

SIPOSO

**SEMINARIO DE
INTERVENCIÓN
Y POLÍTICAS SOCIALES**

Anotaciones a la LAAD

LEY 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

con ANOTACIONES del
Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO)

**Cuadernos
del SIPOSO 2**

FEBRERO 2008

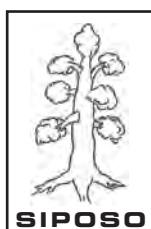
Anotaciones a la LAAD

LEY 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

con ANOTACIONES del
Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO)

Cuadernos del SIPOSO 2

FEBRERO 2008



**SEMINARIO
DE INTERVENCIÓN
Y POLÍTICAS SOCIALES**



Edita: POLIBEA, S.L.
Ronda de la Avutarda, 3. 28043 MADRID
Tel.: 91 759 53 72. Fax: 91 388 37 77
www.polibea.com/siposo
siposo@polibea.com

© Seminario de
Intervención y Políticas Sociales

Imprime: INTERFACTO, S.L.

Depósito Legal:

PRESENTACIÓN

Este documento contiene el texto íntegro de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAAD, en adelante) con anotaciones. Éstas han sido realizadas por los siguientes integrantes y colaboradores del Seminario de Intervención y Políticas Sociales (SIPOSO): Manuel Aznar López (Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación), Demetrio Casado (Director del SIPOSO, ponente), Fernando Casas Mínguez (Director del Departamento de Ciencia Jurídica y Derecho Público, Universidad de Castilla-La Mancha), Carlos Egea (Consultor), Fernando Fantova (Consultor social), Yolanda de la Fuente (Catedrática de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad de Jaén), Encarna Guillén (Catedrática de Servicios Sociales de la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la UCM), Fernando de Lucas (Catedrático E. U. de Trabajo Social y Servicios Sociales, UCM), Julia Montserrat Codorniu (Universidad Ramon Llull), Gregorio Rodríguez Cabrero (Catedrático de Sociología de la Universidad de Alcalá, ponente), José Félix Sanz (Director de Polibea) y Alicia Sarabia (Consultora).

Es antecedente de las anotaciones que se formulan el *Informe sobre la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* emitido, en febrero de 2006, por el Seminario de Intervención y Políticas Sociales (se cita en las anotaciones como Informe SIPOSO 2006). Al igual que aquel, el presente trabajo no es de carácter jurídico, sino político-social, y quiere ser un modesto instrumento de comunicación con docentes, gestores y promotores de la política social.

Enero de 2008
SIPOSO

Anotaciones a la LAAD

LEY 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal
y Atención a las personas en situación de dependencia

Este Cuaderno se distribuye gratuitamente
mediante pedido a:

POLIBEA
Ronda de la Avutarda, 3
28043 MADRID
siposo@polibea.com

ÍNDICE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	9
TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales	15
Artículo 1. <i>Objeto de la Ley</i>	15
Artículo 2. <i>Definiciones</i>	16
Artículo 3. <i>Principios de la Ley</i>	17
Artículo 4. <i>Derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia</i>	18
Artículo 5. <i>Titulares de derechos</i>	20
TÍTULO I. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	21
CAPÍTULO I. Configuración del Sistema	21
Artículo 6. <i>Finalidad del Sistema</i>	21
Artículo 7. <i>Niveles de protección del Sistema</i>	21
Artículo 8. <i>Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia</i>	24
Artículo 9. <i>Participación de la Administración General del Estado</i>	24
Artículo 10. <i>Cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas</i>	25
Artículo 11. <i>Participación de las Comunidades Autónomas en el Sistema</i>	26
Artículo 12. <i>Participación de las Entidades Locales</i>	26
CAPÍTULO II. Prestaciones y Catálogo de servicios de atención del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	27
SECCIÓN 1.ª Prestaciones del Sistema	27
Artículo 13. <i>Objetivos de las prestaciones de dependencia</i>	27
Artículo 14. <i>Prestaciones de atención a la dependencia</i>	27
Artículo 15. <i>Catálogo de servicios</i>	28
Artículo 16. <i>Red de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia</i>	29
SECCIÓN 2.ª Prestaciones económicas	30
Artículo 17. <i>Prestación económica vinculada al servicio</i>	30
Artículo 18. <i>Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales</i>	30
Artículo 19. <i>Prestación económica de asistencia personal</i>	31
Artículo 20. <i>Cuantía de las prestaciones económicas</i>	32
SECCIÓN 3.ª Servicios de promoción de la autonomía personal y de atención y cuidado	33
Artículo 21. <i>Prevención de las situaciones de dependencia</i>	33
Artículo 22. <i>Servicio de Teleasistencia</i>	35
Artículo 23. <i>Servicio de Ayuda a Domicilio</i>	36
Artículo 24. <i>Servicio de Centro de Día y de Noche</i>	36
Artículo 25. <i>Servicio de Atención residencial</i>	38
CAPÍTULO III. La dependencia y su valoración	39
Artículo 26. <i>Grados de dependencia</i>	39
Artículo 27. <i>Valoración de la situación de dependencia</i>	40

CAPÍTULO IV. Reconocimiento del derecho	41
Artículo 28. <i>Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema</i>	41
Artículo 29. <i>Programa Individual de Atención</i>	41
Artículo 30. <i>Revisión del grado o nivel de dependencia y de la prestación reconocida</i>	42
Artículo 31. <i>Prestaciones de análoga naturaleza y finalidad</i>	42
CAPÍTULO V. Financiación del Sistema y aportación de los beneficiarios	43
Artículo 32. <i>Financiación del Sistema por las Administraciones Públicas</i>	43
Artículo 33. <i>La participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones</i>	44
TÍTULO II. La calidad y eficacia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	45
CAPÍTULO I. Medidas para garantizar la calidad del Sistema	45
Artículo 34. <i>Calidad en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia</i>	45
Artículo 35. <i>Calidad en la prestación de los servicios</i>	45
CAPÍTULO II. Formación en materia de dependencia	46
Artículo 36. <i>Formación y cualificación de profesionales y cuidadores</i>	46
CAPÍTULO III. Sistema de información	47
Artículo 37. <i>Sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia</i>	47
Artículo 38. <i>Red de comunicaciones</i>	47
CAPÍTULO IV. Actuación contra el fraude	48
Artículo 39. <i>Acción administrativa contra el fraude</i>	48
CAPÍTULO V. Órganos consultivos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	48
Artículo 40. <i>Comité Consultivo</i>	48
Artículo 41. <i>Órganos consultivos</i>	49
TÍTULO III. Infracciones y sanciones	49
Artículo 42. <i>Responsables</i>	49
Artículo 43. <i>Infracciones</i>	49
Artículo 44. <i>Clasificación de las infracciones</i>	50
Artículo 45. <i>Sanciones</i>	50
Artículo 46. <i>Prescripción</i>	51
Artículo 47. <i>Competencias</i>	51
Disposición adicional primera. <i>Financiación de las prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado</i>	52
Disposición adicional segunda. <i>Régimen aplicable a los sistemas de Concierto y Convenio</i>	52
Disposición adicional tercera. <i>Ayudas económicas para facilitar la autonomía personal</i>	52
Disposición adicional cuarta. <i>Seguridad Social de los cuidadores no profesionales</i>	53

Disposición adicional quinta. <i>Registro de Prestaciones Sociales Públicas</i>	53
Disposición adicional sexta. <i>Modificación del Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas</i>	53
Disposición adicional séptima. <i>Instrumentos privados para la cobertura de la dependencia</i>	54
Disposición adicional octava. <i>Terminología</i>	54
Disposición adicional novena. <i>Efectividad del reconocimiento de las situaciones vigentes de gran invalidez y de necesidad de ayuda de tercera persona</i>	54
Disposición adicional décima. <i>Investigación y desarrollo</i>	54
Disposición adicional undécima. <i>Ciudades de Ceuta y Melilla</i>	54
Disposición adicional duodécima. <i>Diputaciones Forales, Cabildos y Consejos Insulares</i>	55
Disposición adicional decimotercera. <i>Protección de los menores de 3 años</i>	55
Disposición adicional decimocuarta. <i>Fomento del empleo de las personas con discapacidad</i>	56
Disposición adicional decimoquinta. <i>Garantía de accesibilidad y supresión de barreras</i>	56
Disposición adicional decimosexta. <i>Pensiones no contributivas</i>	56
Disposición transitoria primera. <i>Participación en la financiación de las Administraciones Públicas</i>	56
Disposición transitoria segunda.	57
Disposición final primera. <i>Aplicación progresiva de la Ley</i>	57
Disposición final segunda. <i>Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia</i>	58
Disposición final tercera. <i>Comité Consultivo</i>	58
Disposición final cuarta. <i>Marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley</i>	58
Disposición final quinta. <i>Desarrollo reglamentario</i>	58
Disposición final sexta. <i>Informe anual</i>	58
Disposición final séptima. <i>Habilitación normativa</i>	58
Disposición final octava. <i>Fundamento constitucional</i>	58
Disposición final novena. <i>Entrada en vigor</i>	59
ANEXO	60

LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

JUAN CARLOS I
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.
Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. La atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados. El reto no es otro que atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía.

Como el título (Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia), este primer párrafo de la exposición de motivos proclama dos objetos y dos objetivos: autonomía personal y dependencia; promoción de aquélla y apoyos para ésta. Se echa de menos la indicación de las relaciones entre ambos pares de hechos y metas.

En octubre de 2003 se aprobó en el Pleno del Congreso de los Diputados la Renovación del Pacto de Toledo con una Recomendación Adicional 3ª que expresa: “resulta por tanto necesario configurar un sistema integrado que aborde desde la perspectiva de globalidad del fenómeno de la dependencia y la Comisión considera necesaria una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección.”

El reconocimiento de los derechos de las personas en situación de dependencia ha sido puesto de relieve por numerosos documentos y decisiones de organizaciones internacionales, como la Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Europa y la Unión Europea. En 2002, bajo la presidencia española, la Unión Europea decidió tres criterios que debían regir las políticas de dependencia de los estados miembros: universalidad, alta calidad y sostenibilidad en el tiempo de los sistemas que se implanten.

Las conclusiones del Informe de la Subcomisión sobre el estudio de la situación actual de la discapacidad, de 13 de diciembre de 2003, coinciden en la necesidad de configurar un sistema integral de la dependencia desde una perspectiva global con la participación activa de toda la sociedad.

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 pobla-

ción total) a más de 6,6 millones en 2000 (16,6 por ciento). A ello hay que añadir el 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.

Ambas cuestiones conforman una nueva realidad de la población mayor que conlleva problemas de dependencia en las últimas etapas de la vida para un colectivo de personas cada vez más amplio. Asimismo, diversos estudios ponen de manifiesto la clara correlación existente entre la edad y las situaciones de discapacidad, como muestra el hecho de que más del 32% de las personas mayores de 65 años tengan algún tipo de discapacidad, mientras que este porcentaje se reduce a un 5% para el resto de la población.

A esta realidad, derivada del envejecimiento, 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 de determinadas enfermedades crónicas y alteraciones congénitas y, también, por las consecuencias derivadas de los índices de siniestralidad vial y laboral.

Un 9% de la población española, según la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud de 1999, presenta alguna discapacidad o limitación que le ha causado, o puede llegar a causar, una dependencia para las actividades de la vida diaria o necesidades de apoyo para su autonomía personal en igualdad de oportunidades. Para este colectivo se legisló recientemente con la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

2. La atención a este colectivo de población se convierte, pues, en un reto ineludible para los poderes públicos, que requiere una respuesta firme, sostenida y adaptada al actual modelo de nuestra sociedad. No hay que olvidar que, hasta ahora, han sido las familias, y en especial las mujeres, las que tradicionalmente han asumido el cuidado de las personas dependientes, constituyendo lo que ha dado en llamarse el “apoyo informal”. Los cambios en el modelo de familia y la incorporación progresiva de casi tres millones de mujeres, en la última década, al mercado de trabajo introducen nuevos factores en esta situación que hacen imprescindible una revisión del sistema tradicional de atención para asegurar una adecuada capacidad de prestación de cuidados a aquellas personas que los necesitan.

Tanto por la voluntad que los particulares vienen manifestando en encuestas diversas, como por el contenido dispositivo de la LAAD, hubiera sido propio aclarar que no se trata de suprimir el cuidado familiar, sino de apoyarlo.

El propio texto constitucional, en sus artículos 49 y 50, se refiere a la atención a personas con discapacidad y personas mayores y a un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos para el bienestar de los ciudadanos. Si en 1978 los elementos fundamentales de ese modelo de Estado del bienestar se centraban, para todo ciudadano, en la protección sanitaria y de la Seguridad Social, el desarrollo social de nuestro país desde entonces ha venido a situar a un nivel de importancia fundamental a los servicios sociales, desarrollados fundamentalmente por las Comunidades Autónomas, con colaboración especial del tercer sector, como cuarto pilar del sistema de bienestar, para la atención a las situaciones de dependencia.

