



**LEY DE DEPENDENCIA.
UN ANÁLISIS ECONOMICO**

Trabajo Fin de Grado
**CURSO PUENTE DE RELACIONES
LABORALES Y RECURSOS HUMANOS**

Autora: Josefa Segovia Serrano

Septiembre 2016

Vº Bº Tutor:

Fdo. Luis Jesús Belmonte Ureña

RESUMEN

El presente trabajo de fin de grado se centra en la evolución y desarrollo de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE 15 de Diciembre de 2006), Ley de Dependencia en adelante, cuyo objeto básico se centra en hacer efectivo el derecho subjetivo de ciudadanía¹ en el acceso en condiciones de igualdad a la acción protectora, configurando un marco de prestaciones y de servicios bajo la denominación de Sistema para la Autonomía y Atención a las personas en situación de dependencia, el SAAD.

Con el presente trabajo, titulado “Ley de Dependencia. Un análisis Económico”, se pretende ofrecer una visión, en conjunto, de la implantación y desarrollo de esta norma de referencia. Sin embargo, no se ha renunciado a presentar una valoración cuantitativa de los efectos que esta Ley ha tenido sobre los dependientes, por lo que, desde el punto de vista metodológico, se aportan datos objetivos, hasta diciembre de 2015. Son los últimos datos publicados y definitivos en la evaluación periódica que se hace del SAAD, a la fecha de finalización de este trabajo de fin de grado.

Con respecto a su implantación, en este trabajo se presenta una breve reseña del proceso de *construcción* y puesta en marcha del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) y la Red de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas, como respuesta a la cooperación y colaboración que conforman la base y desarrollo del sistema que crea la Ley, para garantizar el acceso universal en condiciones de igualdad en todo el territorio del Estado.

En cuanto a su grado de desarrollo, desde el punto de vista de la atención a las personas dependientes en el ámbito “*prestacional*” que contempla la Ley, la gestión de la de-

¹ *Artículo 1. Objeto de la Ley.*

1. La presente Ley 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, en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español.

pendencia se realiza por cada Administración Pública, desde la entrada al sistema por parte del usuario o beneficiario, normalmente, a través de su administración más cercana (el Ayuntamiento de su municipio), hasta la resolución del expediente con el reconocimiento de grado de dependencia correspondiente por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

Esquemáticamente, el trabajo se estructura en los siguientes puntos:

- Aspectos Sociales, Económicos y demográficos de la Ley de Dependencia.

Como no puede ser de otra forma, el trabajo se inicia con una referencia a uno de los factores base que sirven de fundamento y justificación de la Ley, es decir, el envejecimiento de la población y la probabilidad de necesitar ayudas, de diversa tipología, a partir de determinada edad. En este sentido, el “factor edad” de la población española o población potencialmente dependiente en el futuro, será una variable a tener muy en cuenta, no sólo en España, sino en casi todos los países desarrollados. Es por ello que se hace una referencia a la evolución y proyección del envejecimiento, al tiempo que también se proyecta la problemática que supondrá la evolución del “factor de discapacidad”, que ya de por sí es otra parte del fundamento de esta Ley.

- El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

En este punto se ha intentado hacer un exposición del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, su configuración legal, sus órganos y la articulación de todo el catalogo de prestaciones y servicios que establece la Ley de Dependencia como acción protectora del Sistema.

- La Financiación del sistema de la dependencia.

Es una exposición de los distintos niveles de financiación pública, así como un breve análisis de la participación de los beneficiarios en la financiación de los recursos del sistema: Copago. Así, también se ha hecho referencia al papel del seguro privado para situaciones de dependencia, su grado de cobertura y su extensión actualmente.

- La Dependencia y la Crisis.

A través de este epígrafe se hace un recorrido sobre la situación actual del SAAD con ocasión de la crisis económica que ha impactado de lleno en la estructura financiera de

dicho sistema, con la adopción de una batería de medidas legislativas que han venido a reformar de arriba abajo la anterior concepción de la acción protectora contenida en la Ley de Dependencia, incidiendo de forma directa en los Cuidados informales, los que se prestan en el entorno familiar del beneficiario y que han venido a suponer una reducción notoria a favor de los servicios de atención residencial y a través de prestaciones que aseguren la atención por alguna entidad prestadora de servicios.

- Conclusiones

En el apartado de conclusiones he intentado manifestar la impresión personal sobre el sistema de la dependencia, su reforma y su deriva actual.

ÍNDICE

1.- INTRODUCCIÓN.....	6
2.-ASPECTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DE LA LEY DE DEPENDENCIA.....	9
2.1.- DEMOGRAFIA Y DISCAPACIDAD.....	9
2.2. ASPECTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS.....	14
2.2.1- Prestaciones y Grados.....	18
2.2.2-Empleo:.....	23
3.-EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD).....	25
3.1.- El SAAD.....	25
3.2. – CATALOGO DE SERVICIOS DEL SAAD.....	27
3.2.1- Servicios.....	27
3.2.2- Económicas.....	28
4.- LA FINANCIACION DEL SISTEMA.....	33
5.- LA DEPENDENCIA Y LA CRISIS.....	433
6.- CONCLUSIONES.....	50
7.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	52
7.1 REFERENCIAS LEGISLACION.....	54

1.- INTRODUCCIÓN

La Dependencia, como situación en la que puede encontrarse cualquier persona ya por su edad o por padecer algún tipo de discapacidad, es considerada como un riesgo social susceptible de ser protegido por las políticas públicas. Así lo considera la Recomendación nº(98) 9 del Comité de Ministros de los países miembros de la UE, relativa a la dependencia, de 18 de Septiembre de 1998, en el Anexo a la Recomendación contiene la definición de la dependencia que ha sido consensuada por la mayoría de los expertos en el tema: *“La dependencia es un estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria”*. Además, contiene recomendaciones para que dicho tema entre en la agenda política como situación a proteger por el Estado, introduciendo además entre las medidas a favor de los dependientes, aquellas encaminadas a favorecer la permanencia del dependiente en su domicilio con el amparo de prestación correspondiente.

Esta recomendación viene a poner de manifiesto la necesidad de articular un sistema de protección ante situaciones de necesidad que puedan darse dada la evolución creciente de la población mayor en toda la Unión Europea. En España la protección de este tipo de situaciones vino de la mano de 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, conocida como Ley de Dependencia, configura un sistema (el SAAD) eje de la protección a la dependencia basado en la colaboración y cooperación con las distintas administraciones públicas, estructurado en el marco de las competencias exclusivas que el art.149.1.1º de la Constitución Española que reserva al Estado *sobre “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales”*, así como al marco de competencias exclusivas que pueden asumir las Comunidades Autónomas por expresa disposición de la Constitución Española de 1978, en su artículo 148.20 “Asistencia social”.

El 1 de enero de 2007 con la entrada en vigor de la Ley de Dependencia², se inicia la configuración de un sistema de servicios sociales que supone uno de los principales retos de la política social de un país desarrollado como es el nuestro, en consonancia con los países del entorno de la Unión Europea, en los que ya se viene desarrollando un sistema de cuidados de larga duración similar al finalmente adoptado por España.

Se trata por tanto, de atender las necesidades de aquellas personas que requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria (Atendiendo a la Exposición de Motivos de la propia Ley), que encontrándose en especial situación de vulnerabilidad requieren ser ayudados para desarrollar aquellas actividades diarias mas elementales, con la finalidad de lograr que alcancen una mayor autonomía personal y un ejercicio pleno de sus derechos de ciudadanía.

El objetivo fundamental que pretende este trabajo de fin de grado, desde la necesaria implantación de una Ley que vino a configurar un sistema nacional de dependencia, completando así el marco de servicios sociales existente hasta el momento en cada una de las CCAA, consiste en dar a conocer el grado de desarrollo del SAAD en todo el territorio del Estado.

Así pues, a partir de aquí, la estructura que sigue este trabajo, se centra en los siguientes puntos:

Un **primer epígrafe** (se identifica con el número dos) dedicado a los factores que sirven de base y fundamento a la propia Ley, como son **los aspectos sociales, económicos y demográficos de la Ley de dependencia**, con los siguientes subepígrafes:

1.- Demografía y Discapacidad, en el que se ha intentado conseguir un panorama cercano al real a partir del reflejo de los datos contenidos en el SAAD, sobre envejecimiento de la población española así como datos también referidos a la discapacidad, y las proyecciones a futuro de las características y perfiles de la población potencialmente dependiente, la que en algún momento de su vida tendrá o será candidata a alguno de los grados de dependencia que contempla la Ley.

² Coloquialmente conocida como Ley de Dependencia, se trata de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

2.- Aspectos Sociales y Económicos de la Ley, un contenido basado en el comportamiento de los futuros usuarios del sistema, desde el inicio del procedimiento de calificación con la solicitud, seguido de la valoración hasta el reconocimiento de la calificación en alguno de los grados y la consecuente prestación otorgada, datos globales por ámbito de Comunidad Autónoma. Así mismo se ha cerrado el epígrafe haciendo referencia a otro factor ligado a la implantación de esta Ley como es el empleo en el sector de la dependencia.

El segundo epígrafe (se identifica con el número 3 de este trabajo), El Sistema para la Autonomía y Atención la Dependencia, gira en torno al sistema nacional de dependencia, creado por la Ley, su estructura, funcionamiento y su finalidad. Se estructura en dos subepígrafes:

1- El SAAD, donde se hace una exposición breve sobre su creación, su funcionamiento y sus objetivos y finalidad, así como referencia a los órganos que lo integran.

2.- El Catalogo de prestaciones y servicios de la Ley en el que se trata de hacer un análisis de su incidencia en los beneficiarios y usuarios desde que son reconocidos como dependientes en alguno de los grados que contempla la norma, su evolución y su implantación en la población dependiente, datos que están referidos a población total y al ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma.

El tercer epígrafe (identificado con el número cuatro) dedicado a la Financiación del Sistema de la Dependencia, donde se hace mención a los niveles de financiación que establece la Ley, el reparto competencial de la gestión económica de la Red de Servicios Sociales y su repercusión tanto en las prestaciones económicas como en los servicios que reciben finalmente los beneficiarios.

El Cuarto epígrafe (identificado con el ordinal 5) dedicado a la incidencia de la crisis económica en el sistema de la dependencia: Dependencia y Crisis. En este epígrafe he tratado de referenciar como ha afectado la crisis económica al desarrollo de la Ley y el cambio o modificación a pocos años de su puesta en marcha, que ha supuesto la falta de financiación pública por los recortes llevados a cabo justificados por el ejecutivo de turno en la exigencia de corrección del déficit público. Dichos recortes, a los que se hace alusión en el epígrafe, han supuesto una configuración diferente del sistema de protección que la Ley dispuso en 2006.

El Quinto punto (identificado con el ordinal 6), dedicado a las conclusiones sobre el tema, en el que he manifestado mi impresión sobre La Ley de Dependencia, su gestión y su reforma.

2.-ASPECTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DE LA LEY DE DEPENDENCIA.

La decisión política de completar el Estado Social con la adopción, promulgación y puesta en marcha de la *Ley 39/2006 de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*³ (en adelante *Ley de Dependencia*), obedece a la necesidad de dar cumplimiento por una parte a los deberes constitucionales consagrados en los *artículos 49 y 50 de la CE*, y por otra dotar al sistema de servicios sociales existente hasta ese momento, como competencia exclusiva de las CCAA, de una normativa básica que garantice el acceso en igualdad de todos los usuarios con independencia del territorio de residencia.

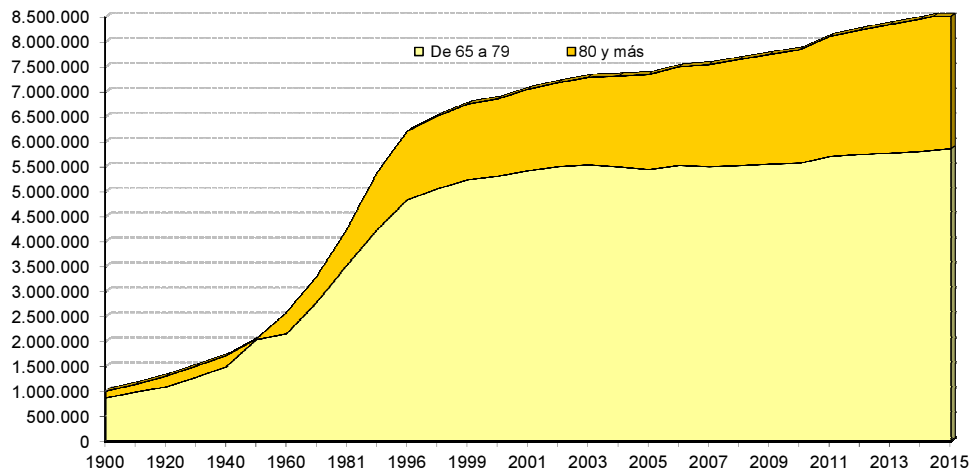
Si aquellas premisas son importantes no lo son menos las profundas transformaciones sociales debido al incremento imparable de factores demográficos como el envejecimiento, la esperanza de vida y la discapacidad, que hacen necesario articular un sistema sostenible que pueda dar cobertura a las necesidades personales que pueda ocasionar el estado de vejez o discapacidad pero también como no, la falta de recursos económicos de las personas afectadas por algún grado de dependencia para dotarse de algún recurso que le pueda servir de ayuda cuando le pueda sobrevenir un estado de necesidad, factores que ya vienen contemplados a través de los preceptos mencionados de la CE.

2.1.- DEMOGRAFIA Y DISCAPACIDAD

En España, los cambios demográficos y sociales están produciendo un incremento progresivo de la población en situación de dependencia. Por una parte, es necesario considerar el importante crecimiento de la población de más de 65 años, que se ha duplicado en los últimos 30 años, para pasar de 3,3 millones de personas en 1970 (un 9,7 por ciento de la población total) a más de 8,6 millones en 2015 (18,4 por ciento del total de la población). A ello hay que añadir el envejecimiento, fenómeno demográfico denominado «envejecimiento del envejecimiento», es decir, el aumento del colectivo de población con edad superior a 80 años, que se ha duplicado en sólo veinte años. Véase el gráfico.

³ *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. BOE N° 299 de 15/12/2006.*

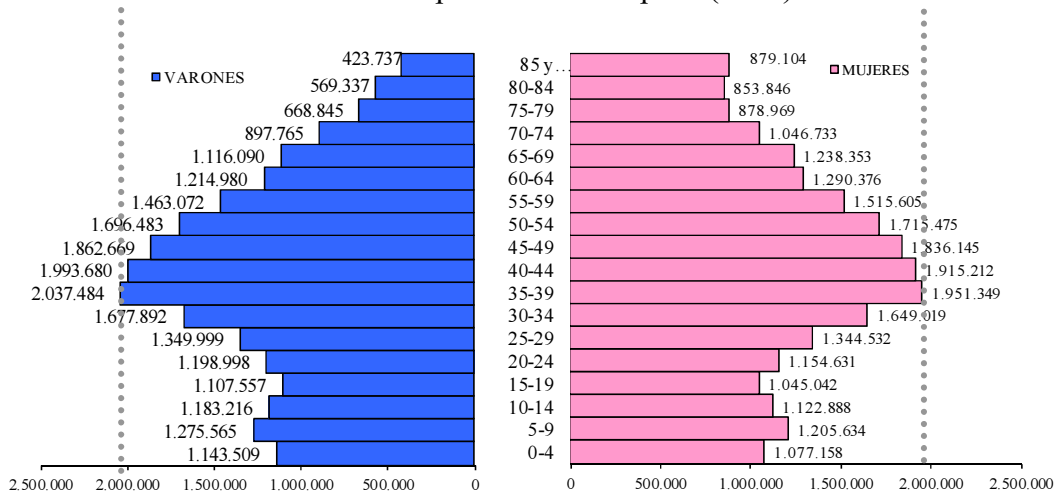
Grafico 1- Evolución de la población de edad avanzada en España (1900-2015)



Fuente: INE y elaboración propia.

