

DESARROLLO Y APLICACIÓN EN EL ESTADO AUTONÓMICO DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD)

Ángel Garcés Sanagustín

Algunas premisas que explican determinados contratiempos en la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre

El desarrollo y la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, se ha caracterizado por una exasperante lentitud en la tramitación y resolución de los correspondientes procedimientos administrativos, agravada por un inesperada afloración de beneficiarios, que ha sobrepasado ampliamente los cálculos previstos inicialmente y, con ellos, las disponibilidades presupuestarias sobre las que se pretendió sufragar este sistema de protección social. No es baladí recordar, máxime en tiempos de crisis económica como los que padecemos, que las memorias económicas que acompañan a los proyectos normativos deberían hacerse con un mayor rigor, pues los derechos subjetivos de configuración legal que las nuevas normas crean exigirán la aportación de los fondos precisos. Por otro lado, la correcta determinación de los beneficiarios contribuirá a apuntalar el sistema, pues la inclusión de «merodeadores» en el mismo terminará por afectar y aminorar los derechos de todos.

El desarrollo y la ejecución del sistema de atención y apoyo a las personas dependientes se ha caracterizado también por un cruce de acusaciones y reproches entre el Estado y las Comunidades Autónomas. A las razonables dudas jurídicas que ha planteado la regulación estatal de este sistema (baste indicar, al respecto, el tardío desistimiento por parte del Parlamento de Navarra del recurso de inconstitucionalidad que interpuso en su momento, tal como pone de manifiesto el Auto del Tribunal Constitucional de 11 de marzo de 2008 –BOE de 24 de marzo–) se ha unido el conjunto de quejas planteadas por las Comunidades Autónomas al entender que no se había previsto la financiación suficiente.

Por otro lado, el Estado ha requerido, en el marco de los procedimientos y acuerdos de cooperación establecidos, una información actualizada a las Comunidades Autónomas, auténticas gestoras del sistema, que ha llegado, en ocasiones, tarde y mal.

Para explicar los problemas burocráticos que ha generado el desarrollo práctico de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, podemos aludir a las dificultades que han generado los dos «centralismos» que han operado en la

puesta en funcionamiento del sistema y que no dejan de ser tergiversaciones har-to frecuentes de nuestro marco de distribución competencial y de los mecanis-mos sobre los que se asienta nuestra organización administrativa.

Subyace, en primer lugar, un problema competencial básico, que explica en cierta manera los problemas que se han suscitado en relación a la falta de infor-mación. Se ha querido hacer pivotar la regulación de la atención a la dependen-cia sobre el art. 149.1.1 de la Constitución, lo que por previsible no resulta menos extemporáneo, y se ha incidido en una competencia, la asistencia o acción social, propia de las Comunidades Autónomas, propiciando, una vez más, la trabazón de medidas y ayudas sociales que diseñan y gestionan tanto el Estado como las Comunidades Autónomas.

A tal efecto, cabe recordar que las Comunidades Autónomas, al desarrollar sus competencias sobre la llamada asistencia social, han propiciado la creación de un nuevo servicio público, que se ha dado en denominar Acción Social, que es autónomo conceptualmente y cuya evolución lo ha ido alejando y diferenciando de los tradicionales sistemas de protección social, esto es, de la asistencia social –ayuda social, en terminología francesa– y de la Seguridad Social. En realidad, ha aparecido un *tertium genus* como consecuencia del desarrollo y de la evolución normativa de los conceptos preconstitucionales. De ahí que sea preciso definir el marco competencial con arreglo a las exigencias que dimanen de este nuevo con-cepto. Por ello, la STC 239/2002, de 11 de diciembre, por la que se desestiman los conflictos positivos de competencias planteados por el Gobierno de la Na-ción frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, y 62/1999, de 9 de marzo, que establecen ayudas económicas complementarias de carácter extraordinario a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, reconoce implícitamente la interdependencia de nuestros sistemas de prestaciones sociales y, en consecuencia, la posibilidad de que los diferentes entes territoriales participen, en el marco de sus respectivas competencias, en la conformación de todos ellos.

De hecho, desde las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional al respec-to (la STC 76/1986, de 9 de junio, por la que se integran en el concepto de asisten-cia social los derechos profesionales y pasivos del personal que prestó sus servicios en la Administración del País Vasco antes de su reconocimiento constitucional y la STC 146/1986, de 25 de noviembre, por la que se admite la financiación por la Ad-ministración General del Estado de programas de acción social) hasta las más recientes (la citada STC 239/2002, de 11 de diciembre) se ha consagrado, con alguna salvedad, un reconocimiento implícito de una especie de *spending power*, que permitiría la discrecional intervención en este ámbito de las diferentes Ad-ministraciones Públicas implicadas en la construcción normativa del Estado del bienestar.

Sin embargo, esta necesidad por legitimar cualquier intervención de los pode-res públicos en este materia, dada la imposibilidad de revertir determinados sis-temas de ayudas que han generado no sólo expectativas sino también derechos consumados, pervierte los mecanismos y las reglas de que han inspirado las rela-ciones interordinamentales. Porque, apriorísticamente, estaríamos ante supues-tos en los que los conflictos que pudieran plantearse deberían resolverse por el Tribunal Constitucional, al igual que ha sucedido en casos similares, cuando las

partes invocan títulos diversos, como «conflictos de delimitación», esto es, asignado a cada título en competencia un espacio distinto y, en consecuencia, el objeto discutido a uno sólo de ellos. Esto comporta el rechazo a la aplicación de la cláusula de prevalencia y la necesidad de abordar la resolución de los conflictos estableciendo los límites conceptuales de la asistencia social y de la Seguridad Social o de los otros títulos competenciales que se esgriman a efectos de incluir en una u otra materia un determinado sistema prestacional. Por desgracia, ese trabajo de delimitación conceptual, especialmente de la asistencial social, no se ha realizado y, por ello, se han convalidado medidas que parecían no encuadrar en el título competencial que se invocaba por el correspondiente poder público.

Pero existe también un problema relativo a la organización administrativa que ha agravado los problemas de gestión de las prestaciones. El correcto funcionamiento del sistema va a depender en gran medida de la concreción de las competencias de las Entidades Locales que han de formular las leyes autonómicas, habida cuenta del deliberado silencio que hace la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Es precisa, pues, la inmediata regulación de las específicas y propias competencias de las Corporaciones Locales en estas materias, pues en ellas se residencian algunos de los servicios básicos que deben prestarse. La falta de regulación, la inconcreción, la remisión de la legislación estatal a una legislación autonómica ya superada y, por tanto, anacrónica, puede provocar la afloración de las llamadas competencias impropias, con el consiguiente agravamiento de la situación deficitaria en la que se encuentra inmersa la Administración Local.

