

LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA DEL SISTEMA DE DEPENDENCIA: UNA INSOSTENIBILIDAD INDUCIDA

Manuela Durán Bernardino

Becaria de investigación (FPU).

Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad de Granada

EXTRACTO

El Sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia se enfrenta a graves problemas financieros que hacen peligrar su acción protectora. Esta realidad hace oportuno el presente artículo, donde se analiza la financiación del Sistema de Dependencia ante los trascendentes cambios normativos y presupuestarios introducidos en los últimos años. Concretamente, se aborda el estudio de los tres financiadores directos del Sistema de dependencia: la Administración General de Estado, que a través de los Presupuestos Generales del Estado financia un Nivel Mínimo de protección cada vez más reducido y un Nivel Acordado que actualmente está en suspensión; las comunidades autónomas, que soportan el coste directo de los servicios y prestaciones; y los usuarios, que ven incrementada su aportación al coste del sistema (copago) a medida que se reducen las aportaciones públicas. El resultado es una situación de tensión financiera insostenible necesitada de una urgente revisión y reforma.

Palabras claves: financiación, dependencia y desprotección social.

Fecha de entrada: 22-09-2014 / Fecha de aceptación: 15-10-2014

THE ECONOMIC AND FINANCIAL SITUATION OF THE DEPENDENCY SYSTEM: AN INDUCED UNSUSTAINABILITY

Manuela Durán Bernardino

ABSTRACT

The System for Autonomy and Care for dependence is facing serious financial problems that threaten their protective action. This reality makes this timely article, where funding of the System for Autonomy and Care for Dependency before the transcendent legislative and budgetary changes in recent years is analyzed. Specifically, the study of the three direct founders System Dependency is addressed: the General Administration of State through the State Budget funds a Minimum Level of protection increasingly smaller and Agreed Level that is currently suspended; autonomous communities, which support the direct cost of services and benefits; and users, who see their contribution to increased system cost (co-payment). The result is a situation of unsustainable financial stress need for an urgent review and reform.

Keywords: finance, dependence and lack of social protection.

Sumario

1. Consideraciones previas
2. Nivel de protección mínimo garantizado por la Administración General del Estado
3. Nivel de protección acordado entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las comunidades autónomas
4. Nivel de protección adicional que puede establecer cada comunidad autónoma
5. La participación del beneficiario. El llamado copago
 - 5.1. La determinación de la capacidad económica de los beneficiarios tras las últimas modificaciones
 - 5.2. Importante concreción de los criterios que determinan la participación económica del usuario
6. Reflexión final

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

Para la configuración legal del sistema de financiación el legislador tuvo en cuenta las diferentes alternativas ofrecidas por el derecho comparado, entre las que cabe destacar: la opción por un sistema basado en impuestos; por un régimen basado en cotizaciones y contribuciones al sistema; o por un mecanismo mixto, resultado de la combinación de los anteriores. No olvidando la posibilidad de la cobertura privada, alternativa que con el transcurso del tiempo va adquiriendo mayor relevancia y desarrollo.

Ante estas posibilidades, el legislador optó por un sistema nutrido financieramente por vía impositiva, apostando por un sistema tripartito de participación, en el que está implicada la Administración General del Estado (AGE), las comunidades autónomas y las personas beneficiarias.

Así es, el legislador de la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LD)¹, a sabiendas de que en materia de dependencia no puede haber una competencia exclusiva sino compartida entre todas las Administraciones públicas², dispone en su artículo 7 que la protección de la situación de dependencia por parte del Sistema se prestará en los términos establecidos en esta ley y de acuerdo con tres niveles de protección³: un nivel mínimo de protección establecido y financiado por la AGE, seguido de un segundo nivel acordado en régimen de cooperación y financiación entre la AGE y la Administración de cada una de las comunidades autónomas mediante convenios (ex-

¹ BOE núm. 299, de 15 de diciembre de 2006.

² Como explica ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: «El complejo equilibrio de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de atención a la dependencia», *Temas Laborales*, núm. 100, 2009, págs. 342-344, esta opción político-legislativa de corresponsabilizar a todas las Administraciones públicas tiene su explicación en dos factores principales: el primero de ellos consiste en que los objetivos de la ley son tan complejos y ambiciosos que requieren, necesariamente, la activa implicación de todas las Administraciones; y, en segundo término, por la globalidad objetiva de la ley al contemplar medidas en todas las áreas que afectan a las personas en situación de dependencia.

³ En cambio, otros autores encuentran la razón a esta estructura de protección multinivel en la intención de salvar el déficit competencial del Estado en relación con los servicios sociales, competencia exclusiva de las comunidades autónomas que condiciona ampliamente la estructura del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Vid. VELASCO CABALLERO, F.: «Convenios Administrativos en el Sistema de promoción de la Autonomía personal y atención a la dependencia», en AA. VV., Rodríguez de Santiago, J. M.^º y Díez Sastre, S., *La Administración de la Ley de Dependencia*, Madrid: Marcial Pons, 2012, pág. 103.

cluyendo Navarra y País Vasco, al tener un régimen económico especial, disp. adic. segunda Ley 39/2006) y un tercer nivel de protección adicional que puede establecer cada comunidad autónoma de forma opcional⁴.

La comprensión de estos niveles resulta imprescindible no solo para conocer el sistema de financiación sino también la contribución específica de cada Administración pública. De los tres niveles de protección el único garantizado por la Ley es el básico, ya que los otros dos niveles de cobertura dependen inexcusablemente de la colaboración de las comunidades autónomas, por lo que podrá o no existir⁵. La consecuencia inmediata de ello podría ser la diferente protección ofrecida en las distintas comunidades autónomas, de forma que en función de la comunidad donde resida el beneficiario, la protección recibida será mayor o menor, ya que la atención dependerá de lo que se decida en el órgano competente autonómico que conceda las ayudas⁶. No obstante, como se analizará, hubiera resultado extraño que alguna comunidad autónoma renunciase a mejorar las prestaciones del nivel mínimo, puesto que ello supondría la pérdida de los recursos que

⁴ Este equilibrio competencial a través del diseño de tres niveles de protección social de la dependencia, dos de responsabilidad directa y excluyente de determinadas Administraciones públicas (el primero obligatorio y el tercero voluntario) y uno compartido, ha sido valorado en positivo por la doctrina científica al permitir la combinación de unidad y diversidad, centralización y descentralizaciones de las prestaciones dispensadas. En este sentido, MONE-REO PÉREZ, J. L.: «Competencias autonómicas en Asistencia Social y Servicios Sociales», *Temas Laborales*, vol. I, núm. 100, 2009, pág. 312, considera que «la intermediación de la gestión territorial descentralizada es en sí misma una garantía de eficacia administrativa, siempre que se observe la necesaria cooperación y coordinación interadministrativa». En la misma línea, SEMPERE NAVARRO, A. V.: «Antecedentes y estructura de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de dependencia», *Aranzadi Social*, tomo V, 2006, pág. 1.829, destaca los efectos positivos de que se potencien los instrumentos de colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones públicas, técnica, afirma, «especialmente necesaria cuando se trata de funciones a las que todos los poderes públicos han de contribuir». Ahora bien, dicha distribución competencial, amparada en un título constitucional parco y débil puede provocar, como se está demostrando, que la coordinación y la complementación entre las distintas Administraciones sea ineficiente originando desigualdades entre los diferentes territorios que integran el Estado español.

⁵ 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*, núm. 13, 2006, pág. 17.

⁶ Y ello, a pesar de que con la pretensión de garantizar la uniformidad, el régimen jurídico aplicable a los servicios y prestaciones será el que se establezca mediante real decreto por el Gobierno, previo acuerdo en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Así queda reflejado en el artículo 4.1 de la LD al reconocer a las personas en situación de dependencia el derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en esta ley, en los términos establecidos en la misma y con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan. Del mismo modo, los artículos 8.2, 10.3, 18.2, 19 y 20 cuando hacen referencia al acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, al establecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones, la intensidad de protección de los servicios y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios y la cuantía de las prestaciones. En cambio, los artículos 8.2 b) y 10.3 de la ley al referirse al nivel acordado y financiado entre el Estado y cada comunidad autónoma, podrían dar a entender que la intensidad de protección de los servicios y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos no tienen por qué ser iguales en los dos niveles de protección. *Vid.*, AA. VV., ROQUETA BUI, R. (coord.), *La protección de la Dependencia comentarios a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2007, pág. 87.

a tal efecto debe aportar el Estado (conforme al art. 4 [RD 614/2007](#)), que es lo que finalmente ha sucedido, aunque no por esta causa⁷.

Como mecanismo de cautela para asegurar que la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) fuese suficiente y garantizar que todas las Administraciones implicadas cumplieren las obligaciones asumidas, el legislador de la [LD](#) previó una implantación del Sistema de dependencia gradual (art. 32 [LD](#)), de forma que las aportaciones se efectuaran de forma progresiva y a largo plazo (2007-2015). Fueron numerosos autores los que calificaron este periodo de «temerario», al considerar que se trataba de un laxo de tiempo muy corto para un sistema protector de gran complejidad y arraigo estructural⁸, como finalmente se ha demostrado.

En la actualidad, el SAAD se enfrenta a un gran reto financiero. La aportación de las Administraciones públicas destinada al sistema no ha dejado de disminuir en los últimos cinco años, pasando de abonar 8.648 euros por usuario en 2009 a 6.945 en 2014⁹. Las consecuencias han sido claras: una menor aportación de la AGE implica un mayor esfuerzo de las comunidades autónomas y una mayor aportación de las personas beneficiarias de las prestaciones y servicios, que ven como recae sobre ellas el peso del Sistema. Esto se traduce en una clara inversión en los esfuerzos financieros y, en consecuencia, en un grave retroceso en la acción protectora del Sistema de dependencia¹⁰.