El siguiente gráfico nos muestra la población mayor de 80 años en España por sexo y edad, en la que destaca la población femenina como la que presenta mayor número y tasa de supervivencia.

Gráfico 2. Pirámide de población en España (2015)



Fuente: datos – CSIC- INE y elaboración propia.

Según el informe del CSIC (2015)⁴, en España, sigue creciendo en mayor medida la proporción de octogenarios; ahora representan el 5,8% de toda la población (Padrón 2015).

⁴ envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos15.pdf

Consejo superior de investigaciones científicas (CSIC) Centro de Ciencias Humanas y Sociales. Envejecimiento en Red, Informe “Un Perfil de las personas Mayores en España”. Contiene las Referencias estadísticas del padrón 2015.

Según la proyección del INE, en 2061 habrá más de 16 millones de personas mayores un 8,7% del total. El sexo predominante en la vejez es el femenino. En 2015, se registraba un 33% más de mujeres (4.897.713) que de hombres (3.676.272).

La tendencia al envejecimiento de la población tanto en España, pero también en el resto de países del entorno, es constatable y así se ha puesto de manifiesto en los distintos trabajos que se han realizado al respecto como el que se muestra en la siguiente tabla extraída del trabajo del profesor Luis Belmonte Ureña, junto a otros, “*La sostenibilidad del Sistema de Pensiones en España*”, en el que realiza una comparativa con los países del entorno en relación a la tasa de dependencia y esperanza de vida en el que concluye: “*en los próximos 50 años se producirá un incremento considerable de la tasa de dependencia, entendida como relación del número de personas mayores de 65 años por cada 100 personas en edad de trabajar (15 a 64 años)*”. (*European journal of education and psychology*, ISSN 1888-8992, Vol. 2, N.º. 2, 2009). Las conclusiones del trabajo referenciado se muestran en la siguiente tabla en la que se pone de manifiesto una tasa de dependencia ascendente para España que alcanzara en 2020 a un 27.4% de la población española y en 2060 un 141.8% y lo hace a la par que la esperanza de vida. También es significativo el dato que proyecta del resto de países que analiza.

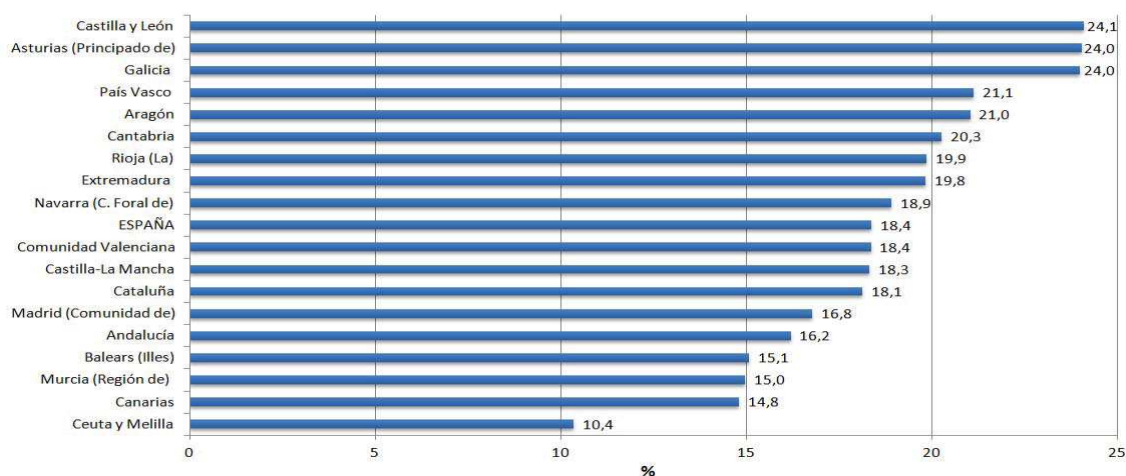
Tabla 1. Evolución de la tasa de dependencia en Europa (2010 - 2060) y Esperanza de vida en 2006

País	Evolución de la tasa de dependencia							Esperanza de vida 2006
	2010	2020	2030	2040	2050	2060	Δ 10/60	
Eslovaquia	17,0	23,9	32,3	40,0	55,5	68,5	304,1%	74,4
Polonia	19,0	27,2	36,0	41,3	55,7	69,0	263,4%	75,3
Rumanía	21,3	25,7	30,3	40,8	54,0	65,3	205,9%	72,6
Lituania	23,2	26,0	34,7	42,8	51,1	65,7	183,2%	71,1
Rep. Checa	21,8	31,1	35,7	42,7	54,8	61,4	181,3%	76,8
Malta	21,2	31,3	39,1	41,7	49,8	59,1	178,8%	79,5
Irlanda	16,7	20,2	24,6	30,6	40,4	43,6	161,4%	79,7
Eslovenia	23,9	31,2	40,8	49,4	59,4	62,2	160,1%	78,3
Letonia	25,2	28,1	34,6	40,7	51,2	64,5	156,1%	70,9
Bulgaria	25,3	31,1	36,3	43,6	55,4	63,5	151,2%	72,7
Chipre	18,0	22,3	27,4	30,8	37,7	44,5	147,1%	80,6
España	24,4	27,4	34,3	46,4	58,7	59,1	141,8%	81,1
Hungría	24,2	30,3	34,1	40,1	50,8	57,6	138,0%	73,5
Estonia	25,0	29,2	34,4	39,0	47,2	55,6	122,1%	73,1
Holanda	22,8	30,7	40,0	46,8	45,6	47,2	106,7%	80,0
Europa [27]	25,9	31,1	38,0	45,4	50,4	53,5	106,4%	:
Portugal	26,6	30,7	36,6	44,6	53,0	54,8	106,0%	78,9
Grecia	28,2	32,8	38,5	48,3	57,0	57,1	102,4%	79,5
Austria	26,0	29,2	38,1	46,0	48,3	50,7	94,7%	80,1
Finlandia	25,7	36,8	43,9	45,1	46,6	49,3	91,8%	79,6
Italia	31,0	35,5	42,5	54,1	59,2	59,3	91,4%	:
Alemania	31,2	35,3	46,2	54,7	56,4	59,1	89,5%	79,9
Luxemburgo	21,1	24,2	30,8	36,3	37,8	39,1	85,6%	79,4
Bélgica	26,1	30,6	37,6	42,3	43,9	45,8	75,7%	79,5
Francia	25,8	32,8	39,0	44,0	44,7	45,2	75,1%	80,9
Dinamarca	25,0	31,9	37,9	42,7	41,3	42,7	70,8%	78,4
Reino Unido	24,7	28,6	33,2	36,9	38,0	42,1	70,5%	:
Suecia	27,8	33,7	37,4	40,8	41,9	46,7	68,0%	81,0

Fuente: Belmonte (2009, 119)

En España y por CCAA, podemos apreciar la evolución del envejecimiento de la sociedad, según la grafica siguiente: Castilla y León, Asturias, Galicia, País Vasco, Aragón y Cantabria son las comunidades autónomas más envejecidas con proporciones de personas mayores que superan el 20%. Canarias, Murcia y Baleares son las comunidades con proporciones más bajas, por debajo del 16%. Cataluña, Andalucía, y Madrid son las comunidades con más población de edad, y superan el millón de mayores cada una, dicha relación se muestra en el grafico siguiente.

Grafico 3.- Personas de más de 65 respecto al total de población, por comunidades autónomas, 2015



Fuente INE y padrón continuo a 2015.CSIC

Al factor edad, debe añadirse la dependencia por razones de enfermedad y otras causas de discapacidad o limitación, que se ha incrementado en los últimos años por los cambios producidos en las tasas de supervivencia a determinadas enfermedades crónicas y alteraciones congénitas.

En cuanto a los datos sobre personas discapacitadas valoradas según las previsiones del *RD. Legislativo 1/2013⁵, de 29 de Noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de La Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social*, establece en su artículo 4.1 “*Son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efec-*

⁵ Art. 4.2. Además de lo establecido en el apartado anterior, y a todos los efectos, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. Se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.

tiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”. Sigue el precepto estableciendo, “así mismo tendrán esta consideración los calificados con grado igual o superior al 33%”. Así mismo establece el punto 2 del mismo precepto, que los pensionistas por invalidez permanente total, absoluta y gran invalidez serán considerados como discapacitados en grado igual o superior al 33%, el mismo grado se les reconocerá a los pensionistas de jubilación o retiro por incapacidad o inutilidad del Régimen de Clases pasivas. Según la base estatal de datos de personas valoradas con grado de discapacidad⁶, las personas que cumplen los requisitos de la norma referenciada para ser consideradas con discapacidad igual o superior al 33%, asciende a 2.813.592, (datos a Diciembre de 2014), de las que 1.403.282 son hombres y 1.410.310 son mujeres y que a esa fecha han sido reconocidos en dicho grado.

Al tramo de grado del 65 al 74 % con un total de 716.225 de las que 336.689 son hombres y 379.836 son mujeres, así mismo en el tramo de grado igual o superior al 75% se encuentran valoradas 496.363 personas, de las que 221.693 son hombres y 274.670 son mujeres. Estos datos son interesantes ya que a partir del grado del 65% es cuando se puede acceder al sistema de prestaciones tanto de la discapacidad y normalmente al sistema de la dependencia. En la siguiente tabla se muestra la distribución de la discapacidad en España en los distintos grados, grupos de edad y sexo.

Tabla 2.- grado de discapacidad por sexo y edad y tramo de grado

	GRADO 33-64 %			GRADO 65-74			GRADO >=75			
EDAD	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRE	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	TOTAL
0-17	63.478	33.708	97.186	10.419	6.515	16.934	9.075	6.576	15.651	129.771
18-34	67.421	48.121	115.542	35.373	23.329	58.702	24.758	17.794	42.552	216.796
35-64	416.075	351.286	767.361	181.546	158.593	340.139	90.767	73.406	164.173	1.271.673
<65	546.974	433.115	980.089	227.338	188.437	415.775	124.600	97.776	222.376	1.618.240
65-79	224.293	214.175	438.468	74.685	108.431	183.116	48.753	59.399	108.152	729.736
80-	73.933	108.514	182.447	34.366	82.968	117.334	48.340	117.495	165.835	465.616
>=65	298.226	322.689	620.915	109.051	191.399	300.450	97.093	176.894	273.987	1.195.352
TOTAL	845.200	755.804	1.601.004	336.389	379.836	716.225	221.693	274.670	496.363	2.813.592

Fuente: Base Estatal de discapacidad, datos del SAAD a 31/12/2014. Elaboración propia.

⁶ Informe de la Base Estatal de Datos de personas con valoración de grado de discapacidad a 31/12/2014 del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. IMSERSO. Ministerio de Sanidad, servicios Sociales e Igualdad.

La discapacidad no es sinónimo de dependencia, tanto la normativa de regulación como el baremo de valoración son distintos, aunque a partir de determinado grado, normalmente igual o superior al 75%, cuando puede valorarse el concurso de otra persona para apoyar al discapacitado en sus tareas básicas, podría conectar con las prestaciones de la Ley de Dependencia previa solicitud del interesado y valoración por los equipos técnicos del sistema de la dependencia, a salvo de lo dispuesto en *la Disposición Adicional 9ª de la Ley de Dependencia en relación a lo preceptuado en la Disposición Adicional 1ª del RD 174/2011 de 11 de Febrero por el que se aprueba el baremo de valoración para situaciones de dependencia*, para los declarados en situación de Gran Invalidez, los que se les reconocerá, en todo caso, como mínimo en Grado I y cuando se les haya reconocido el complemento de necesidad de concurso de otra persona se les valorará conforme al contenido del anexo I de esta norma.

2.2. ASPECTOS SOCIALES Y ECONÓMICOS

Con la aprobación y entrada en vigor de la Ley de Dependencia, se viene a materializar todo un sistema de prestaciones públicas al objeto de dar cobertura a las distintas situaciones de dependencia previstas en la Ley.

De todo el catálogo de prestaciones previsto en el sistema de la dependencia, el Estado viene a garantizar un mínimo básico para cualquier dependiente que resida en cualquier ámbito territorial del Estado, que se hará efectivo a través de la Red de Servicios sociales de las Comunidades Autónomas como órganos gestores del sistema.

La Ley de Dependencia estableció un calendario de aplicación, de manera que, el acceso a los servicios y recursos disponibles, se realizase gradualmente en función del grado de dependencia de los solicitantes. Este calendario (previsto en la Disposición Final 1ª.1)⁷

⁷ *Disposición final primera. Aplicación progresiva de la Ley. (después de la Reforma)*

1. La efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia incluidas en la presente ley se ejercerá progresivamente, de modo gradual, y se realizará de acuerdo con el siguiente calendario a partir del 1 de enero de 2007: El primer año a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 1 y 2. En el segundo y tercer año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2. En el tercer y cuarto año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1. El quinto año, que finaliza el 31 de diciembre de 2011, a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, Nivel 2, y se les haya reconocido la concreta prestación.

A partir del 1 de julio de 2015 al resto de quienes fueron valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2. A partir del 1 de julio de 2015 a quienes hayan sido valorados en el Grado I, nivel 1, o sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada

comenzó con la entrada en vigor de la Ley en Enero del 2007, dando acceso a las prestaciones a las personas con **gran grado de dependencia** y finalizaría con el acceso de aquellas al grado moderado en 2013 (disposición final 1ª de la Ley).

Aquel calendario inicial, (indicador básico para medir la reforma del Sistema) ha sido progresivamente modificado a través de los diferentes retrasos a que ha sido sometido a raíz de la crisis económica, en consecuencia dicho calendario de aplicación original tras las sucesivas reformas, queda de la siguiente forma, a saber:

-El RD 20/2011 de 30 de Diciembre de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y Financiera para la corrección del déficit público, que modifico la Disp. Final 1 de la Ley de Dependencia, afectando al calendario previsto para los dependientes moderados nivel 2 y 1, por la que se excluye temporalmente a los dependientes nivel 2 (el más intenso de este grado) que tenían presentada solicitud, pero aun no habían sido valorados a 31/12/2011, deben esperar a 01/01/2013. Así mismo el Grado I nivel 1 deberá esperar para incorporarse al sistema hasta el 1 de Enero de 2014.

- Solo unos meses más tarde se vuelve a retrasar la aplicación prevista en la ya modificada Disposición Final 1 de la Ley de Dependencia con la publicación y entrada en vigor de la *Ley 2/2012 de 29 de Junio de Presupuestos Generales del Estado para 2012*, en la que se extiende la paralización del Calendario para el Grado I a sus dos niveles, para aquellos que no tengan resolución de reconocimiento a 15 de Julio de 2012(se equiparan los dos niveles a efectos de incorporación al sistema a 01/01/2014).

- Pero esto no se queda aquí, cuando el ya famoso *RDL 20/2012 de 13 de Julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*, (las normas de reforma del sistema se suceden con inmediatez) viene a establecer un nuevo retraso para ese Grado I que no tuviera reconocida prestación a Julio de 2012, no podrá entrar hasta Julio de 2015, se totaliza así un retraso de más de 2 años.