Bien es verdad, que tanto del art. 2, como del art. 25 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local («*El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*») se deduce una competencia general de los Municipios para abordar todo este tipo de cuestiones. No obstante, una articulación racional y coherente del sistema exige un desarrollo legal autonómico en el que se concreten las específicas competencias de los Entes Locales sobre esta materia, haciendo la correspondiente distinción en función del tamaño y de la ubicación geográfica de los Municipios.

En resumen, debemos asumir que estamos ante un ámbito en el que va a ser preciso recurrir a cualesquiera formas de colaboración, cooperación y coordinación entre los diferentes entes territoriales. El ejemplo más claro nos lo ofrece la propia Ley 39/2006, de 14 de diciembre, cuando crea y regula el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Especial relevancia tiene la coordinación en el ámbito del desarrollo de los sistemas de servicios sociales, en la medida en la que la Administración de ámbito territorial superior, la Comunidad Autónoma, mantiene la capacidad de adoptar decisiones unilaterales, sin perjuicio de la participación en el procedimiento del resto de entes implicados. La planificación no deja de ser un instrumento muy útil de la coordinación. De hecho, inicialmente, el principio básico sobre el que debía pivotar el funcionamiento del sistema de servicios sociales se concretó a través del siguiente axioma: centralización en la planificación y descentralización en la gestión.

Las paradojas de la implantación de un sistema creador de derechos subjetivos: el síndrome «Lázaro»

Los nuevos sistemas de protección social pivotan sobre el concepto de derecho subjetivo. Si con anterioridad fueron algunos pronunciamientos jurisprudenciales los que configuraron auténticos derechos subjetivos oponibles frente a la Administración, es en la actualidad el legislador el principal valedor de la existencia y eficacia de estos derechos.

Ahora bien, la existencia de derechos subjetivos no es una circunstancia predicable de las prestaciones económicas en cuanto tales sino de determinadas posiciones jurídicas que ostenta el beneficiario de la prestación en el seno de la compleja relación jurídica que le vincula con la Administración. Además, el meollo de la cuestión no radica tanto en constatar la existencia de un derecho subjetivo como en determinar el momento de su aparición y los perfiles exactos de la pretensión jurídica individualizada cuya obtención se demanda en vía judicial. No obstante, las más recientes normas reguladoras de esta materia, han establecido disposiciones que casan perfectamente con la noción de derecho subjetivo, aunque han distinguido la diferente naturaleza de las prestaciones existentes en el ámbito de la asistencia social. Así, por ejemplo, el art. 5 de la Ley catalana 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico establece:

«Carácter de las prestaciones.

1. Las prestaciones sociales de carácter económico se pueden otorgar con carácter de derecho subjetivo, con carácter de derecho de concurrencia o con carácter de urgencia social.

2. La prestación tiene carácter de derecho subjetivo para el beneficiario o beneficiaria cuando este reúne los requisitos fijados por la ley que crea y regula la prestación. El ente gestor debe hacer la aportación que corresponda.

3. La prestación tiene carácter de derecho de concurrencia para el beneficiario o beneficiaria cuando la concesión está limitada por las disponibilidades presupuestarias y se somete a concurrencia pública y a priorización de las situaciones de mayor necesidad.

4. Las prestaciones económicas de urgencia social tienen la finalidad de atender situaciones de necesidades puntuales, urgentes y básicas, de subsistencia.»

Como consecuencia de ello, el devengo de la prestación económica que tenga carácter de derecho subjetivo viene marcado, en su caso, por la fecha de la presentación de la correspondiente solicitud. Así lo establece el art. 16.4 en el que se dice: *«Las solicitudes de las prestaciones sociales de carácter económico de derecho subjetivo pueden pedirse en cualquier momento. La concesión de la prestación, si procede, tiene efectos económicos desde el primer día del mes siguiente al de la fecha de solicitud, salvo que la norma de creación establezca otra cosa.»*

En ese sentido, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, incide en ese aspecto al proclamar en el apartado segundo de su Disposición Final Primera lo siguiente:

«2. El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a los servi-

cios y prestaciones correspondientes, previstos en los arts. 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.»

Este artículo está planteando graves problemas en la medida en la que han fallecido algunos de los solicitantes de la prestación sin que se haya producido el acto administrativo expreso de reconocimiento de la prestación. Algunas Comunidades Autónomas se están planteando y barajan pagar los «retrasos» a los herederos.

Más chocante es, si cabe, que además se elabore un plan individual de atención a la persona evaluada y fenecida. Por ello, esta curiosa concreción de los derechos de la Ley bien podría denominarse el síndrome «Lázaro», pues algunas de las medidas establecidas en dichos planes individuales intentan mejorar la movilidad de un beneficiario al que la tardanza en la tramitación del procedimiento administrativo (entre 9 y 12 meses de media en muchas Comunidades Autónomas, no siendo extraño que se alcancen los 18 meses en bastantes casos) le impedirá conocer la estimación de su solicitud.

La recomposición de las relaciones con el llamado Tercer Sector. El Estado del bienestar como fuente de creación de riqueza y de empleo

El sistema de atención a la dependencia no se limita a reconocer determinadas prestaciones económicas sino también el acceso a determinados servicios. A tal efecto, debemos apuntar que es en el ámbito de las prestaciones sociales de carácter económico donde más fácil es reconocer derechos subjetivos, pues el «derecho al crédito» es siempre un derecho más fácil de ejecutar que el «derecho al espacio», es decir, el derecho a ser admitido en un establecimiento, máxime cuando la oferta de plazas es claramente inferior a la demanda existente. No obstante, el paulatino reconocimiento de derechos en este ámbito requerirá del apoyo y cooperación del sector privado, que gestiona múltiples establecimientos y presta los correspondientes servicios.

Por ello, es preciso proclamar la necesidad de replantear las relaciones existentes con el llamado tercer sector, tradicionalmente constituido en torno a las entidades sin ánimo de lucro, pero que en la actualidad presenta un panorama más complicado y plural. A tal efecto, cabe recordar que, en relación a los llamados por la Unión Europea servicios sociales de interés general (SSIG), se yuxtaponen dos normativas que obedecen a principios y postulados distintos: la relativa a las normas que regulan la competencia, las ayudas públicas y el mercado interior, por un lado, y los conceptos de servicio público, interés general y cohesión social. Pues bien, la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2007, propone que *«en el caso de los SSIG, las normas en materia de competencia, ayudas públicas y mercado interior deben ser compatibles con las obligaciones de servicio público y no a la inversa»*. El Parlamento Europeo termina pidiendo a la Comisión y a los Estados miembros *«que respeten la diversidad de las modalidades de organización y gestión de los SSIG, y de recursos y métodos de financiación de*

estos servicios»; y hace asimismo un llamamiento «a la creación de colaboraciones público-privadas para proporcionar estos servicios, velando al mismo tiempo por el interés general y por unas prestaciones eficaces y de calidad».