2. NIVEL DE PROTECCIÓN MÍNIMO GARANTIZADO POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

En aplicación del artículo 9 de la [LD](#), «el Gobierno, oído el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado de

⁷ Sobre este particular, *vid.* VELASCO CABALLERO, F.: «Convenios administrativos en el sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia», en AA. VV., Rodríguez de Santiago, J. M.^a y Díez Sastre, S. (coords.), *op. cit.*, págs. 108 y 109.

⁸ Entre otros, MONEREO PÉREZ, J. L.; MOLINA NAVARRETE, C.; MORENO VIDA, M.^a N.; MALDONADO MOLINA, J. A. y GONZÁLEZ DE PATTO, R. M.^a: *La protección Jurídica de las situaciones de dependencia. Estudio sistemático de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de protección de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Granada: Comares, 2007, pág. 245.

⁹ BARRIGA MARTÍN, L. A.; BRESMEZ NIETO, M.^a J.; GARCÍA HERRERO, G. A. y RAMÍREZ NAVARRO, J. M.: *XIII Dictamen del Observatorio de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, de julio de 2014, pág. 19. (Puede consultarse en <http://www.directoressociales.com/imagenes/documentos/dictamenes/XIII%20DICTAMEN%20del%20OBSERVATORIO.pdf>). Igualmente puede consultarse AA. VV.: *Observatorio del sector de atención a la dependencia en España*. Informe de 2 de junio de 2014. (Puede consultarse en http://construccionyservicios.ccoo.es/comunes/recursos/99824/doc203662_Observatorio_del_sector_de_atencion_a_la_dependencia_en_EspanaInforme_Junio_de_2014.pdf).

¹⁰ *Vid.* los datos estadísticos analizados por BARRIGA MARTÍN, L. A.; BRESMEZ NIETO, M.^a J.; GARCÍA HERRERO, G. A. y RAMÍREZ NAVARRO, J. M.: *XIII Dictamen del Observatorio de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, de julio de 2014, págs. 19 y 20.

su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia». Esta era la redacción originaria de dicho precepto, en la que, como se observa, el nivel mínimo de protección garantizado por el estado dependía de una única variable, *el número de personas beneficiarias según el grado de dependencia reconocido*.

Con el objeto de fomentar la atención a los dependientes mediante servicios profesionales, generadores de empleo y de actividad económica, cumpliendo así con una de las prioridades que marcó el legislador de la ley, el **Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio**, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad¹¹, modifica el apartado 1 del artículo 9 de la LD, que añade: «La asignación del nivel mínimo entre las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y *las prestaciones reconocidas*». Así, la distribución entre las comunidades autónomas del nivel mínimo de protección ya no solo se efectuará conforme al número de beneficiarios y la cuantía por grado de dependencia reconocida para cada uno de ellos¹², sino que se ponderará positivamente la prestación de servicios respecto a la prestación económica por cuidados en el entorno familiar¹³.

Hasta 2013, fecha de entrada en vigor de dicho real decreto, no existía ningún criterio que permitiera valorar la atención recibida por el beneficiario, es decir, si se le había reconocido un servicio profesionalizado o una prestación económica para cuidados en el entorno familiar, lo que ha originado que no sean las comunidades autónomas con más esfuerzo e implicación en la atención a la dependencia las que más fondos reciban para la financiación del sistema¹⁴. Esto ha influido en que, paradójicamente, comunidades autónomas como Cataluña, con un porcentaje de prestaciones de servicio reconocidas (37%) muy inferior a las prestaciones económicas (67,75%), se encuentre entre las tres comunidades que han recibido mayor aportación¹⁵ y, en cambio, La

¹¹ BOE núm. 168, de 14 de julio.

¹² Este criterio permitió que desde que entrara en vigor la LD, las comunidades autónomas recibiesen una financiación adicional de la AGE al no diferenciar las prestaciones en función de su existencia previa a la ley, es decir, la AGE no solo contribuía al gasto «nuevo», generado para cumplir los objetivos de la ley, sino también al gasto «consolidado» en las diferentes comunidades autónomas. Así se destacaba en el *Informe del Gobierno para la evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 4 de noviembre de 2011, pág. 188. (Puede consultarse en http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/ie_2011_informeevaluacion.pdf).

¹³ Es así como se establece en el Acuerdo de 10 de julio de 2012, del Consejo Territorial para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (**Resolución de 13 de julio de 2012**, de la Secretaria de Estado, Servicios Sociales e Igualdad).

¹⁴ Vid., ANTÓN BELTRÁN, C.: «El sistema de dependencia. Mejoras para su sostenibilidad: rigor, transparencia y sensibilidad social», *Actas de la Dependencia*, núm. 6, 2012, pág. 25.

¹⁵ Son Andalucía y Madrid las dos comunidades autónomas que junto a Cataluña han recibido mayor aportación, sin embargo, en las dos primeras la concesión de prestaciones de servicios (57,47% y 72,75%, respectivamente) es sensiblemente superior que el reconocimiento de prestaciones económicas (42,52% y 27,23%, respectivamente). Según los datos estadísticos de IMSERSO, datos de gestión a fecha de 31 de julio de 2013, portal de la dependencia. (Puede consultarse en http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/im_077713.pdf).

Rioja, con un porcentaje de prestaciones de servicios (58,46%) sensiblemente superior al de prestaciones económicas (41,54%), cuenta con una de las cuantías más discretas¹⁶.

Por todos es sabido que no todas las prestaciones reguladas en la ley tienen el mismo coste, siendo mucho más costosas las prestaciones de servicio, motivo por el cual no han sido reconocidos en la mayoría de los casos y no han tenido el desarrollo previsto y deseado. Por esta razón, resulta de toda coherencia que en la determinación del nivel mínimo de protección se tenga en cuenta el tipo de prestación reconocida al beneficiario en el programa individual de atención (PIA). No obstante, aun reconociendo lo positivo de esta medida, este nuevo intento por fomentar la concesión de prestaciones de servicios no va acompañado de nuevos mecanismos que refuercen suficientemente¹⁷ y hagan posible este cometido para que su objeto sea real (creación de infraestructuras, accesibilidad a los servicios, contratación de personal especializado, etc), por lo que se puede pronosticar que la medida se traducirá en nuevos recortes, concretamente, en una menor aportación del Estado a las comunidades autónomas¹⁸.

Este nivel mínimo garantizado para todos los dependientes en cualquier parte del territorio nacional no se encuentra determinado en la ley, sino que como se ha indicado, ha sido establecido por el Gobierno, oído el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD (art. 9.1 LD), con el objeto de dar voz a las comunidades autónomas, conocedoras de la Red de Servicios Sociales sobre la que se constituye el SAAD.

Así fue, el nivel mínimo se reguló durante los primeros siete años de aplicación de la ley por el [Real Decreto 614/2007, de 11 de febrero](#), sobre nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia¹⁹, modificado por el [Real Decreto 99/2009, de 6 de febrero](#)²⁰. Con la entrada en vigor del reciente [Real Decreto 1050/1013, de 27 de diciem-](#)

¹⁶ Junto a La Rioja, Islas Baleares y Cantabria son las comunidades que menos aportación han recibido, en cambio, en estas sí el porcentaje de prestaciones de servicios (27 y 46,22%, respectivamente) es notablemente inferior, especialmente en Islas Baleares, que el porcentaje de prestaciones económicas reconocido. (Puede consultarse en http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/im_077713.pdf)

¹⁷ En la [Ley 22/2013, de 23 de diciembre](#), de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (BOE núm. 309, de 26 de diciembre) se ha previsto dotar con una partida de 5.000 miles de euros al Fondo de Apoyo para la Promoción y Desarrollo de Infraestructuras y SAAD, que tiene por objeto prestar apoyo financiero a las empresas que lleven a cabo dicha actividad.

¹⁸ Las Administraciones autonómicas, ante la carencia de recursos económicos y profesionales, se verán abocadas a la concesión de prestaciones económicas. Esta opción será determinante para la fijación de la aportación de la AGE, que penaliza o premia la concesión de prestaciones técnicas por parte de las comunidades autónomas modulando su aportación. La consecuencia directa en una situación de crisis económica como la actual, donde los recortes en servicios sociales es una práctica generalizada, hará que la única aportación del Estado asegurada sea en función del número de beneficiarios, en cambio, la parte proporcional relativa a las prestaciones concedidas está abocada al fracaso.

¹⁹ BOE núm. 114, de 12 de mayo de 2007.

²⁰ BOE núm. 43, de 19 de febrero de 2009.

bre, 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, queda derogado.

La precitada norma tiene por objeto establecer la regulación del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE, los criterios de su asignación y la forma y procedimiento de su abono a las comunidades autónomas, para las personas beneficiarias valoradas en algún grado de dependencia –conforme a la nueva estructura de grados que regula el art. 26 LD, en la redacción dada por el RDL 20/2012–, en los términos que a continuación se determinan.

A) Cuantía económica del nivel mínimo de protección

El artículo 3.1 del ahora derogado Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, establecía que el nivel mínimo de protección de la situación de dependencia previsto en el artículo 7.1 de la LD se garantiza mediante la fijación de una cantidad económica que la AGE aporta a la financiación del sistema por cada uno de los beneficiarios reconocidos como dependientes, según el grado de dependencia, para las prestaciones de dependencia previstas en su PIA.

Por lo tanto, el nivel mínimo de protección garantizado por la AGE a cada beneficiario se dirige exclusivamente a la financiación de las prestaciones de dependencia previstas en su PIA, sin excepción alguna, no pudiendo ser destinada a sufragar los gastos derivados del funcionamiento del Sistema²¹. Será el Gobierno quien fijará el nivel mínimo de servicios y/o prestaciones económicas garantizados para cada uno de beneficiarios del sistema pero una vez fijado, las condiciones de acceso a las prestaciones, la intensidad de protección de los servicios, la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas vendrán determinadas por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD (donde las comunidades autónomas tienen mayor representatividad), sin perjuicio de su posterior aprobación por el Gobierno mediante real decreto²².