El Calendario resultante según la modificada Disposición Final 1º.1 de la Ley de Dependencia ha quedado de la siguiente forma:

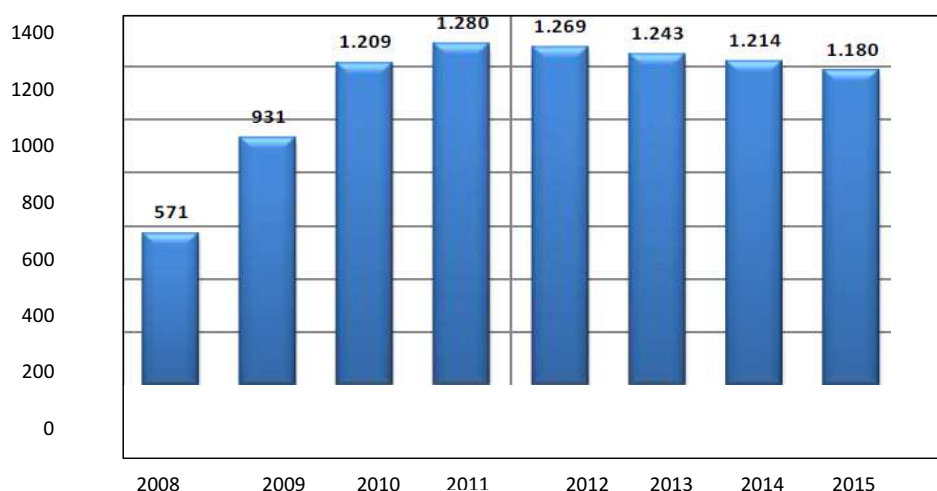
Tabla 3.- Calendario actual después de las modificaciones.

Año	Grado y nivel	Observaciones
2007	Grado III de Gran Dependencia, niveles 1 y 2	
2008-2009	Grado II de Dependencia Severa, nivel 2	
2009-2010	Grado II de Dependencia Severa, nivel 1	
2011	Grado I de Dependencia Moderada, Nivel 2	Con prestación ya reconocida.
A partir del 1 de julio de 2015	Grado I de Dependencia Moderada, Nivel 2	Sin prestación reconocida.
A partir del 1 de julio de 2015	Grado I, nivel 1, o Grado I de Dependencia Moderada	

Fuente.- Disposición Fina I de la Ley de Dependencia. Elaboración propia.

Desde el inicio de la andadura de la Ley, la evolución total de los dependientes valorados en los diferentes grados que la Ley establece a 31 de Diciembre de 2015 es la siguiente: 1.180.435 personas valoradas como dependientes que precisan ayuda para realizar la ABVD⁸ (actividades básicas de la vida diaria), viene a suponer un 2,5% de la población española. Se aprecia en la siguiente grafica.

Grafica 4.- Evolución de la valoración de dependientes 2008/2015.

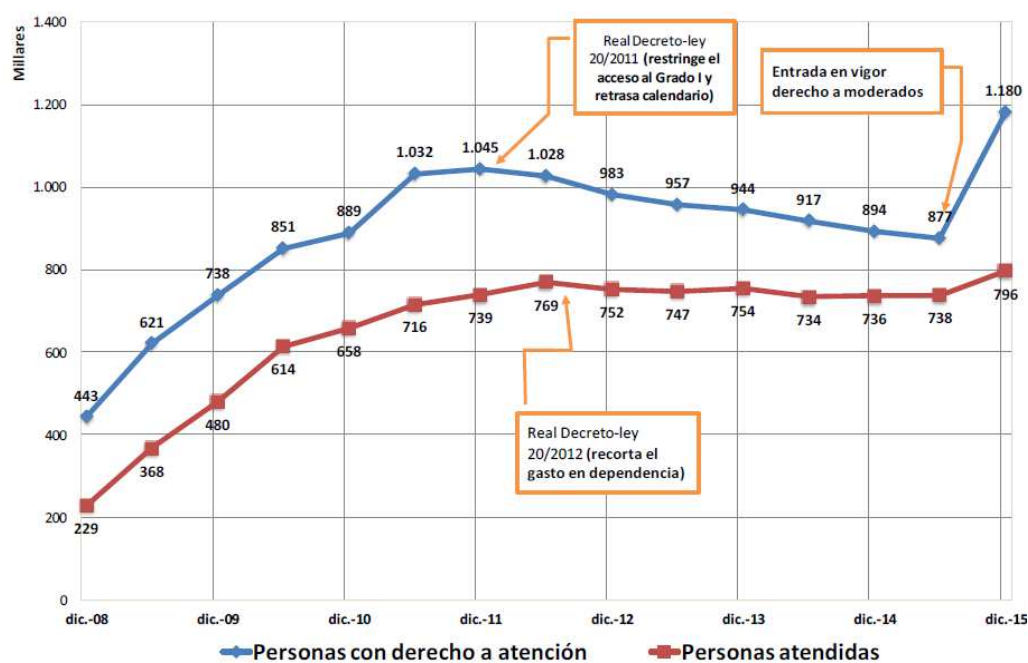


Fuente: datos del Sistema estadístico del SAAD, informe de evaluación a diciembre de 2015. Elaboración propia.

⁸ Art.2. 3. Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD): las tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas

Son datos del Sistema de Información del SAAD⁹, en los que se aprecia claramente el descenso del acceso al sistema de la dependencia, concretamente a partir del año 2012 de unas 100.000 personas. (Las correspondientes a los retrasos del calendario antes mencionado). Y siguiendo con la evolución, de ese total de personas valoradas y reconocidas en algún grado de dependencia, y a esa fecha (12/2015), **solo 796.109** personas reciben alguna de las prestaciones contempladas en la Ley (económica o de servicio), quedando aun por resolver la prestación que corresponde al resto **hasta 1.180.435 personas, un total de 384.326 que están en lista de espera**. La siguiente grafica presenta la evolución de personas atendidas y desatendidas a fecha de referencia.

Grafica 5.- Evolución personas con prestación y desatendidas sin prestación 2008/2015



Fuente: IMSERSO, sistema información SISAAD. Elaboración propia.

Se aprecia claramente una primera época de crecimiento de personas atendidas si bien se observa minoración en el año 2009, para reducirse significativamente a partir finales del 2011-2012, coincidiendo con la época de recortes y que finalmente empieza a repuntar a mediados de 2015, concretamente desde Julio (fecha limite a partir de la que entran los que fueron excluidos temporalmente en las sucesivas reformas del calendario).

⁹ Informe de Evaluación del Sistema a Diciembre de 2015. IMSERSO. Sección Estadística del sistema.

2.2.1- Prestaciones y Grados

La Ley de Dependencia, establece las distintas prestaciones su naturaleza, prescripción y prioridad, **distinguiendo entre prestación de servicios y prestaciones económicas** (artículo 14)¹⁰ a efectos de promoción de la autonomía y atención de necesidades de las Personas reconocidas con alguno de los grados de dependencia, encuadrando dichas necesidades bajo un epígrafe denominado Actividades Básicas de la Vida diaria (**ABVD**, *Como tales el art. 2.3 de la Ley señala aquellas que permiten a la persona desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas*).

Las prestaciones económicas, como un sistema de recursos, cuando la atención del dependiente no sea posible a través de la Red de servicios sociales, consistente en una ayuda económica ligada a la contratación de asistente personal, y, con carácter excepcional, se prevé una prestación económica para poder ser atendido en su entorno familiar por

¹⁰ Art.14. 1. Las prestaciones de atención a la dependencia podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.

2. Los servicios del Catálogo del artículo 15 tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados.

3. De no ser posible la atención mediante alguno de estos servicios, en los Convenios a que se refiere el artículo 10 se incorporará la prestación económica vinculada establecida en el artículo 17. Esta prestación irá destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en el Programa Individual de Atención al que se refiere el artículo 29, debiendo ser prestado por una entidad o centro acreditado para la atención a la dependencia.

4. El beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención.

5. Las personas en situación de dependencia podrán recibir una prestación económica de asistencia personal en los términos del artículo 19.

6. La prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el grado y nivel de dependencia y, a igual grado y nivel, por la capacidad económica del solicitante. Hasta que la red de servicios esté totalmente implantada, las personas en situación de dependencia que no puedan acceder a los servicios por aplicación del régimen de prioridad señalado, tendrán derecho a la prestación económica prevista en el artículo 17 de esta Ley.

7. A los efectos de esta Ley, la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante. En la consideración del patrimonio se tendrán en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta.

cuidador o cuidadora no profesional, además de una prestación económica vinculada al servicio (Art.17) de carácter periódico y que se reconocerá según grado y capacidad económica del beneficiario y conforme a lo que se acuerde en el convenio celebrado entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma.

Por otra parte la Ley señala en su Artículo 15, un **catálogo de servicios**¹¹ a efectos de mejorar la vida de los dependientes, tales como *los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal, la teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche, atención residencial*, que a su vez constituyen núcleo fundamental y básico de los servicios que se prestan a través de la Red de servicios sociales de las Comunidades Autónomas.¹²

En cuanto a las prestaciones (Económicas y de Servicios) que establece la Ley de Dependencia, una vez ha sido reconocido el grado y nivel correspondiente a sus limitaciones

¹¹ Art.15. 1. *Las prestaciones de atención a la dependencia podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.*

2. *Los servicios del Catálogo del artículo 15 tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados.*

3. *De no ser posible la atención mediante alguno de estos servicios, en los Convenios a que se refiere el artículo 10 se incorporará la prestación económica vinculada establecida en el artículo 17. Esta prestación irá destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en el Programa Individual de Atención al que se refiere el artículo 29, debiendo ser prestado por una entidad o centro acreditado para la atención a la dependencia.*

4. *El beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención.*

5. *Las personas en situación de dependencia podrán recibir una prestación económica de asistencia personal en los términos del artículo 19.*

6. *La prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el grado y nivel de dependencia y, a igual grado y nivel, por la capacidad económica del solicitante. Hasta que la red de servicios esté totalmente implantada, las personas en situación de dependencia que no puedan acceder a los servicios por aplicación del régimen de prioridad señalado, tendrán derecho a la prestación económica prevista en el artículo 17 de esta Ley.*

7. *A los efectos de esta Ley, la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentaria-mente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante. En la consideración del patrimonio se tendrán en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta.*

¹² *La Red de servicios sociales, establecida en el art.16 de Ley de Dependencia y formada por los centros públicos de las CCAA y las EELL, centros y servicios privados concertados y privados debidamente acreditados.*

por la Consejería competente en la materia de la Comunidad Autónoma de residencia del Solicitante y conforme a la Resolución que emite dicha Consejería, se elabora un programa individual de atención (PIA), regulado en el artículo 29¹³ de la Ley, que es elaborado dentro del marco de reconocimiento por los servicios sociales competentes, su procedimiento se concreta en lo siguiente: es un informe, que servirá de base a la propuesta, que se elabora por los servicios sociales comunitarios (competentes para iniciar e instruir expediente) de residencia del futuro beneficiario, normalmente del Ayuntamiento del Municipio del solicitante, en este Informe que acompaña a la propuesta, donde se recogen las necesidades de la persona a que va dirigido, los recursos correspondientes a su grado de dependencia y la conveniente intensidad de prestación reconocida. El informe y la propuesta, se traducirán en el Programa de Atención Individual una vez aprobado por resolución de los órganos gestores competentes de la Comunidad Autónoma, constituyendo el protocolo de intervención del SAAD con el beneficiario. Por tanto el PIA, contendrá:

- 1.- Servicios, indicando condiciones de prestación, centro de atención, intensidad de la atención, periodos etc. (prestación de Servicios).

- 2.- En su caso, de no ser posible acceso a plazas en servicio residencial publico o concertado, el programa individual de atención incorpora resolución de prestación económica vinculada al servicio, destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en el Programa Individual de Atención (PIA). El servicio deberá ser prestado por entidad o centro acreditado para la atención a la dependencia. El Consejo Territorial del SAAD acordará las condiciones y cuantía de la prestación.

¹³ *Artículo 29. Programa Individual de Atención. 1. En el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, los servicios sociales correspondientes del sistema público establecerán un programa individual de atención en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado, con la participación, previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas por parte del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le representen. No obstante lo establecido en el párrafo anterior, la determinación de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar corresponderá a la Administración competente, a propuesta de los servicios sociales.*

Las CCAA completan la regulación sobre el PIA con su normativa específica,

3.- Excepcionalmente el PIA, acompaña resolución prestación económica para cuidados familiares, si la persona está siendo atendida en su entorno familiar. (Prestación económica).

4.- En su caso, prestación económica de asistencia personal, con indicación de condiciones específicas de acceso a dicha prestación, para contratación de asistencia.

En la siguiente tabla se puede observar, en cifra global de todo el territorio del Estado, desglosado por CCAA, el número total de prestaciones otorgadas por servicio y económicas.

Tabla 4. - Prestaciones de servicios y económicas reconocidas a 31/12/2015.

AMBITO T	BENEFICIARI	PRDPAP	TELEASISTENCIA	AYUDA DOMIC	C DIA/NOCHE	AT.RESIDENCIA	PEVS	PEAP	PECF	TOTAL
ANDALUCIA	179.239	0	69.105	48.478	13.203	22.611	3.093	10	76.821	233.321
ARAGON	17.828	9	20	98	1.153	3.427	3.675	0	9.601	17983
ASTURIAS	17.524	724	885	2.703	2.198	2.771	1.977	2	7.481	18.741
ILLES BALEA	11.630	95	0	99	896	1.969	680	0	7.997	11.736
CANARIAS	13.885	33	399	30	3.321	2.943	1.969	0	5.504	14.199
CANTABRIA	13.945	0	1.155	929	1.590	4.113	0	0	7.799	15.586
CASTILLA L	73.546	11.565	5.657	18.382	8.017	7.177	21.762	231	21.043	93.834
CASTILLA M	36.796	3.814	5.217	8.168	2.533	10.493	3.063	10	15.565	48.863
CALTALUÑA	126.450	2.347	15.925	22.074	13.212	28.908	12.236	13	86.909	181.624
C VALENCIA	43.239	249	5.931	0	6.104	10.682	4.649	4	21.211	48.830
ESTREMADU	22.242	572	1.290	548	1.393	4.040	9.320	2	7.309	24.474
GALICIA	41.823	1.980	1.667	12.340	6.112	7.647	4.822	85	10.989	45.642
MADRID	101.304	3.413	24.723	23.873	14.073	22.395	11.199	51	27.022	126.749
MURCIA	27.485	3.237	4.433	126	3.198	3.429	1.474	0	18.678	34.575
NAVARRA	9.038	156	967	567	283	1.936	1.119	1	5.689	10.718
PAIS VASCO	51.044	70	1.230	6.588	6.212	12.237	2.067	3.031	26.793	58.228
LA RIOJA	6.743	870	1.253	2.125	892	1.398	621	0	2.714	9.873
CEUT Y MELI	2.348	327	395	620	72	206	8	0	1.380	3.008
Total	796.109	29461	140252	147.748	84.462	148382	83.734	3.440	360505	997.984
Total Estatal	46.624.382	2.5%								

Fuente: Datos SAAD a 31 de Diciembre de 2015. Elaboración propia.