En el párrafo anterior se presenta como novedad posterior a la Constitución la conciencia de necesidad de los servicios sociales, lo cual

es como poco discutible. Con otras denominaciones, los servicios sociales cuentan con una ejecutoria secular y creciente, tanto en el sector privado no lucrativo como en las Administraciones Central y Locales. A ellos se sumaron los servicios sociales de la Seguridad Social, que fueron previstos con esa denominación específica como prestaciones complementarias por su Ley de Bases de 1963, y que habían alcanzado un desarrollo estimable en 1978. Cosa distinta es que la Constitución no identificó ni proyectó hacia el futuro de modo claro esta realidad.

Por parte de las Administraciones Públicas, las necesidades de las personas mayores, y en general de los afectados por situaciones de dependencia, han sido atendidas hasta ahora, fundamentalmente, desde los ámbitos autonómico y local, y en el marco del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales, en el que participa también la Administración General del Estado y dentro del ámbito estatal, los Planes de Acción para las Personas con Discapacidad y para Personas Mayores. Por otra parte, el sistema de Seguridad Social ha venido asumiendo algunos elementos de atención, tanto en la asistencia a personas mayores como en situaciones vinculadas a la discapacidad: gran invalidez, complementos de ayuda a tercera persona en la pensión no contributiva de invalidez y de la prestación familiar por hijo a cargo con discapacidad, asimismo, las prestaciones de servicios sociales en materia de reeducación y rehabilitación a personas con discapacidad y de asistencia a las personas mayores.

La presentación de los medios de atención a la dependencia que se ofrece en el párrafo anterior resulta discutible por, al menos, dos circunstancias. Se omite la aportación de la rama sanitaria, que es la principal agente de: 1) la prevención (primaria, secundaria y terciaria) de la enfermedad y la discapacidad –y, por ende, de la dependencia– y 2) la asistencia hospitalaria de media y larga estancia para las situaciones más graves de la misma. Se infravalora el importante cuadro de prestaciones de la Seguridad Social para las situaciones de dependencia al aludir al mismo como “algunos elementos de atención”.

Es un hecho indudable que las entidades del tercer sector de acción social vienen participando desde hace años en la atención a las personas en situación de dependencia y apoyando el esfuerzo de las familias y de las corporaciones locales en este ámbito. Estas entidades constituyen una importante malla social que previene los riesgos de exclusión de las personas afectadas.

La necesidad de garantizar a los ciudadanos, y a las propias Comunidades Autónomas, un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia y su progresiva importancia lleva ahora al Estado a intervenir en este ámbito con la regulación contenida en esta Ley, que la configura como una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del Sistema de la Seguridad Social.

El párrafo anterior versa sobre el importante asunto del motivo de la Ley, que se expone de modo ambiguo. En el Estado social que instituye la Constitución, es obligado que el mismo provea a la protección de la dependencia –quede ahora aparte la promoción de la autonomía–. En el régimen competencial resultante de la aplicación de la norma máxima, las Comunidades Autónomas asumieron libremente la competencia exclusi-

va en asistencia social y, mediante ella, en servicios sociales; lo cual se llevó a cabo sin conflicto con la Administración General del Estado. De otra parte, por diversos medios proclamaron su voluntad de construcción de sistemas protectores universalistas. De ese modo, las Comunidades Autónomas vinieron a hacerse responsables de la provisión de cobertura para, entre otras situaciones de necesidad, las de dependencia en la parte concerniente a los servicios sociales. Y ha ocurrido que, tras casi treinta años de ejercicio de esa competencia en dicha rama de actividades, no han garantizado jurídicamente ni asegurado de modo material esa parte de la protección a la dependencia. Este es el verdadero motivo de la LAAD: suplir o paliar un fallo político de las Comunidades Autónomas.

Se trata ahora de configurar un nuevo desarrollo de los servicios sociales del país que amplíe y complemente la acción protectora de este sistema, potenciando el avance del modelo de Estado social que consagra la Constitución Española, potenciando el compromiso de todos los poderes públicos en promover y dotar los recursos necesarios para hacer efectivo un sistema de servicios sociales de calidad, garantistas y plenamente universales. En este sentido, el Sistema de Atención de la Dependencia es uno de los instrumentos fundamentales para mejorar la situación de los servicios sociales en nuestro país, respondiendo a la necesidad de la atención a las situaciones de dependencia y a la promoción de la autonomía personal, la calidad de vida y la igualdad de oportunidades.

El párrafo anterior abunda en una manifestación apuntada en su precedente: la Ley, además de sus objetivos centrales de protección social, persigue el colateral de perfeccionar lo que denomina “sistema de servicios sociales”. De este modo, se manifiesta de modo tácito el problema de la incapacidad de las Comunidades Autónomas -en esta materia- que la exposición de motivos elude en el párrafo precedente.

3. La presente Ley regula las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas.

El Sistema tiene por finalidad principal la garantía de las condiciones básicas y la previsión de los niveles de protección a que se refiere la presente Ley. A tal efecto, sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas y para optimizar los recursos públicos y privados disponibles. De este modo, configura un derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano, al que se reconoce como beneficiario su participación en el Sistema y que administrativamente se organiza en tres niveles.

De los estimables compromisos de protección social que se manifiestan en el párrafo anterior, llama la atención el de la integralidad, en cuanto que choca con el encaminamiento que viene haciendo la exposición de motivos hacia una sola de las ramas del bienestar: los servicios sociales.

En este sentido, la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1. CE), justifica la regulación, por parte de esta Ley, de las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia 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 con pleno respeto de las competencias que las mismas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20 de la Constitución.

Este es un párrafo muy elusivo. En primer lugar no informa de que el Estado central puede alcanzar los objetivos de la LAAD mediante el ejercicio de sus competencias sustantivas y directas en las ramas sanitaria y de prestaciones monetarias (Seguridad Social), en las cuales la acción pública tiene competencias y cuenta con muy importantes logros tanto en promoción de la autonomía personal como en la protección de las situaciones de dependencia. Por otra parte, el párrafo que se comenta elude ponderar las dificultades y limitaciones que entraña la vía del artículo 149.1 de la Constitución, al que se apela por haber elegido actuar mediante los servicios sociales. Dicho de otra manera, no se informa de porqué se eligió la vía más difícil e insegura.

La Ley establece un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado. Asimismo, como un segundo nivel de protección, la Ley contempla un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplan en la Ley. Finalmente, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar, si así lo estiman oportuno, un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos.

La propia naturaleza del objeto de esta Ley requiere un compromiso y una actuación conjunta de todos los poderes e instituciones públicas, por lo que la coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas es un elemento fundamental. Por ello, la ley establece una serie de mecanismos de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, entre los que destaca la creación del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En su seno deben desarrollarse, a través del acuerdo entre las administraciones, las funciones de acordar un marco de cooperación interadministrativa, la intensidad de los servicios del catálogo, las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia, aspectos que deben permitir el posterior despliegue del Sistema a través de los correspondientes convenios con las Comunidades Autónomas.

Se trata pues, de desarrollar, a partir del marco competencial, un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias.

La financiación vendrá determinada por el número de personas en situación de dependencia y de los servicios y prestaciones previstos en esta Ley, por lo que la misma será estable, suficiente, sostenida en el tiempo y garantizada mediante la corresponsabilidad de las Administraciones Públicas. En todo caso, la Administración General del Estado garantizará la financiación a las Comunidades Autónomas para el desarrollo del nivel mínimo de protección para las personas en situación de dependencia recogidas en esta Ley.

El Sistema atenderá de forma equitativa a todos los ciudadanos en situación de dependencia. Los beneficiarios contribuirán económicamente a la financiación de los servicios de forma progresiva en función de su capacidad económica, teniendo en cuenta para ello el tipo de servicio que se presta y el coste del mismo.

Como quiera que el término “equidad” es plurívoco, resulta oportuno notar que el párrafo precedente señala la acepción redistributiva de aquélla: a mayor capacidad económica, menor protección. Si bien cabe entender que una efectiva universalización debe establecer límites que eviten el efecto expulsión de los grupos de renta elevada.

El Sistema garantizará la participación de las entidades que representan a las personas en situación de dependencia y sus familias en sus órganos consultivos.

Se reconocerá también la participación de los beneficiarios en el sistema y la complementariedad y compatibilidad entre los diferentes tipos de prestaciones, en los términos que determinen las normas de desarrollo.

4. La Ley se estructura en un título preliminar; un título primero con cinco capítulos; un título segundo con cinco capítulos; un título tercero; quince disposiciones adicionales; dos disposiciones transitorias y nueve disposiciones finales.

En su título preliminar recoge las disposiciones que se refieren al objeto de la Ley y los principios que la inspiran, los derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia, y los titulares de esos derechos.

El título I configura el Sistema de Atención a la Dependencia, la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias, a través de los diversos niveles de protección en que administrativamente se organizan las prestaciones y servicios. La necesaria cooperación entre Administraciones se concreta en la creación de un Consejo Territorial del Sistema, en el que podrán participar las Corporaciones Locales y la aprobación de un marco de cooperación interadministrativa a desarrollar mediante Convenios con cada una de las Comunidades Autónomas. Asimismo, se regulan las prestaciones del Sistema y el catálogo de servicios, los grados de dependencia, los criterios básicos para su valoración, así como el procedimiento de reconocimiento del derecho a las prestaciones.

El título II regula las medidas para asegurar la calidad y la eficacia del Sistema, con elaboración de planes de calidad y sistemas de evaluación, y con especial atención a la formación y cualificación de profesionales y cuidadores. En este mismo título se regula el sistema de información de la dependencia, el Comité Consultivo del sistema en el que participarán los agentes sociales y se dota del carácter de órganos consultivos a los ya creados, Consejo Estatal de Personas Mayores y del Consejo Nacional de la Discapacidad y Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.

Por último, se regulan en el título III las normas sobre infracciones y sanciones vinculadas a las condiciones básicas de garantía de los derechos de los ciudadanos en situación de dependencia.

Las disposiciones adicionales introducen los cambios necesarios en la normativa estatal que se derivan de la regulación de esta Ley. Así, se realizan referencias en materia de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, en la Ley del Impuesto sobre la Renta

de las Personas Físicas, en la normativa sobre discapacidad, gran invalidez y necesidad de ayuda de tercera persona, y se prevén las modificaciones necesarias para regular la cobertura privada de las situaciones de dependencia.

La disposición transitoria primera regula la participación financiera del Estado en la puesta en marcha del Sistema en un periodo transitorio hasta el año 2015, de acuerdo con las previsiones del calendario de aplicación de la Ley que se contiene en la disposición final primera.

TÍTULO PRELIMINAR

Disposiciones generales

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.

2. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia responderá a una acción coordinada y cooperativa de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, que contemplará medidas en todas las áreas que afectan a las personas en situación de dependencia, con la participación, en su caso, de las Entidades Locales.

Como anticipa la exposición de motivos y se establece después en el articulado, la Ley 39/2006 opta por ejercer su acción protectora principalmente mediante servicios sociales. En virtud de su competencia exclusiva en esa materia, las Comunidades Autónomas vienen manteniendo políticas para la misma de contenido y de intensidad diferentes. Por otra parte, salvo excepciones, predomina el régimen discrecional de protección, es decir, sin derechos de los ciudadanos exigibles ante los tribunales. Así, la regulación de la acción protectora de la Ley 39/2006 en régimen de igualdad y de derecho subjetivo que se establece en el apartado 1 constituye una novedad político-social muy importante. Nótese de todos modos que el ámbito del derecho subjetivo garantizado se limita al nivel mínimo de protección del que se responsabiliza al Estado (central). El régimen de derecho subjetivo fue reivindicado, entre otras instancias y fuentes, por el Informe SIPOSO 2006.

La opción del legislador por los servicios sociales como medio protector principal le obligó a salvar la competencia exclusiva tomada por las Comunidades Autónomas en los mismos -salvo para los que forman parte de la Seguridad Social-. A tal efecto, la Ley, según lo expresa la misma en su disposición final octava, se funda jurídicamente en

la competencia exclusiva que la Constitución asigna al Estado central en la “Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de todos los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.” (art. 149.1.1º).

Por el citado régimen competencial de los servicios sociales, la acción del Estado central que regula la Ley requiere la cooperación interadministrativa que se prevé en el apartado 2.

La declaración del apartado 2 en el sentido de que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD, en adelante) “contemplará medidas en todas las áreas que afectan a las personas en situación de dependencia” es por lo menos engañosa. La LAAD ha soslayado la atención sanitaria de media y larga duración, no cubre las importantes lagunas de la protección de la Seguridad Social para la gran invalidez y contingencias semejantes, no modifica realmente el estatus jurídico de la acción pública pro accesibilidad...

Artículo 2. *Definiciones*

A efectos de la presente Ley, se entiende por:

1. *Autonomía*: la capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria.

2. *Dependencia*: el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal.

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.

4. *Necesidades de apoyo para la autonomía personal*: las que requieren las personas que tienen discapacidad intelectual o mental para hacer efectivo un grado satisfactorio de autonomía personal en el seno de la comunidad.

5. *Cuidados no profesionales*: la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada.

6. *Cuidados profesionales*: los prestados por una institución pública o entidad, con y sin ánimo de lucro, o profesional autónomo entre cuyas finalidades se encuentre la prestación de servicios a personas en situación de dependencia, ya sean en su hogar o en un centro.

7. *Asistencia personal*: servicio prestado por un asistente personal que realiza o colabora en tareas de la vida cotidiana de una persona en situación de dependencia, de cara a fomentar su vida independiente, promoviendo y potenciando su autonomía personal.