En nuestro ordenamiento conviven normativas que optan por primar el tradicional régimen de conciertos con las entidades sin ánimo de lucro (art. 44 de la Ley 1/2003, de 24 de febrero, de servicios sociales de Asturias) con otras que aluden directamente a la contratación administrativa (art. 61 de la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de servicios sociales de la Comunidad de Madrid). En este último caso, la reciente normativa europea y española sobre contratación administrativa ha modificado la tipología aplicable a este ámbito, pues, frente la idea anterior de que estábamos en presencia de un contrato administrativo de naturaleza especial, debe prevalecer en la actualidad su incardinación dentro de los llamados contratos de servicios, lo que supone una predeterminación legal mucho mayor de todos los aspectos que tienen que ver con la preparación y adjudicación del contrato.

A tal efecto, cabe recordar que los servicios sociales entran dentro de la definición de «servicios» que recoge la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de marzo de 2004 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, en su art. 1.d: «*Son contratos públicos de servicios los contratos públicos distintos de los contratos públicos de obras o de suministro cuyo objeto sea la prestación de los servicios a los que se refiere el Anexo II*». En la Categoría 25 del Anexo II. B de la Directiva aparecen citados los servicios sociales, que incluso tienen atribuido un código en el Vocabulario común de contratos aprobado por el Reglamento (CE) 2195/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), que es modificado con periodicidad anual.

Ahora bien, la propia normativa europea sobre contratación pública acoge un régimen particular en cuanto a la contratación de este tipo de servicios. El art. 21 de la Directiva 2004/18 dispone que «*la adjudicación de contratos que tengan por objeto servicios que figuren en el Anexo II. B sólo estará sujeta al art. 23 (especificaciones técnicas) y al apartado 4 del art. 35 (anuncios de adjudicación, publicidad de las adjudicaciones)*». No obstante, la inaplicación de los procedimientos habituales de contratación no supone la posibilidad de concertación libre por parte de la Administración, puesto que resultan igualmente de aplicación los principios de igualdad y no discriminación, así como las libertades comunitarias de circulación, establecimiento y prestación de servicios que dimanar del Tratado CEE (a título de ejemplo, arts. 12, 13, 14 y 39 a 55). Todo ello ha quedado reflejado en la actualidad en el art. 10, 16 y en el Anexo II de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que suponen además una extensión de las normas contractuales que les serán de aplicación (normas generales de precio, objeto, garantías y preparación de los contratos y todo lo relativo a cumplimiento, modificación, efectos y extinción de dichos contratos).

Por ello, en el futuro, la paulatina implantación de una pujante actividad empresarial en relación a este sector implicará, sea cual sea la fórmula elegida, que la decisión de gestionar indirectamente una prestación se adecue a unos criterios objetivos que respeten los principios de igualdad, de no discriminación, de publi-

cidad y de transparencia del procedimiento que, en su caso, se articule. No hemos de olvidar, por último, que la decisión de atribuirle un papel preferencial a la iniciativa no lucrativa no puede tomarse de forma absoluta para la totalidad de las prestaciones de servicios sociales, porque ello vulneraría el principio de libre prestación de servicios, de inspiración comunitaria. En suma, no queda demostrado apriorísticamente que se consiga una mayor satisfacción del interés general, una mayor eficacia y una mayor eficiencia por atribuir la gestión de una prestación a una entidad no lucrativa.

Ahora bien, para determinados casos concretos siempre será posible aplicar las cláusulas de carácter social en los criterios de selección de las ofertas que permitirán primar, cuando así sea preciso, a las entidades que carecen de ánimo lucrativo. Por otro lado, la falta de un auténtico mercado en determinadas zonas geográficas provocará la utilización de los procedimientos que implican expresa o encubiertamente la adjudicación directa, como es el caso del procedimiento negociado. Por último, tampoco debemos olvidar lo que establece la Disposición Adicional Séptima de la Ley de Contrato del Sector Público, en la que se dice:

«Disposición adicional séptima. Contratos reservados.

Podrá reservarse la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo, o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando al menos el 70 por ciento de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.»

En resumen, estamos ante un momento de cambio normativo en el que habrá que casar con extraordinaria sutileza las tradicionales y útiles fórmulas de concertación con el sector privado con los procedimientos de contratación que exige la irrupción de un sector empresarial y profesional pujante.

Por último, no vendría mal recordar en estos momentos de crisis que la paulatina implantación del sistema SAAD está generando la creación de un importante número de puestos de trabajo, llegando a ser en muchas zonas la principal fuente de creación neto de empleo. Para constatar la veracidad de esta información basta leer los propios datos oficiales publicados por el Gobierno en los que se da cuenta de cuáles han sido los sectores más significativos en la creación de empleo. En el último año, se crearon 55.688 nuevos puestos de trabajo en servicios sociales sin alojamiento, mientras que el incremento neto fue de 7.932 puestos de trabajo en establecimientos residenciales.

Las aristas del desarrollo autonómico

La aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, ha obligado a las Comunidades Autónomas a dictar las correspondientes normas de carácter reglamentario destinadas a implementar el sistema en su respectivo ámbito territorial.

No obstante, muchas de esas normas autonómicas no sólo complementan y desarrollan la ley estatal sino también algunos de los reglamentos estatales destinados a concretar el marco jurídico del SAAD. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, cita en su art. 14 las prestaciones de atención a la dependencia, entre las cuales se encuentran en sus apartados 3, 4 y 5, las distintas prestaciones económicas que se pueden derivar de la aplicación de la ley. El régimen jurídico de todas ellas será objeto de regulación en los artículos siguientes. Así, la prestación económica vinculada al servicio se regula en el art. 17, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar viene regulada en el art. 18 y, por fin, el régimen jurídico de la prestación económica de asistencia personal se establece en el art. 19.

El art. 20 del citado texto legal señala que la cuantía de las citadas prestaciones económicas 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. Todo ello ha sido objeto de desarrollo por el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio.