Destacan, **en los servicios**, la atención residencial con 148.382 personas usuarias de centro residencial y la ayuda a domicilio con 147.747 personas atendidas en sus domicilios, la Comunidad Autónoma a la cabeza en prestación de Ayuda a domicilio es Andalucía con 48.478 personas. En las **prestaciones económicas** destaca la prestación cuidados en entorno familiar con 360.505, seguida de la prestación económica vinculada al servicio con 43.734 usuarios.

A título ilustrativo se ha elaborado una tabla en la que se contiene el perfil de los beneficiarios por sexo y edad a fecha de referencia (Dic.2015):

Tabla.5- Numero de beneficiarios por sexo y edad a Diciembre 2015

SEXO	- 3	3 – 18	19-30	31-45	46-54	55-64	65-79	80+
M	492	15.268	13.043	25.096	19.960	24.488	84.942	341.307
64%								
524.326	0.09	2.91%	2.49	4.79%	3.76%	4.67%	16.20%	65.09%
H	610	25.900	17.362	31.244	22.787	25.036	50.836	98.008
36%								
271.783	0.22%	9.53%	6.39%	11.50%	8.38%	9.21%	18.70%	36.06%

Fuente. Datos SAAD. Elaboración propia.

Como puede observarse, destaca el sexo femenino en el tramo de edad de mayores de 65 y 80 años, en el resto de tramos de edad el sexo predominante es el masculino.

La distribución de los valorados en los distintos grados se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 6.- Total beneficiarios reconocidos en distintos grados por CCAA que a Diciembre de 2015 tienen reconocido el derecho a prestaciones,

TOTAL PERSONAS BENEFICIARIAS CON DERECHO A PRESTACION POR CCAA Y GRADO DE DEPENDENCIA				A DICIEMBRE DE 2015
TERRITORIO	GRADO III	GRADO II	GRADO I	TOTAL
ANDALUCIA	76.030	112.066	87.327	275.423
ARAGON	9.737	12.320	10.073	32.130
ASTURIAS	6.607	7.895	7.450	307.553
ILLES BALEA	4.753	7.406	5.144	17.303
CANARIAS	11.350	10.389	8.272	30.011
CANTABRIA	5.670	8.097	5.211	18.978
CASTILLA L	27.730	29.155	24.725	81.610
CASTILLA M	18.076	21.739	23.798	63.613
CALTALUÑA	51.187	85.044	71.490	207.721
C VALENCIA	19.419	25.910	22.272	67.601
ESTREMADU	11.441	11.938	10.907	34.286
GALICIA	23.132	24.474	17.889	65.495
MADRID	45.359	42.613	40.509	128.481
MURCIA	14.302	15.453	10.207	39.962
NAVARRA	3.169	5.302	4.935	13.406
PAIS VASCO	18.034	24.749	26.860	69.643
LA RIOJA	2.907	3.770	3.485	10.162
CEUT Y MELI	892	1.040	726	2.658
Total	349.795	449.360	381.280	1.180.435
	TOTAL GIII	TOTAL GII	TOTAL GI	1,180.435

Fuente.- Base de datos SAAD y elaboración propia.

De los anteriores datos podemos destacar que la mayoría de las resoluciones con reconocimiento de dependencia lo han hecho sobre el Grado II con 449.360 personas, seguido

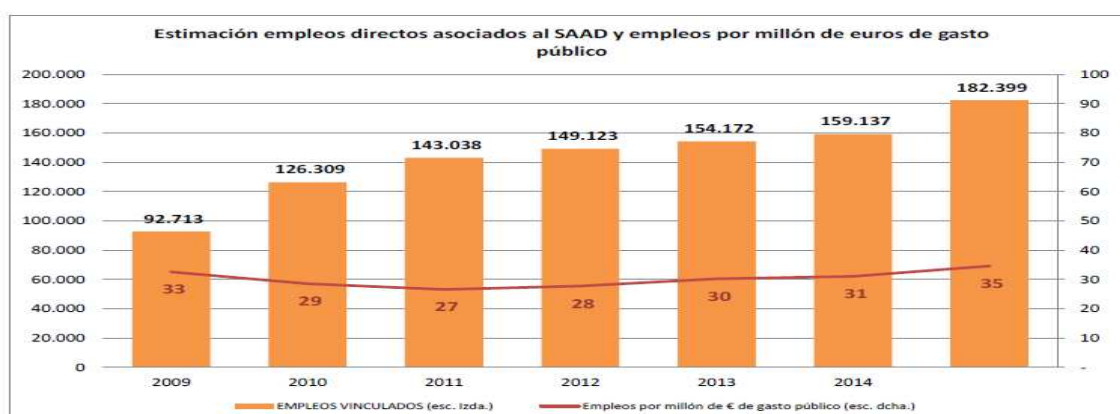
del Grado I con 381.280, a pesar de haber sido este grado el que ha sufrido un retraso mayor en el calendario.

Los datos de los distintos grados se ofrecen agrupados conteniendo en cada uno de ellos sus distintos niveles debido a su desaparición con el RD. Ley 20/2012 de 13 Julio, desapareciendo así los matices de intensidad en cada uno de ellos, como ya venimos viendo el mayor numero de reconocimientos favorables en los distintos grados corresponden a las CCAA con mayor numero de población, así, destaca Andalucía, seguida de Cataluña, Madrid, Castilla León.

2.2.2-Empleo:

En cuanto al comportamiento del empleo en el Sector Servicios Sociales y concretamente en el marco de la Ley de Dependencia, a pesar del estancamiento sufrido por los recortes en el Sistema de financiación, sigue siendo el más significativo y dinámico de todo el ámbito de los Servicios sociales. La situación a Diciembre de 2015 (Según estimaciones del observatorio para la Dependencia)¹⁴, la estimación del empleo asociado a la Ley de Dependencia estaría por encima de 182.000 empleos directos (sector cuidados) en el territorio del Estado. La siguiente grafica muestra la evolución del factor empleo desde 2009 a 2015.

Grafica 6.- Evolución del empleo en el sector cuidados 2009 a Diciembre de 2015

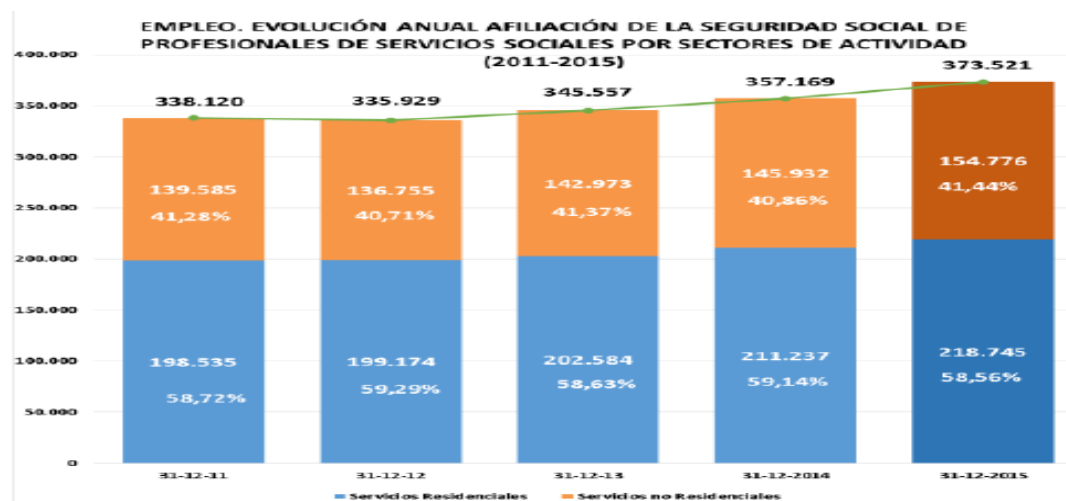


Fuente: Observatorio de la Dependencia, elaborado con estimaciones del SISAAD. Elaboración propia.

¹⁴ XVI Dictamen de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. Observatorio de la Dependencia de Febrero de 2016.

Sin duda, la tendencia del sector cuidados asociados a la Ley ha seguido generando empleo directo aun en tiempos de crisis. Por su parte el IMSERSO, en datos a Diciembre de 2015, para medir los datos de empleo lo hace en términos globales de todo el sector servicios sociales, así, muestra el total de afiliaciones a Seguridad Social en el CNAE de 2009 (códigos 871 a 889- servicios sociales), con la distribución que muestra la siguiente

Grafica 7.- Afiliados seguridad social sector servicios sociales. En azul servicios residenciales, ámbar no residenciales



Fuente: Informe SAAD 2015. Elaboración propia.

Según datos del SAAD a 31 de Diciembre de 2015 las afiliaciones a Seguridad Social en el Sector se sitúan en 373.521 Altas.

La Ley de Dependencia contempla una prestación económica para cuidados en el entorno familiar, (Cuidados informales) es una prestación excepcional, cuando la persona dependiente este atendida por algún familiar hasta el tercer grado por consanguinidad, afinidad o adopción. Según los datos obrantes en la Tesorería General de la Seguridad Social a Febrero de 2016 los datos relativos a Cuidadores no Profesionales en cada una de las Comunidades Autónomas se muestran en la siguiente tabla, (recordemos que sobre esta prestación se han cebado la mayoría de los recortes del sistema, suprimiendo la cotización a la Seguridad Social y por tanto los convenios que se venían suscribiendo para este fin). La tabla siguiente muestra los datos de empleo en el sector cuidados correspondiente a la prestación económica de cuidados en el entorno familiar, son los cuidados informales, los familiares, por CCAA, relativos al convenio de cuidados no profesionales a Febrero 2016.

Tabla 7.- Numero de cuidadores-as en Alta en Seguridad Social a Febrero 2016

AMBITO TERRITORIAL	ALTAS S/ TGSS
ANDALUCIA	2.220
ARAGON	329
ASTURIAS	270
ILLES BALEA	100
CANARIAS	199
CANTABRIA	300
CASTILLA L	708
CASTILLA M	563
CALTALUÑA	1.780
C VALENCIA	809
ESTREMADU	285
GALICIA	1.096
MADRID	628
MURCIA	650
NAVARRA	162
PAIS VASCO	680
LA RIOJA	113
CEUTO	1
MELILLA	3
Total	10896

Fuente. Datos Base datos SAAD y TGSS. Elaboración propia.

Un total de 10.896 personas trabajan en el entorno familiar, están dadas de Alta en Seguridad Social a través de un convenio especial que suscriben con la TGSS¹⁵ por el que quedan incluidas en el Régimen General en situación de situación asimilada al Alta. Este convenio desde 2012 tiene carácter voluntario, y las cotizaciones son íntegramente a cargo de la persona Cuidador/a no profesional.

3.-EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD)

3.1.- EL SAAD

La Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en su art.6 crea el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), configurándolo como un conjunto de servicios y prestaciones, lo que se conoce como Red de Servicios Sociales, que garantiza condiciones básicas, un mínimo común de atención a todos los ciudadanos con independencia del territorio de residencia, así como hacer efectivos los principios de coordinación y

¹⁵ RD.615/2007 de 11 de Mayo, Convenio Especial de Cuidadores No Profesionales de personas en situación de Dependencia. Estos convenios se extinguieron a fecha de entrada en vigor del RD 20/2012 de 13 de Julio, para estos concretamente en 31/08/2012, salvo para aquellos suscriptores que solicitaron expresamente mantenerlo con anterioridad a 01/11/2012, en cuyo caso se entenderá que subsiste dicho convenio a partir de 01/09/2012. Par los que solicitaron quedarse, desde el día 1 de Septiembre hasta el 31 de Diciembre de 2012, la cotización tendría una reducción del 10% en el total de la cuota, siendo a cargo de la AGE el 5% y el 85% a cargo del cuidador o cuidadora. A partir de 1 de Septiembre de 2013 es a cargo exclusivo de los cuidadores/as.

cooperación con las Comunidades Autónomas cuyos órganos competentes son finalmente los órganos gestores del Sistema, sirviendo además de cauce para la participación y colaboración de las Administraciones públicas en ejercicio de sus respectivas competencias.

El Sistema gira en torno a tres conceptos: que son su origen, objeto y finalidad:

. **Autonomía** entendida como la capacidad para controlar, decidir y desarrollar las actividades básicas de su vida.

. **Actividades Básicas de la vida diaria**, como aquellas que permiten un mínimo de autonomía e independencia, aquellas relacionadas con el cuidado personal, movilidad, Orientación, reconocer personas y objetos, entender, labores domésticas básicas, ejecutar ordenes.

. **Y el concepto “Dependencia”**, como estado de carácter permanente que afecta a personas que no pueden por sí solas realizar las ABVD, carecen de autonomía e independencia, precisan ayuda de otras personas. Son personas Mayores, discapacitadas y enfermos que necesitan apoyo, aun provisional, en tanto no superen dicha afección.

El SAAD como órgano de Coordinación interadministrativa se ha dotado de una serie de órganos creados a efectos de hacer efectivo el principio de cooperación, así como servir de apoyo para cuantas cuestiones sobre la Ley puedan suscitarse en el ámbito de los órganos gestores de la CCAA.

Se distingue por tanto, dentro del Sistema y como parte integrante, entre los siguientes órganos:

De Cooperación: El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, como instrumento de cooperación para articular los Servicios Sociales en el Sector Dependencia. Es el órgano que implementa las políticas sobre la materia en colaboración con las CCAA y está adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad.

Consultivos: **Comité Consultivo**, como órgano colegiado de participación y asesoramiento con presencia de Administraciones, Organizaciones y Agentes Sociales. **El Consejo Estatal de Personas Mayores**, como órgano asesor y consultivo de la Administra-

ción General del Estado. **Consejo Nacional de la Discapacidad**, como órgano consultivo interministerial, participativo y encargado del seguimiento de las políticas en materia de discapacidad. **Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social**, como un espacio de encuentro, participativo y de dialogo entre las distintas asociaciones sobre la materia.

Todo este conglomerado de órganos del sistema está conectado con el resto de órganos gestores de las CCAA competentes en la materia, por medio del **Sistema de Información del Sistema (SISAAD)**¹⁶, como instrumento de información de todo el Estado en esta materia, encargado de recoger y elaborar los informes estadísticos del Sistema.

3.2. – CATALOGO DE SERVICIOS DEL SAAD

La Ley de Dependencia, en su artículo 15 contempla el Catalogo de Servicios que pueden prestarse a través de la Red de servicios Sociales (una oferta pública de prestaciones y servicios) que se prestaran por las Comunidades autónomas mediante sus centros públicos y privados concertados. El acceso a dichos servicios y prestaciones, viene determinado por el grado otorgado al dependiente según el Baremo de aplicación a tal efecto (Baremo vigente el aprobado por RD.174/2011, es una norma Estatal), por la capacidad económica del dependiente y por la disponibilidad de Plazas en los servicios residenciales.

Atendiendo a la Ley de Dependencia, en función de la modalidad de prestaciones que establece, se clasifican en las siguientes: **Prestación de Servicios y prestaciones Económicas.**

3.2.1- Servicios

1.- Los servicios de prevención de la situación de dependencia y los de promoción de la autonomía personal. Con finalidad preventiva de la dependencia y la discapacidad.

2.- El servicio de Teleasistencia. Con finalidad de atender situaciones de emergencia del dependiente a través de un dispositivo telefónico a través del que también se apoya a personas dependientes que están solas. Este servicio puede ser complementario a otras prestaciones o independiente.