8. *Tercer sector*: organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales.

En el trámite final del proyecto de Ley, el apartado 2 se amplió con la frase relativa al desarrollo de actividades. Así, la LAAD concibe la autonomía, no sólo como capacidad de decisión, sino también de ejecución.

El apartado 2 limita el ámbito de aplicación de la LAAD a la dependencia de carácter permanente; dicho a la inversa, no abarca las situaciones de dependencia transitoria, como las que se producen en la convalecencia de ciertas enfermedades y tratamientos quirúrgicos. Y ocurre que la asistencia en dicha fase no está garantizada en una faceta muy importante por el Sistema Nacional de Salud, según lo que se indica seguidamente. La Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud reguló, entre otras modalidades asistenciales, la “Prestación de atención sociosanitaria”, que incluye: “cuidados de larga duración”, “atención sanitaria a la convalecencia” y “rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperables” (art. 14). Pero dicha modalidad de prestación fue excluida del catálogo de servicios del Sistema Nacional de Salud, regulado por Real Decreto de 15 de septiembre de 2006 –tres meses, pues, anterior a la LAAD-, de modo que no está garantizada.

La definición convencional de dependencia que se adoptó en el anteproyecto y en el proyecto fue ampliada en el trámite final de la LAAD, con la especificación relativa a la discapacidad intelectual y a la enfermedad mental con la que concluye el apartado 2. La misma, por cierto, es manifiestamente imprecisa.

El apartado 3 excluye del ámbito de aplicación de la LAAD dos amplios contingentes de situaciones de dependencia: las relativas a las actividades instrumentales (cuidar a los familiares, desplazarse fuera de casa, hacer la compra, etc.) y las concernientes a las avanzadas (estudiar, trabajar, vida cívica, etc.).

El apartado 4, que fue añadido en el trámite final del proyecto de Ley, incluye la referencia indeterminada “grado satisfactorio”.

El tenor literal del apartado 5 excluye la ayuda no profesional fuera del domicilio.

En el apartado 6 sigue la pauta de excluir la posibilidad de ayuda fuera del medio residencial.

Artículo 3. *Principios de la Ley*

Esta Ley se inspira en los siguientes principios:

- a) El carácter público de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- b) La universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación, en los términos establecidos en esta Ley.

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

No todos los principios que reivindica la Ley la han inspirado de modo seguro u observable:

- La universalidad (b) viene condicionada en su efectividad por lo que se establezca en materia de participación económica de los beneficiarios.
- La integralidad (c) no puede ser asegurada por la LAAD, que opta por excluir de su acción protectora, entre otros, los recursos sanitarios. Lo mismo cabe decir de la colaboración de los servicios sociales y sanitarios (l).

Por otra parte, cabe señalar la omisión del principio de continuidad de cuidados, que goza de gran aprecio internacional para la atención a las situaciones de dependencia.

Artículo 4. *Derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia.*

1. Las personas en situación de dependencia tendrán derecho, con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan, a acceder, en condiciones de igual-

dad, a las prestaciones y servicios previstos en esta Ley, en los términos establecidos en la misma.

2. Asimismo, las personas en situación de dependencia disfrutarán de todos los derechos establecidos en la legislación vigente, y con carácter especial de los siguientes:

- a) A disfrutar de los derechos humanos y libertades fundamentales, con pleno respeto de su dignidad e intimidad.
- b) A recibir, en términos comprensibles y accesibles, información completa y continuada relacionada con su situación de dependencia.
- c) A ser advertido de si los procedimientos que se le apliquen pueden ser utilizados en función de un proyecto docente o de investigación, siendo necesaria la previa autorización, expresa y por escrito, de la persona en situación de dependencia o quien la represente.
- d) A que sea respetada la confidencialidad en la recogida y el tratamiento de sus datos, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.
- e) A participar en la formulación y aplicación de las políticas que afecten a su bienestar, ya sea a título individual o mediante asociación.
- f) A decidir, cuando tenga capacidad de obrar suficiente, sobre la tutela de su persona y bienes, para el caso de pérdida de su capacidad de autogobierno.
- g) A decidir libremente sobre el ingreso en centro residencial.
- h) Al ejercicio pleno de sus derechos jurisdiccionales en el caso de internamientos involuntarios, garantizándose un proceso contradictorio.
- i) Al ejercicio pleno de sus derechos patrimoniales.
- j) A iniciar las acciones administrativas y jurisdiccionales en defensa del derecho que reconoce la presente Ley en el apartado 1 de este artículo. En el caso de los menores o personas incapacitadas judicialmente, estarán legitimadas para actuar en su nombre quienes ejerzan la patria potestad o quienes ostenten la representación legal.
- k) A la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, en cualquiera de los ámbitos de desarrollo y aplicación de esta Ley.
- l) A no sufrir discriminación por razón de orientación o identidad sexual.

3. Los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para promover y garantizar el respeto de los derechos enumerados en el párrafo anterior, sin más limitaciones en su ejercicio que las directamente derivadas de la falta de capacidad de obrar que determina su situación de dependencia.

4. Las personas en situación de dependencia y, en su caso, familiares o quienes les representen, así como los centros de asistencia, estarán obligados a suministrar toda la información y datos que les sean requeridos por las Administraciones competentes, para la valoración de su grado y nivel de dependencia; a comunicar todo tipo de ayudas personalizadas que reciban, y a aplicar las prestaciones económicas a las finalidades para las que fueron otorgadas; o a cualquier otra obligación prevista en la legislación vigente.

Las personas en situación de dependencia y, en su caso, sus familiares o quienes les representen, no estarán obligados a aportar información, datos o documentación que obren ya en poder de la Administración Pública que los solicite o que, de acuerdo con la legislación vigente, pueda ésta obtener por sus propios medios.

El apartado 1, que constituye una gran novedad, asume lo propuesto sobre accesibilidad territorial en el Informe SIPOSO 2006 (punto 4).

Dicha disposición viene a salvar las fronteras existentes entre Comunidades Autónomas, lo cual es de gran importancia. Esto, sin embargo, no supondrá la plena igualdad de protección entre territorios, supuesto que, como se verá, los términos establecidos en la LAAD y sus normas de desarrollo dan pie a desigualdades en esa dimensión por varias vías.

Según lo que se anticipaba en el Informe SIPOSO 2006 (punto 4), el párrafo 2.b debiera llevar a reglamentar, en las Comunidades Autónomas bilingües, el derecho a elegir la lengua de información.

Artículo 5 *Titulares de los derechos.*

1. Son titulares de los derechos establecidos en la presente Ley los españoles que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos.
- b) Para los menores de 3 años se estará a lo dispuesto en la Disposición Adicional decimotercera.
- c) Residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Para los menores de cinco años el periodo de residencia se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia.

2. Las personas que, reuniendo los requisitos anteriores, carezcan de la nacionalidad española se registrarán por lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen. Para los menores que carezcan de la nacionalidad española se estará a lo dispuesto en las Leyes del Menor vigentes, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, así como en los tratados internacionales.

3. El Gobierno podrá establecer medidas de protección a favor de los españoles no residentes en España.

4. El Gobierno establecerá, previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, las condiciones de acceso al Sistema de Atención a la Dependencia de los emigrantes españoles retornados.

El requisito de encontrarse en situación de dependencia, que se establece en el apartado 1, es obligado para acceder a la protección que regula la Ley para la atención de esa contingencia, pero resulta inadecuada respecto a la prevención de la misma y a la promoción de la autonomía personal, toda vez que la oportunidad de estos objetivos-funciones viene dada por las situaciones de riesgo, no de afectación.

TÍTULO I

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

CAPÍTULO I

Configuración del Sistema

Artículo 6. *Finalidad del Sistema.*

1. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantiza las condiciones básicas y el contenido común a que se refiere la presente Ley; sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, en materia de promoción de la autonomía personal y la atención y protección a las personas en situación de dependencia; optimiza los recursos públicos y privados disponibles, y contribuye a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

2. El Sistema se configura como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados.

3. La integración en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de los centros y servicios a que se refiere este artículo no supondrá alteración alguna en el régimen jurídico de su titularidad, administración, gestión y dependencia orgánica.

La denominación Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia omite al adjetivo “Nacional” que figuró en el proyecto de la Ley.

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.º El nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9.
- 2.º 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.º El nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.

Los regímenes financieros y de protección de los tres niveles del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia (SAAD), que establece el artículo 7, son regulados por los artículos 8 a 10 y 32. He aquí una síntesis de sus disposiciones:

– Nivel mínimo: Este primer nivel de protección viene garantizado por la LAAD y lo financiará la Administración General de Estado, con

las cuantías por beneficiario, grado y nivel de dependencia que determine anualmente (art. 9). Los servicios y prestaciones económicas derivadas del mismo serán concedidos y gestionados por las Comunidades Autónomas. Al efecto, recibirán transferencias monetarias de la Administración General del Estado de cuantía proporcional principalmente a la población beneficiaria.

- Nivel acordado: La LAAD no garantiza automáticamente este segundo nivel de protección, sino que remite la determinación del mismo a convenios anuales o plurianuales entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas (arts. 10 y 32). La financiación será compartida con este criterio: la aportación de cada Comunidad Autónoma no podrá ser inferior a la suma de lo que aporte la Administración General del Estado para el nivel mínimo y para el acordado.
- Nivel adicional: Aparte de las obligaciones derivadas de los citados convenios, cada Comunidad Autónoma podrá seguir actuando de modo discrecional, como antes de la LAAD, en la protección de la dependencia.

Como se ve, la responsabilidad que la LAAD asigna al Estado es limitada y autocontrolada:

- En el llamado nivel de protección mínimo, la Ley confiere a la Administración General del Estado, responsable de su financiación, la capacidad de cuantificarlo (arts. 7.1º y 9). Este régimen es mucho menos comprometido para el poder público y seguro para los administrados que los instituidos mediante la legislación de Seguridad Social, sanidad y educación. Cabe interpretar que estamos ante un derecho subjetivo financieramente autocontrolado que contrasta con la plenitud del derecho a la educación y la sanidad.
- En el nivel acordado, tanto para la Administración General del Estado como para las Comunidades Autónomas, la magnitud de la protección queda supeditada a los convenios. Se trata de un régimen harto flexible para los poderes públicos y precario para los ciudadanos. Obviamente, este es un defecto institucional del SAAD muy grave.
- El nivel adicional de protección es facultativo de las Comunidades Autónomas, de modo que su inclusión en la LAAD no tiene ningún efecto de seguridad para los ciudadanos.

Mediante el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, se establecieron los compromisos y previsiones de financiación (en euros por beneficiario y mes) para 2007 (anexo) que reproduce la siguiente tabla:

Grado y nivel	Mínimo de protección garantizado	Aportación total máxima estimada de la Administración General del Estado	Media estimada de la aportación de las administraciones públicas correspondientes a los niveles mínimo y acordado
Grado III Gran Dependencia. Nivel 2	250	507	1.014
Grado III Gran Dependencia. Nivel I	170	387	774

El citado Real Decreto ha podido fijar las cuantías del mínimo garantizado porque no dependen de los convenios previstos por la LAAD. Las otras cuantías dependen de lo que se acuerde en los mismos, por lo cual sólo cabe indicar estimaciones en el Real Decreto. Así queda de manifiesto que la indicada supeditación de una parte importante de la acción protectora de la LAAD a la adopción de los citados convenios supone un factor de inseguridad de la misma.

Mediante el Real Decreto 6/2008, de 11 de enero, el Gobierno de la Nación ha establecido para 2008: 1) la aportación máxima de la Administración General del Estado, estimada por los Presupuestos Generales del Estado en 870.998.370 euros; 2) las cuantías individuales en euros por mes de protección de dicha Administración General del Estado, las cuales se indican en la tabla siguiente:

Grado y nivel	Mínimo de protección garantizado
Grado III: Gran Dependencia. Nivel 2	255,10
Grado III: Gran Dependencia. Nivel I	173,47
Grado II: Dependencia Severa. Nivel 2	100,00

Aparte de la actualización de cuantías para las situaciones protegidas en 2007, se observan dos novedades respecto a la regulación para dicho año. La primera consiste en que, de acuerdo con el programa de aplicación progresiva de la LAAD, se incluye el grado II de dependencia en su nivel 2. La segunda novedad es que el Gobierno se ha abstenido de hacer estimaciones de sus aportaciones individuales totales y de las medias del conjunto de las Administraciones.

Artículo 8. Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

1. Se crea el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como instrumento de cooperación para la articulación del Sistema. El Consejo estará constituido por el titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y por un representante de cada una de la Comunidades Autónomas, recayendo dicha representación en el miembro del Consejo de Gobierno respectivo que tenga a su cargo las competencias en la materia. Integrarán igualmente el Consejo un número de representantes de los diferentes Departamentos ministeriales. En la composición tendrán mayoría los representantes de las Comunidades Autónomas.