Concretamente, el nivel mínimo de protección garantizado a cada beneficiario «será el equivalente a la cantidad fijada para cada grado de dependencia que se determinará anualmente según el calendario de aplicación progresiva establecido en la disposición final primera de la Ley», habiendo sido para el primer ejercicio (2007) de 250 (grado III, nivel 2) y 170 euros mensuales (grado III, nivel 1), (art 3.3 y anexo RD 614/2007). Dichas cuantías serían actualizadas anualmente mediante real decreto, en función de la actualización aplicada al Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) (art. 3.4 RD 614/2007). Cumpliendo con tal previsión,

²¹ Vid. a este respecto ROQUETA BUJ, R.: *El sistema para la autonomía y atención a la dependencia. Encuentros y desencuentros*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009, págs. 15 y 16.

²² AA. VV., ROQUETA BUJ, R. (coord.): *La protección de la Dependencia*, op. cit., pág. 83.

se han sucedido diferentes reales decretos, sobre determinación del nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema de dependencia para los correspondientes ejercicios²³.

Nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado

Grado y nivel	2007	2008	2009	2010	2011
Grado III, nivel 2	250	258,75	263,93	266,57	266,57
Grado III, nivel 1	170	175,95	179,47	181,26	181,26
Grado II, nivel 2	-	100	102,00	103,20	103,20
Grado II, nivel 1	-	-	70,00	70,70	70,70
Grado I, nivel 2	-	-	-	-	60,00
Grado I, nivel 1	-	-	-	-	-

Como se observa, la última actualización de las cuantías del nivel mínimo de protección garantizado por la AGE para cada beneficiario se produjo en el ejercicio 2010, con el [Real Decreto 373/2010, de 26 de marzo](#) (BOE de 27 de marzo), con arreglo al incremento del 1 % del IPREM²⁴.

Más reciente ha sido la publicación del [Real Decreto 569/2011, de 20 de abril](#), (BOE de 11 de mayo), por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a las personas beneficiarias valoradas en grado I (dependencia moderada), nivel 2, para el ejercicio 2011, quinto año de su vigencia, siendo de 60 euros mensuales. Sin embargo, en él no se actualizan las cuantías correspondientes al grado III (gran dependencia), niveles 1 y 2 y grado II (dependencia severa), niveles 1 y 2, establecidas en el anexo del [Real Decreto 373/2010, de 26 de marzo](#) para el periodo citado. En consecuencia, las cuantías del nivel mínimo de protección para el ejercicio 2011 siguen siendo las mismas que en el ejercicio anterior²⁵.

²³ Para el ejercicio 2008, el [Real Decreto 179/2008, de 8 de febrero](#) (por el que se modifica el [RD 6/2008](#)) actualizó las cuantías señaladas para el nivel mínimo de protección garantizado por la GE para cada beneficiario del sistema en situación de grado III (gran dependencia), de conformidad con el incremento del 3,50% del IPREM, resultando ser de 258,75 (grado III, nivel 2) y de 175,95 euros (grado III, nivel 1). Del mismo modo, estableció las cuantías para el nivel mínimo de protección garantizado para los beneficiarios valorados con el grado II, nivel 2 (dependencia severa), siendo de 100 euros mensuales. Para el ejercicio 2009, el [Real Decreto 74/2009](#) actualiza las cuantías de conformidad con el incremento del 2% del IPREM, resultando ser de 263,93 (grado III, nivel 2), 179,97 (grado III, nivel I) y 102,00 euros mensuales (grado II, nivel 2). Igualmente, establece la cuantía correspondiente a los dependientes valorados en el grado II, nivel 1, siendo de 70 euros mensuales.

²⁴ Establecido en la [Ley 26/2009, de 23 de diciembre](#), de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2010.

²⁵ Así es, la [Ley 39/2010, de 22 de diciembre](#), de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011 establece una actualización para dichos grados, de conformidad con el incremento del 0% del IPREM.

Así es, con la aprobación del [Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre](#) y a posteriori, se incumple con la actualización anual del nivel mínimo de protección regulado en el artículo 3.4 del [Real Decreto 614/2007](#) y con el calendario de aplicación progresiva regulado en la disposición final primera de la [LD](#), que se pospone hasta mediados del año 2015²⁶. Así, en el ejercicio 2012 las cuantías de la asignación a las comunidades autónomas del nivel mínimo de protección previsto en el artículo 9 de la [LD](#), lejos de ser actualizadas, se redujeron considerablemente y no a todos los dependientes por igual, sino en función de la fecha en la que hubiera tenido lugar la resolución del grado y nivel de dependencia. Así, la disposición transitoria undécima del [Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio](#) establece que para los beneficiarios que tengan resolución de grado y nivel de dependencia reconocido a la entrada en vigor de este real decreto-ley, las cuantías correspondientes al nivel mínimo de protección garantizado por el Estado, serán las siguientes:

Grado III Gran Dependencia, nivel 2	231,28 euros
Grado III Gran Dependencia, nivel 1	157,26 euros
Grado II Dependencia Severa, nivel 2	89,38 euros
Grado II Dependencia Severa, nivel 1	61,36 euros
Grado I Dependencia Moderada, nivel 2	52,06 euros

En cambio, para los beneficiarios que no tengan resolución de reconocimiento de la situación de dependencia a la entrada en vigor de este real decreto-ley, la aportación del Estado es aún menor, concretada en cantidades, ahora solo por grados, que resultan ser un promedio entre el nivel máximo y el mínimo, es decir, mientras la cuantía más elevada (correspondiente al nivel 2) se reduce, las más bajas (nivel 1) se amplían en la misma proporción, siendo ahora de:

Grado III, Gran Dependencia	177,86 euros
Grado II, Dependencia Severa	82,84 euros
Grado I, Dependencia Moderada	44,33 euros

Dichas cuantías no han sido modificadas por el [Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre](#), regulador del nivel mínimo de protección, ya que en su artículo 4 establece que la aportación del Estado para la financiación de este nivel será, para cada grado, la establecida en la disposición transitoria undécima del [Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio](#).

²⁶ Como se observa, la actualización de las cuantías del nivel mínimo de protección a cargo exclusivo del Estado tan solo se cumplió durante los tres primeros años de vigencia de la [LD](#). No obstante, ya se preveía un estancamiento porque durante este periodo el incremento de las cuantías era progresivamente menor, siendo del 3,5% para el ejercicio 2008, del 2% para el ejercicio 2009, del 1% para el ejercicio 2010 y del 0% para los años consecutivos.

Como se ha podido comprobar, las aportaciones del nivel mínimo de protección para cada grado se han reducido tras el real decreto-ley, en promedio, un 13%²⁷.

Igualmente, si nos referimos a la aportación total de la AGE, se aprecia una notoria reducción en la financiación. Si para el año 2009 la aportación de la AGE a través del nivel mínimo, nivel acordado y gasto corriente del Plan E, era de 1.679,20 millones de euros en el año 2009, en el ejercicio 2013 la cantidad se redujo a 1.207 millones de euros, dirigidos a financiar el nivel mínimo de protección en exclusiva²⁸.

B) Financiación

La financiación de este nivel mínimo de protección tendrá carácter público y correrá íntegramente a cargo de la AGE²⁹ que, como se ha indicado, fijará anualmente los recursos económicos necesarios en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, los cuales, en todo caso, deberán ser suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones correspondientes a las Administraciones públicas competentes (arts. 9 y 32.1 LD)³⁰.

El artículo 4 del [Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre](#) establece que la AGE hará efectiva a las comunidades autónomas la asignación financiera del nivel mínimo de protección mensualmente en función de tres *variables*: número de beneficiarios, grado de dependencia, así como el número y tipo de prestación/es reconocidas, ponderándose positivamente los servicios y prestaciones del SAAD, respecto a las prestaciones económicas por cuidados en el entorno fa-

²⁷ En términos anuales, la financiación del nivel mínimo ha pasado de 1.634 millones de euros a 1.418 millones, lo que supone una reducción de 216 millones al año. *Vid.* el análisis de los cambios acaecidos en el nivel mínimo de protección garantizado por la AGE, en VILAPLANA PRIETO, C.: «Valoración económica de las medidas de mejora del sistema de autonomía y atención a la dependencia aprobadas por el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio», *Revista Actas de la Dependencia, Fundación Caser para la Dependencia*, núm. 6, 2012, pág. 40.

²⁸ *Vid.* la evaluación anual correspondiente al ejercicio 2011 de los resultados de aplicación de la [Ley 39/2006](#) y compárese con la evaluación anual correspondiente al ejercicio 2013. [Resolución de 31 de julio de 2014, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales y del SAAD](#) (BOE núm. 197, de 14 de agosto de 2014).

²⁹ Algunos autores han elogiado la centralización de este nivel básico de protección en un único órgano, la AGE, al considerarlo más operativo dado el carácter asistencial de las prestaciones. *Vid.*, FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: «El sistema integral de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia diseñado por la Ley», en AA. VV., Sempere Navarro, A. V (dir.) y Charro Baena, P. (coord.), *Comentario sistemático a la Ley de Dependencia. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y Normas Autonómicas*, Navarra: Thomson Aranzadi, 2008, pág. 230.