El Real Decreto 73/2009, de 30 de enero, establece la cuantía, para el año 2009, de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para los grados y niveles con derecho a prestaciones, actualizándose, cuando proceda, en función del incremento del Índice de Precios de Consumo (IPC). Dicho Real Decreto se fundamenta en un acuerdo previo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia adoptado en reunión celebrada el día 22 de diciembre de 2008.

De ahí que muchas normas autonómicas, de carácter reglamentario, se centren fundamentalmente en la regulación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia. Como puede observarse, el principal desarrollo reglamentario de la Ley ha correspondido al Gobierno del Estado, limitándose las Comunidades Autónomas a dictar disposiciones generales de «segundo nivel», vinculadas fundamentalmente a cuestiones de organización y procedimiento. Quizás el sistema más avanzado de desarrollo territorial de la Ley de Dependencia nos lo ofrecen las Diputaciones Forales vascas. A tal efecto, y a título de ejemplo, podemos destacar tanto el Decreto Foral de la Diputación de Álava 10/2007, de 23 de octubre, regulador de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar de personas en situación de dependencia, como el Decreto Foral de dicha Diputación 11/2008, de 12 de febrero, que aprueba la normativa reguladora de la prestación económica de la asistencia personal prevista en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

Por otro lado, ahí donde se ha centralizado la gestión administrativa en un órgano creado al efecto (como en el caso de Aragón, donde se creó la Dirección General de Atención a la Dependencia) se han producido manifiestos retrasos en la tramitación de los expedientes administrativos destinados al reconocimiento de la situación de dependencia. Nunca insistiremos bastante sobre la necesidad de reflexionar sobre los problemas de organización administrativa, porque los errores de planteamiento en lo que se puede incurrir pueden retrasar la eficaz puesta en marcha del sistema correspondiente.

Además, la aprobación de la Ley 39/2006 ha generado una eclosión de normas autonómicas destinadas a reelaborar el sistema global de servicios sociales.

La propia Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra se promulga a la par que la legislación estatal, cuyos previsibles contenidos no desconoce. Con posterioridad se aprobarán la Ley cántabra 2/2007, de 17 de marzo, de los derechos y servicios sociales, la Ley catalana 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales, la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia y, por último –y sólo momentáneamente–, la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma Vasca.

No obstante, se va a producir un problema de solapamiento entre algunas prestaciones introducidas por el sistema SAAD y las que venían prestándose por algunos sistemas autonómicos de servicios sociales. Dicho solapamiento será fruto tanto de los problemas de distribución competencial a los que hemos hecho referencia en el primer epígrafe como de la paulatina configuración de derechos subjetivos en las diferentes normas reguladas de ambos sistemas. A tal efecto, y a título de ejemplo, baste reseñar que el Sistema Público de Servicios Sociales de Cataluña dispone, desde hace años, de un conjunto de programas para atender a las personas en situación de dependencia. El Gobierno de la Generalidad convirtió estas ayudas, calificadas anteriormente como subvenciones, en prestaciones económicas de derecho de concurrencia mediante el Acuerdo de 13 de febrero de 2007, en el marco de lo que establece la Ley 13/2006, de 27 de julio, de prestaciones sociales de carácter económico.

En concreto, las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales para atender las situaciones de dependencia, aún vigentes, son las siguientes: a) programa de ayudas de atención social a las personas con discapacidad; b) programas para las personas mayores; c) programa de ayudas para el acceso a las viviendas con servicios comunes para personas con problemática social derivada de enfermedad mental; y d) programa de apoyo a la autonomía en el propio hogar.

La mayor parte de las ayudas citadas coinciden, en su objeto, con las nuevas prestaciones de derecho subjetivo creadas por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. El principio general de la Ley (art. 31) es la incompatibilidad entre las prestaciones de análoga naturaleza y finalidad, sin perjuicio del nivel de protección vigente, por lo que procede regular los supuestos de incompatibilidad entre ambos sistemas. Para ello, la Orden de la Consejería de Acción Social y Ciudadanía de 12 de febrero de 2008 trata de aclarar esta situación, intentando hacer prevalecer las prestaciones derivadas de la Ley estatal, ya que apriorísticamente suponen una mejora de la situación, puesto que tienen naturaleza de derecho subjetivo, a la par que se garantiza su financiación por parte del Estado. Por esta razón, el régimen de incompatibilidades considera prioritaria la conversión de las prestaciones vigentes de concurrencia, de carácter anual y limitadas por la disponibilidad presupuestaria, en las nuevas prestaciones de dependencia, garantizando, en su caso, el importe previo más favorable.

De hecho, la incompatibilidad no sólo afecta a las relaciones entre la nueva regulación estatal y los sistemas autonómicos sino que incide directamente en otras prestaciones establecidas por el Estado. En particular, para el cálculo de las prestaciones de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se deducirán el complemento de gran invalidez regulado en el art. 139.4 de la Ley General de la Seguridad

Social (Texto Refundido aprobado por el 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.

Ahora bien, a pesar del intento por incorporar progresivamente a los beneficiarios del antiguo sistema al moderno, se están detectando resistencias evidentes en algunos usuarios. Algo parecido sucedió en su día cuando se intentó trasladar a los beneficiarios de las «graciables» pensiones para ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo al ámbito de las pensiones no contributivas. En ambos casos se han producido fenómenos parecidos. Por un lado, se podrá argüir que en toda transición de un sistema a otro se aprecia el recelo de algunos beneficiarios, que se resisten a someterse nuevamente a todo un proceso de evaluación de su situación. Pero no es menos cierto que muchas veces el nuevo sistema cerceña derechos, ya que el legislador sólo piensa en el importe pecuniario de las prestaciones, cuando muchas veces el acceso a determinados servicios es mucho más importante.

En resumen, creo que sería conveniente integrar el subsistema de dependencia en el sistema global de servicios sociales, reforzando el carácter exclusivo de la competencia autonómica. Para ello, recogiendo y preservando los estándares mínimos de calidad previstos en la normativa estatal de dependencia, los sistemas autonómicos deberán ser ampliados con criterios propios que redunden en beneficio del conjunto de servicios sociales, tratando de impedir que existan servicios sociales de primera (los vinculados a las situaciones de dependencia) y servicios sociales de segunda (los restantes), y evitando con ello la perniciosa distinción entre usuarios de primera y usuarios de segunda.