2. Sin perjuicio de las competencias de cada una de las Administraciones Públicas integrantes, corresponde al Consejo, además de las funciones que expresamente le atribuye esta Ley, ejercer las siguientes:

- a) Acordar el Marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley previsto en el artículo 10.
- b) Establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios previstos de acuerdo con los artículos 10.3 y 15.
- c) Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas en el artículo 20 y en la disposición adicional primera.
- d) Adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios.
- e) Acordar el baremo a que se refiere el artículo 27, con los criterios básicos del procedimiento de valoración y de las características de los órganos de valoración.
- f) Acordar, en su caso, planes, proyectos y programas conjuntos.
- g) Adoptar criterios comunes de actuación y de evaluación del Sistema.
- h) Facilitar la puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas comunes.
- i) Establecer los mecanismos de coordinación para el caso de las personas desplazadas en situación de dependencia.
- j) Informar la normativa estatal de desarrollo en materia de dependencia y en especial las normas previstas en el artículo 9.1.
- k) Servir de cauce de cooperación, comunicación e información entre las Administraciones Públicas.

El Consejo Territorial del Sistema, una vez constituido, acordará sus normas en cuanto a funcionamiento y Presidencia.

Tanto la promoción de la autonomía personal como la prevención y la atención de las situaciones de dependencia son tributarias, no sólo de los servicios sociales, sino también de otras ramas de actividades, especialmente la sanitaria, las prestaciones económicas y la de arquitectura y urbanismo. Para la sanitaria y la de servicios sociales, la LAAD adopta el principio de colaboración (art. 3.1) y asigna a las Comunidades Autónomas la función de establecer procedimientos de coordinación. Sin perjuicio de esto último, parece que el Consejo Territorial debiera contar con algún recurso para el mismo fin.

Artículo 9. Participación de la Administración General del Estado.

1. El Gobierno, oído el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de

los beneficiarios del Sistema, según el grado y nivel de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.

2. La financiación pública de este nivel de protección correrá a cuenta de la Administración General del Estado que fijará anualmente los recursos económicos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 32.

Para la protección del nivel mínimo, que corre íntegramente a cuenta de la Administración General del Estado, no se especifican los criterios de determinación que permitirían valorar la intensidad protectora. Tal determinación queda pendiente del desarrollo de la disposición transitoria única del Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, y se desarrolla en el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio.

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.

El recurso a los convenios entraña la grave contradicción de hacer depender la protección social de situaciones habitualmente críticas, como son las de dependencia, de un mecanismo administrativo inseguro, especialmente en casos de conflicto -por ejemplo, por causa de partidismo político- entre Administraciones. Y no incluye la Ley mecanismos de aseguramiento como los postulados en el Informe SIPOSO 2006 (punto 6).

Artículo 11. *Participación de las Comunidades Autónomas en el Sistema.*

1. En el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, corresponden a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las competencias que les son propias según la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la legislación vigente, las siguientes funciones:

- a) Planificar, ordenar, coordinar y dirigir, en el ámbito de su territorio, los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia.
- b) Gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia.
- c) Establecer los procedimientos de coordinación sociosanitaria, creando, en su caso, los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención.
- d) Crear y actualizar el Registro de Centros y Servicios, facilitando la debida acreditación que garantice el cumplimiento de los requisitos y los estándares de calidad.
- e) Asegurar la elaboración de los correspondientes Programas Individuales de Atención.
- f) Inspeccionar y, en su caso, sancionar los incumplimientos sobre requisitos y estándares de calidad de los centros y servicios y respecto de los derechos de los beneficiarios.
- g) Evaluar periódicamente el funcionamiento del Sistema en su territorio respectivo.
- h) Aportar a la Administración General del Estado la información necesaria para la aplicación de los criterios de financiación previstos en el artículo 32.

2. En todo caso, las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 podrán definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9 y al acordado, en su caso, conforme al artículo 10, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas.

Artículo 12. *Participación de las Entidades Locales.*

1. Las Entidades Locales participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye.

2. Las Entidades Locales podrán participar en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la forma y condiciones que el propio Consejo disponga.

De los medios de protección que regula la LAAD, una gran parte de las Entidades Locales tienen asignadas por las Comunidades Autónomas competencias en teleasistencia y ayuda a domicilio.

CAPÍTULO II

Prestaciones y Catálogo de servicios de atención del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

Sección I.ª Prestaciones del sistema

Artículo 13. *Objetivos de las prestaciones de dependencia.*

La atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal deberán orientarse a la consecución de una mejor calidad de vida y autonomía personal, en un marco de efectiva igualdad de oportunidades, de acuerdo con los siguientes objetivos:

- a) Facilitar una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que desee y sea posible.
- b) Proporcionar un trato digno en todos los ámbitos de su vida personal, familiar y social, facilitando su incorporación activa en la vida de la comunidad.

Los artículos 13 a 27 regulan el cuadro de prestaciones técnicas y monetarias –servicios y prestaciones económicas, en el decir de la LAAD–. Como se ve, el primero de dichos artículos es de carácter declarativo.

Artículo 14. *Prestaciones de atención a la dependencia.*

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.

Pese a que se anticipan en este artículo las prestaciones económicas, los apartados 2, 3 y 4 confirman la opción primordial de la LAAD por los servicios sociales. La prioridad de los mismos supone la marginalización de las prestaciones económicas –a las que se les da carácter excepcional en las disposiciones que las regulan-; por lo demás, ese principio resulta contradictorio con el objetivo de autonomía personal en la faceta de toma de decisiones. Las otras ramas del bienestar, incluida la sanitaria, quedan aun más marginadas –sin perjuicio de las salvedades que se verán–.

La introducción en el apartado 6 del criterio de capacidad económica para priorizar el acceso a los servicios parece revelar la intención latente de que esta opción resulte más ventajosa que la protección mediante las prestaciones económicas.

En el momento de redactar estas anotaciones, no se ha establecido la reglamentación prevista en el apartado 7. Por ello, cada Comunidad Autónoma está valorando la capacidad económica de los beneficiarios mediante normas propias. Obviamente, esto rompe el compromiso de igualdad que es parte esencial del objetivo de la Ley (art. 1.1).

Artículo 15. *Catálogo de servicios.*

1. El Catálogo de servicios comprende los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia, en los términos que se especifican en este capítulo:

- 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.

2. Los servicios establecidos en el apartado 1 se regulan sin perjuicio de lo previsto en el artículo 14 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

En el apartado 1 se observan dos bloques diferentes. El subapartado a) identifica los objetivos de prevención y promoción, sin especificar los medios o recursos. Los subapartados b) a e) identifican medios que vienen aplicándose principalmente a la “atención y cuidado”, según expresión de la LAAD en alguno de sus epígrafes. Nótese, en todo caso, que esos medios no vienen identificados en términos de prestaciones técnicas determinadas, sino de vehículos o contenedores de ellas: teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche y atención residencial. Son, por cierto, medios de acción colectiva. Así, se echan de menos los medios de aplicación individual estricta. De estos, el trabajo social de caso y la gestión de caso resultan especialmente necesarios en las situaciones de dependencia sin apoyos familiares competentes en información y gestión asistencial; así lo reivindicó el Informe SIPOSO 2006 (punto 7.5). Cabría argüir que el primer nivel funcional de los servicios sociales puede proveer las citadas prestaciones individuales, pero ocurre que: 1) las regulaciones de las Comunidades Autónomas no las garantizan en todos los casos y 2) en la práctica asistencial, se han desarrollado ampliamente las prestaciones de información, orientación y gestiones singulares, pero no así el trabajo de caso y la gestión de caso en sentido estricto.

Para valorar el alcance del apartado 2 procede aclarar lo que sigue. El artículo 14 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud regula la “Prestación de atención socio-sanitaria”, la cual incluye: “cuidados de larga duración”, “atención sanitaria a la convalecencia” y “rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperables”. Pero ocurre que la “Prestación de atención socio-sanitaria” no está garantizada por el Sistema Nacional de Salud, como consecuencia de haber sido excluida de su catálogo de servicios regulado por Real Decreto de 15 de septiembre de 2007. De este modo, se ha producido una descubierta de las situaciones de dependencia más graves y/o críticas.

Artículo 16. *Red de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.*

1. Las prestaciones y servicios establecidos en esta Ley se integran en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tienen asumidas. La red de centros estará formada por los centros públicos de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales, los centros de referencia estatal para la promoción de la autonomía personal y para la atención y cuidado de situaciones de dependencia, así como los privados concertados debidamente acreditados.

2. Las Comunidades Autónomas establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados. En su incorporación a la red se tendrá en cuenta de manera especial los correspondientes al tercer sector.

3. Los centros y servicios privados no concertados que presten servicios para personas en situación de dependencia deberán contar con la debida acreditación de la Comunidad Autónoma correspondiente.

4. Los poderes públicos promoverán la colaboración solidaria de los ciudadanos con las personas en situación de dependencia, a través de la participación de las organizaciones de voluntarios y de las entidades del tercer sector.

Los apartados 1 y 2 proveen cauce administrativo para la participación del tercer sector que preconiza en el artículo 3.n.

Teniendo en cuenta la dinámica autónoma del voluntariado y del tercer sector, cabe preguntarse si es necesario que los poderes públicos se tomen los trabajos que compromete el apartado 4.

Sección 2ª. Prestaciones económicas

Artículo 17. *Prestación económica vinculada al servicio.*

1. La prestación económica, que tendrá carácter periódico, se reconocerá, en los términos que se establezca, únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado y nivel de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario, de acuerdo con lo previsto en el convenio celebrado entre la Administración General del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma.

2. Esta prestación económica de carácter personal estará, en todo caso, vinculada a la adquisición de un servicio.

3. Las Administraciones Públicas competentes supervisarán, en todo caso, el destino y utilización de estas prestaciones al cumplimiento de la finalidad para la que fueron concedidas.

La “prestación económica vinculada”, en cuanto que debe ser aplicada a la adquisición de un servicio, no altera la opción primordial de la LAAD por los servicios.

Es deseable que se asimile al supuesto de imposibilidad de acceso a un servicio público o concertado la inadaptación que, en su caso, ocurra tras cierto tiempo de uso.

Artículo 18. *Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.*

1. Excepcionalmente, cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar, y se reúnan las condiciones establecidas en el artículo 14.4, se reconocerá una prestación económica para cuidados familiares.

2. Previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se establecerán las condiciones de acceso a esta prestación, en función del

grado y nivel reconocido a la persona en situación de dependencia y de su capacidad económica.

3. El cuidador deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente.

4. El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia promoverá acciones de apoyo a los cuidadores no profesionales que incorporarán programas de formación, información y medidas para atender los periodos de descanso.

La “prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales” con integración de los mismos en la Seguridad Social es una novedad neta de la LAAD.

La introducción, mediante el apartado 2, del criterio de capacidad económica para discriminar el acceso a esta prestación puede quebrar el universalismo proclamado por el artículo 3.b.

Teniendo en cuenta que los “cuidadores no profesionales” constituyen el soporte principal de las situaciones de dependencia, resulta contradictorio que las medidas de apoyo a los mismos se formulen en términos discrecionales -es decir, difícilmente exigibles-, como se hace en el apartado 4.

* * *

Por el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, se reguló la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia. Estas son sus disposiciones principales:

Pueden acogerse a esta vía de la LAAD “el cónyuge y sus parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco”; para casos excepcionales se abren otras posibilidades en cuanto a los prestadores de “cuidados no profesionales” (art. 1).

Se hace excepción en el régimen de inclusión en la Seguridad Social de los cuidadores beneficiarios de prestaciones de la misma (art. 2).

Artículo 19. Prestación económica de asistencia personal.

La prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia. Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria. Previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se establecerán las condiciones específicas de acceso a esta prestación.

Es un hecho positivo que se haya suprimido en la LAAD la discriminación de los mayores de 65 años que figuraba en el Anteproyecto. Así lo reivindicó el Informe SIPOSO 2006. Están pendientes de ser establecidas las “condiciones específicas de acceso”.

Artículo 20. Cuantía de las prestaciones económicas.

La cuantía de las prestaciones económicas reguladas en los artículos de esta Sección se acordará por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, para su aprobación posterior por el Gobierno mediante Real Decreto.

La previsión del artículo 20 de la LAAD se ha cumplido mediante el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, el cual:

1. Asigna a las Comunidades Autónomas el establecimiento de los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas (art. 12).
2. Establece que la actualización de sus cuantías se hará en función del incremento del IPC (art. 13.1).
3. Fija las correspondientes a 2007 (art. 13.1), en los siguientes valores (anexo II):

Cuantías máximas (euros mensuales) de las prestaciones económicas por Grado y Nivel para el año 2007			
Grados y niveles	Prestación económica vinculada al servicio	Prestación económica para cuidados en el entorno familiar	Prestación económica de asistencia personal
Grado III. Nivel 2	780	487	780
Grado III. Nivel I	585	390	585

4. Establece que el importe de la prestación económica que se reconocerá a cada beneficiario se determinará aplicando a la cuantía vigente para cada año un coeficiente reductor según su capacidad económica, de acuerdo con lo establecido por la Comunidad Autónoma o Administración que, en su caso, tenga la competencia y tendrá en consideración lo que se acuerde por el Consejo Territorial del SAAD (art. 13.2).

* * *

Como puede observarse, la igualdad proclamada en el artículo 1.1 como objeto de la LAAD queda vulnerada en la dimensión territorial por las facultades que el Real Decreto asigna a las Comunidades Autónomas y potencialmente a las Entidades Locales que tengan competencias en servicios sociales (arts. 12 y 13.2).