³⁰ FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: «El sistema integral de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia diseñado por la Ley», en AA. VV., Sempere Navarro, A. V (dir.) y Charro Baena, P. (coord.), *cit.*, pág. 229.

miliar³¹. Además, determina los *criterios* a tener en cuenta para la aplicación conjunta de las tres variables de asignación mencionadas:

- Se considera que cada beneficiario ha sido únicamente receptor de una prestación.
- Las prestaciones deben estar efectivamente reconocidas y acreditadas.
- A estos efectos, todas las prestaciones del SAAD tienen la consideración de prestaciones de servicios, con excepción de la prestación para cuidados en el entorno familiar, que tiene la consideración de prestación económica.
- Cuando la prestación económica para cuidados en el entorno familiar esté complementada con una prestación de servicios para apoyo y atención domiciliaria a la persona dependiente³² y esta alcance la intensidad mínima para cada grado de dependencia, se considerará que la suma de ambas prestaciones equivale a una de servicios y si no alcanza la intensidad mínima se considerará como prestación económica.

Conforme a estas variables y criterios, la asignación del nivel mínimo de protección para cada comunidad autónoma será el resultado de la fórmula descrita en el apartado 3 del artículo 4, donde intervienen las tres variables aunque con distinta relevancia. Así es, con la intención de evitar desequilibrios en la financiación de unas comunidades autónomas respecto a otras, la asignación del nivel mínimo de protección evolucionará progresivamente a lo largo de cuatro años y así el valor otorgado a cada variable³³.

³¹ Como se ha indicado, con anterioridad la aportación tan solo dependía del grado de dependencia del beneficiario, dirigiéndose a financiar todas las prestaciones concedidas, sin excepción alguna, pero sin variar la cuantía en función del mayor (prestaciones de servicio) o menor coste (prestaciones económicas) de la prestación en concreto.

³² La compatibilidad entre estas dos prestaciones no viene reconocida expresamente en el artículo 25 bis del [Real Decreto-Ley 20/2012](#), donde se regula el régimen de incompatibilidad de las prestaciones, aunque de su último inciso se puede deducir dicha posibilidad, con la que cuentan las comunidades autónomas.

³³ El periodo transitorio previsto en la disposición transitoria primera del [Real Decreto 1050/2013](#) es distinto al establecido previamente en el Acuerdo de 10 de julio de 2012, del Consejo Territorial para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia ([Resolución de 13 de julio de 2012](#), de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad), que con la misma intención de evitar desequilibrios demasiado pronunciados y acelerados en la financiación de unas comunidades (las que han venido dando prioridad a las prestaciones de servicios, como es el caso de Castilla y León o Andalucía) a otras (en las que tienen un mayor peso las prestaciones económicas, como sucede en Islas Baleares o Murcia), prevé que el reparto del nivel mínimo evolucione progresivamente a lo largo de cinco años, estableciendo una evolución temporal en la implantación de la distribución por beneficiarios y por prestaciones, según el siguiente esquema:

- El primer año de aplicación, el peso dado al número de beneficiarios, para distribuir el nivel mínimo de protección será del 90%, mientras que a las prestaciones el 10% restante.
- El segundo año de aplicación, el peso dado al número de beneficiarios, para distribuir el nivel mínimo de protección será del 80%, mientras que a las prestaciones el 20% restante.
- El tercer año de aplicación, el peso dado al número de beneficiarios, para distribuir el nivel mínimo de protección será del 70%, mientras que a las prestaciones el 30% restante.

Para realizar las liquidaciones mensuales del nivel mínimo de protección por parte de la AGE a las comunidades autónomas, estas deberán emitir, con anterioridad al día 25 de cada mes, la certificación mensual antes referenciada³⁴. Recibida dicha certificación, el IMSERSO procederá a liquidar la cantidad correspondiente a la asignación que corresponde a cada comunidades autónomas.

Ahora bien, dichas aportaciones efectuadas por la AGE en concepto de nivel mínimo de protección garantizado para cada beneficiario están condicionadas al cumplimiento de determinados requisitos previstos actualmente en el artículo 3 del [Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre](#)³⁵:

- Que el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia haya sido iniciado a solicitud del interesado o de quien ostente su representación³⁶.
- Que la situación de dependencia se haya reconocido, siguiendo el procedimiento establecido para ello, mediante la correspondiente resolución, y por aplicación del baremo de valoración de la situación de dependencia, vigente en el momento de realizarse la valoración, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27.2 de la LD. En el caso de que se proceda a la revisión del grado de dependencia por alguna de las causas previstas en el artículo 30 de la LD será de aplicación el baremo de valoración de la situación de dependencia vigente en el momento de la revisión.
- Que se acredite mediante la correspondiente certificación mensual, expedida por la persona titular del órgano competente de la comunidad autónoma responsable de la gestión de la atención a la dependencia, la efectividad del derecho, es decir, que el beneficiario ha comenzado a recibir el respectivo servicio o prestación económica, así como la obligación, en su caso, de aportación económica por parte del beneficiario, y las altas, bajas, traslados, revisiones, suspensión de la prestación y otras modificaciones producidas en el periodo al que se refiera la certificación.

- El cuarto año de aplicación, el peso dado al número de beneficiarios, para distribuir el nivel mínimo de protección será del 60%, mientras que a las prestaciones el 40% restante.
- El quinto año de aplicación, el peso dado al número de beneficiarios será el mismo que el otorgado a las prestaciones, el 50% restante.

³⁴ En la *evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 sobre la 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*, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012, pág. 49, se criticaba la falta de transparencia de las comunidades autónomas, indicando que sería oportuno que se identificaran claramente en los Presupuestos de las comunidades autónomas los créditos destinados a la dependencia, lo que permitiría cumplir con los objetivos de control presupuestario y el conocimiento efectivo del coste.

³⁵ Hasta el 31 de diciembre de 2013, algunos de estos requisitos se establecían en el [Real Decreto 99/2009, de 6 de febrero](#), por el que se modificó el actualmente derogado Real Decreto 614/2007 (art. 3.5).

³⁶ Recuérdese que, a tenor del artículo 28.1 de la LD, el procedimiento debe iniciarse siempre a instancia de la persona que pueda estar afectada por alguno de los grados de dependencia o de quien ostente su representación legal.

- Que todos los datos y el contenido de las resoluciones de reconocimiento de la situación de dependencia que deban incorporarse por las comunidades autónomas al Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) se encuentren efectivamente recogidas en dicho sistema. En todo caso figurarán incluidos en el mismo los siguientes datos: el grado de las personas beneficiarias, la prestación reconocida, la fecha de efectividad del derecho, la capacidad económica (renta y patrimonio) del beneficiario, y su aportación en el coste del servicio, en su caso.

La gestión de los recursos económicos aportados por el Estado³⁷ corresponden a las comunidades autónomas mediante el reconocimiento del grado de dependencia y la provisión de los servicios y prestaciones para atención a la dependencia. Así se refleja que pese a ser financiado íntegramente por el Estado, la gestión de las prestaciones en este nivel mínimo corresponde a las comunidades autónomas.

3. NIVEL DE PROTECCIÓN ACORDADO ENTRE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN DE CADA UNA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El segundo nivel de protección del Sistema de dependencia es el compartido entre la AGE y la Administración de cada una de las comunidades autónomas dentro del *Marco de Cooperación Interadministrativa*, acordado en el seno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD y desarrollado mediante *convenios de colaboración* (art. 10.1 LD)³⁸.

En uso de la función que se le reconoce en el artículo 8.2 a) de la LD, el Consejo Territorial acordó en su reunión de 9 de mayo de 2007, el primer *marco de cooperación interadministrativo* y los criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación del nivel acor-

³⁷ Para el ejercicio 2008, el presupuesto del nivel mínimo fue dotado con casi 871 millones de euros; para el ejercicio 2009, el presupuesto inicial del nivel mínimo fue dotado con 764,98 millones de euros, incrementándose a posteriori mediante el Real Decreto-Ley 8/2009, de 12 de junio, con un suplemento de crédito de 400 millones de euros; en el año 2010 el Estado destinó 1.228,88 millones de euros a la financiación del nivel mínimo de dependencia, 422,38 millones de euros más (36,05) que los créditos iniciales a la atención a la dependencia en 2009; en 2011 fue de 1.500 y para 2012 fue de 1.187 millones de euros.

³⁸ A tal efecto, la disposición adicional cuarta de la LD establece que «en el plazo máximo de tres meses desde su constitución, el Consejo Territorial acordará el marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley que el artículo 10 prevé...». A este respecto, el Consejo Económico y Social advertía que «es fundamental una adecuada articulación del régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, a fin de que, mediante los convenios que se suscriban al efecto se dote de eficiencia y efectividad al desarrollo y aplicación de las prestaciones y servicios». Vid. Dictamen 3/2006, sobre el anteproyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, pág. 9.

dado³⁹ ([Resolución de 23 de mayo de 2007, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales](#))⁴⁰ y, a posteriori, dos con carácter anual, para los ejercicios de 2008 y 2009 y uno con carácter plurianual, de 2010 a 2013⁴¹.

En estos acuerdos del Consejo de Ministros, por los que se aprueba el marco de cooperación interadministrativo para cada año o, desde 2010, para el trienio 2010-2013, se determinan de forma detallada el reparto entre comunidades autónomas de los créditos del nivel acordado⁴². Con esta finalidad, en ellos se describen y analizan cuatro criterios de reparto de los créditos de la AGE para este nivel de protección que, como se ha indicado, son actualizados y revisados anualmente:

- La población en situación de dependencia protegible⁴³.
- Criterios de distribución del presupuesto para cada ejercicio del nivel acordado⁴⁴.

³⁹ Vid. un estudio pormenorizado en COLÁS NEILA, E.: «La financiación del sistema de autonomía y atención a la dependencia», en AA. VV., González Ortega, S. (dir.), *La aplicación de la Ley de dependencia en España*, Madrid: CES, 2013, págs. 106-115.

⁴⁰ BOE de 2 de junio de 2007. En dicha norma, el Consejo Territorial acuerda establecer tres fondos económicos: el Fondo General (80%), el Fondo de Cooperación (10%) y el Fondo de Cumplimiento de Acuerdos (10%).