Conclusión

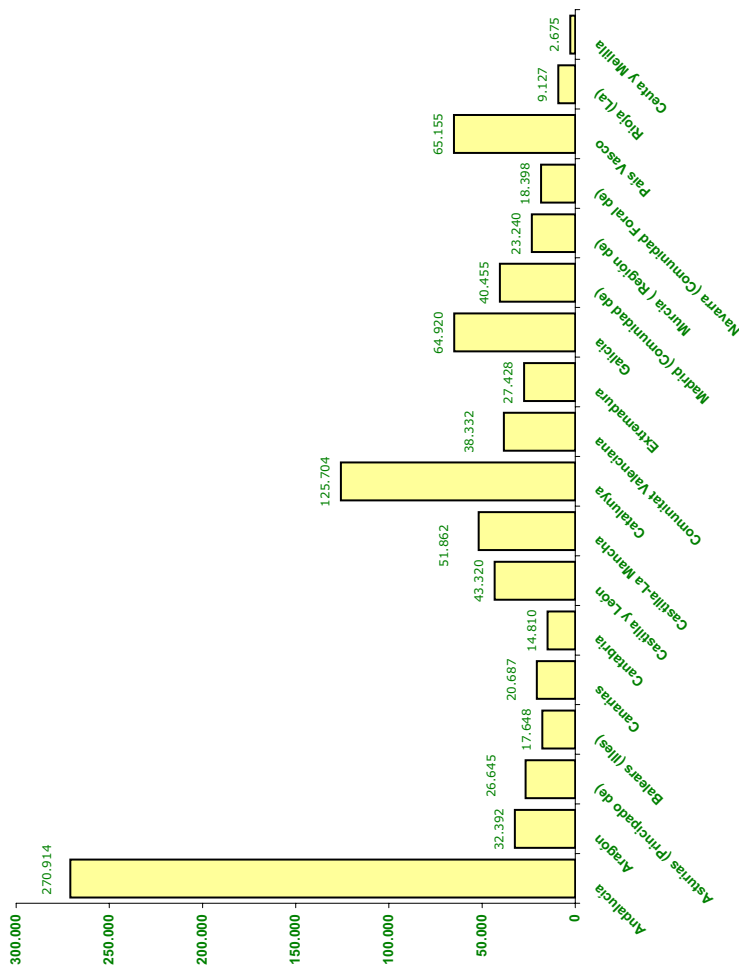
La implantación del SAAD ha puesto de manifiesto diversos problemas que obedecen a diferentes causas. Entre ellas, cabe destacar las erróneas previsiones acerca de los posibles beneficiarios de la Ley, el solapamiento de diferentes sistemas de ayudas como consecuencia de la no clarificación del tema competencial, la reiterada falta de análisis sobre los modelos de organización administrativa y la preterición de las Entidades Locales. Todo ello ha generado una evidente demora en la tramitación de los procedimientos administrativos y una inicial falta de financiación.

No obstante, la Ley va a propiciar una mayor «profesionalización» del sector, que obligará a replantear las relaciones entre las Administraciones Públicas y los agentes que operan en este ámbito, y, asimismo, va a desencadenar todo un proceso de reformas normativas en las Comunidades Autónomas, cuyo objeto será mejorar los sistemas de servicios sociales, lo que deberá redundar en beneficio no sólo de las personas integradas en el sistema SAAD sino también de cualesquiera otros titulares de derechos o usuarios de los servicios sociales.

Anexo (Información estadística del SAAD)

SOLICITUDES

Situación a 1 de Abril de 2009.