* * *

El Real Decreto 7/2008, de 11 de enero, regula las prestaciones económicas para 2008, cuyas cuantías se fijan según el detalle que recoge

la tabla. Figura también en la misma el importe de la cuota a la Seguridad Social, incluida la correspondiente a la Formación Profesional, para el caso de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

Cuantías máximas (en euros mensuales) de las prestaciones económicas por grado y nivel para el año 2008				
Grados y niveles	Prestación económica vinculada al servicio	Prestación económica para cuidados en el entorno familiar		Prestación económica de asistencia personal
		Cuantía	Cuota SS+FP	
Grado III. Nivel 2	811,98	506,96		811,98
Grado III. Nivel 1	608,98	405,99	153,93	609,98
Grado II. Nivel 2	450,00	328,36		

Sección 3.^a Servicios de promoción de la autonomía personal y de atención y cuidado

Artículo 21. *Prevención de las situaciones de dependencia.*

Tiene por finalidad prevenir la aparición o el agravamiento de enfermedades o discapacidades y de sus secuelas, mediante el desarrollo coordinado, entre los servicios sociales y de salud, de actuaciones de promoción de condiciones de vida saludables, programas específicos de carácter preventivo y de rehabilitación dirigidos a las personas mayores y personas con discapacidad y a quienes se ven afectados por procesos de hospitalización complejos. Con este fin, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia acordará criterios, recomendaciones y condiciones mínimas que deberían cumplir los Planes de Prevención de las Situaciones de Dependencia que elaboren las Comunidades Autónomas, con especial consideración de los riesgos y actuaciones para las personas mayores.

La materia que regula el artículo 21 se corresponde con el primero de los elementos del catálogo de servicios que establece el artículo 15 sólo en lo que concierne a la prevención, ya que no menciona la promoción de la autonomía personal.

El objetivo de “prevenir la aparición” de las situaciones de dependencia desborda el título de la LAAD y, lo que es más relevante, su ámbito subjetivo, que se limita a los afectados por la misma (art. 5.1.a). Por el interés sustantivo de la acción preventiva, cabe dar la bienvenida a la indicada anomalía, salvo que habrá de esperarse a la formulación de los Planes que prevé el artículo 20 para conocer la utilidad de la misma.

La Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad asigna al sistema sanitario funciones de prevención de las enfermedades y de las deficien-

cias, incluyendo la rehabilitación (arts. 3.1, 6.3, 6.5, 18.2, 18.5 y 19), la cual abarca obviamente la dependencia. De este modo, las Comunidades Autónomas, por sus competencias y por las transferencias recibidas, tienen responsabilidades en prevención previas a la LAAD.

* * *

El Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, desarrolla el artículo 21 desde el punto de vista de la intensidad en estos términos (art. 5):

- “1. Las personas en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos, recibirán servicios de prevención con el objeto de prevenir el agravamiento de su grado y nivel de dependencia, incluyendo esta atención en los programas de teleasistencia, de ayuda a domicilio, de los centros de día y de atención residencial.”
- “2. Los Planes de Prevención para prevenir la aparición de situaciones de dependencia y su agravamiento elaborados por las correspondientes Comunidades Autónomas o Administración que, en su caso, tenga la competencia, determinarán las intensidades de los servicios de prevención del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en su correspondiente ámbito territorial.”

* * *

El apartado 1 del Real Decreto 727/2007 limita el papel preventivo de los servicios sociales al riesgo de agravamiento. Sobre las vías de acción que prevé cabe decir lo siguiente:

Los contenidos prestacionales que la LAAD asigna a los servicios de teleasistencia (art. 22) y de ayuda a domicilio (art. 23) no parecen especialmente indicados para practicar la prevención.

Los centros de día y algunos de atención residencial son aptos para dispensar a sus usuarios tratamientos con efectos preventivos pero, por su encuadramiento en los servicios sociales, no pueden cubrir la acción preventiva que corresponde al Sistema Nacional de Salud. El mismo, adolece de la carencia de garantía de la “Prestación de atención sociosanitaria” regulada por la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, uno de cuyos componentes tiene un claro significado preventivo: la “rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperables” (art. 14).

El apartado 2 prevé que los Planes abarquen también el riesgo de aparición de la dependencia y remite a aquellos la determinación de las intensidades de los servicios de prevención. El artículo 35.1 de la LAAD prevé el establecimiento de estándares de calidad de los servicios, pero las intensidades son asunto cuantitativo; por ello, la facultad de las Comunidades Autónomas y potencialmente de las Entidades Locales para regular los Planes es una amenaza, en la dimensión territorial, a la igualdad proclamada en el artículo 1.1.

* * *

La LAAD incluyó en el catálogo de servicios los de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de autonomía personal, pero sólo reguló los relativos a aquélla (art. 21). Se trata de una omisión muy llamativa, habida cuenta de que afecta al primero de los dos objetivos generales de la norma. El citado Real Decreto 727/2007 no incurre en tal anomalía y regula la “Intensidad del servicio de promoción de autonomía personal” en su artículo 6; estos son, en su tenor literal, sus dos apartados más relevantes:

“2. Son servicios de promoción de la autonomía personal los de asesoramiento, orientación, asistencia y formación en tecnologías de apoyo y adaptaciones que contribuyan a facilitar la realización de las actividades de la vida diaria, los de habilitación, los de terapia ocupacional así como cualesquiera otros programas de intervención que se establezcan con la misma finalidad.”

“3. La intensidad de este servicio se adecuará a las necesidades personales de promoción de la autonomía, a la infraestructura de los recursos existentes y a las normas que se establezcan por las correspondientes Comunidades Autónomas o Administración que, en su caso, tenga la competencia.”

* * *

El contenido del servicio es puramente técnico y se orienta a promover la funcionalidad. La faceta de toma de decisiones, primera de las abarcadas por la definición de la autonomía personal que adopta la LAAD, no es objeto de cobertura.

Supuesto que los estándares previstos en el artículo 35.1 se refieren a la calidad, la asignación de capacidad normativa a las Comunidades Autónomas para regular la intensidad de protección abre otra vía de deterioro, en la faceta territorial, de la igualdad comprometida en el artículo 1.1.

Artículo 22. *Servicio de Teleasistencia.*

1. El servicio de Teleasistencia facilita asistencia a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y de la información, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento. Puede ser un servicio independiente o complementario al de ayuda a domicilio.

2. Este servicio se prestará a las personas que no reciban servicios de atención residencial y así lo establezca su Programa Individual de Atención.

El Real Decreto 727/2007 desarrolla el artículo 22 desde el punto de vista de la intensidad y establece que “El servicio de Teleasistencia se prestará para las personas en situación de dependencia conforme a lo

establecido en el programa individual de atención, en las condiciones establecidas por cada Comunidad Autónoma o Administración que, en su caso, tenga competencia" (art. 7.2).

* * *

El citado artículo 7 no incluye ninguna salvaguarda de la igualdad territorial exigible en virtud del artículo 1.1 y que puede quebrarse por la competencia de las Comunidades Autónomas y potencialmente de las Entidades Locales en la teleasistencia. Queda por ver si tendrán alguna eficacia al efecto en cuestión los estándares de calidad previstos en el artículo 35.1.

Artículo 23. Servicio de Ayuda a Domicilio.

El servicio de ayuda a domicilio lo constituye el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, prestadas por entidades o empresas, acreditadas para esta función:

- a) Servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar: limpieza, lavado, cocina u otros.
- b) Servicios relacionados con la atención personal, en la realización de las actividades de la vida diaria.

Cabría entender que la movilidad esencial (art. 2.3) de las personas incluye ciertas actividades fuera del domicilio, como la participación en juntas de vecinos, la emisión de votos, la comparecencia en juzgados, etc. Al menos desde un punto de vista formal, la denominación del servicio de ayuda a domicilio y la regulación del artículo 23 impiden su aplicación a tales necesidades.

* * *

El Real Decreto 727/2007 desarrolla el artículo 23 desde el punto de vista de la intensidad (art. 8) y establece los siguientes intervalos (anexo 1):

GRADO	NIVEL	HORAS MENSUALES DE ATENCIÓN
II Gran dependencia	2	Entre 70 y 90
	1	Entre 55 y 70
II Dependencia severa	2	Entre 40 y 55
	1	Entre 30 y 40

Artículo 24. Servicio de Centro de Día y de Noche.

1. El servicio de Centro de Día o de Noche ofrece una atención integral durante el periodo diurno o nocturno a las personas en situación de dependencia, con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a las familias o cuidadores. En particular, cubre, desde un enfoque biopsicosocial, las necesidades de asesoramiento, prevención, rehabilitación, orientación para la promoción de la autonomía, habilitación o atención asistencial y personal.

2. La tipología de centros incluirá Centros de Día para menores de 65 años, Centros de Día para mayores, Centros de Día de atención especializada por la especificidad de los cuidados que ofrecen y Centros de Noche, que se adecuarán a las peculiaridades y edades de las personas en situación de dependencia.

La adopción de la edad cronológica como criterio de clasificación de los centros parece implicar la doble absurda imposibilidad de que las personas afectas de discapacidades cumplan 65 años y más, y de que las de ese tramo de edad estén afectas de discapacidades. Las divisiones que, en su caso, se hagan de la oferta deben responder a necesidades técnicas, no a criterios corporativos o clientelares. Por otra parte, la especialización de los centros debe hacerse teniendo en cuenta el criterio de accesibilidad territorial. La aplicación literal del criterio que adopta la LAAD generaría, en las áreas de baja densidad de población, un efecto de lejanía de los recursos especializados en las clases de afectaciones de menor prevalencia. Ocurre ya que el prurito de crear centros de día exclusivos para discapacidades como, por ejemplo, las distrofias musculares o la esclerosis múltiple en territorios poco poblados, limita la viabilidad de los mismos a las capitales de provincia y a algunos grandes núcleos de población, lo cual deja sin cobertura efectiva a la población rural muy distante. Por ello, sería más funcional servirse de las nociones de unidad y aun de plaza especializadas, asumiendo la posibilidad de centros mixtos.

* * *

El Real Decreto 727/2007 desarrolla el artículo 24 desde el punto de vista de la intensidad, que “estará en función de los servicios del centro que precisa la persona con dependencia, de acuerdo con su programa individual de atención” (art. 9.4). “Las Comunidades Autónomas o Administración que, en su caso, tenga la competencia, determinarán los servicios y programas y otras actividades de los centros para cada grado y nivel de competencia” (art. 9.5).

* * *

La referencia al programa individual del apartado 4 transcrito queda relativizada por las facultades que concede el 5, también transcrito, y que abren la puerta a la desigualdad territorial, contra lo previsto en el artículo 1.1 de la LAAD. Salvo lo que puedan evitar los estándares de calidad previstos en el artículo 35.1.

Artículo 25. *Servicio de Atención residencial.*

1. El servicio de atención residencial ofrece, desde un enfoque biopsicosocial, servicios continuados de carácter personal y sanitario.

2. Este servicio se prestará en los centros residenciales habilitados al efecto según el tipo de dependencia, grado de la misma e intensidad de cuidados que precise la persona.

3. La prestación de este servicio puede tener carácter permanente, cuando el centro residencial se convierta en la residencia habitual de la persona, o temporal, cuando se atiendan estancias temporales de convalecencia o durante vacaciones, fines de semana y enfermedades o periodos de descanso de los cuidadores no profesionales.

4. El servicio de atención residencial será prestado por las Administraciones Públicas en centros propios y concertados.

La mención de los “centros” como única clase de recursos para la atención residencial supone que la LAAD excluye, al menos aparentemente, otras fórmulas residenciales alternativas, como el acogimiento familiar, las viviendas tuteladas o las unidades de convivencia.

Teniendo en cuenta que la LAAD opta, en prestaciones técnicas, por las de los servicios sociales, resulta llamativo que el apartado 1 abra la posibilidad de la atención sanitaria en los servicios de atención residencial sin limitaciones. Parece conveniente que los mismos –salvo los de muy pequeño tamaño– dispongan de algunos servicios sanitarios básicos, pero ello no se corresponde con la fórmula genérica que adopta la LAAD.

Por la misma circunstancia indicada para los centros de día y de noche, resulta aconsejable estructurar el servicio de atención residencial en términos de unidades y plazas.

* * *

El Real Decreto 727/2007 desarrolla el artículo 25 desde el punto de vista de la intensidad (art. 10), si bien los criterios que establece, como en el caso de los centros de día y de noche, no son cuantitativos sino cualitativos. Salvadas las indicaciones genéricas de la LAAD, “Las Comunidades Autónomas o la Administración que, en su caso, tenga la competencia determinarán los servicios y programas de los centros para cada grado y nivel de dependencia.” (art. 10.4).

Por otra parte, el Real Decreto 727/2007, establece que “El servicio de estancias temporales en centro residencial estará en función de la disponibilidad de plazas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en cada Comunidad Autónoma y del número de personas atendidas mediante cuidados en el entorno familiar.” (art. 10.5).

* * *

Nótese que el Real Decreto 727/2007 tampoco acota el contenido sanitario del servicio de atención residencial.