⁴¹ Así es, las diferentes variables previstas en el Marco de Cooperación Interadministrativo, y los criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación del nivel acordado, se actualizan y revisan anualmente mediante Resolución del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Así, a la citada reunión de 2007, le sucedieron otras muchas que culminaron en resolución: para la financiación durante 2008, [Resolución de 8 de agosto de 2008](#) (BOE de 16 de agosto); para 2009, [Resolución de 21 de mayo de 2009](#) (BOE de 5 de junio); en 2010 el Consejo Territorial acordó un Marco de Cooperación plurianual 2010-2013, procediéndose durante dicho periodo a la actualización anual de los criterios establecidos para el reparto de los créditos en los términos previstos en el propio acuerdo, [Resolución de 15 de julio de 2010](#) (BOE de 21 de julio), hasta el momento tan solo ha habido una actualización para el año 2011, por [Resolución de 15 de junio de 2011](#) (BOE de 22 de junio).

⁴² En los ejercicios 2009, 2010 y 2011 la cuantía que se repartió fue la misma, de 283.197.420 euros, estructurada de la siguiente manera: Fondo General (80%), Fondo de Compensación (10%), Fondo de Cumplimiento de Acuerdos (10%).

⁴³ En el año 2007 la previsión de personas en situación de dependencia protegible fue de 1.173.764 (se calculó a partir de estimaciones de prevalencia de las situaciones de dependencia realizadas en el Libro Blanco de Atención a las Personas en Situación de Dependencia en España, lo que explica su desviación) y progresivamente, a medida que se ha ido implantando el Sistema de dependencia, los datos han ido siendo más reales, primero teniendo en cuenta datos reales de personas valoradas y criterios basados en la población dependiente estimada (2008) y a posteriori, tomando el número de personas reconocidas como dependientes, obrantes en el SISAAD (a partir de 2009).

⁴⁴ La LD cita expresamente, entre los criterios de reparto, la población dependiente, la dispersión geográfica, la insularidad y los emigrantes retornados, además de otros factores. Dentro de estos «otros factores», la Comisión Delegada del Consejo Territorial ha considerado que se contemplen los ingresos (utilizando como indicador la renta per cápita y la pensión de jubilación media, ponderados teniendo en cuenta la distribución por grupos de edad) y la superficie en la [Resolución de 23 de mayo de 2007](#), por la que se publica el Marco de Cooperación Interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación del nivel acordado, previsto 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 de 2 de junio).

- Porcentajes de ponderación para cada uno de los criterios y distribución por comunidades autónomas⁴⁵.
- Determinación de los compromisos financieros de la AGE y de las comunidades autónomas⁴⁶.

En función de los resultados obtenidos, que variarán dependiendo de las características concretas de cada comunidad autónoma, en orden a los criterios enumerados, se determinará la cantidad acordada que la AGE debe aportar a cada comunidad autónoma para la financiación de este segundo nivel. Estas cantidades suelen variar sensiblemente de unas comunidades a otras. Entre las comunidades con mayor aportación destacan Andalucía, Madrid o Cataluña y, en cambio, las que cuentan con una cuantía más discreta son, entre otras, La Rioja, Islas Baleares o Cantabria⁴⁷.

⁴⁵ En las diferentes resoluciones por las que se aprueba el marco de cooperación interadministrativa y los criterios de reparto, el Consejo Territorial acuerda establecer tres fondos económicos: el Fondo General (80%), el Fondo de Compensación (10%) y el Fondo de Cumplimiento de Acuerdos (10%), cada uno de ellos integrado por diferentes variables a las que se le ha venido otorgando un valor porcentual relativamente estable.

La distribución del fondo general (80%) se realiza con las siguientes ponderaciones diferenciadas por criterios:

- Para los años 2007, 2008 y 2009: población dependiente estimada, 94%; dispersión, 1,2%; insularidad, 0,6%; emigrantes retornados, 0,2%; y superficie, 4%;
- Para el año 2010: población potencialmente dependiente, 55,00; dispersión, 0,60%; insularidad, 0,60%; emigrantes retornados, 0,2%; superficie, 1,80%; dictámenes de grado y nivel de dependencia, 6,30%; programas individuales de atención, 18,90%; y prestaciones de servicios reconocidas, 16,80%;
- Para el año 2011: población potencialmente dependiente 20%; dispersión, 0,60%; insularidad, 0,60%; dictámenes de grado y nivel de dependencia, 6,30%; programas individuales de atención, 53,90%; prestaciones de servicios reconocidas, 16,80%; y superficie, 1,80%.

Por su parte, la distribución del Fondo de Compensación ha sido la siguiente:

- Para el año 2010: capacidad económica, 49%; coste de los servicios, 49%; emigrantes retornados, 2%.

Y el último fondo, destinado al cumplimiento de los acuerdos, ha sido:

- Para el año 2011: formación de cuidadores no profesionales, 85%; transposición de los acuerdos a la normativa autonómica, 15%.

⁴⁶ Para la financiación del nivel de protección acordado en el ejercicio presupuestario 2007, la AGE contribuyó a la financiación del SAAD con un crédito presupuestario de 220 millones de euros y las comunidades autónomas deberían aportar la misma cantidad aportada por la AGE para el nivel mínimo y acordado. [Resolución de 23 de mayo de 2007](#), por la que se publica el Marco de Cooperación Interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación del nivel acordado, previsto 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 de 2 de junio).

⁴⁷ Vid., CONDE MARÍN, E.: «La financiación pública de la dependencia», en AA. VV., Molero Maraón, M.^a L., *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, Madrid: Cinca, 2012, pág. 200.

Igualmente, en estos acuerdos del Consejo de Ministros se impone el pago de las cantidades que corresponden a cada comunidad autónoma, abonándose el 75 % dentro del mes siguiente a la aprobación del marco de cooperación interadministrativa y el 25 % restante al firmar el correspondiente convenio⁴⁸.

Dicho marco de cooperación se ha ido desarrollando por los *convenios* formulados entre la AGE y cada una de las comunidades autónomas anualmente⁴⁹, con el objeto de acordar los objetivos, medios y recursos para la aplicación de las prestaciones de dependencia en este segundo nivel de protección, incrementando el nivel mínimo de protección fijado por el Estado (art. 10.2 LD)⁵⁰. No obstante, no corresponde al convenio sino al Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el catálogo y proponer el sistema de compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos para su aprobación por el Gobierno mediante real decreto (art. 10.3 LD)⁵¹, con la principal pretensión de evitar la aparición de divergencias autonómicas en este segundo nivel de protección⁵².

Igualmente, en los convenios se han venido determinando las obligaciones asumidas por cada una de las partes (AGE y Administración autonómica) para la financiación de los servicios y prestaciones del Sistema, teniendo en cuenta, como se ha indicado, las características concretas de cada comunidad autónoma en función de la población potencialmente dependiente (los prime-

⁴⁸ Así se especifica en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de julio de 2011 por el que se actualizan las variables previstas en el Marco de Cooperación Interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación durante 2010-2013 del nivel acordado (BOE, núm. 148, de 22 de julio de 2011), apartado IV. 5.

⁴⁹ En este sentido, la disposición transitoria primera de la LD prevé que «durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015, y para favorecer la implantación progresiva del Sistema, la Administración General del Estado establecerá 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».

⁵⁰ Dichos convenios se adoptaron en todas las comunidades autónomas con carácter anual [excepto Ceuta (para el ejercicio 2011, Resolución de 10 de mayo) y Melilla]. Para el ejercicio 2007, por Resolución de 4 de abril de 2008 (BOE de 22 de abril); para el ejercicio 2008, por Resolución de 25 de marzo de 2009 (BOE de 13 de abril); para el ejercicio 2009, por Resolución de 7 de enero de 2010 (BOE de 8 de febrero); para el ejercicio 2010, por Resolución de 10 de febrero de 2011 (BOE de 14 de marzo); y para el ejercicio 2011, por Resolución de 23 de febrero de 2012 (BOE de 26 de abril).

⁵¹ En cumplimiento de dicho precepto, el 9 de mayo de 2007 el Consejo Territorial adopta el Acuerdo sobre criterios para la intensidad de protección de los servicios, la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, incorporándose su contenido al Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley de Dependencia (BOE de 9 de junio de 2007). Con posterioridad, es modificado por el Acuerdo de 22 de diciembre de 2010, incorporándose en el Real Decreto 570/2011, de 20 de abril (BOE de 11 de mayo)

⁵² CAVAS MARTÍNEZ, F.: «Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia», *op. cit.*, pág. 18.

ros años) y la población dependiente ya evaluada (los años posteriores)⁵³, la dispersión geográfica, la insularidad, emigrantes retornados y otros factores, con el objeto de respetar el principio de equidad en la distribución territorial de los recursos económicos (arts. 10.4 y 32.3 LD)⁵⁴. Para ello, debe tenerse en cuenta que la aportación de la comunidad autónoma en cuestión será, para cada año, al menos igual a la de la AGE, es decir, a la suma del nivel mínimo de protección más la aportación que el Estado destine al nivel acordado (art. 32.3 LD), por lo que será obligado que los convenios también recojan las aportaciones del Estado derivadas del nivel mínimo de protección garantizado (art. 10.4 LD)⁵⁵.

A tal efecto, el **Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio**, establece el procedimiento para realizar la verificación de la materialización de la aportación financiera de las comunidades autónomas al SAAD, que se encuentra prevista en el artículo 32.3, párrafo segundo, de la LD. Asimismo, el **Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre**, determina en su artículo 6 que por medio de certificación anual, cada comunidad autónoma acreditará su aportación para la financiación del SAAD.