¹⁶ Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Regula el Sistema de Información del SAAD, con la finalidad de garantizar una mejor disponibilidad de la información y de la comunicación recíproca entre las administraciones públicas, así como facilitar la compatibilidad y el intercambio de información entre éstas, consiguiendo así una mejor gestión, explotación y transparencia de los datos contenidos en el mismo.

3.- El servicio de Ayuda a Domicilio, es el más importante y más frecuente, se presta a través de entidades o empresas acreditadas y consiste en la atención y apoyo en el domicilio por auxiliar sociosanitario. Este servicio se puede prestar en dos modalidades distintas, dependiendo de las necesidades del dependiente:

.- Atención personal en actividades de la vida diaria.

.- Atención necesidades domesticas diarias

4.- El servicio de Centro de Día/Noche, es un servicio integral como apoyo a familias y cuidadores en los centros de la red de servicios sociales de las CCAA. Son los Centros de día para Mayores, Centros de día para Menores de 65 años, Centros de Atención Especializada, Centros de Noche.

5.- El servicio de Atención Residencial, atención integral y continuada de carácter personal, social y sanitario, son centros públicos o privados concertados, este servicio está en función de grado e intensidad de cuidados que precise el dependiente. Este tipo de centros pueden ser bien Centro Residencial de personas Mayores o Centros de Atención residencial a dependientes por discapacidad

3.2.2- Económicas

1.- Prestación económica vinculada al Servicio, de carácter periódico y su reconocimiento esta exclusivamente en función de que no sea posible la atención en Centros públicos o concertados y según el grado y la capacidad económica del beneficiario dependiente. Es una prestación personal y vinculada a la adquisición de un servicio en todo caso.

2.- Prestación económica para cuidados en entorno familiar, (Cuidadores no profesionales). Tiene carácter excepcional y cuando el dependiente este atendido por familiar por consanguinidad o afinidad o adopción hasta el tercer grado, y también es excepcional en caso que el beneficiario no tenga familia o viva en lugar con carencia de comunicaciones. Para esta prestación se exige un periodo previo de carencia, es decir, que la persona Cuidadora no profesional le hubiese prestado los servicios durante el año inmediatamente anterior a la Solicitud y así se establezca en el PIA (Programa de Atención Individual) y sujeta al grado y capacidad económica.

3.- Prestación económica de asistencia personal, su finalidad es la promoción de la autonomía del dependiente en cualquiera de sus grados al objeto de sufragar los gastos por contratación de un asistencia personal durante un número de horas, prestación que solo es compatible con el servicio de Teleasistencia. El acceso a esta prestación se establecerá previo acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y el SAAD.

Por su parte el RD 1051/2013 de 27 de Diciembre¹⁷ es la norma básica que viene a unificar toda la normativa existente en materia de prestaciones hasta la publicación de esta norma, y se encarga de establecer el tipo de prestación del sistema que corresponde a cada Grado de dependencia, así como establecer, los criterios para determinar la intensidad de protección de cada servicio del catálogo que viene determinado en el artículo 15 de la Ley de dependencia: "a) Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal. b) Servicio de Teleasistencia. c) Servicio de Ayuda a domicilio: (i) Atención de las necesidades del hogar. (ii) Cuidados personales. d) Servicio de Centro de Día y de Noche: (i) Centro de Día para mayores. (ii) Centro de Día para menores de 65 años. (iii) Centro de Día de atención especializada. (iv) Centro de Noche. e) Servicio de Atención Residencial: (i) Residencia de personas mayores en situación de dependencia. (ii) Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad".

Este contenido deberá estar contemplado en el Programa de Atención Individual (PIA), en función de las necesidades que cada grado presente a criterio del equipo de valoración de los servicios sociales comunitarios de residencia del dependiente. La siguiente tabla ilustra sobre tipo de servicio y prestación para cada Grado.

Tabla 8.- servicios y prestaciones económicas por grado de dependencia según lo establecido en RD 1051/2013 de 27 de Diciembre.

GRADOS	SERVICIOS Y PRESTACIONES ECONOMICAS POR GRADO DEPENDENCIA	
	SERVICIOS	PRESTACIONES ECONOMICAS
GRADO III	PREV. DEPENDENCIA PROM.AUTON.PERSONAL TELEASISTENCIA AYUDA A DOMICILIO CENTRO DIA Y NOCHE ATENCION RESIDENCIAL	PRESTACION ECONOMICA ASISTENCIA PERSONAL PRESTACION ECON. VINCULADA AL SERVICIO PRESTACION ECON. CUIDADOS ENTORNO FAMILIAR
GRADO II	IGUAL AL GRADO III	IGUAL GRADO III
GRADO I	PREVENCION DEPENDENCIA PROMOCION AUTONOMIA PERSONAL TELEASISTENCIA AYUDA A DOMICILIO CENTRO DE DIA Y NOCHE	PRESTACION ECON ASISTENCIA PERSONAL PRESTACION ECON. VINCULADA AL SERVICIO PRESTACION ECON. CUIDADOS ENTORNO FAMILIAR

Fuente. RD 1053/2013, elaboración propia

¹⁷ Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. En su artículo 2, establece, Para hacer efectivo lo establecido en el artículo 28.3 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se determinan a continuación los servicios y prestaciones económicas que corresponden a los grados III; II y I de dependencia.

En cuanto a la intensidad de la prestación reconocida, esta será establecida por la correspondiente Comunidad Autónoma en el PIA (Programa de atención individual), en el caso de los servicios de promoción de la autonomía personal y de prevención de la situación de dependencia la norma fija un mínimo de intensidad para el Grado I, estableciéndose como prioritaria para evitar agravamiento, siendo de un mínimo de 12h a 15 h/mes para promoción mantenimiento y recuperación autonomía funcional u un mínimo de 6h. Para atención temprana.

La intensidad del servicio de ayuda a domicilio según grado de dependencia, queda establecido según el Anexo II de la norma citada (RD 1053/2013) en:

Grado III de Gran dependencia entre 46 -70 h. mensuales; Grado II dependencia severa entre 21- 45 h/mensuales; Grado I dependencia moderada un máximo de 20 h/mensuales.

El servicio de Atención residencial y el servicio de Centro de día o noche, se ajustara a las disponibilidades de plazas de este recurso y según la planificación de la Comunidad Autónoma para prestar estos servicios a los distintos grados, pero si se establece para el Grado I el mínimo de atención para el servicio residencial en centros de día con 15 horas semanales.

La Ley de Dependencia contempla un régimen de incompatibilidades en su artículo 25bis y 16 del RD.1051/2013, de esta forma serán incompatibles:

-Las prestaciones económicas entre si y también con los servicios, salvo con los servicios de prevención de situaciones de dependencia, los servicios de promoción de la autonomía personal y teleasistencia.

- Los servicios serán incompatibles entres si, salvo teleasistencia que será compatible con servicios de centros de día/ noche y ayuda a domicilio.

Así mismo establece, que las Comunidades Autónomas competentes en la gestión del sistema de la dependencia podrán establecer compatibilidad entre los servicios de ayuda a domicilio, centro de día y noche, prestación cuidados en el entorno familiar y prestación de asistente personal. El régimen de compatibilidad propio que pueda establecer la Comunidad Autónoma, estará a cargo del nivel adicional, a su cargo exclusivo, pues el nivel mínimo de financiación de estas prestaciones y a efectos de destinar las cantidades co-

rrespondientes a compatibilidad de dichos servicios en la norma de referencia se considera una única prestación.

La evolución de las prestaciones económicas en relación al total de prestaciones entregadas (económicas y servicios) a 31 de Octubre de 2015, se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 9.- Evolución por tipo de prestación económica desde 2008 a Octubre 2015.

	EVOLUCION PRESTACIONES ECONOMICAS DE: DESDE				PORCENTAJE SOBRE TOTAL PREST ENTREGADAS		
	2008		2015		TOTAL	PREST.ECON	PECF SOBRE
	PVS	PECF	PAP	TOTAL	PRESTACIONES	SOBRE TOTAL	TOTAL
2008	13.197	109.287	171	122.655	421.846	29,08	25,91
2009	36.076	266.298	658	303.132	520.736	58,21	51,16
2010	54.402	377.787	735	430.924	780.762	55,19	48,38
2011	59.836	417.782	874	478.492	917.604	52,15	45,53
2012	64.532	426.810	1.280	492.622	959.903	51,32	44,46
2013	72.029	408.401	1.441	481.871	945.051	50,99	43,21
2014	73.636	374.348	1.883	449.867	929.983	48,37	40,25
2015	79.566	359.205	2.947	441.718	983.727	44,9	36,51

Fuente: SAAD, Observatorio de la dependencia. Elaboración propia.

Se observa como la prestación económica por cuidados no profesionales, la que se presta en el entorno familiar, ha experimentado un crecimiento en el periodo de 2008/2012 a partir del que se evidencia un descenso ya en 2013, manteniéndose descendiente hasta 2015, ha pasado de ser la prestación más importante, alcanzando en 2009 el 51.16 sobre el total de prestaciones entregadas a suponer actualmente el 36.51%. Tal descenso puede explicarse por la reforma de la Ley de Dependencia a través de los recortes en el Sistema a raíz de la crisis.

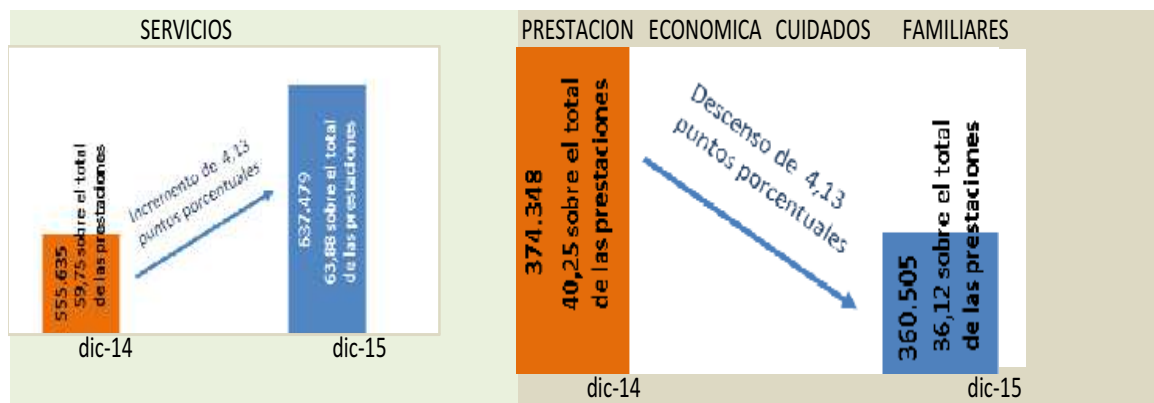
La Ley de Dependencia en su artículo 18 otorga el carácter de excepcional a la prestación económica de cuidados no profesionales (en el entorno familiar, PECEF), el artículo 14.2 establece la prioridad de los servicios a través del catálogo establecido en su artículo 15, además del reforzamiento de estos recursos previsto en el artículo 17 al remitirse a una prestación vinculada al servicio(a) prestar por entidad o centro acreditado) de no ser posible atención por el catálogo. Así mismo el RD. 1050/2013 de 27¹⁸ de Diciembre por el

¹⁸ Real Decreto 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. **Art.4.2.c).** La aplicación conjunta de las tres variables de asignación mencionadas en el apartado anterior se realizará conforme a los siguientes criterios y **apdo. d)** 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 dependiente y ésta alcance la intensidad mínima para cada grado de dependencia, se considerará que la suma de

que se regula el nivel mínimo de protección cuando establece los criterios de aplicación de dicho nivel a las Comunidades Autónomas, en su artículo 4.2. apdo. c y d) establece que todas las prestaciones tienen consideración de servicios, con excepción de la prestación a cuidadores no profesionales, introduciendo aquí una reducción mas al considerar que si se presta complementada con otra de servicios se considera como una prestación de servicios si alcanza la intensidad mínima para el grado y si no, será como prestación económica.

A la luz de la regulación de los servicios y prestaciones económicas que hace la Ley y sus disposiciones de desarrollo queda clara la apuesta por los servicios en detrimento de las prestaciones económicas, concretamente la de cuidadores no profesionales. La siguiente grafica sirve para ilustrar la prioridad de los servicios sobre la prestación económica de cuidados en entorno familiar.

Grafico 8.- Evolución servicios y PECEF 2014/2015



Fuente. Base de datos del SAAD a Diciembre 2015. Elaboracion propia.

Se observa la prioridad de los servicios sobre la prestación económica donde se aprecia una bajada en esta ultima en idéntica proporción a la subida de los servicios, un 4.13% en ambos sentidos. Los servicios representan el 63.88% del total de prestaciones reconocidas, las PECEF representa un 36.12 %, lo que supone que actualmente dos de cada 3 prestaciones son de servicios.

ambas prestaciones equivale a una de servicios y si no alcanza la intensidad mínima se considerará como prestación económica. En su apdo. a). Se considera que cada beneficiario ha sido únicamente receptor de una prestación.

4.- LA FINANCIACION DEL SISTEMA

La Ley 39/2006 de 14 de Diciembre (Ley de Dependencia), a la vez que crea el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, también, como no podía ser de otra manera, se ocupa de configurar su sistema de financiación, diseñando en su artículo 7¹⁹ los niveles de protección del Sistema, fijándolos en tres:

- 1.- Un nivel Mínimo establecido por la AGE (Administración General del Estado).
- 2.- Un nivel que se acuerde entre la AGE y las CCAA, a través de convenios previstos en el artículo 10²⁰, son convenios de cooperación para incrementar el nivel mínimo, que se suspenden en 2012.
- 3.- Un nivel adicional de protección que puede establecer cada Comunidad Autónoma.

¹⁹ Artículo 7. Niveles de protección del Sistema.

La protección de la situación de dependencia por parte del Sistema se prestará en los términos establecidos en esta Ley y de acuerdo con los siguientes niveles:

- 1. ° El nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9.*
- 2. ° El nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas a través de los Convenios previstos en el artículo 10.*
- 3. ° El nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.*

²⁰ Artículo 10. Cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

1. En el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas acordarán el marco de cooperación interadministrativa que se desarrollará mediante los correspondientes Convenios entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas.

2. A través de los Convenios a los que se refiere el apartado anterior, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas acordarán los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones recogidos en el Capítulo II del presente Título, incrementando el nivel mínimo de protección fijado por el Estado de acuerdo con el artículo 9.

3. En aplicación de lo previsto en el apartado anterior, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecerá los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo, y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, para su aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto.

4. Los Convenios establecerán la financiación que corresponda a cada Administración para este nivel de prestación, en los términos establecidos en el artículo 32 y en la disposición transitoria primera de esta Ley, así como los términos y condiciones para su revisión. Igualmente, los Convenios recogerán las aportaciones del Estado derivadas de la garantía del nivel de protección definido en el artículo 9.

Estos niveles de protección están directamente relacionados con los niveles de financiación del artículo 32 y 33²¹, ya que aquí estamos hablando de financiar el Sistema, es decir los niveles de protección a los que alude el artículo 7.

En el primero de ellos, art.32, se establece la financiación por parte de las Administraciones públicas. En el segundo, art.33²², la Ley se ocupa de la participación de los beneficiarios en el coste, lo que conocemos como Copago.

En cuanto a la Financiación hablamos por tanto de los mismos niveles anteriores:

1.- Un Nivel mínimo asumido íntegramente por parte de la Administración General del Estado, este es un nivel mínimo de protección garantizado para cada beneficiario que se determinara por el Gobierno oído el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD y su asignación estará en función del número de beneficiarios, grado de depen-

²¹ **Artículo 32. Financiación del Sistema por las Administraciones Públicas.**

1. La financiación del Sistema será la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan a las Administraciones Públicas competentes y se determinará anualmente en los correspondientes Presupuestos.