Las facultades de las Comunidades Autónomas y potencialmente de las Entidades Locales, salvo que lo eviten los estándares de calidad previstos en el artículo 35.1, son un nuevo factor de desigualdad territorial, contra el artículo 1.1.

El régimen de precariedad que se establece para las estancias temporales resulta muy contrario con el principio de permanencia de las personas afectas de dependencia en el “entorno en el que desarrollan su vida” (art. 3.i). El riesgo que supone tal precariedad propiciará la demanda del servicio residencial permanente.

CAPÍTULO III La dependencia y su valoración

Artículo 26. *Grados de dependencia.*

1. La situación de dependencia se clasificará en los siguientes grados:

- a) Grado I. Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.
- b) Grado II. Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.
- c) Grado III. Gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

2. Cada uno de los grados de dependencia establecidos en el apartado anterior se clasificarán en dos niveles, en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requiere.

3. Los intervalos para la determinación de los grados y niveles se establecerán en el baremo al que se refiere el artículo siguiente.

La gradación de las situaciones de dependencia en términos de funcionalidad para las actividades de la vida diaria es coherente con el concepto de la misma que adopta la LAAD.

Artículo 27. *Valoración de la situación de dependencia.*

1. Las Comunidades Autónomas determinarán los órganos de valoración de la situación de dependencia, que emitirán un dictamen sobre el grado y nivel de dependencia, con especificación de los cuidados que la persona pueda requerir. El Consejo Territorial deberá acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, tendrán carácter público.

2. El grado y niveles de dependencia, a efectos de su valoración, se determinarán mediante la aplicación del baremo que se acuerde en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para su posterior aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto. Dicho baremo tendrá entre sus referentes la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF), adoptada por la Organización Mundial de la Salud.

3. El baremo establecerá los criterios objetivos de valoración del grado de autonomía de la persona, de su capacidad para realizar las distintas actividades de la vida diaria, los intervalos de puntuación para cada uno de los grados y niveles de dependencia, y el protocolo con los procedimientos y técnicas a seguir para la valoración de las aptitudes observadas, en su caso.

4. El baremo valorará la capacidad de la persona para llevar a cabo por sí misma las actividades básicas de la vida diaria, así como la necesidad de apoyo y supervisión para su realización por personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental.

5. La valoración se realizará teniendo en cuenta los correspondientes informes sobre la salud de la persona y sobre el entorno en el que viva, y considerando, en su caso, las ayudas técnicas, órtesis y prótesis que le hayan sido prescritas.

La atribución, mediante el apartado 1, a las Comunidades Autónomas de la capacidad de determinar los órganos de valoración es coherente con el carácter instrumental de los mismos. Esta atribución ha dejado abierta la posibilidad del diseño de los equipos de valoración que, a la espera de su confirmación por el sistema de información del SAAD, está siendo resuelta de manera desigual en cuanto a la composición de los mismos.

* * *

Por el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, se aprobó el baremo de valoración de los grados y niveles de dependencia y escala de valoración específica para los menores de tres años. (Aparte de su objeto específico, el citado Real Decreto, mediante disposiciones complementarias, extiende la aplicación de los instrumentos aprobados a otros reconocimientos administrativos de situaciones de dependencia funcional. Y, como incurrió en importantes descuidos, se hizo necesaria la promulgación del Real Decreto 1198/2007, de 14 de septiembre, que modifica su antecedente. Por la relación indirecta de dichas disposiciones con el objeto de la LAAD, se incluye en Anexo una tabla de síntesis de las mismas.)

CAPÍTULO IV

Reconocimiento del derecho

Artículo 28. *Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema.*

1. El procedimiento se iniciará a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación, y su tramitación se ajustará a las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con las especificidades que resulten de la presente Ley.

2. El reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración Autonómica correspondiente a la residencia del solicitante y tendrá validez en todo el territorio del Estado.

3. La resolución a la que se refiere el apartado anterior determinará los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado y nivel de dependencia.

4. En el supuesto de cambio de residencia, la Comunidad Autónoma de destino determinará, en función de su red de servicios y prestaciones, los que correspondan a la persona en situación de dependencia.

5. Los criterios básicos de procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y las características comunes del órgano y profesionales que procedan al reconocimiento serán acordados por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

6. Los servicios de valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas previstas en la presente Ley, se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas no pudiendo ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas.

La validez nacional del reconocimiento de la situación de dependencia, que se establece en el apartado 2, es una medida de gran interés tanto para la universalidad como para la continuidad de atención.

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 y nivel, con la participación previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le represente.

2. El programa individual de atención será revisado:

a) A instancia del interesado y de sus representantes legales.

- b) De oficio, en la forma que determine y con la periodicidad que prevea la normativa de las Comunidades Autónomas.
- c) Con motivo del cambio de residencia a otra Comunidad Autónoma.

El programa individual de atención es un acto técnico y administrativo adecuado para concretar el contenido del derecho individual a la protección de la LAAD. La participación del interesado en la fijación del programa, que se prevé en el apartado 1, es coherente con el objetivo general de autonomía en el aspecto de toma de decisiones, que asume la LAAD, pero vendrá limitado por el régimen de excepcionalidad que establece la misma para las prestaciones económicas (art. 14).

Artículo 30. *Revisión del grado o nivel de dependencia y de la prestación reconocida.*

1. El grado o nivel de dependencia será revisable, a instancia del interesado, de sus representantes o de oficio por las Administraciones Públicas competentes, por alguna de las siguientes causas:

- a) Mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia.
- b) Error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo.

2. Las prestaciones podrán ser modificadas o extinguidas en función de la situación personal del beneficiario, cuando se produzca una variación de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento, o por incumplimiento de las obligaciones reguladas en la presente Ley.

Las disposiciones de este artículo son las únicas que contemplan la dependencia en perspectiva temporal. Ello significa que la LAAD se desentiende de las funciones de detección, orientación y gestión de la continuidad de apoyos en las situaciones de dependencia. Por supuesto, dichos cometidos pueden ser provistos por los servicios sociales de las Comunidades Autónomas ajenos a las LAAD, pero es el caso que: 1) no están garantizados por las normas jurídicas de las mismas y 2) su práctica asistencial atiende más a las demandas circunstanciales que al seguimiento de los casos.

Artículo 31. *Prestaciones de análoga naturaleza y finalidad.*

La percepción de una de las prestaciones económicas previstas en esta Ley deducirá de su cuantía cualquier otra prestación de análoga naturaleza y finalidad establecida en los regímenes públicos de protección social. En particular, se deducirán el complemento de gran invalidez regulado en el artículo 139.4 de la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, el complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%, el de necesidad de otra persona de la pensión de invalidez no contributiva, y el subsidio de ayuda a tercera persona de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI).

La relación de las prestaciones monetarias deducibles suscita la pregunta de por qué no se tomó el camino jurídicamente fácil para la LAAD de completar esa rama protectora, en lugar de elegir la muy problemática de los servicios sociales. El Informe SIPOSO 2006 postuló la centralidad de la Seguridad Social para la fundamentación de la protección de la dependencia.

* * *

El artículo 31 es reiterado por el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio (art. 14).

CAPÍTULO V

Financiación del Sistema y aportación de los beneficiarios

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.

Las aportaciones de la Administración General del Estado fueron objeto de regulación mediante el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo. Por otra parte, el Consejo de Ministros adoptó acuerdo sobre el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación del nivel acordado, acuerdo que fue publicado por Resolución del IMSERSO de 23 de mayo de 2007.

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.

Los preceptos del artículo 33 son cruciales, tanto para la accesibilidad individual efectiva a la protección de la Ley, como para la universalidad también efectiva de la misma. Según quedó indicado, la exposición de motivos –apartado 3- anuncia la progresividad económica de la Ley, lo que significa mayor protección para los beneficiarios con menores recursos. En relación con lo que establece el artículo 33.1 y 2 de la LAAD, esto significa que la mayor capacidad económica supondrá un copago más alto del coste de los servicios y menor cuantía de las prestaciones económicas.

En el momento de escribir estas líneas, no se ha reglamentado la determinación de la capacidad económica de los beneficiarios. Sobre este grave asunto pendiente, el Consejo de Ministros, en el acuerdo de 9 de mayo de 2007 hecho público por Resolución del IMSERSO de 23 del mismo mes y año, decidió 1) que la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en el plazo de seis meses, “trabajarán en la elaboración de una propuesta” y que, 2) hasta tanto se apruebe la reglamentación pendiente, “las Comunidades Autónomas o Administración que, en su caso, tenga la competencia en la gestión continuarán aplicando la normativa vigente...” Como es sabido, la normativa vigente en el momento de publicarse el acuerdo difería entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales y era pauta dominante de la misma la exclusión por el factor económico personal o familiar de amplias capas de las clases medias del acceso a la teleasistencia, la ayuda a domicilio, los centros de día y los recursos residenciales. Después, varias Comunidades Autónomas han adoptado o están elaborando nuevas regulaciones. La universalidad efectiva de la LAAD puede verse mejorada por ellas. La igualdad territorial exige la reglamentación nacional.

TÍTULO II

La calidad y eficacia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

CAPÍTULO I

Medidas para garantizar la calidad del Sistema

Artículo 34. *Calidad en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.*

1. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia fomentará la calidad de la atención a la dependencia con el fin de asegurar la eficacia de las prestaciones y servicios.

2. Sin perjuicio de las competencias de cada una de las Comunidades Autónomas y de la Administración General del Estado, se establecerán, en el ámbito del Consejo Territorial, la fijación de criterios comunes de acreditación de centros y planes de calidad del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, dentro del marco general de calidad de la Administración General del Estado.

3. Asimismo, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de la Administración General del Estado, el Consejo Territorial acordará:

- a) Criterios de calidad y seguridad para los centros y servicios.
- b) Indicadores de calidad para la evaluación, la mejora continua y el análisis comparado de los centros y servicios del Sistema.
- c) Guías de buenas prácticas.
- d) Cartas de servicios, adaptadas a las condiciones específicas de las personas dependientes, bajo los principios de no discriminación y accesibilidad.

Artículo 35. *Calidad en la prestación de los servicios.*

1. Se establecerán estándares esenciales de calidad para cada uno de los servicios que conforman el Catálogo regulado en la presente Ley, previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

2. Los centros residenciales para personas en situación de dependencia habrán de disponer de un reglamento de régimen interior, que regule su organización y funcionamiento, que incluya un sistema de gestión de calidad y que establezca la participación de los usuarios, en la forma que determine la Administración competente.

3. Se atenderá, de manera específica, a la calidad en el empleo así como a promover la profesionalidad y potenciar la formación en aquellas entidades que aspiren a gestionar prestaciones o servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

En el momento de formular estas anotaciones no se ha producido el acuerdo relativo a estándares de calidad del Consejo Territorial que prevé la LAAD. De este modo, las Comunidades Autónomas se están viendo en la necesidad de servirse de medios propios para velar por la calidad de los servicios.

Sin desconocer el esfuerzo que se viene realizado en el sector público y en los privados, parece que es mucho lo que falta por andar para la adecuación de la oferta de servicios desde el punto de vista de la calidad. Dadas las circunstancias, esto no debiera traducirse en un incremento en la actividad sancionadora por parte de los órganos administrativos competentes en esta materia, sino en una potenciación de su capacidad de asesoramiento a los proveedores y gestores en orden a cumplir en su integridad con los requisitos mínimos previstos.

Esta alternativa puede instrumentarse mediante, por ejemplo, la concesión de autorizaciones y acreditaciones de carácter provisional que, al estar sometidas a controles periódicos, permite garantizar, al mismo tiempo, que los usuarios de los servicios no se vean afectados de modo continuado por deficiencias que afecten a su seguridad o vulneren sus derechos.

Por otra parte, se sugiere la conveniencia de poner en práctica un programa de evaluación al amparo de lo previsto en la Ley 28/2006, de 18 de julio, por la que se crea la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (disposición adicional primera).

CAPÍTULO II

Formación en materia de dependencia

Artículo 36. *Formación y cualificación de profesionales y cuidadores.*

1. Se atenderá a la formación básica y permanente de los profesionales y cuidadores que atiendan a las personas en situación de dependencia. Para ello, los poderes públicos determinarán las cualificaciones profesionales idóneas para el ejercicio de las funciones que se correspondan con el Catálogo de servicios regulado en el artículo 15.

2. Los poderes públicos promoverán los programas y las acciones formativas que sean necesarios para la implantación de los servicios que establece la Ley.

3. Con el objetivo de garantizar la calidad del Sistema, se fomentará la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas competentes en materia educativa, sanitaria, laboral y de asuntos sociales, así como de éstas con las universidades, sociedades científicas y organizaciones profesionales y sindicales, patronales y del tercer sector.

Como quiera que no se determinan los contenidos técnicos de los mandatos que formula este artículo 36, no es posible basar en la LAAD exigencias de cumplimiento concretas. No obstante, deben valorarse positivamente las iniciativas de las Comunidades Autónomas concomitantes con el espíritu de sus disposiciones.

CAPÍTULO III Sistema de información

Artículo 37. *Sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.*

1. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del organismo competente, establecerá un sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que garantice la disponibilidad de la información y la comunicación recíproca entre las Administraciones Públicas, así como la compatibilidad y articulación entre los distintos sistemas. Para ello, en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se acordarán los objetivos y contenidos de la información.