⁵³ Durante los primeros años de aplicación de la ley la variable relativa a la población dependiente no se obtuvo del número real de dependientes reconocidos en exclusiva, sino que también se le otorgaba un peso importante (que progresivamente ha ido disminuyendo) a la población potencialmente dependiente (estimada). Esta circunstancia ha provocado que el sistema de financiación no se ajuste a las peculiaridades reales de la población dependiente, provocando que algunas comunidades autónomas hayan tendido déficit de protección, mientras que otras han sido excedentarias. Vid. CORREA GÓMEZ, M.; MONTERO GRANADOS, R. y JIMÉNEZ AGUILERA, J. D.: «Valoración de inequidad en el nivel acordado de financiación de la Ley de dependencia», *Encuentro de Economía Pública*, 2011, pág. 3 (puede consultarse en <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3632273.pdf>).

⁵⁴ A este respecto, el Consejo Económico y Social advirtió que «en el momento de planificar los recursos así como de concretar el contenido del derecho a las condiciones de acceso al mismo, debería tomarse en consideración la circunstancia de que buena parte de las personas con problemas de autonomía personal o dependencia (en general personas con edad avanzada), reside en municipios rurales, cuyas peculiaridades socioeconómicas difieren notablemente de los núcleos urbanos y cuya dispersión geográfica genera graves dificultades de accesibilidad a los recursos sociales, por lo que junto con el volumen de población dependiente es necesario considerar su distribución en los distintos tipos de municipios y la dispersión de estos últimos, a fin de lograr el reparto equitativo de los recursos y la igualdad real en el acceso a los mismos». Dictamen 3/2006, sobre el anteproyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, pág. 9. Dicha advertencia ha sido tenida en cuenta en los diferentes acuerdos, pero hasta la fecha no se han conseguido los resultados esperados.

⁵⁵ Vid. CABEZA PEREIRO, J.: «Cuestiones sobre el seguro de dependencia», en Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AEISS): *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema*, Murcia: Laborum, 2006, pág. 508; AA. VV., 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*, Madrid: Thomson-Civitas, 2007, pág. 75-76; FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: «Aproximación al sistema para la autonomía y atención a la dependencia diseñado por la Ley», en AA. VV., SEMPERE NAVARRO, A. V. (dir.) y CHARRO BAENA, P. (coord.): *Comentario sistemático a la Ley de Dependencia. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y Normas Autonómicas*, Navarra: Thomson Aranzadi, 2008, pág. 232.

Y así ha sido, la financiación ha venido siendo asumida, respetando un cierto equilibrio⁵⁶, por ambas Administraciones, tal y como exige la LD, hasta el ejercicio 2010⁵⁷:

Coste nuevo neto	2010
Aporte Administración General del Estado	1.828.167.602
Aporte comunidades autónomas	1.738.424.709
Total	3.366.592.311

Todo ello, sin perjuicio de que el ente autonómico pudiese asumir mayor aportación que la financiación total aportada por el Estado⁵⁸.

Ahora bien, la consecuencia directa de esta financiación conjunta es que pese a que las comunidades autónomas no intervienen en el establecimiento del nivel de cobertura mínimo, la realidad es que un aumento en este nivel repercute directamente en un incremento en la aportación de las comunidades autónomas respecto al nivel acordado, por lo que huelga decir que las Administraciones autonómicas dejan de ser soberanas sobre la cantidad mínima que deben dedicar a prestaciones y servicios de dependencia si optan por desarrollar el nivel acordado⁵⁹.

⁵⁶ Los datos reflejan que la contribución de la AGE y de las comunidades autónomas al Sistema de dependencia ha venido siendo equilibrada. No obstante, de un análisis comparativo de las aportaciones realizadas por las distintas Administraciones se extraen algunas desviaciones. Es el caso, por ejemplo, de País Vasco, La Rioja y Andalucía donde el aporte autonómico es superior al realizado en su territorio por la AGE; en el otro extremo se sitúan algunas comunidades como Madrid, Comunidad Valenciana o Canarias, al realizar una aportación al sistema inferior a la efectuada por la AGE, una vez más, reflejo de los criterios políticos de Gobierno. *Vid. Informe del Gobierno para la evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia, op. cit., pág. 198.*

⁵⁷ Según los datos extraídos del *Informe del Gobierno para la evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 4 de noviembre de 2011, pág. 197. (Puede consultarse en http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/ie_2011_informeevaluacion.pdf), donde no se incluyen las cifras relativas a las cuotas de Seguridad Social de las personas cuidadoras no profesionales cuyo pago es asumido por la AGE. En dicho caso, la aportación financiera de la AGE aumentaría proporcionalmente.

⁵⁸ ROQUETA BUI, R.: *El sistema para la autonomía y atención a la dependencia. Encuentros y desencuentros*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009, pág. 20.

⁵⁹ AA. VV., MONTOYA MELGAR, A (dir.): *La Protección de las Personas Dependientes. Comentario a la Ley 39/2006, op. cit., pág. 76.* En el mismo sentido, DIEZ SASTRE, S.: «La Ley de dependencia en el sistema constitucional de reparto competencial entre el Estado y las comunidades autónomas. En especial, la prohibición de administración mixta», en AA. VV., RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.^a y DÍAZ SASTRE, S. (coords.): *La administración de la Ley de Dependencia*, Madrid: Marcial Pons, 2012, págs. 38-41, considera que «la libertad de las comunidades autónomas para negociar Convenios es prácticamente inexistente, no solo porque su aportación a la financiación de las prestaciones previstas para este nivel deban coincidir con las efectuadas por el Estado, sino también porque los convenios deben ajustarse a las determinaciones del marco de cooperación interadministrativa desarrollado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD».

Otra cuestión sería que las comunidades autónomas no llegaran a un acuerdo con la AGE para ampliar el nivel básico de protección y decidieran actuar con una mayor libertad en el diseño de unas prestaciones y servicios menos condicionadas por las decisiones del Gobierno, a través del tercer nivel de protección⁶⁰. Sin embargo, no ha sido así, las previsiones formuladas en los comicios de la LD se han cumplido, todas las comunidades autónomas han concertado convenios bilaterales con el Estado⁶¹.

Por sus peculiaridades, las ciudades de Ceuta y Melilla no se rigen por lo hasta ahora explicado, sino que el nivel acordado se restringe a los acuerdos suscritos entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y estas ciudades, respecto a los centros y servicios del SAAD⁶², la colaboración en la gestión y financiación de los mismos (disp. adic. única, apdo. 2 RD 614/2007)⁶³.

Lo cierto es que el sistema de financiación, así configurado por la LD, se ha visto desbordado en un entorno de crisis económica sin precedentes que, traducida en recortes presupuestarios, sitúa a la sostenibilidad del sistema en una situación de grave riesgo. Una muestra evidente de ello la encontramos en la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales para el año 2012

⁶⁰ AA. VV., MONTROYA MELGAR, A. (dir.): *La Protección de las Personas Dependientes. Comentario a la Ley 39/2006*, op. cit., pág. 76; en el mismo sentido, FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: «Aproximación al sistema para la autonomía y atención a la dependencia diseñado por la Ley», en AA. VV., Sempere Navarro, A. V. (dir.) y Charro Baena, P. (coord.), op. cit., pág. 236.

⁶¹ Así lo pronosticaban numerosos autores entre los que se encuentran, ROQUETA BUJ, R.: «El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia», en AA. VV., ROQUETA BUJ, R. (coord.), cit., págs. 74 y 75, donde se indica que «resultaría llamativo que las Comunidades Autónomas renunciaran a un acuerdo con la Administración General del Estado para mejorar el nivel básico puesto que todas ellas tienen previstas la atención de personas mayores y con discapacidad, y si esto es así, tan solo dispondrían para mejorar las prestaciones y servicios destinados a las personas en situación de dependencia, de sus propios recursos, que podrían formar, eso sí, parte del nivel adicional de protección siendo su diseño y financiación a cargo exclusivo de las comunidades autónomas»; en la misma línea argumental, FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: «El sistema integral de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia diseñado por la Ley», en AA. VV., SEMPERE NAVARRO, A. V. (dir.) y CHARRO BAENA, P. (coord.), op. cit., pág. 231, entendía que, de no haber sido así, «se hubieran privado las Comunidades Autónomas de participar en el establecimiento de los objetivos, medios y recursos y, en definitiva, de los términos de aplicación concreta de los servicios y prestaciones en su territorio, y lo que es más importante, de la financiación para sufragar este segundo nivel».

⁶² La disposición transitoria tercera de la Orden TAS/2455/2007, de 7 de agosto (modificada por la Orden ESD/480/2009, de 13 de febrero), estableció «la cooperación en el marco del Acuerdo de 2 de febrero de 2007 por el que se adoptan medidas para la mejora del autogobierno de las Ciudades de Ceuta y de Melilla y el desarrollo de diferentes instrumentos de cooperación con la Administración General del Estado». Una consecuencia directa de ello han sido las publicaciones de los Reales Decretos 1289/2007, de 28 de septiembre, 1489/2009, de 26 de septiembre y 1602/2010, de 26 de noviembre por los que se regula la concesión de subvenciones a favor de las Ciudades de Ceuta y Melilla, para la realización de programas de actividades para personas mayores y personas en situación de dependencia, con cargo al Presupuesto de Gastos y Dotaciones del IMSERSO.

⁶³ Para un detallado análisis *vid.* FERNÁNDEZ ORRICO, F. J.: «Aproximación al sistema para la autonomía y atención a la dependencia diseñado por la Ley», en AA. VV., Sempere Navarro, A. V. (dir.) y Charro Baena, P. (coord.), op. cit., págs. 237- 241.