2. La Administración General del Estado asumirá íntegramente el coste derivado de lo previsto en el artículo 9.

3. En el marco de cooperación interadministrativa previsto en el artículo 10, los Convenios que se suscriban entre la Administración General del Estado y cada una de las administraciones de las Comunidades Autónomas determinarán las obligaciones asumidas por cada una de las partes para la financiación de los servicios y prestaciones del Sistema. Dichos Convenios, que podrán ser anuales o plurianuales, recogerán criterios de reparto teniendo en cuenta la población dependiente, la dispersión geográfica, la insularidad, emigrantes retornados y otros factores, y podrán ser revisados por las partes.

La aportación de la Comunidad Autónoma será, para cada año, al menos igual a la de la Administración General del Estado como consecuencia de lo previsto en este apartado y en el anterior

²² **Artículo 33. La participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones.**

1. Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal.

2. La capacidad económica del beneficiario se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas.

3. El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia fijará los criterios para la aplicación de lo previsto en este artículo, que serán desarrollados en los Convenios a que se refiere el artículo 10.

Para fijar la participación del beneficiario, se tendrá en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros.

4. Ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos.

dencia y prestación reconocida quedando así fijado cada año a través de la Ley de presupuestos para cada ejercicio.

2.- Un nivel acordado por la AGE con las CCAA, que será igual al aportado por la AGE para el nivel mínimo.

3.- Un nivel adicional que pueda establecerse por las Comunidades Autónomas a su cargo exclusivo.

Esta estructura financiera queda modificada por la Disposición Adicional cuarenta de la Ley 2/2012 de presupuestos generales del Estado al disponer la suspensión, durante el año 2012 de la financiación relativa al nivel intermedio o acordado, limitándose el Estado a la garantía y financiación del nivel mínimo, que actualmente sigue suspendido.

Por su parte el artículo 33 de la Ley establece la participación de los beneficiarios en función de su capacidad económica aunque expresamente se establece que nadie quedara fuera del sistema por no tener recursos económicos suficientes. Dicha capacidad económica fue objeto de determinación por el Acuerdo del Consejo Territorial²³ de 10 de Julio

²³ 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 Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. 11.ª Normativa para determinar la capacidad económica y aportación del beneficiario.

Es necesario el establecimiento de unos criterios comunes para la determinación de la capacidad económica de los usuarios de los servicios y prestaciones, así como la aportación del beneficiario, en los términos recogidos en la Ley, lo que contribuirá a garantizar el principio de igualdad, conforme a los siguientes criterios:

- *La capacidad económica personal de los beneficiarios del Sistema de la Autonomía y Atención a la Dependencia se determinará en atención a su renta y su patrimonio.*

- *Se considera renta los ingresos del beneficiario, derivados tanto del trabajo como del capital, así como cualesquiera otros sustitutivos de aquellos.*

- *Se considera patrimonio del beneficiario el conjunto de bienes y derechos de contenido económico de que sea titular, con deducción de las cargas y gravámenes que disminuyan su valor, así como de las deudas y obligaciones personales de las que deba responder.*

- *En todo caso, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley, en lo relativo a prestaciones de análoga naturaleza y finalidad de los regímenes públicos de protección social.*

- *El mínimo exento de participación económica de la persona beneficiaria, vendrá referenciado a la cuantía mensual del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), excluida la atención residencial.*

- *La mejora propuesta también debe incluir un régimen de garantía de mínimos de disponibilidad por la persona dependiente. Por otra parte, incluirá la garantía del patrimonio protegido de las personas con discapacidad.*

de 2012, en el que además de varias propuestas de mejora para el sistema de la dependencia, fija los criterios por los que se habrá de determinar la participación de los beneficiarios en función de su capacidad económica(publicado en el BOE de 03 de Agosto de 2012), ha pretendido ser la norma unificadora en este sentido para ser cumplida por todas las Comunidades Autonomas, pero solo es eso, una pretensión, pues la misma resolución establece que las CCAA o administración competente podrán establecer mayor participación del beneficiario en el coste de los servicios.

Bien, pues nos encontramos con un intento de uniformidad en el copago y una ingente cantidad de legislación de las Comunidades Autonomas sobre la materia, lo que sin duda se traduce en desigualdad territorial en el acceso a las prestaciones.

Por tanto nos encontramos con tres fuentes de financiación del Sistema de la Dependencia: La Administración del Estado, La Comunidad Autónoma de Residencia del beneficiario y, en su caso, el propio beneficiario.

El Nivel mínimo de Financiación de la Administración General del Estado, como mínimo de protección garantizado viene regulado en el Real Decreto 1050/2013 de 27 de Diciembre, en su artículo 4.1, se establece dicho nivel mínimo, remitiéndose, a efectos de aportación, a lo dispuesto en el RD 20/2012 de 13 de Julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria que en su Disposición Transitoria undécima estableció las cuantías mínimas para ese nivel mínimo, contemplando así mismo la situación anterior y la posterior a su vigencia y que a fecha de hoy no han sido actualizadas desde entonces, son:

Una vez determinada la capacidad económica de los beneficiarios, la aportación de éstos al coste de la atención por los servicios y prestaciones que reciben, se determinará de forma progresiva hasta un máximo del 90% del coste del servicio.

Al tratarse de unos requisitos de mínimos, las Comunidades Autónomas podrán, asimismo, establecer medidas complementarias que aumenten la aportación del usuario cuando así lo regulen en su normativa.

En el supuesto de que alguna Comunidad Autónoma utilice un indicador de mínimos exentos de capacidad económica diferente al acordado, que suponga una condición más ventajosa para los beneficiarios de la misma, ésta será financiada con cargo al nivel adicional establecido en el apartado 3 del artículo 7 de la Ley, además de tenerse en cuenta en la liquidación del nivel mínimo de protección.

1.- Debido a la desaparición de los niveles de intensidad en los grados, los beneficiarios con resolución de grado y nivel reconocido a la entrada en vigor de este Real Decreto, las cuantías del nivel mínimo serán (artículo 9 de la Ley de Dependencia) las siguientes:

Tabla 12.- distribución de mínimo garantizado para situaciones anteriores al RD 20/2012

Grado y Nivel	Mínimo de protección
Grado III GD, Nivel 2	231.28
Grado III GD, Nivel I	157.26
Grado II DSevera, Nivel 2	89.38
Grado II DSevera, Nivel I	61.34
Grado I. DModerada	52.06

Fuente. Datos de la Disposición transitoria undécima del RD. Ley 20/2012.

2. Hasta tanto se regule reglamentariamente, las cuantías de la asignación a las comunidades autónomas del nivel mínimo de protección previsto en el artículo 9 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, para los solicitantes reconocidos después de su entrada en vigor, serán las siguientes (no han sido establecidas nuevas cuantías):

Tabla 13.- distribución del mínimo a transferir a las CCAA par reconocimientos posteriores a la entrada en vigor del RD Ley 20/2012

GRADO	MINIMO DE PROTECCION
GRADO III	177.86
GRADO II	82.84
GRADO I	44.33

A través de la Disposición Transitoria decima del RD 20/2012, se establecen así mismo las cuantías máximas de las prestaciones en consideración a los mismos parámetros anteriores.

Para expedientes anteriores, se mantiene grado y nivel existente con excepción de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar que se reduce en un 15%. Serán las siguientes:

Tabla 14.- Cuantías Máximas para la prestación cuidados familiares

GRADO Y NIVEL	PRESTACIONES POR CUIDADOS ENTORNO FAMILIAR
GRADO III GD N2	442.59
GRADO III GD NI	354.43
GRADO II DS N2	286.66
GRADO II DS NI	255.77
GRADO I DM N2	153.00

Para reconocimientos posteriores a este RD. Ley, las cuantías máximas para Grado y prestación económica las siguientes cuantías máximas (en Euros):

GRADO	PREST,EC,VS	PREST.EC.AS.PER	PECEF
GRADO III	715.07	715.07	387.64
GRADO II	426.12	426.12	268.79
GRADO I	300	300	153

La siguiente tabla muestra una comparativa de prestaciones económicas antes y después de la entrada en vigor del RD Ley 20/2012, para ilustrar las diferencia experimentada por las prestaciones económicas de asistente personal y pecef.

Tabla.10-Importes de prestaciones antes y después de la Ley 20/2012.

	PRESTACION ECON. CUIDADOS ENTORNO FAMILIAR			PRESTACION ECON. VINCULADA AL SERVICIO		
	A PARTIR DE 08/2012	ANTES 08/2012	DIFERENCIA	A PARTIR 08/2012	ANTES 08/2012	DIFERENCIA
GRADO III 2	387,64	520,69	-25,55	715,07	833,96	-14,26
GRADO III 1	387,64	416,98	-7,04	715,07	625,47	14,33
GRADO II 2	268,79	337,25	-20,3	426,12	462,18	-7,8
GRADO II 1	268,79	300,9	-10,67	426,12	401,2	6,21
GRADO 12	153	180	-15	300	300	0

Fuente. RD.Ley 20/2012 de 13 de Julio. Elaboración propia.

Como puede observarse en la anterior tabla, la prestación de cuidados en el entorno familiar es la que se reduce más en relación a las demás prestaciones económicas. Las reducciones van desde el 25% en el Grado III-II al 15% en el Grado I. Para los que ya la tenían asignada se reduce en el 15%. Para la prestación económica vinculada al servicio y la de asistente personal los recortes oscilan en un 14% para el Grado III y el 6% en el Grado II.

Atendiendo a la Resolución de Consejo Territorial del Sistema, de 10 de Julio de 2012²⁴, por la que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica en el marco del copago (Las CCAA pueden regular este aspecto), la aportación del beneficiario, no

²⁴ 11. *a* Normativa para determinar la capacidad económica y aportación del beneficiario.

Es necesario el establecimiento de unos criterios comunes para la determinación de la capacidad económica de los usuarios de los servicios y prestaciones, así como la aportación del beneficiario, en los términos recogidos en la Ley, lo que contribuirá a garantizar el principio de igualdad, conforme a los siguientes criterios:

- *La capacidad económica personal de los beneficiarios del Sistema de la Autonomía y Atención a la Dependencia se determinará en atención a su renta y su patrimonio.*

- *Se considera renta los ingresos del beneficiario, derivados tanto del trabajo como del capital, así como cualesquiera otros sustitutivos de aquellos.*

- *Se considera patrimonio del beneficiario el conjunto de bienes y derechos de contenido económico de que sea titular, con deducción de las cargas y gravámenes que disminuyan su valor, así como de las deudas y obligaciones personales de las que deba responder.*

- *En todo caso, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley, en lo relativo a prestaciones de análoga naturaleza y finalidad de los regímenes públicos de protección social.*

- *El mínimo exento de participación económica de la persona beneficiaria, vendrá referenciado a la cuantía mensual del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), excluida la atención residencial.*

- *La mejora propuesta también debe incluir un régimen de garantía de mínimos de disponibilidad por la persona dependiente. Por otra parte, incluirá la garantía del patrimonio protegido de las personas con discapacidad.*

Una vez determinada la capacidad económica de los beneficiarios, la aportación de éstos al coste de la atención por los servicios y prestaciones que reciben, se determinará de forma progresiva hasta un máximo del 90% del coste del servicio.

Al tratarse de unos requisitos de mínimos, las Comunidades Autónomas podrán, asimismo, establecer medidas complementarias que aumenten la aportación del usuario cuando así lo regulen en su normativa.

En el supuesto de que alguna Comunidad Autónoma utilice un indicador de mínimos exentos de capacidad económica diferente al acordado, que suponga una condición más ventajosa para los beneficiarios de la misma, ésta será financiada con cargo al nivel adicional establecido en el apartado 3 del artículo 7 de la Ley, además de tenerse en cuenta en la liquidación del nivel mínimo de protección.

puede superar el 90% del coste del servicio sea cual sea su capacidad económica. En la determinación del copago se computa tanto las rentas de cualquier naturaleza como el patrimonio, la vivienda habitual no computa, salvo en el servicio residencial. Establece un límite de Rentas que no podrá superar el IPREM a efectos de medir la capacidad económica de los beneficiarios, pero también como referencia de inexistencia de recursos. La capacidad económica del beneficiario será la correspondiente a su renta incrementada en un 5% de su patrimonio neto a partir de los 65 años, el 3% de 35 a 65 años y un 1% a los menores de 35 años, se establecerá anualmente, si bien la participación en el coste de los servicios se determinara mensualmente.

Según estimaciones de la Fundación Caser, en estudio (Abril 2014) promovido por dicha fundación y realizado por los profesores M^a Dolores González de Prada y Luis M. Borge González “*Una aproximación al coste de la dependencia*”, sobre el análisis de los criterios para establecer la participación del beneficiario establecida por el Consejo Territorial del SAAD, en su Acuerdo de 10/07/2012, Publicado por resolución de 13 de Julio de 2012, en el trabajo realizado por los profesores, el coste aproximado de la Dependencia con repercusión en el bolsillo de los dependientes y sus familias, se estima en:

- **Para el servicio de Teleasistencia** con un coste unitario de 20 Euros. Para beneficiarios con ingresos inferiores al IPREM están exentos de aportación, si la renta está entre 1 y 1,5 veces del indicador su aportación es del 50% y del 90% para rentas superiores.
- **Para servicio de Ayuda a Domicilio** se fija en 3.25 Euros hora para Grado III y 3.90 Euros /hora para Grado I y II. Siempre con el mínimo de 20 Euros como coste total del servicio.
- **Para Atención Residencial** en centro privado concertado, para el que se fija un coste medio aproximado de 1.500 euros mes para Residencias de mayores y de 2000 Euros /mes para residencia de discapacitados y 2.700 Euros /mes para necesidades especiales. En Residencia pública se estima el coste en 2000 Euros para mayores, 2667 para discapacidad y 3600 si es para necesidades especiales.

El coste de referencia que fija el Consejo Territorial, en la atención residencial está entre 1.100 y 1600 Euros que puede incrementarse en un 40% dependiendo de la intensidad de atención, siendo la aportación del beneficiario según su capacidad de renta como máximo del 90% del coste del servicio, fijándose aproximadamente en 729.50 Euros/mes

en residencias de mayores y 792.33 para discapacidad, suponiendo una participación en el coste de este servicio para centro público del 33.46% y en concertado del 44.61 % del coste total del servicio.

-Servicio Centro día/noche para el que el Consejo Territorial fija un coste de referencia de 650 Euros/mes, excluidos gastos de manutención y transporte pudiendo ser incrementado en un 25% según intensidad del servicio. Considerando que los centros para personas con discapacidad son todos de titularidad privada, el coste para el usuario de estas características se estima en 165.33 Euros/mes. En centro de Mayores públicos es de 185.24 que supone 18.90 % del coste de una plaza, si es privado – concertado es la misma aportación 185.24 y supone el 25,20 del coste de la plaza.

- prestación económica vinculada al servicio, según los criterios del Consejo Territorial se fijara según el coste del servicio como prestación efectivamente pagada al beneficiario como la diferencia entre coste y capacidad económica del beneficiario una vez deducido de esta un 19% del IPREM para gasto personales que será del 25% si se trata de persona con discapacidad. La aportación aproximada está entre el 44.52% para un grado I y 17,76% y 22.31% para grados II y III.