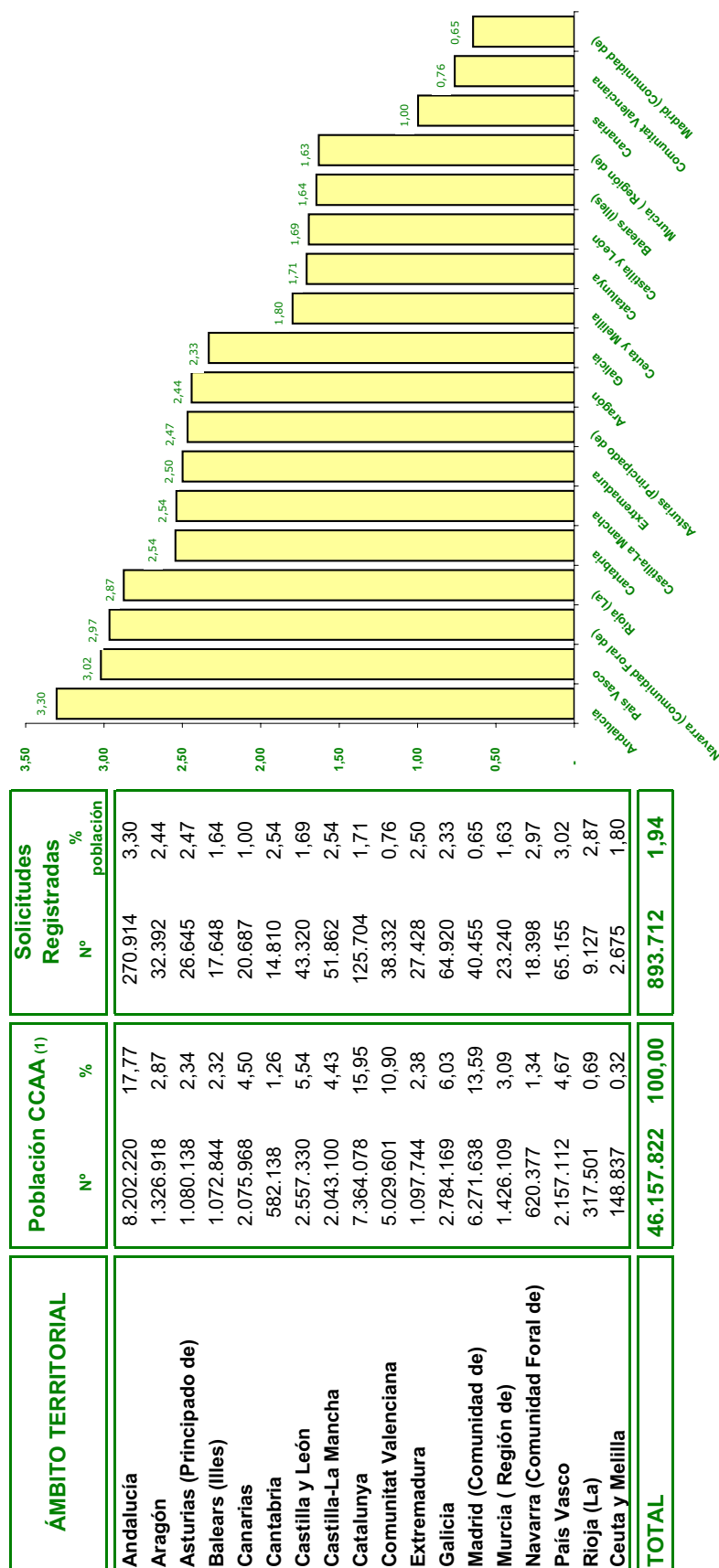


ÁMBITO TERRITORIAL	Solicitudes Registradas
	Nº %
Andalucía	270.914 30,31
Aragón	32.392 3,62
Asturias (Principado de)	26.645 2,98
Baleares (Illes)	17.648 1,97
Canarias	20.687 2,31
Cantabria	14.810 1,66
Castilla y León	43.320 4,85
Castilla-La Mancha	51.862 5,80
Catalunya	125.704 14,07
Comunitat Valenciana	38.332 4,29
Extremadura	27.428 3,07
Galicia	64.920 7,26
Madrid (Comunidad de)	40.455 4,53
Murcia (Región de)	23.240 2,60
Navarra (Comunidad Foral de)	18.398 2,06
Pais Vasco	65.155 7,29
Rioja (La)	9.127 1,02
Ceuta y Melilla	2.675 0,30
TOTAL	893.712 100,00

ELABORACIÓN: IMSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

SOLICITUDES EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN DE LAS CCAA

Situación a 1 de Abril de 2009.



(1) Cifras INE de población referidas al 01/01/2008. Real Decreto 2124/2008, de 26 de diciembre.

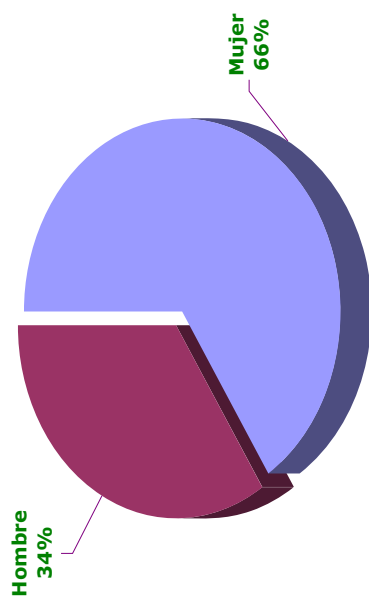
ELABORACIÓN: IMSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

PERFIL DE LA PERSONA SOLICITANTE: SEXO Y EDAD

Situación a 1 de Abril de 2009.

SEXO	TRAMO DE EDAD														TOTAL					
	Sin especificar		0 a 3		4 a 18		19 a 30		31 a 45		46 a 54		55 a 64		65 a 79		80 y +		N°	% ¹
	N°	% ¹	N°	% ¹	N°	% ¹	N°	% ¹	N°	% ¹	N°	% ¹	N°	% ¹	N°	% ¹				
Mujer	6.765	1,20	1.713	0,30	9.092	1,61	10.319	1,82	19.658	3,48	14.757	2,61	23.214	4,10	140.739	24,89	339.254	59,99	565.511	100,00
Hombre	3.289	1,12	1.887	0,64	11.940	4,06	12.158	4,13	22.714	7,72	15.254	5,18	21.263	7,23	80.870	27,49	124.850	42,43	294.225	100,00
Sin especificar	14.104	41,51	63	0,19	397	1,17	782	2,30	1.645	4,84	932	2,74	1.079	3,18	4.305	12,67	10.669	31,40	33.976	100,00
TOTAL	24.158	2,70	3.663	0,41	21.429	2,40	23.259	2,60	44.017	4,93	30.943	3,46	45.556	5,10	225.914	25,28	474.773	53,12	893.712	100,00

Solicitantes por sexo



* Porcentaje calculado sobre datos conocidos, obviando los datos sin especificar.

¹ Calculado sobre el total de cada sexo

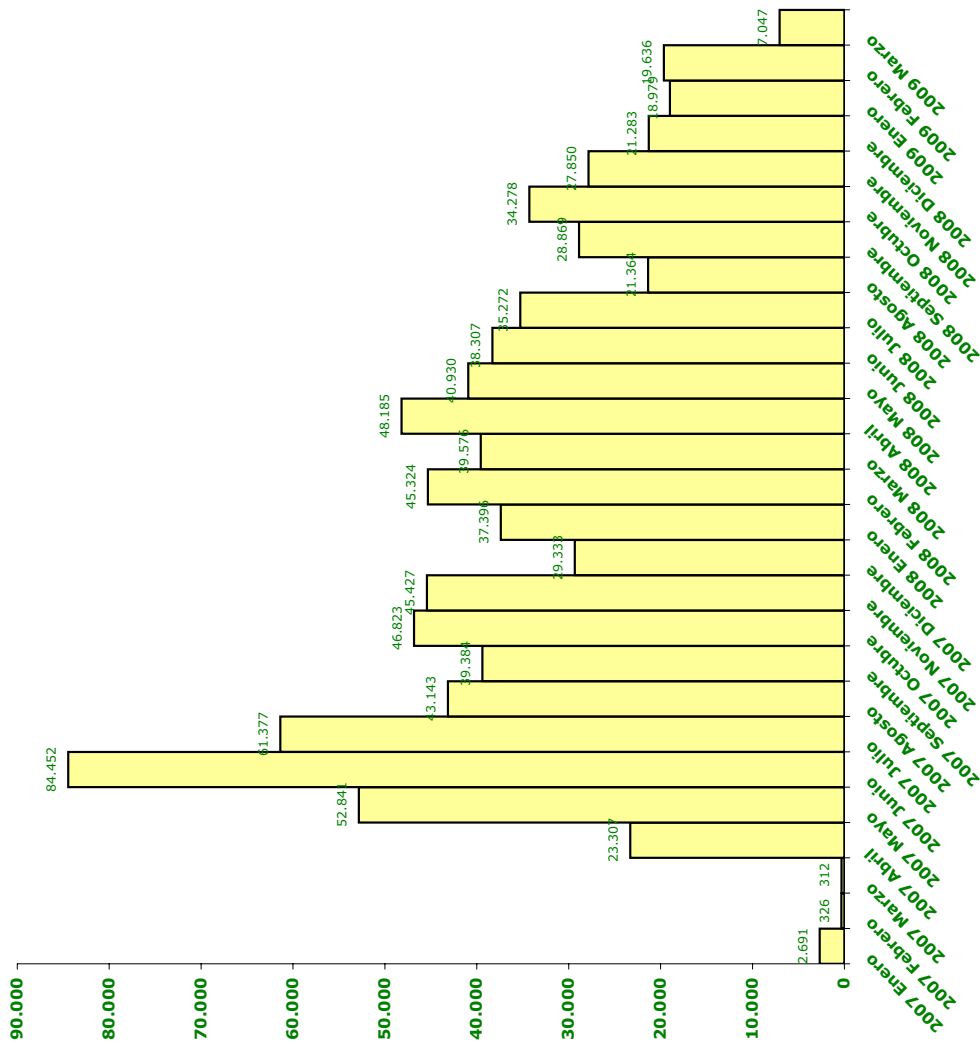
Solicitantes por tramo de edad



EVOLUCION MENSUAL DE LAS SOLICITUDES

Situación a 1 de Abril de 2009.