(Ley 2/2012, de 29 de junio), a partir de la cual se suspende durante todo el año 2012 la posibilidad de realizar convenios entre el Estado y las comunidades autónomas para determinar la financiación del nivel intermedio. Dicho periodo suspensivo se amplía dos años más con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (Ley 17/2012, de 27 de diciembre), y para el año 2014 (Ley 22/2013, de 23 de diciembre), desapareciendo la partida presupuestaria correspondiente a la financiación del nivel acordado por parte de la AGE. Por lo tanto, el Estado solo contribuirá a la financiación del Sistema de dependencia con la cuantía correspondiente al nivel mínimo garantizado por el Estado que, como se ha visto, ha sido notablemente reducida, recayendo sobre las comunidades autónomas el esfuerzo y responsabilidad de aumentar su aportación al sistema si desean mantener el mismo nivel prestacional, asumiendo en exclusiva el coste de prestaciones que con anterioridad era compartido con el Estado⁶⁴.

Las modificaciones introducidas por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de los tres últimos años son contrarias a lo que se proponía en el Informe de Gobierno para la evaluación de la LD de 2011, donde se pone de manifiesto la necesidad de que las Administraciones públicas incrementen sus aportaciones para conseguir la sostenibilidad económica y financiera del SAAD⁶⁵.

Tras los últimos cambios introducidos, la sostenibilidad del sistema es uno de los aspectos que más preocupa actualmente, pues la financiación es claramente insuficiente y la situación actual de crisis financiera y económica no vislumbra un cambio de dirección a corto-medio plazo.

4. NIVEL DE PROTECCIÓN ADICIONAL QUE PUEDE ESTABLECER CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Se trata del nivel de protección que puede establecer cada comunidad autónoma con carácter adicional. Y es que existe la posibilidad de que las comunidades autónomas definan, con cargo a sus propios presupuestos, un nivel de protección adicional al fijado por la AGE y al acordado entre esta y cada comunidad autónoma, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas (art. 11.2 LD).

⁶⁴ GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «La crisis del sistema y las medidas económicas y legales adoptadas para abordarla», en AA. VV., González Ortega, S. (dir.), *La aplicación de la Ley de dependencia en España*, Madrid: CES, 2013, págs. 11 y 12; Colás Neila, E.: «La financiación del sistema de autonomía y atención a la dependencia», en AA. VV., González Ortega, S. (dir.), *op. cit.*, pág. 104.

⁶⁵ A este respecto, el informe publicado en mayo de 2012 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que los derechos económicos, sociales y culturales no son rescindibles en épocas de crisis económica. Con anterioridad, el Consejo de Derechos Humanos fue más allá al advertir a los Estados de que las crisis económicas y financieras mundiales no disminuyen la responsabilidad de las autoridades nacionales y la comunidad internacional en la realización de los derechos humanos, ya que los principios de derechos humanos son los que deben guiar cualquier estrategia de recuperación para hacer frente a una recesión económica.

Ello significa que la protección mínima como primer nivel deberá ser la misma en todo el territorio nacional, sobre todo por ser financiada por el Estado. El segundo nivel dependerá de los convenios acordados entre el Estado y las comunidades autónomas y, en último lugar, el tercer nivel de protección queda en manos exclusivamente de cada comunidad autónoma, con la peculiaridad de que será financiado con cargo exclusivo a sus presupuestos, lo que le permitirá tener un mayor margen de actuación e independencia para adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren oportunas⁶⁶.

Sin embargo, este nivel adicional no se ha puesto en marcha con carácter general y, en el contexto económico actual, las comunidades autónomas difícilmente dispondrán de recursos para ampliar la protección a través de este tercer nivel de financiación ya que están encontrando serias dificultades para la consecución de los niveles anteriores.

Este sistema de financiación público se completa con las aportaciones del beneficiario en función del tipo, coste del servicio y de la capacidad económica de la persona beneficiaria en los términos que a continuación se analizan.

5. LA PARTICIPACIÓN DEL BENEFICIARIO. EL LLAMADO COPAGO

En los últimos tiempos, el copago se ha establecido como un elemento recurrente en la financiación de los servicios de protección social⁶⁷. En materia de dependencia, el artículo 33 de la **LD** así lo prevé, al regular la participación de las personas beneficiarias en el coste de las prestaciones, tratándose de uno de los aspectos más criticados de la ley. Se suma a esta crítica la enorme imprecisión con la que la ley regula esta materia limitándose a señalar que:

La aportación del beneficiario variará atendiendo a tres criterios: tipo de prestación, coste del servicio y capacidad económica personal (art. 33.1). Con respecto a esta última, en su artículo 14.7 indica que se determinará en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD, en atención a la renta y al patrimonio del solicitante y en la consideración de este último debe tenerse en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta.

Los criterios de aplicación se fijarán igualmente por el Consejo Territorial y se desarrollarán en los convenios suscritos por la AGE y cada comunidad autónoma. La **LD** tan solo especifi-

⁶⁶ Vid. **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.

⁶⁷ AA. VV., Sempere Navarro, A. V. (dir.) y Charro Baena, P. (coord.): *Comentario sistemático a la Ley de Dependencia. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y Normas Autonómicas*, Navarra: Thomson Aranzadi, 2008, pág. 269.

ca que para la fijación de la participación del beneficiario se deberá tener en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros (art. 33.3), así como que ningún ciudadano podrá permanecer fuera de la cobertura del SAAD por no disponer de recursos económicos (art. 33.4).

Por lo tanto, la precisión de los criterios generales que permitan regular la participación del beneficiario en el coste del servicio se remiten al Consejo Territorial que, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.2 d), alcanzó el [Acuerdo de 27 de noviembre de 2008](#) sobre determinación de la capacidad económica de las personas beneficiarias así como los criterios de participación de estos en los costes del SAAD⁶⁸, modificado posteriormente por el [Acuerdo de 10 de julio de 2012](#)⁶⁹.

A través de este segundo acuerdo se introducen modificaciones sustanciales en el modelo de copago acordado previamente con la finalidad de garantizar el principio de igualdad en esta materia y de mejorar el SAAD en su conjunto.

Si el primer acuerdo ([Resolución de 2 de diciembre de 2008](#)) dejaba amplia libertad a las comunidades autónomas para que definieran su propio modelo de copago, el segundo acuerdo ([Resolución de 13 de julio de 2012](#)), como se verá, delimita hasta el extremo la actuación de las mismas, al precisar de forma rigurosa los diferentes elementos que configuran el copago.

No obstante, cabe advertir que la participación económica del beneficiario en el coste de las prestaciones todavía no ha sido implantada por el Estado mediante disposición general, por lo tanto, es nula toda la normativa autonómica aprobada en desarrollo del Acuerdo del Consejo Territorial de 2012 en relación con los criterios de participación del beneficiario en el coste del sistema. Así lo ha determinado la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional⁷⁰, el Tribunal Supremo⁷¹ y la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana⁷².

⁶⁸ [Resolución de 2 de diciembre de 2008](#), de la Secretaría de Estado y Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD, sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de este en las prestaciones del SAAD (BOE núm. 303, de 17 de diciembre).

⁶⁹ [Resolución de 13 de julio de 2012](#), de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOE núm. 185, de 3 de agosto).

⁷⁰ Sentencia de 25 de febrero de 2011 (rec. núm. 90/2009).

⁷¹ Sentencia de 3 de noviembre de 2011.

⁷² Sentencia núm. 107/2014, de 13 de marzo de 2014.

5.1. LA DETERMINACIÓN DE LA CAPACIDAD ECONÓMICA DE LOS BENEFICIARIOS TRAS LAS ÚLTIMAS MODIFICACIONES

- Respecto a los criterios para la determinación de la *renta* se reafirma lo establecido en la normativa anterior, con la introducción de un único cambio relativo a la exención de la ayudas económicas concedidas en el marco del programa de violencia de género como renta en la determinación de la capacidad económica.
- Ahora bien, con respecto al *patrimonio* se clarifican algunos conceptos que ayudan a valorarlo. Así, establece que el valor a computar será el valor catastral de la vivienda o, en su defecto, el valor escriturado, con aplicación de los mínimos exentos por vivienda habitual establecidos por la normativa del Impuesto sobre el Patrimonio⁷³.

5.2. IMPORTANTE CONCRECIÓN DE LOS CRITERIOS QUE DETERMINAN LA PARTICIPACIÓN ECONÓMICA DEL USUARIO

Es aquí donde residen la mayoría de las modificaciones introducidas por la [Resolución de 13 de julio de 2012](#) con el objeto de homogeneizar los criterios para determinar la participación económica del usuario al mismo tiempo que se aumenta dicha aportación. Debe tenerse en cuenta que la configuración de este «nuevo» modelo de copago se enmarca en los objetivos de reducción de gastos y de sostenibilidad económica incluidos en el [Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio](#), lo cual queda reflejado en cada una de las medidas que a continuación se abordan.

- La determinación de la participación económica de la persona beneficiaria se realiza mediante la aplicación de *fórmulas matemáticas* que garantizan la progresividad en la participación en función de la capacidad económica, con la excepción del servicio de teleasistencia⁷⁴. Si la cuantía resultante es negativa, la persona beneficiaria no participará en el coste del servicio de atención residencial, en cambio, en el servicio de ayuda a domicilio se introduce una cuota mínima a pagar de 20 euros al mes cuando el resultado de aplicar el gravamen resulte negativo o inferior a dicha cantidad.

⁷³ Vid. un análisis de los diferentes problemas que origina la determinación de patrimonio en MONTSERRAT CODORNIU, J. y MONTEJO SARRIAS, I.: «El copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: análisis de las medidas introducidas por la Resolución de 13 de julio de 2012», *Actas de la Dependencia*, núm. 6, 2012, págs. 83-84 y 91-97.

⁷⁴ En este caso, el beneficiario participará en el coste de este servicio según su capacidad económica y de conformidad con los siguientes intervalos: si su capacidad económica es inferior al IPREM mensual no participará; si está entre el IPREM mensual y el 1,5 del IPREM mensual, la participación será del 50%; y si es mayor al 1,5 del IPREM mensual la participación será del 90%.