2. El sistema contendrá información sobre el Catálogo de servicios e incorporará, como datos esenciales, los relativos a población protegida, recursos humanos, infraestructuras de la red, resultados obtenidos y calidad en la prestación de los servicios.

3. El sistema de información contemplará específicamente la realización de estadísticas para fines estatales en materia de dependencia, así como las de interés general supracomunitario y las que se deriven de compromisos con organizaciones supranacionales e internacionales.

Artículo 38. *Red de comunicaciones.*

1. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la utilización preferente de las infraestructuras comunes de comunicaciones y servicios telemáticos de las Administraciones Públicas, pondrá a disposición del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia una red de comunicaciones que facilite y dé garantías de protección al intercambio de información entre sus integrantes.

2. El uso y transmisión de la información en esta red estará sometido al cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y a los requerimientos de certificación electrónica, firma electrónica y cifrado, de acuerdo con la legislación vigente.

3. A través de dicha red de comunicaciones se intercambiará información sobre las infraestructuras del sistema, la situación, grado y nivel de dependencia de los beneficiarios de las prestaciones, así como cualquier otra derivada de las necesidades de información en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

En el momento de redactar estas anotaciones, están en fase de preparación, tanto el sistema de información, como la red de comunicaciones de ámbito nacional. Entre las Comunidades Autónomas se han desarrollado iniciativas orientadas a mejorar las funciones correspondientes a dichos instrumentos para su ámbito interno; en algún caso, se abarca, no sólo a la red de servicios sociales, sino también la sanitaria.

CAPÍTULO IV Actuación contra el fraude

Artículo 39. *Acción administrativa contra el fraude.*

Las Administraciones Públicas velarán por la correcta aplicación de los fondos públicos destinados al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, evitando la obtención o disfrute fraudulento de sus prestaciones y de otros beneficios o ayudas económicas que puedan recibir los sujetos que participen en el Sistema o sean beneficiarios del mismo. Igualmente establecerán medidas de control destinadas a detectar y perseguir tales situaciones.

A tales efectos, las Administraciones Públicas desarrollarán actuaciones de vigilancia del cumplimiento de esta Ley y ejercerán las potestades sancionadoras conforme a lo previsto en el Título III de la misma, haciendo uso, en su caso, de las fórmulas de cooperación interadministrativa contenidas en esta Ley.

CAPÍTULO V

Órganos consultivos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

Artículo 40. *Comité Consultivo.*

1. Se crea el Comité Consultivo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como órgano asesor, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, mediante el cual se hace efectiva, de manera permanente, la participación social en el Sistema y se ejerce la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales en el mismo.

2. Sus funciones serán las de informar, asesorar y formular propuestas sobre materias que resulten de especial interés para el funcionamiento de dicho Sistema.

3. La composición del Comité tendrá carácter tripartito, en tanto que integrado por las Administraciones públicas, las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales, y paritario entre Administraciones Públicas por una parte y organizaciones sindicales y empresariales por otra, en los términos establecidos en el siguiente apartado. Los acuerdos del Comité se adoptarán por mayoría de los votos emitidos en cada una de las partes, requiriendo así la mayoría de los votos de las Administraciones Públicas y la mayoría de los votos de las organizaciones sindicales y empresariales.

4. El Comité Consultivo estará presidido por el representante de la Administración General del Estado que designe el titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Su funcionamiento se regulará por su reglamento interno. Estará integrado por los siguientes miembros, nombrados en los términos que se establezcan reglamentariamente:

- a) Seis representantes de la Administración General del Estado.
- b) Seis representantes de las administraciones de las Comunidades Autónomas.
- c) Seis representantes de las Entidades locales.
- d) Nueve representantes de las organizaciones empresariales más representativas.
- e) Nueve representantes de las organizaciones sindicales más representativas.

Artículo 41. Órganos consultivos.

1. Serán órganos consultivos de participación institucional del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia los siguientes:

- El Comité Consultivo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- El Consejo Estatal de Personas Mayores.
- El Consejo Nacional de la Discapacidad.
- El Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.

2. Las funciones de dichos órganos serán las de informar, asesorar y formular propuestas sobre materias que resulten de especial interés para el funcionamiento del Sistema.

TÍTULO III

Infracciones y sanciones

Artículo 42. Responsables.

1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de los mismos.

2. Se consideran autores de las infracciones tipificadas por esta Ley quienes realicen los hechos por sí mismos, conjuntamente o a través de persona interpuesta.

3. Tendrán también la consideración de autores quienes cooperen en su ejecución mediante una acción u omisión sin la cual la infracción no hubiese podido llevarse a cabo.

Artículo 43. Infracciones.

Constituirá infracción:

- a) Dificultar o impedir el ejercicio de cualesquiera de los derechos reconocidos en esta Ley.
- b) Obstruir la acción de los servicios de inspección.
- c) Negar el suministro de información o proporcionar datos falsos.
- d) Aplicar las prestaciones económicas a finalidades distintas a aquellas para las que se otorgan, y recibir ayudas, en especie o económicas, incompatibles con las prestaciones establecidas en la presente Ley.
- e) Incumplir las normas relativas a la autorización de apertura y funcionamiento y de acreditación de centros de servicios de atención a personas en situación de dependencia.
- f) Tratar discriminatoriamente a las personas en situación de dependencia.
- g) Conculcar la dignidad de las personas en situación de dependencia.
- h) Generar daños o situaciones de riesgo para la integridad física o psíquica.
- i) Incumplir los requerimientos específicos que formulen las Administraciones Públicas competentes.

Artículo 44. *Clasificación de las infracciones.*

1. Las infracciones se clasificarán en leves, graves y muy graves, de acuerdo con criterios de riesgo para la salud, gravedad de la alteración social producida por los hechos, cuantía del beneficio obtenido, intencionalidad, número de afectados y reincidencia.

2. Se calificarán como leves las infracciones tipificadas de acuerdo con el artículo 43 cuando se hayan cometido por imprudencia o simple negligencia, y no comporten un perjuicio directo para las personas en situación de dependencia.

3. Se calificarán como infracciones graves las tipificadas de acuerdo con el artículo 43 cuando comporten un perjuicio para las personas, o se hayan cometido con dolo o negligencia grave. También tendrán la consideración de graves, aquellas que comporten cualesquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Reincidencia de falta leve.
- b) Negativa absoluta a facilitar información o a prestar colaboración a los servicios de inspección, así como el falseamiento de la información proporcionada a la Administración.
- c) Coacciones, amenazas, represalias o cualquier otra forma de presión ejercitada sobre las personas en situación de dependencia o sus familias.

4. Se calificarán como infracciones muy graves todas las definidas como graves siempre que concurren alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que atenten gravemente contra los derechos fundamentales de la persona.
- b) Que se genere un grave perjuicio para las personas en situación de dependencia o para la Administración.
- c) Que supongan reincidencia de falta grave.

5. Se produce reincidencia cuando, al cometer la infracción, el sujeto hubiera sido ya sancionado por esa misma falta, o por otra de gravedad igual o mayor o por dos o más infracciones de gravedad inferior, durante los dos últimos años.

Artículo 45. *Sanciones.*

1. Las infracciones a la presente Ley serán sancionadas por las administraciones competentes con pérdida de las prestaciones y subvenciones para las personas beneficiarias; con multa para los cuidadores no profesionales; y con multa y, en su caso, pérdida de subvenciones, cese temporal de la actividad o cierre del establecimiento, local o empresa para las empresas proveedoras de servicios. En todo caso, la sanción implicará el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

2. La graduación de las sanciones será proporcional a la infracción cometida y se establecerá ponderándose según los siguientes criterios:

- a) Gravedad de la infracción.
- b) Gravedad de la alteración social y perjuicios causados.
- c) Riesgo para la salud.
- d) Número de afectados.
- e) Beneficio obtenido.
- f) Grado de intencionalidad y reiteración.

3. La graduación de las multas se ajustará a lo siguiente:

- a) Por infracción leve, multa de hasta 300 euros a los cuidadores y hasta treinta mil euros a los proveedores de servicios.
- b) Por infracción grave, multa de trescientos a tres mil euros a los cuidadores; y de treinta mil uno a noventa mil euros a los proveedores de servicios.
- c) Por infracción muy grave, multa de tres mil uno a seis mil euros a los cuidadores; y de noventa mil uno hasta un máximo de un millón euros a los proveedores de servicios.

4. En los supuestos en los que se acuerde la suspensión de prestaciones o subvenciones, ésta se graduará entre uno y seis meses según la gravedad de la infracción.

5. Además, en los casos de especial gravedad, reincidencia de la infracción o trascendencia notoria y grave, las infracciones muy graves se sancionarán con la suspensión temporal de la actividad por un máximo de cinco años o, en su caso, con el cierre de la empresa o la clausura del servicio o establecimiento.

6. Durante la sustanciación del procedimiento sancionador, la Administración competente podrá acordar, como medida cautelar, la suspensión de cualquier tipo de ayudas o subvención de carácter financiero que el particular o la entidad infractora haya obtenido o solicitado de dicha Administración Pública.

7. Durante la sustanciación del procedimiento por infracciones graves o muy graves, y ante la posibilidad de causar perjuicios de difícil o imposible reparación, la Administración competente podrá acordar, como medida cautelar, el cierre del centro o la suspensión de la actividad.

Artículo 46. *Prescripción.*

1. Las infracciones a que se refiere la presente Ley prescribirán:

- a) Al año, las leves.
- b) A los tres años, las graves.
- c) A los cuatro años, las muy graves.

2. El plazo de prescripción comenzará a contarse a partir del día que se haya cometido la infracción y se interrumpirá por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador.

3. Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los cinco años, por faltas graves a los cuatro años y por faltas leves al año.

Artículo 47. *Competencias.*

1. Las Comunidades Autónomas desarrollarán el cuadro de infracciones y sanciones previstas en la presente Ley.

2. La incoación e instrucción de los expedientes sancionadores, así como la imposición de las correspondientes sanciones, corresponderá a cada Administración Pública en el ámbito de sus respectivas competencias.

3. En el ámbito de la Administración General del Estado será órgano competente para imponer las sanciones por conductas previstas como infracciones en el artículo 43:

- a) El titular de la Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, cuando se trate de sanciones por la comisión de infracciones leves.
- b) El titular de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, cuando se trate de sanciones por la comisión de infracciones graves.
- c) El titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuando se trate de sanciones por la comisión de infracciones muy graves, si bien se requerirá el acuerdo previo del Consejo de Ministros cuando las sanciones sean de cuantía superior a 300.000 euros o en los supuestos de cierre de la empresa o clausura del servicio o establecimiento.

La inclusión en la LAAD de un título dedicado a infracciones y sanciones se orienta, en último término, hacia la seguridad en el ejercicio de los derechos de los beneficiarios en un régimen de igualdad entre las Comunidades Autónomas. Por supuesto, convergen en este fin las normas administrativas generales, tanto sustantivas como de procedimiento, de las Administraciones Públicas.

En relación con el objetivo de seguridad indicado, resulta oportuno indicar que la cooperación interadministrativa que sustenta la gestión de la LAAD entraña riesgos de incumplimientos y desviaciones específicos que no parecen contemplados por el régimen de infracciones y sanciones. Así, el artículo 47.3.c no prevé la acción sancionadora para órganos de gobierno o administración. Teniendo en cuenta la aportación de la Administración General del Estado que regula la LAAD, parece omisión grave que la misma no prevea medios de aseguramiento de su buena aplicación.

Disposición adicional primera. *Financiación de las prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado.*

La Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio determinará la cuantía y la forma de abono a las Comunidades Autónomas de las cantidades necesarias para la financiación de los servicios y prestaciones previstos en el artículo 9 de esta Ley.

Disposición adicional segunda. *Régimen aplicable a los sistemas de Concierto y Convenio.*

La financiación de los servicios y prestaciones del Sistema en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra que corresponda, según lo previsto en el artículo 32 de esta Ley, a la Administración General del Estado con cargo a su presupuesto de gastos se tendrá en cuenta en el cálculo del cupo vasco y de la aportación navarra, de conformidad con el Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad del País Vasco y con el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, respectivamente.

Disposición adicional tercera. *Ayudas económicas para facilitar la autonomía personal.*

La Administración General del Estado y las administraciones de las Comunidades Autónomas podrán, de conformidad con sus disponibilidades presupuestarias, establecer acuerdos específicos para la concesión de ayudas económicas con el fin de facili-

tar la autonomía personal. Estas ayudas tendrán la condición de subvención e irán destinadas:

- a) A apoyar a la persona con ayudas técnicas o instrumentos necesarios para el normal desenvolvimiento de su vida ordinaria.
- b) A facilitar la accesibilidad y adaptaciones en el hogar que contribuyan a mejorar su capacidad de desplazamiento en la vivienda.

El objeto de esta disposición adicional es de obvia importancia para la autonomía personal en su aspecto funcional, pero su alcance es harto problemático. El Sistema Nacional de Salud provee en régimen garantizado un importante elenco de elementos ortoprotésicos. Desde hace muchos años, principalmente por las administraciones de servicios sociales de las Comunidades Autónomas, se vienen concediendo subvenciones, tanto para ayudas técnicas como para accesibilidad de las viviendas. De este modo, la disposición adicional tercera no aporta ningún compromiso nuevo. Por otra parte, el régimen discrecional que establece supone un grave fallo de la integralidad proclamada en el artículo 1.2 y 3.c).