-Prestación económica de asistente personal, se sitúa entorno al 10.29 % del coste total.

- Prestación de cuidados en el entorno familiar, la participación en el coste para el Grado I de moderados supone un 34.8 %, el Grado III con el 11.42% y el Grado II el 20.11%.

Un apunte sobre servicios residenciales, con datos a 31 de Diciembre de 2013, sobre plazas para mayores de 65 años del IMSERSO (estadística del Sistema Estatal de información de servicios sociales-2013), hay un total de 6.610 centros residenciales, con un total de 381.480, plazas de las que son usuarias 342.194 personas, de ese total de plazas 181.656 son de financiación pública y 196.356 privadas. También se contienen datos sobre el servicio de ayuda a domicilio (se presta solo unas horas al día) con 360.940 usuarios. Con estos datos parece que el sistema no dispone de recursos suficientes para atender la demanda de más de un millón de dependientes valorados a través de sus servicios a la luz de la evolución de los niveles de financiación que dispensa el Estado.

La evolución del nivel mínimo de protección garantizado a cargo de la Administración del Estado, con datos a Diciembre de 2013. (Según informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas 1035 de 2014, con datos del SAAD a esa fecha).

Tabla 11.- Evolución del nivel mínimo de la Administración General de Estado 2007/2013 por Comunidades Autónomas.

EVOLUCION NIVEL MINIMO DE PROTECCION DE LA AGE A LAS CCAA 2007/2013								
CC.AA.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Andalucía	33.544.120	157.129.903	327.616.179	378.234.792	356.667.835	345.892.409	272.126.850	1.871.212.087
Aragón	2.565.499	25.203.552	47.760.425	62.614.570	34.697.129	41.041.371	25.627.087	239.509.634
Asturias (Principado de)	2.346.709	19.151.498	29.608.237	33.033.761	23.639.587	26.347.842	23.351.967	157.479.601
Balears (Illes)	546.444	6.342.803	19.241.845	25.298.811	17.743.794	18.762.188	20.494.125	108.430.010
Canarias	1.577.414	4.564.188	18.551.838	26.771.030	21.989.004	28.867.226	23.124.407	125.445.106
Cantabria	1.977.496	11.385.880	19.229.860	23.145.265	20.586.491	19.458.153	24.136.277	119.919.421
Castilla y León	0	32.545.069	99.898.790	111.865.896	86.485.402	103.176.154	83.610.569	517.581.880
Castilla-La Mancha	6.437.042	26.114.237	67.206.296	78.777.970	64.693.108	67.171.409	62.853.855	373.253.918
Cataluña	11.536.201	75.588.502	213.257.333	285.582.329	210.249.306	243.543.172	212.008.756	1.251.765.600
Comunidad Valenciana	4.583.656	22.328.615	45.688.419	81.792.310	78.107.838	82.549.701	59.957.952	375.008.490
Extremadura	2.363.586	9.700.212	34.170.742	37.685.306	33.766.338	36.417.846	37.909.804	192.013.833
Galicia	7.645.062	29.841.682	78.668.816	81.462.645	58.681.776	78.937.818	67.106.498	402.344.296
Madrid (Cdad. de)	928.829	20.649.964	73.431.483	127.251.238	134.590.868	141.977.219	143.254.551	642.084.152
Murcia (Región de)	6.397.379	13.806.714	39.490.762	66.485.112	49.585.112	54.143.209	50.140.646	280.048.933
Navarra (Cdad. Foral de)	0	8.730.279	20.508.855	19.112.775	13.081.123	12.569.028	11.554.466	85.556.525
País Vasco	0	33.403.080	80.970.525	68.006.634	66.191.369	92.006.000	78.891.806	419.469.412
Rioja (La)	113.593	4.903.326	18.260.801	12.657.495	13.786.853	13.420.430	10.639.517	73.782.015
TOTAL	82.563.029	501.389.504	1.233.561.206	1.519.777.938	1.284.542.930	1.406.281.174	1.206.789.134	7.234.904.914

Fuente.- Tribunal de Cuentas informe 1035/2014 y datos del SAAD. Elaboración propia.

En la tabla podemos observar que la aportación más importante en concepto de nivel mínimo, se produce en el año 2010. Las cuantías correspondientes a 2011-2013 reflejan la consecuente reducción por el menor coste que supone para las CCAA en función de la reducción de las cuantías máximas de las prestaciones por cuidados en el entorno familiar, resto de prestaciones económicas, así como la desaparición de los niveles de intensidad derivado del RD. Ley 20/2012 (un punto de inflexión en el Sistema de la dependencia). Según datos publicados por el SAAD, para 2015, el nivel mínimo de protección, ha supuesto un presupuesto global de 1.189.395.179.44 Euros.

En cuanto al Nivel acordado, se puede observar en la siguiente tabla el total por años desde 2007 hasta 2011 (último año que se transfirió hasta su suspensión en 2012).

Tabla 11.- distribución del nivel acordado por CCAA hasta 2011.

Evolucion del Nivel Acordado hasa su desaparicion en RD 20/2012						
CC.AA	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Andalucía	36.246.571	42.207.117	55.912.452	61.329.121	70.679.673	266.374.934
Aragón	8.380.326	9.576.203	11.384.047	10.897.358	11.372.760	51.610.694
Asturias (Principado de)	7.171.802	8.037.961	9.099.628	8.163.418	7.535.198	40.008.007
Balears (Illes)	4.405.561	4.899.870	5.959.446	5.559.037	5.215.497	26.039.411
Canarias	7.709.606	9.140.979	9.791.944	8.789.127	7.170.745	42.602.401
Cantabria	3.384.477	3.654.416	4.558.344	5.004.026	5.637.616	22.238.879
Castilla y León	17.800.171	20.134.893	22.289.480	22.639.331	22.535.200	105.399.075
Castilla-La Mancha	11.644.975	13.523.226	16.517.424	15.818.447	16.891.887	74.395.959
Cataluña	32.393.438	39.332.134	47.450.632	49.390.225	48.194.978	216.761.407
Comunidad Valenciana	21.277.833	25.160.886	26.420.382	25.294.787	20.721.873	118.875.761
Extremadura	6.638.864	7.399.681	8.743.361	8.392.646	8.482.178	39.656.730
Galicia	18.753.108	20.958.127	23.269.981	20.221.757	17.630.023	100.832.996
Madrid (Cdad. de)	23.403.848	27.516.688	29.722.849	29.384.318	27.073.197	137.100.900
Murcia (Región de)	5.860.220	6.886.740	8.661.327	8.464.220	9.832.844	39.705.351
Navarra	3.223.905	0	0	0	0	3.223.905
País Vasco	9.555.786	0	0	0	0	9.555.786
Rioja (La)	1.633.434	2.044.285	2.739.770	3.182.071	3.525.556	13.125.116
Ceuta y Melilla	516.075	546.254	676.353	667.531	698.195	3.104.408
TOTAL	220.000.000	241.019.460	283.197.420	283.197.420	283.197.420	1.310.611.720

Fuente. Datos del SAAD. Elaboración propia

Al suspenderse dicho nivel, el coste lo asumen totalmente las CCAA, mas las aportaciones de los beneficiarios.

Se incluye también como fuente de Financiacion la Ley 22/2009 de 18 de Diciembre por la que se regula el sistema de financiación de las CCAA de régimen común. En dicha Ley se establecen una serie de transferencias al objeto de financiar el peso relativo de la población potencialmente dependiente y el número de personas reconocidas como dependientes (art.5). Tambien se establece un finaciacion adicional en atención al peso relativo de la población reconocida como dependiente (artículo 6).

Según el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas (informe 1035/2014), estos recursos ha proporcionado a las CCAA de régimen común entre los años 2009/2013, 9.268.66 millones de Euros, cantidad que viene a sufragar el mayor gasto social en Dependencia de las CCAA.

5.- LA DEPENDENCIA Y LA CRISIS

La Ley de Dependencia, sin duda, un avance importante hacia la protección social que sienta las condiciones básicas que han de regir en el acceso a las prestaciones en condi-

ciones de igualdad en todo el territorio del Estado, creando un sistema para la atención de las situaciones que contempla, el Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SAAD), sin duda un gran reto social que involucra a todas las Administraciones públicas pero también a las familias, los agentes sociales, organizaciones sociales así como las entidades del tercer sector. Una Ley Estatal básica que configura un Sistema Autónomo y de gestión Autónoma, el SAAD.

La publicación de la Ley de Dependencia en 2007 viene a coincidir con unos tiempos bastante difíciles en el aspecto económico-financiero global que si bien aún no había llegado hasta nosotros, no tardaría mucho en irrumpir con fuerza, como ya sabemos. Producto de todo esto, en la financiación del SAAD y por tanto en su funcionamiento, se pueden observar dos épocas distintas marcadas por el presupuesto público destinado para su financiación.

La primera se sitúa en el periodo que va desde la promulgación de la Ley y puesta en funcionamiento del SAAD, en el año 2007, hasta Mayo de 2010 en que se introduce la primera reforma. La segunda época y la que ha marcado el futuro de nuestro estado social, desde Junio de 2010 en adelante. Según Ruiz Huerta y otros (*la crisis económica y la tensión fiscal de las CCAA, 2012*), “*el primer periodo se caracterizó por notable expansión del gasto público con la consecuente generación de déficit público. La segunda por un cambio de discurso y la articulación de políticas fiscales contractivas*”.

Pero llega el momento de la estabilización financiera y la reducción del déficit a costa del gasto público y parece que lo más rápido y eficaz es tirar del presupuesto social. Un ajuste con connotación ideológica de base liberal, Sin duda.

En el SAAD, los recortes se manifiestan e institucionalizan a golpe de Real Decreto, de los que el RD. Ley 20/2012 de 13 de Julio, constituye el máximo exponente de su reforma, tan solo 5 años después de arrancar el SAAD, que viene a suponer el cambio de modelo Social y financiero del Sistema creado por la Ley de Dependencia.

Los cambios legislativos que han incidido sobre el Sistema han sido rápidos y profundos marcando un antes y un después del modelo de atención inicialmente configurado, que a los tres años de vida ya se encuentra con la primera de las reformas a la que sobrevendrán otras mucho más importantes que apuntan hacia la configuración de un Sistema de protección social de la dependencia radicalmente distinto, a saber:

1.- RD.Ley 8/2010 de 20 de Mayo, (artículo 5) (corriendo y aplastados por la crisis) por el que se adoptan medidas para reducción del déficit público, vino a ser la primera modificación de la Disposición Final 1ª de la Ley de Dependencia, supuso:

.- Plazo de resolución de reconocimiento de 6 meses máximo desde la presentación de la solicitud, eliminando así la retroactividad del percibo de prestaciones a que tenían derecho con la redacción original (la efectividad del derecho al percibo de prestaciones era desde solicitud, puede ser simultánea a la solicitud y se situaba a 1 Enero del año que se trate), fijando la efectividad del derecho la fecha de la resolución de reconocimiento. Fija a su vez (para evitar retrasos en la tramitación y resolución) el percibo retroactivo para aquellos casos en que haya excedido de 6 meses el plazo de resolución y en lo que exceda de dicho plazo. **La medida supone un ahorro para el SAAD, que no tiene que hacer frente a prestaciones retroactivas.**

.- Respecto a la prestación económica de cuidados familiares, la más importante y la única que sufre este recorte (cuidado no profesional), aquí empieza su calvario, dispone la norma de referencia, que las cuantías anteriores a la fecha de reconocimiento, podían ser fraccionadas y aplazadas en abonos mensuales de igual cuantía hasta un máximo de 5 años, desde la fecha de resolución firme de reconocimiento. **Supone desplazar todo el coste de las prestaciones pendientes de abono hacia la familia del dependiente.**

2.- RD.Ley 20/2011 de 30 de Diciembre de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público en su disposición final 14, **modifica el calendario de la disposición final 1ª de la Ley de Dependencia:**

.-Supone el retraso en la incorporación al Sistema del Grado I, distinguiendo dos situaciones: Grado I nivel 2 (el más intenso) que hayan sido valorados en 2011 antes de la entrada en vigor de este RD, quedan incorporados al sistema y los que no lo han sido a 31/12/2011, aun teniéndolo solicitado quedan fuera del sistema, pudiendo entrar a partir de 1 de Enero de 2013. Esta medida supone un retraso en el calendario para este Grado I de Nivel 2, el más grave, de 2 años. **Además esta medida supone un ahorro en el coste a las CCAA que han retrasado las valoraciones de este grado y nivel.**

.- El Grado I nivel 1 sufren, así mismo, un retraso al no poder entrar en el sistema hasta 2014.

3.- La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2012 Ley 2/2012 de 29 de Junio. Esta Ley en la línea de modificar el calendario, supone:

.-Insiste una vez más en el Grado I nivel 2 que a fecha de entrada en vigor de la Ley no se les haya reconocido el derecho, de forma que viene a establecer una variable en este nivel respecto al 2011 (permanecían en el sistema los valorados), ahora exige que haya sido reconocido el derecho a prestaciones, si no, estos dependientes serán enviados al 2014. Se retrasa 1 año más para este colectivo.

.- Junto a todo ese ahorro de coste por el retraso de calendario, la Ley de presupuestos incide de forma profunda en la financiación de la Ley de Dependencia, pues a través de su **disposición adicional 40 suspende**, sin fecha, una serie de preceptos de la Ley de dependencia, concretamente los artículos 7.2, 8.2.a), 10, 32.3 párrafo 1, y la disposición transitoria 1ª, todos ellos relativos a la participación del Estado en la financiación de las prestaciones del SAAD, ni más ni menos, que toda la estructura financiera del Sistema. Estas medidas suponen la suspensión del Nivel acordado o intermedio, limitándose, solo, el Estado a garantizar el nivel mínimo de protección. Esta suspensión tuvo vocación de temporalidad, limitada a 2012, pero lo cierto es que aun sigue suspendida. Para las CCAA supuso asumir el coste de la prestación a partir de ese nivel mínimo.

4.- El RD Ley 20/2012 de de 13 de Julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Esta norma ya anuncia la reforma del sistema de la dependencia y así lo manifiesta literalmente aludiendo a expresiones como sostenibilidad, mejora, racionalización, etc., en toda la extensión del apartado IV de su exposición de motivos. Supuso:

.- En su artículo 22.10 , modifica el artículo el 26 de la Ley de Dependencia, con la desaparición de los niveles de cada grado, quedando solo los grado I,II y III a partir de Julio de 2012, lo que no solo afecta a la desaparición de niveles, sino a todo el sistema regulatorio de las valoraciones y prestaciones que preciso ser modificado para su adaptación a los cambios introducidos que van desde lo teórico a lo práctico, pues también alcanza a la estructura técnica de las unidades de valoración y a los protocolos de valoración que afectaron a toda la normativa de cada Comunidad Autónoma en la materia hasta el momento.

- El artículo 22.16 del RD 20/2012 modifica la disposición adicional 9ª de la Ley de Dependencia para los que ya tuvieran reconocida una pensión de Gran Invalidez o la necesidad de asistencia de otra persona, se considera en situación de Dependencia debiendo ser calificado en grado correspondiente.

Las medidas de desaparición de niveles han supuesto el freno a las solicitudes de revisión de nivel suponiendo un gran ahorro en el coste de prestaciones para las CC.AA y la AGE.

- En materia de prestaciones se introducen modificaciones en:

- La prestación de asistencia personal se extiende a todos los grados. Pero su coste no es relevante pues no es de las más habituales.