- El beneficiario no participará en el coste del servicio de centro de día y de noche ni en las prestaciones económicas cuando su capacidad económica personal sea igual o inferior al IPREM mensual.
- Aumenta el tope de la cuota a pagar, de forma que el límite del 90%, que antes era solo en el servicio residencial, ahora se aplica a todos los servicios y prestaciones económicas⁷⁵.
- Otra novedad introducida en la resolución es la fijación del importe garantizado para gastos personales, que en el caso del servicio residencial es del 19% del IPREM mensual, aunque se permite que las comunidades autónomas establezcan cuantías inferiores. Sin embargo, en el caso de personas en situación de dependencia por razón de discapacidad, la cantidad mínima por gastos personales se incrementa a un 25%.
- Se establecen precios públicos idénticos en todo el territorio nacional. Así, se fija la referencia del coste del servicio residencial entre 1.100 y 1.600 euros, que podrá incrementarse hasta un 40% si el servicio implica mayor intensidad, atención o cuidados; en el caso del servicio de ayuda a domicilio el coste de referencia se fija en 14 euros por hora, para los servicios relacionados para la atención personal, y en 9 euros por hora para los relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar; el coste de referencia del servicio de centro de día y de noche será de 650 euros mensuales, que podrá ser incrementado hasta un 25%. Esto puede ocasionar un coste adicional para aquellas comunidades autónomas en las que los precios reales de las prestaciones concertadas sean superiores a los precios de referencia fijados por este acuerdo⁷⁶.

El análisis del modelo de copago de la dependencia establecido en la [LD](#) y desarrollado mediante el Acuerdo de 10 de julio de 2012 ([Resolución de 13 de julio de 2012](#)) muestra que es un modelo con dos objetivos claros, uno explícito y otro tácito.

El primero de ellos es el de conferir uniformidad en las cuotas a pagar con independencia de la ubicación del domicilio de la persona beneficiaria. Será cuestión de tiempo comprobar si tan ambicioso cometido llega a cumplirse, aunque no cabe duda de que los rígidos criterios fija-

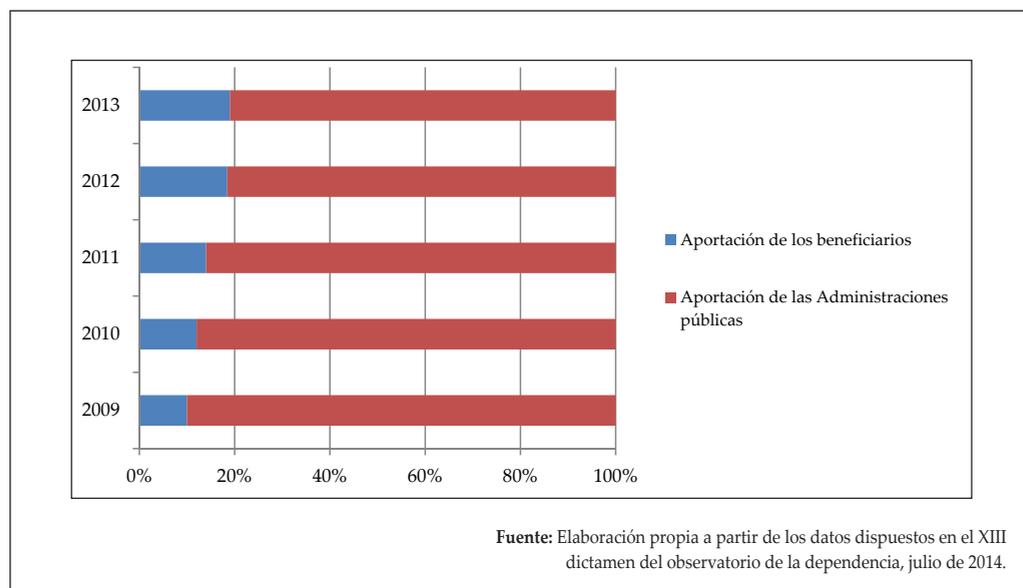
⁷⁵ Esto implica un cambio cuantitativo importante que no afecta a todas las prestaciones por igual. En los servicios no institucionalizados –centro de día y ayuda a domicilio– el tope se eleva del 65 al 90%. Es en las prestaciones económicas donde se produce una mayor elevación del tope: en la prestación económica de cuidados en el entorno familiar pasa del 25 al 90% y en la de la prestación vinculada, así como la prestación de asistencia personal, el salto ha sido del 40 al 90%.

⁷⁶ En este sentido, MONTSERRAT CODORNIU, J. y MONTEJO SARRIAS, I.: «El copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia», *op. cit.*, pág. 86.

dos por la última resolución, que poco margen de actuación dejan a las comunidades autónomas, contribuirán a su consecución.

En cambio, ya se puede confirmar la operatividad de su segundo objetivo, el recaudatorio. Es una realidad compartida por todo el territorio nacional que, en materia de dependencia, la aportación de los beneficiarios al Sistema, lejos de disminuir ha ido aumentando año tras año a medida que se reduce la aportación de las Administraciones públicas, así se comprueba en la siguiente gráfica⁷⁷.

Aportación de los beneficiarios



La aplicación de los criterios para la determinación del copago establecidos en la [Resolución de 13 de julio de 2012](#) no solo continúa en esta dirección sino que implica un importante incremento en la cuantía de los copagos, de forma que la recaudación media pasa a ser del 50 % del coste de las prestaciones aproximadamente⁷⁸.

⁷⁷ En el año 2009 la aportación de los usuarios representaba un 10% de la financiación total del sistema de dependencia (con 387,4 millones de euros anuales); en 2010, representó el 12% (676,08 millones de euros); en 2011, el 14% (con 912,38 millones de euros); y en 2012 representó el 16% de la financiación total con la aportación de 1.051,2 millones de euros anuales. Datos obtenidos del X Dictamen del observatorio de la dependencia, *Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, enero de 2013. (Puede consultarse en <http://www.directoresociales.com/images/x%20dictamen%20.pdf>).

⁷⁸ Vid. una exposición demostrativa en MONTSERRAT CODORNIU, J. y MONTEJO SARRIAS, I.: «El copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia», *op. cit.*, pág. 86.

Además, se les reconoce a las comunidades autónomas la posibilidad de establecer una mayor aportación del beneficiario en el coste de las prestaciones, opción que no será descartada por las comunidades autónomas debido a la disminución de la recaudación por la reducción de las cuantías aportadas por la AGE al Sistema de dependencia⁷⁹.

Reducir el gasto público aumentando la aportación de los usuarios, de forma que financien una gran parte del coste de las prestaciones, puede repercutir negativamente en la demanda de las prestaciones y especialmente en la de aquellas personas que dispongan de pocos recursos para hacer frente a una aportación que en la mayoría de los casos llega al 50 % del coste total y en otras incluso los sobrepasa. Ello supone la introducción de un factor claramente diferenciador y, en términos generales, la disminución en la protección de las personas en situación de dependencia.

6. REFLEXIÓN FINAL

La protección social de las personas en situación de dependencia genera un coste muy elevado que, en los primeros años de implantación de la [Ley 39/2006](#), se ha venido atendiendo rigurosamente pero que en los últimos años ha sido desatendido por la situación económica y financiera del país y por las medidas adoptadas por el Gobierno.

Concretamente, la [Ley 2/2012, de 29 de junio](#), de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, deja en suspensión el nivel intermedio de financiación, acordado entre la AGE y las comunidades autónomas, suspensión que se ha seguido manteniendo en los Presupuestos Generales del Estado para los años 2013 y 2014, lo que implica que durante estos tres años el Estado tan solo se limitará a garantizar la financiación del nivel mínimo, por otro lado, notablemente reducido.

A todo ello hay que añadir los importantes cambios introducidos por la [Resolución de 13 de julio de 2012](#) en los criterios sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones, que permite fácilmente constatar como a medida que se reduce la aportación de la AGE, se incrementa de forma destacada la participación de los beneficiarios en los costes del Sistema, ante la imposibilidad de las comunidades autónomas de hacer frente, en solitario, a los mismos.

Se trata de medidas fácilmente pronosticables porque desde un principio la implantación del Sistema se ha venido caracterizando por una financiación insuficiente, provocada por el desbordamiento de las previsiones iniciales sobre el número de beneficiarios, lo que, junto a una

⁷⁹ No cabe duda de que cualquier disminución de la recaudación ya sea por los ingresos de la AGE o del usuario origina una mayor carga financiera para las comunidades autónomas que actualmente se están viendo desbordadas tras las medidas introducidas por el [Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio](#) y por las últimas leyes de Presupuestos Generales del Estado.

profunda recesión económica y a las respuestas que a la misma se le están dando desde opciones políticas neoliberales, que destruyen a su paso nuestro estado de bienestar, está provocando la paralización de un sistema aún por consolidar, la derogación implícita de una ley muy esperada.

En este contexto, debe tenerse presente que ante una recesión económica, en la que se predica austeridad, la protección de los derechos sociales debe ser aún mayor por la fuerte amenaza a la que se ven expuestos, solo así se garantizará una recuperación integradora y sostenible.

En esta línea, los cambios que se emprendan, por otro lado más que necesarios, deberían dirigirse al rediseño del sistema, sentando unas bases más sólidas, que permitan su fortalecimiento y que lo doten de la coherencia de la cual ha adolecido hasta el momento, haciéndolo, al mismo tiempo, más sostenible económicamente. Para ello, será necesario apostar por las prestaciones de servicios, potenciar la fiscalización y control económico-financiero y analizar la utilización de los fondos destinados al desarrollo de la LD por parte de las comunidades autónomas.

Ante la certeza de que un mayor aporte financiero por parte de las Administraciones tardará en llegar, los esfuerzos deben concentrarse en conseguir la excelencia en la gestión, organización, administración y coordinación de todos los organismos, personas y recursos implicados en el funcionamiento, desarrollo y consolidación de este complejo sistema.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0