Disposición adicional cuarta. *Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.*

Reglamentariamente el Gobierno determinará la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales en el Régimen que les corresponda, así como los requisitos y procedimiento de afiliación, alta y cotización.

Mandato cumplido mediante el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo.

Disposición adicional quinta. *Registro de Prestaciones Sociales Públicas.*

La prestación económica vinculada al servicio, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y la prestación económica de asistencia personalizada, reguladas en esta ley, quedan integradas en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas. Con tal fin, las entidades y organismos que gestionen dichas prestaciones vendrán obligados a suministrar los datos que, referentes a las que se hubiesen concedido, se establezcan en las normas de desarrollo de esta Ley.

Disposición adicional sexta. *Modificación del Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.*

Se añade un nuevo apartado al artículo 7 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, con el siguiente texto:

«v) Las prestaciones económicas públicas vinculadas al servicio para cuidados en el entorno familiar y de asistencia personalizada que se derivan de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las personas en situación de dependencia.»

El artículo 7 de la Ley del IRPF regula las rentas exentas.

Disposición adicional séptima. *Instrumentos privados para la cobertura de la dependencia.*

1. El Gobierno, en el plazo de seis meses, promoverá las modificaciones legislativas que procedan, para regular la cobertura privada de las situaciones de dependencia.

2. Con el fin de facilitar la cofinanciación por los beneficiarios de los servicios que se establecen en la presente Ley, se promoverá la regulación del tratamiento fiscal de los instrumentos privados de cobertura de la dependencia.

Después de casi un año de puesta en marcha de la aplicación de la Ley no se ha hecho efectiva la previsión de regulación de la oferta de seguros privados en el ámbito de la dependencia ni de su regulación fiscal.

Disposición adicional octava. *Terminología.*

Las referencias que en los textos normativos se efectúan a «minusválidos» y a «personas con minusvalía», se entenderán realizadas a «personas con discapacidad».

A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las disposiciones normativas elaboradas por las Administraciones Públicas utilizarán los términos «persona con discapacidad» o «personas con discapacidad» para denominarlas.

Disposición adicional novena. *Efectividad del reconocimiento de las situaciones vigentes de gran invalidez y de necesidad de ayuda de tercera persona.*

Quienes tengan reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de asistencia de tercera persona según el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de Procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, tendrán reconocido el requisito de encontrarse en situación de dependencia, en el grado y nivel que se disponga en el desarrollo reglamentario de esta Ley.

El Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, dio cumplimiento a este mandato (disposición adicional primera).

Disposición adicional décima. *Investigación y desarrollo.*

1. Los poderes públicos fomentarán la innovación en todos los aspectos relacionados con la calidad de vida y la atención de las personas en situación de dependencia. Para ello, promoverán la investigación en las áreas relacionadas con la dependencia en los planes de I+D+I.

2. Las Administraciones Públicas facilitarán y apoyarán el desarrollo de normativa técnica, de forma que asegure la no discriminación en procesos, diseños y desarrollos de tecnologías, productos y servicios, en colaboración con las organizaciones de normalización y todos los agentes implicados.

Disposición adicional undécima. *Ciudades de Ceuta y Melilla.*

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales suscribirá acuerdos con las Ciudades de Ceuta y Melilla sobre centros y servicios de atención a la dependencia en ambas Ciudades, pudiendo participar en el Consejo Territorial del Sistema en la forma que éste determine.

Disposición adicional duodécima. *Diputaciones Forales, Cabildos y Consejos Insulares.*

En la participación de las entidades territoriales en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se tendrán en cuenta las especificidades reconocidas a las Diputaciones Forales en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a los Cabildos en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias y a los Consejos Insulares en el caso de la Comunidad Autónoma de Illes Balears.

Disposición adicional decimotercera. *Protección de los menores de 3 años.*

1. Sin perjuicio de los servicios establecidos en los ámbitos educativo y sanitario, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia atenderá las necesidades de ayuda a domicilio y, en su caso, prestaciones económicas vinculadas y para cuidados en el entorno familiar a favor de los menores de 3 años acreditados en situación de dependencia. El instrumento de valoración previsto en el artículo 27 de esta Ley incorporará a estos efectos una escala de valoración específica.

2. La atención a los menores de 3 años, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado anterior, se integrará en los diversos niveles de protección establecidos en el artículo 7 de esta Ley y sus formas de financiación.

3. En el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se promoverá la adopción de un plan integral de atención para estos menores de 3 años en situación de dependencia, en el que se contemplen las medidas a adoptar por las Administraciones Públicas, sin perjuicio de sus competencias, para facilitar atención temprana y rehabilitación de sus capacidades físicas, mentales e intelectuales.

Mediante esta disposición adicional, la LAAD extiende su acción protectora a la primera infancia. Pero resulta lamentable que se remitan a Planes futuros, sin garantía legal en lo que concierne a su contenido e intensidad, la atención temprana y la rehabilitación, siendo estas funciones del máximo interés tanto para la prevención de la dependencia como para la promoción de la autonomía personal. Es de notar al respecto que los tratamientos de atención temprana de los nacidos afectados de deficiencias o de riesgo de padecerlas, salvo en ciertas Comunidades Autónomas, no están garantizados. El Informe SIPOSO 2006 reivindicó la extensión del ámbito subjetivo de la LAAD a los menores de tres años.

Dejando aparte las dificultades que puede entrañar la valoración de la dependencia en la primera infancia, resulta oportuno señalar la inadecuación de tal trámite para los tratamientos de atención temprana y de rehabilitación para esa edad. Tales intervenciones no están indicadas por la gravedad de la afectación, sino por las posibilidades de prevención secundaria o terciaria y de promoción de la autonomía funcional. Por otra parte, la atención temprana debe iniciarse de modo inmediato tras apreciarse su indicación en la fase perinatólogica. De este modo, sin perjuicio de que se valore la necesidad de las prestaciones de apoyo, debiera bastar la prescripción médica facultativa para acceder a las de prevención y promoción de la autonomía personal.

Cabe recordar, en relación con lo anterior, que el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, prevé Planes “para prevenir la aparición de las

situaciones de dependencia” –además del agravamiento–; en el primer supuesto, obviamente, no ha lugar a valorarla.

* * *

El baremo previsto en el inciso 1 ha sido aprobado mediante el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril (anexo II).

Disposición adicional decimocuarta. *Fomento del empleo de las personas con discapacidad.*

Las entidades privadas que aspiren a gestionar por vía de concierto prestaciones o servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia deberán acreditar con carácter previo, en el caso de que vinieran obligadas a ello, el cumplimiento de la cuota de reserva para personas con discapacidad o, en su defecto, las medidas de carácter excepcional establecidas en el artículo 38 de la Ley 13/1082, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, y reguladas en el Real Decreto 364/2005, de 8 de abril.

Disposición adicional decimoquinta. *Garantía de accesibilidad y supresión de barreras.*

Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán las condiciones de accesibilidad en los entornos, procesos y procedimientos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en los términos previstos en la Ley de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Como se ve, esta disposición es meramente recordatoria.

Disposición adicional decimosexta. *Pensiones no contributivas.*

Se modifica el apartado 2 del artículo 145 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, en los siguientes términos:

Las cuantías resultantes de lo establecido en el apartado anterior de este artículo, calculadas en cómputo anual, son compatibles con las rentas o ingresos anuales de que, en su caso, disponga cada beneficiario, siempre que los mismos no excedan del 25 por 100 del importe, en cómputo anual, de la pensión no contributiva. En caso contrario, se deducirá del importe de la pensión no contributiva la cuantía de las rentas o ingresos que excedan de dicho porcentaje, salvo lo dispuesto en el artículo 147.

Disposición transitoria primera. *Participación en la financiación de las Administraciones Públicas.*

Durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015, y para favorecer la implantación progresiva del Sistema, la Administración General del Estado establecerá anualmente en sus Presupuestos créditos para la celebración de los convenios con las administraciones de las Comunidades Autónomas de acuerdo con el artículo 10 de esta Ley.

La mención de la fecha del 31 de diciembre de 2015 induce a pensar que el compromiso financiero de la Administración General del Estado en la aplicación del SAAD culminaría en dicho año. Cabe pensar que, al igual que en todos los sistemas de dependencia de los países del modelo social europeo, la participación del Estado será una parte esencial de la financiación del sistema para garantizar los principios de suficiencia, redistribución e igualdad territorial.

Disposición transitoria segunda.

Durante un periodo máximo de seis meses desde la fecha de inicio para la presentación de solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia, quedará en suspenso lo previsto en el artículo 28.6 sobre delegación, contratación o concierto.

Disposición final primera. *Aplicación progresiva de la Ley.*

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 2 y 1.
- En el segundo y tercer año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2.
- En el tercero y cuarto año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1.
- El quinto y sexto año a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2.
- El séptimo y octavo año a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 1.

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

3. Transcurridos los primeros tres años de aplicación progresiva de la Ley, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia realizará una evaluación de los resultados de la misma, proponiendo las modificaciones en la implantación del Sistema que, en su caso, estime procedentes.

4. En la evaluación de los resultados a que se refiere el apartado anterior se efectuará informe de impacto de género sobre el desarrollo de la Ley.

La aplicación en 2007 se ha visto afectada por las elecciones en la mayor parte de las Comunidades Autónomas. Debe recordarse, por otra parte, que la demora de la reglamentación relativa a la determinación de la capacidad económica de los beneficiarios y de los criterios de participa-

ción económica de los mismos ha obligado a recurrir a soluciones presuntamente transitorias.

Disposición final segunda. *Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.*

En el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, deberá constituirse el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia regulado en el artículo 8.

Disposición final tercera. *Comité Consultivo.*

En el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de la presente Ley, deberá constituirse el Comité Consultivo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia regulado en el artículo 40.

Disposición final cuarta. *Marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley.*

En el plazo máximo de tres meses desde su constitución, el Consejo Territorial del Sistema acordará el marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley previsto en el artículo 10, así como el calendario para el desarrollo de las previsiones contenidas en la presente Ley.

Disposición final quinta. *Desarrollo reglamentario.*

En el plazo máximo de tres meses tras la constitución del Consejo y de conformidad con los correspondientes acuerdos del Consejo Territorial del Sistema, se aprobará la intensidad de protección de los servicios previstos de acuerdo con los artículos 10.3 y 15, así como el baremo para la valoración del grado y niveles de dependencia previstos en los artículos 26 y 27.

Disposición final sexta. *Informe anual.*

1. El Gobierno deberá informar a las Cortes anualmente de la ejecución de las previsiones contenidas en la presente Ley.

2. Dicho informe incorporará la memoria del Consejo Territorial y el dictamen de los Órganos Consultivos.

Disposición final séptima. *Habilitación normativa.*

Se faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley.

Disposición final octava. *Fundamento constitucional.*

Esta Ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1.^a de la Constitución.

Esta fundamentación constitucional es causa de las quiebras de la LAAD en punto a igualdad, así como de la necesidad de los convenios de aplicación, que problematizan la acción protectora. Se trata, por lo demás, de una opción discrecional, supuesto que podría haberse basado la Ley en la competencia que otorga la Constitución al Estado (central) en las bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16º) y en la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17º).

Disposición final novena. *Entrada en vigor.*

La presente Ley entrará en vigor el primer día del mes siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Por tanto,

Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta ley.

Madrid, 14 de diciembre de 2006.

JUAN CARLOS R.

El Presidente del Gobierno,
JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO

ANEXO

BAREMOS Y EXTENSIÓN DE LA DEPENDENCIA

Real Decreto 504/2007, de 20 de abril		Real Decreto 1198/2007, de 14 de septiembre
Artículo único: aprueba el baremo y la escala de valoración para la aplicación de la LAAD		
Disposición adicional primera	1. Convalida gran invalidez con dependencia	
	2. Convalida necesidad de concurso de otra persona con dependencia	
	3. Establece validez del reconocimiento de necesidad de ayuda de tercera persona hasta que obtengan el reconocimiento de dependencia	
	4. Procedimiento	
Disposición adicional segunda	Extiende la aplicación del baremo de la dependencia a la valoración de la necesidad de ayuda de tercera persona con derecho a la correspondiente prestación de la Seguridad Social no contributiva y otras situaciones equivalentes.	
Disposición adicional tercera	La Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad de hombres y mujeres, amplió el permiso por maternidad en los supuestos de discapacidad del hijo o menor adoptado. La disposición adicional tercera extiende la aplicación del baremo para menores beneficiarios de la LAAD a ese supuesto.	Se abre la posibilidad de que también se aplique lo previsto en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, sobre procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía.
Disposición transitoria cuarta	Establece un año de plazo para la revisión del baremo aprobado por el Real Decreto para la aplicación de la LAAD.	
Disposición transitoria única		Se establece la vigencia de la aplicabilidad del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, para determinar la necesidad de ayuda de tercera persona hasta que se realice la citada revisión del baremo.
Disposición derogatoria	Deroga las normas que se opongan y expresamente el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre.	Salva la vigencia del Real Decreto 1971/1999 de acuerdo con lo previsto en disposiciones anteriores.