EVOLUCIÓN SOLICITUDES



ELABORACIÓN: IMSERSO. Servicio de Estadísticas de la Subdirección Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

DICTÁMENES

Situación a 1 de Abril de 2009.

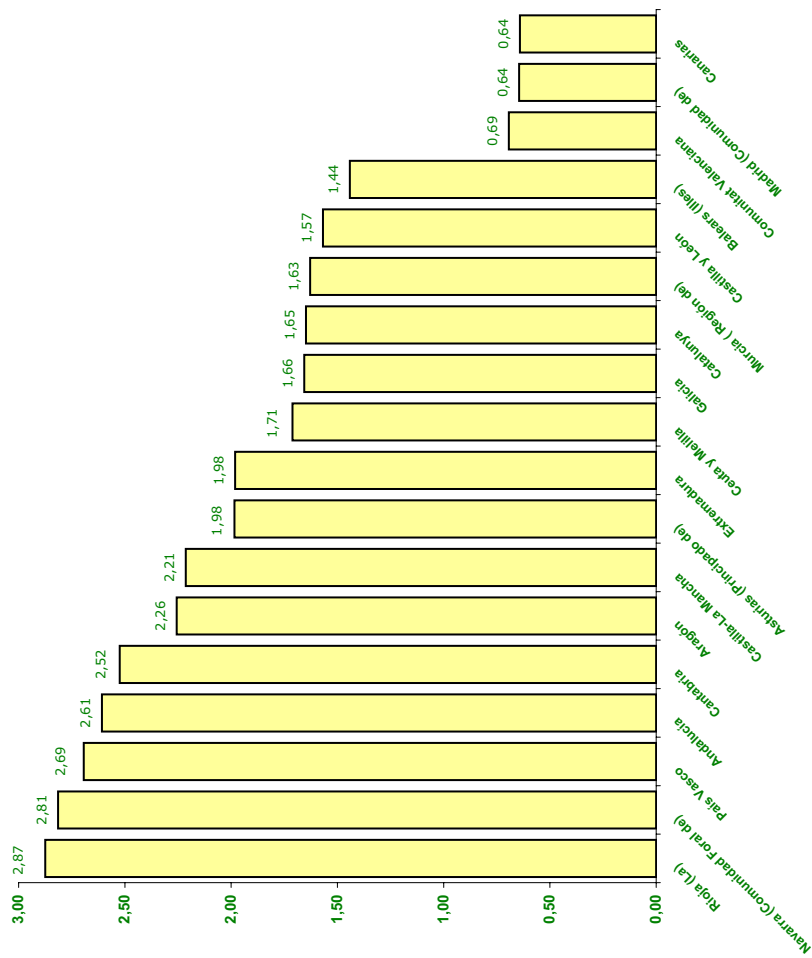
ÁMBITO TERRITORIAL	Solicitudes		Valoraciones realizadas		Dictámenes		Grado III		Grado II		TOTAL BENEFICIARIOS CON DERECHO A PRESTACIÓN	
	Nº	%	Nº	% solicitudes	Nº	% solicitudes	Nº	% dictámenes	Nº	% dictámenes	Nº	% dictámenes
Andalucía	270.914	30,31	222.508	82,13	213.896	78,95	110.602	51,71	57.208	26,75	167.810	78,45
Aragón	32.392	3,62	29.942	92,44	29.942	92,44	16.547	55,26	8.153	27,23	24.700	82,49
Asturias (Principado de)	26.645	2,98	21.436	80,45	21.436	80,45	11.669	54,44	5.070	23,65	16.739	78,09
Balears (Illes)	17.648	1,97	15.465	87,63	15.465	87,63	7.812	50,51	4.439	28,70	12.251	79,22
Canarias	20.687	2,31	15.661	75,70	13.312	64,35	8.718	65,49	2.679	20,12	11.397	85,61
Cantabria	14.810	1,66	14.694	99,22	14.694	99,22	7.396	50,33	3.637	24,75	11.033	75,09
Castilla y León	43.320	4,85	40.099	92,56	40.099	92,56	24.407	60,87	9.327	23,26	33.734	84,13
Castilla-La Mancha	51.862	5,80	47.222	91,05	45.228	87,21	24.878	55,01	12.343	27,29	37.221	82,30
Catalunya	125.704	14,07	121.353	96,54	121.353	96,54	75.055	61,85	29.113	23,99	104.168	85,84
Comunitat Valenciana	38.332	4,29	34.882	91,00	34.882	91,00	25.195	72,23	7.436	21,32	32.631	93,55
Extremadura	27.428	3,07	24.089	87,83	21.752	79,31	12.887	59,25	4.690	21,56	17.577	80,81
Galicia	64.920	7,26	46.115	71,03	46.115	71,03	28.101	60,94	10.734	23,28	38.835	84,21
Madrid (Comunidad de)	40.455	4,53	40.437	99,96	40.437	99,96	23.654	58,50	12.129	29,99	35.783	88,49
Murcia (Región de)	23.240	2,60	23.224	99,93	23.224	99,93	15.720	67,69	7.504	32,31	23.224	100,00
Navarra (Comunidad Foral de)	18.398	2,06	17.458	94,89	17.458	94,89	5.937	34,01	5.503	31,52	11.440	65,53
País Vasco	65.155	7,29	58.110	89,19	58.110	89,19	25.464	43,82	14.931	25,69	40.395	69,51
Rioja (La)	9.127	1,02	9.127	100,00	9.127	100,00	5.715	62,62	2.259	24,75	7.974	87,37
Ceuta y Melilla	2.675	0,30	2.547	95,21	2.547	95,21	912	35,81	790	31,02	1.702	66,82
TOTAL	893.712	100,00	784.369	87,77	769.077	86,05	430.669	56,00	197.945	25,74	628.614	81,74

ELABORACIÓN: IMSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

DICTÁMENES EN RELACIÓN A LA POBLACIÓN DE LAS CCAA

Situación a 1 de Abril de 2009.