- La prestación de ayuda a domicilio se orienta mas a los servicios personales que a tareas domesticas subordinando estas a aquellas.

- **La prestación económica de cuidados en el entorno familiar**, en la que una vez más se incide negativamente al retrasar el plazo para abonar las cantidades debidas al que ya se refería el RD 8/2010, ahora aquellos 5 años se convierten en 8, supone a si, una reducción sobre la presión del equilibrio financiero. Pero esto no es todo, sino que además se viene a incidir sobre estas cantidades pendientes en el sentido de declarar que dejan de producir efectos retroactivos para todas las personas que a 15 de Julio de 2012 no hayan comenzado a percibir prestaciones económicas, incluso reconocidas a su favor, una condonación de deuda a las CCAA a cargo exclusivo del beneficiario.

- Además contiene otra alteración de dicha prestación en la disposición transitoria 9ª, al establecer que para aquellas personas que hayan realizado una solicitud de reconocimiento de esta prestación y no ha sido resuelta a 15 de Julio de 2012, el reconocimiento de prestación y sus efectos se podrán suspender un máximo de 2 años desde reconocimiento del derecho o desde el transcurso del plazo de 6 meses previsto para resolver.

-Esto supone una norma que rige para todas las solicitudes de esta prestación y para todo tiempo, al establecer que **“estas prestaciones quedaran sujetas a plazo suspensivo de 2 años”**. (**Disposición Adicional 7.2**). Pero además incide una vez más en esta prestación al cargarse el sistema de protección social de los cuidadores cuando suprime la cotización a la seguridad social, quedando a cargo exclusivo del cuidador.

.- En materia de Intensidad de prestaciones de servicios y cuantías de las mismas. Mantiene las que se vienen percibiendo hasta su entrada en vigor, las congela y establece otras para las situaciones a partir de su vigencia (Agosto 2012), sufriendo una vez más la prestación para cuidado familiar la peor parte, con una reducción del 15%. Igualmente se rebaja la intensidad horaria de los servicios de ayuda a domicilio y demás servicios, lo que supone un deterioro de la calidad del servicio que lo sufre el beneficiario. Aquí se es donde parece que toma forma la prioridad de los servicios frente a las prestaciones económicas y más concretamente la de cuidados familiares.

.- Una vez más se retrasa el calendario para los dependientes moderados hasta 1 de Julio de 2015.

De todas las reformas impuestas sobre el sistema de la dependencia, sin duda la del RD 20/2012 es la que marca el cambio a un modelo de protección diferente al que configuró la Ley de Dependencia y eso en muy poco tiempo. En definitiva se ha efectuado un cambio en el modo de tratar el Sistema de la Dependencia.

La cuestión del gasto ahorrado en prestaciones económicas con la reforma del Sistema, la podemos observar en la siguiente tabla que muestra una evolución del gasto del SAAD en los años 2010 a 2013.

Tabla 16.- Evolución del Gasto en prestaciones económicas entre los años 2010 a 2013

	2010	2011	2012	2013
Gasto servicios (M€)	2.948,61	3.541,64	3.816,96	4.044,14
Gasto prestaciones económicas (M€)	1.999,38	2.129,26	2.116,31	1.879,16
TOTAL GASTO PRESTACIONES (M€)	4.947,99	5.670,90	5.933,27	5.923,30
Otros gastos (atrasos y otros) (M€)	977,57	804,93	832,97	651,08
TOTAL GASTO SAAD (M€)	5.925,56	6.475,82	6.766,24	6.574,38
Fuente: SISAAD y elaboración propia				

Fuente: datos del SAAD. Elaboración propia

Se observa el gasto en prestaciones según tipología, se percibe que las prestaciones económicas han ido descendiendo desde el 2011 mientras que las prestaciones en servicios han crecido; esto se debe al resultado de sustituir prestaciones económicas por prestaciones en servicios, primando aquellos servicios con costes más bajos que inciden ne-

gativamente en la calidad de los que se prestan, servicios que han dejado de cumplir el objetivo para el que se diseñaron, la atención al dependiente y para el dependiente.

Ante la reducción progresiva de la financiación del Estado, se hace necesario articular unas vías alternativas de sufragar los costes de la Dependencia, pues la duda es si el SAAD será capaz de atender la demanda creciente dada la situación de la población en una proyección a corto plazo: envejecida y con problemas de salud. (Candidatos a Dependientes).

La propia Ley ya introdujo una participación de los ciudadanos en la financiación a través de la Disposición Adicional Séptima, preveía que con el fin de facilitar la cofinanciación de los servicios establecidos en dicha Ley por parte de los beneficiarios, se incentivasen los instrumentos privados de cobertura de la situación de dependencia.

Uno de dichos instrumentos se configuro introduciendo su regulación en una norma que se aprobó mediante la Ley 41/2007²⁵ 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley

²⁵ ***Disposición adicional segunda. Regulación relativa al seguro de dependencia***

1. La cobertura de la dependencia podrá instrumentarse bien a través de un contrato de seguro suscrito con entidades aseguradoras, incluidas las mutualidades de previsión social, o bien a través de un plan de pensiones.

2. La cobertura de la dependencia realizada a través de un contrato de seguro obliga al asegurador, para el caso de que se produzca la situación de dependencia, conforme a lo dispuesto en la normativa reguladora de la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y dentro de los términos establecidos en la ley y en el contrato, al cumplimiento de la prestación convenida con la finalidad de atender, total o parcialmente, directa o indirectamente, las consecuencias perjudiciales para el asegurado que se deriven de dicha situación.

El contrato de seguro de dependencia podrá articularse tanto a través de pólizas individuales como colectivas.

En defecto de norma expresa que se refiera al seguro de dependencia, resultará de aplicación al mismo la normativa reguladora del contrato de seguro y la de ordenación y supervisión de los seguros privados.

Conforme a lo establecido en el artículo 6 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, las entidades aseguradoras deberán contar con la preceptiva autorización administrativa y demás requisitos necesarios para el desarrollo de la actividad aseguradora en España en los ramos de vida o enfermedad.

Para la cobertura de la contingencia de la dependencia por las mutualidades de previsión social resultará de aplicación lo dispuesto por los artículos 64, 65 y 66 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, y su normativa reglamentaria de desarrollo.

3. Los planes de pensiones que prevean la cobertura de la contingencia de dependencia deberán recogerlo de manera expresa en sus especificaciones. En todo aquello no expresamente previsto resultará de aplica-

2/1981, de 25 de Marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero. Dicha Ley configura el seguro de dependencia como aquél por el cual el asegurador se obliga, para el caso de que se produzca la situación de dependencia, entendida esta conforme a lo establecido en la Ley 39/2006 y en el propio Contrato, al cumplimiento de la prestación convenida con la finalidad de atender, total o parcialmente, directa o indirectamente, las consecuencias perjudiciales para el asegurado que se deriven de dicha situación. El contrato podrá articularse tanto mediante pólizas individuales, como colectivas. Según datos del Sector del Seguro a 2015 (*Informe 2015 de seguros y fondos de pensiones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones*) había 37.225 asegurados por riesgo de dependencia.

6.- CONCLUSIONES

El desarrollo del SAAD ha adquirido un volumen considerable en poco tiempo, más de un millón de personas valoradas en algún grado de dependencia en solo 8 años.

Los datos sobre la evolución de la población en España no son esperanzadores, todas las estimaciones sobre el envejecimiento de la población a corto y largo plazo confirman que la cifra de personas mayores será muy elevada. Organismos como el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), coinciden en establecer la cifra 8.6 millones de mayores de 65 años en 2015 (un 18.4% de la población total), así como el aumento de la población de octogenarios, que se sitúa ahora en el 5.8% de la población. Según la proyección del INE, en 2061 habrá más de 16 millones de personas mayores, un 8,7% de la población total. Una conclusión interesante es la extraída del trabajo del profesor Luis Belmonte Ureña, junto a otros, “*La sostenibilidad del Sistema de Pensiones en España*”, en relación a la tasa de dependencia poniendo de manifiesto una tasa de dependencia ascendente para España que alcanzara en 2020 a un 27.4% de la población española y en 2060 un 141.8% y lo hace a la par que la esperanza de vida. A estos datos tendremos que añadir los más de dos millones de valorados con algún grado de discapacidad a Diciembre de 2015.

Con estos datos, y el panorama que dibujan, seguramente habrá que plantearse si el Sistema diseñado por la Ley de Dependencia, está preparado para asumir un volumen tan considerable de personas candidatas a dependientes.

Nos encontramos con que las reformas realizadas hasta ahora bajo el “título” de *Mejoras para sus sostenibilidad*, han recaído solo sobre la financiación del SAAD que se ha reducido significativamente, y está suponiendo el cambio inexorable hacia un sistema de servicios de participación más privada que pública, dejando como excepción, muy justificada por los ejecutivos de turno, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, y como es natural en este estadio, la renta de las personas va a jugar un papel decisivo en la cobertura de dichos servicios. Este modelo que ha dibujado la crisis sobre el Sistema, pero también la ideología liberal que impera, pone de manifiesto un más que evidente desequilibrio en la calidad de los servicios, gran desigualdad entre ellos y el acceso al sistema en términos de capacidad económica del usuario-beneficiario, que se hace depender de la legislación en la materia y los recursos financieros de la Comunidad Autónoma de residencia.

Nos encontramos aquí con una estructura de gestión difícil y complicada, por un lado tenemos la competencia gestora de la Comunidad Autónoma, a la hora de declarar la situación de dependencia y de financiarla, de otro lado, tenemos que lidiar con los servicios sociales comunitarios donde intervienen las entidades locales territoriales (los Ayuntamientos) y la estructura administrativa de las Diputaciones Provinciales. Finalmente, *estamos de frente* con la persona física o jurídica prestadora de servicios para la dependencia, las empresas privadas con las que se contratan estos servicios, dotando ahora, de inseguridad, gestión defectuosa, precaria y deficitaria, una estructura que de por sí adolece de indefinición.

Así es tremendamente complicado que el servicio llegue en las condiciones idóneas al usuario pues en la mayoría de los casos, las empresas prestadoras de servicios no disponen de los medios materiales y humanos adecuados (a excepción de la atención residencial pública y algunos centros privados concertados) para atender las distintas circunstancias personales de los dependientes. Servicios que objetivamente carecen del objeto para el que se diseñaron. Convirtiéndose así, por ejemplo, la ayuda a domicilio en una prestación de tareas domésticas pura y dura, aun siendo la que se provee en primer lugar

por el Ayuntamiento, para casos de urgencia en tanto se tramita y resuelve el expediente de valoración (que se hace eterno), con una intensidad horaria para estos casos de cómo máximo 1 hora.

Por otra parte el aseguramiento privado del riesgo de dependencia necesita una regulación legal coherente con la Ley, pero conseguir esta coherencia necesita conciencia de la ciudadanía e implicación del poder político (el gobierno) pero también de los agentes sociales además de las Asociaciones de afectados por dependencia, pero hasta ahora parece que esto no está en la agenda política. Ahora asegurar el riesgo sale caro, posee un alto nivel de incertidumbre y transmite sensación de riesgo.

Seguramente el sistema si necesite una reforma urgente y de calado, pero en mi opinión, una reforma no solo económica-financiera, que es la configurada ahora, que lejos de dejar gente en la cuneta, se conecte con la realidad social del país, una apuesta seria por sostener un estado social que sea capaz de asumir ese reto. Se necesitaría más implicación financiera pública y por supuesto una apuesta definida y definitiva por los cuidados en el entorno familiar, en mi opinión esto es parte de la futura sostenibilidad del sistema, al no contar con plazas públicas suficientes y las privadas son caras y también insuficientes. En suma, un diseño diferente, teniendo en cuenta la estructura territorial y las competencias de las Comunidades Autónomas y demás administraciones con competencia en la materia.

7.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELMONTE, L. J.; CORRALES, A. J.; RUIZ, J. (2009). “La sostenibilidad del sistema de pensiones en España”, *European Journal of Education and Psychology*, Vol. 2, nº. 2, pp. 113-129.
- CONSEJO SUPERIOR DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS (CSIC) Centro de Ciencias Humanas y Sociales. Envejecimiento en Red. Informe “Un Perfil de las personas Mayores en España”. Contiene las Referencias estadísticas del padrón2015.envejecimiento.csic.es/documentos/enred-ndicadoresbasicos2015.pdf

- Dirección General de seguros y fondos de Pensiones informe del sector 2015 Editado por el Ministerio de Economía y competitividad. www.dgsfp,mineco.es
- Fundación CASER/ Informe de promovido por la Fundación CASER, “Una aproximación al Coste de la Dependencia en España y Su financiación”. Profesores María Dolores de Prada Moraga y Luis M. Borge González (2013).
www.fundacioncaser.org/sites/default/files/costedependenciadef_0.pdf
- IMSERSO/ BASE ESTATAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD
imserso.es/imserso_01/documentacion/estadisticas/bd_estatal_pcd/index.htm
- IMSERSO/Informe de Evaluación de la Gestión del SAAD a 31 de Diciembre de 2015.
www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/est_inf
- IMSERSO/ Aportaciones de la AGE a la financiación de la Dependencia (Nivel mínimo y Nivel acordado, 2007/2013)
www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/.../financiacion_20072013.pdf
- INE. INEbase / Cifras de población y censos demográficos. www.ine.es
- NAVARRO, V. (2007). “El Estado del Bienestar en España y sus déficits sociales”, *EKONOMI GERIZAN - Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras*, nº 14, pp. 80-88.
- OBSERVATORIO DE LA DEPENDENCIA/ XVI DICTAMEN (2016) de la Ley 39/2006 de 14 de Diciembre.
www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html
- RUIZ HUERTA, J.y otros (2012): La crisis económica y la tensión fiscal en las Comunidades Autónomas en informe de las Comunidades Autónomas 2011. Instituto de Derecho Público de Barcelona.
foroautonomias.spacebits.es/wpcontent/./06/informeautonomias_2011_crisis.pdf
- TRIBUNAL DE CUENTAS, Informe 1035/2014 de Fiscalización de la Ley de de Dependencia.www.tcu.es/repositorio/ec5afa2e-d9e6-411c-8251-

75636a40726/I1035.pdf

7.1 REFERENCIAS LEGISLACION

- CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978, Titulo I, Capitulo III. De los Principios Rectores de la Política Social y Económica, Artículos 49 y 50
- CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978, Titulo VIII De la Organización Territorial. Artículos 149.1.1º y 148.1.20.
- LEY 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. BOE» núm. 299, de 15 de diciembre de 2006, páginas 44142 a 441 56 (15 págs.), Texto consolidado. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-21990>
- LEY 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. BOE nº 156 de 30 de Junio de 2012. Pág. 46435 a 46935.
- LEY 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria. BOE nº 294 de 8 de Diciembre, pag. 50605, Disposición Adicional Segunda.
- REAL DECRETO LEY 8/2010 de 20 de Mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarios para reducción del déficit público. Artículo 5. BOE, 24 de Mayo de 2010. Artículo 5. Pago, 45070.
- REAL DECRETO LEY 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Disposición Final Decimocuarta. BOE» núm. 315, de 31 de diciembre de 2011, páginas 146574 a 146648.
- REAL DECRETO LEY 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. BOE nº168 de 14 de Julio 2012. pag. 50428 a 50518.
- RECOMENDACIÓN N°(98) 9 del Comité de Ministros de los países miembros

de la UE, relativa a la dependencia, de 18 de Septiembre de 1998,