ÁMBITO TERRITORIAL	Población CCAA ⁽¹⁾		Dictámenes	
	Nº	%	Nº	% población CCAA
Andalucía	8.202.220	17,77	213.896	2,61
Aragón	1.326.918	2,87	29.942	2,26
Asturias (Principado de)	1.080.138	2,34	21.436	1,98
Baleares (Illes)	1.072.844	2,32	15.465	1,44
Canarias	2.075.968	4,50	13.312	0,64
Cantabria	582.138	1,26	14.694	2,52
Castilla y León	2.557.330	5,54	40.099	1,57
Castilla-La Mancha	2.043.100	4,43	45.228	2,21
Cataluña	7.364.078	15,95	121.353	1,65
Comunitat Valenciana	5.029.601	10,90	34.882	0,69
Extremadura	1.097.744	2,38	21.752	1,98
Galicia	2.784.169	6,03	46.115	1,66
Madrid (Comunidad de)	6.271.638	13,59	40.437	0,64
Murcia (Región de)	1.426.109	3,09	23.224	1,63
Navarra (Comunidad Foral de)	620.377	1,34	17.458	2,81
País Vasco	2.157.112	4,67	58.110	2,69
Rioja (La)	317.501	0,69	9.127	2,87
Ceuta y Melilla	148.837	0,32	2.547	1,71
TOTAL	46.157.822	100,00	769.077	1,67



(1) Cifras INE de población referidas al 01/01/2008. Real Decreto 2124/2008, de 26 de diciembre.

ELABORACIÓN: INSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

GRADOS Y NIVELES

Situación a 1 de Abril de 2009.

ÁMBITO TERRITORIAL	DICTÁMENES		GRADO III Nivel 2		GRADO III Nivel 1		GRADO II Nivel 2		GRADO II Nivel 1		GRADO I Nivel 2		GRADO I Nivel 1		SIN GRADO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Andalucía	213.896	27,81	62.415	29,18	48.187	22,53	26.771	12,52	30.437	14,23	15.451	7,22	17.012	7,95	13.623	6,37
Aragón	29.942	3,89	8.411	28,09	8.136	27,17	3.045	10,17	5.108	17,06	1.799	6,01	1.865	6,23	1.578	5,27
Asturias (Principado de)	21.436	2,79	6.636	30,96	5.033	23,48	2.094	9,77	2.976	13,88	1.429	6,67	1.784	8,32	1.484	6,92
Balears (Illes)	15.465	2,01	3.589	23,21	4.223	27,31	1.911	12,36	2.528	16,35	1.197	7,74	1.106	7,15	911	5,89
Canarias	13.312	1,73	5.320	39,96	3.398	25,53	1.513	11,37	1.166	8,76	750	5,63	584	4,39	581	4,36
Cantabria	14.694	1,91	4.146	28,22	3.250	22,12	1.871	12,73	1.766	12,02	1.113	7,57	1.140	7,76	1.408	9,58
Castilla y León	40.099	5,21	13.474	33,60	10.933	27,27	4.956	12,36	4.371	10,90	2.653	6,62	2.207	5,50	1.505	3,75
Castilla-La Mancha	45.228	5,88	12.307	27,21	12.571	27,79	5.147	11,38	7.196	15,91	2.677	5,92	3.118	6,89	2.212	4,89
Catalunya	121.353	15,78	36.566	30,13	38.489	31,72	15.235	12,55	13.878	11,44	5.896	4,86	6.693	5,52	4.596	3,79
Comunitat Valenciana	34.882	4,54	13.338	38,24	11.857	33,99	4.911	14,08	2.525	7,24	641	1,84	789	2,26	821	2,35
Extremadura	21.752	2,83	6.965	32,02	5.922	27,23	1.772	8,15	2.918	13,41	1.181	5,43	1.445	6,64	1.549	7,12
Galicia	46.115	6,00	16.100	34,91	12.001	26,02	5.780	12,53	4.954	10,74	2.452	5,32	2.831	6,14	1.997	4,33
Madrid (Comunidad de)	40.437	5,26	13.127	32,46	10.527	26,03	8.988	22,23	3.141	7,77	2.340	5,79	2.312	5,72	2	0,00
Murcia (Región de)	23.224	3,02	8.661	37,29	7.059	30,40	3.815	16,43	3.689	15,88	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Navarra (Comunidad Foral de)	17.458	2,27	3.573	20,47	2.364	13,54	2.334	13,37	3.169	18,15	1.987	11,38	2.695	15,44	1.336	7,65
País Vasco	58.110	7,56	11.713	20,16	13.751	23,66	6.974	12,00	7.957	13,69	5.084	8,75	6.707	11,54	5.924	10,19
Rioja (La)	9.127	1,19	3.461	37,92	2.254	24,70	1.106	12,12	1.153	12,63	409	4,48	465	5,09	279	3,06
Ceuta y Melilla	2.547	0,33	435	17,08	477	18,73	307	12,05	483	18,96	243	9,54	291	11,43	311	12,21
TOTAL	769.077	100,00	230.237	29,94	200.432	26,06	98.530	12,81	99.415	12,93	47.302	6,15	53.044	6,90	40.117	5,22

ELABORACIÓN: IMSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

PRESTACIONES
Situación a 1 de Abril de 2009.

ÁMBITO TERRITORIAL	Identificadas en PIA														Pendientes de identificar en PIA		TOTAL	
	Prevención Dependencia y Promoción A. Personal	Teleasistencia	Ayuda a Domicilio	Centros de Día/Noche	Atención Residencial	P.E.Vinculada Servicio	P.E.Ciudadanos Familiares	P.E.Asist. Personal	TOTAL		Pendientes de identificar en PIA		TOTAL					
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
Andalucía	7	0,00	12.964	7,73	36.884	21,98	5.706	3,40	13.353	7,96	2.168	1,29	53.910	32,13	25	0,01	125.017	74,50
Aragón	0	0,00	0	0,00	0	0,00	561	2,27	2.825	10,63	2.068	8,37	7.670	31,05	0	0,00	12.924	52,32
Asturias (Principado de)	0	0,00	27	0,16	575	3,44	468	2,80	3.044	18,19	468	2,80	4.604	27,50	1	0,01	9.187	54,88
Illes Balears	0	0,00	0	0,00	0	0,00	228	1,86	858	7,00	31	0,25	3.053	24,92	3	0,02	4.173	34,06
Canarias	0	0,00	0	0,00	0	0,00	371	3,26	432	3,79	11	0,10	1.455	12,77	0	0,00	2.269	19,91
Cantabria	0	0,00	1	0,01	346	3,14	607	5,50	2.170	19,67	0	0,00	4.100	37,16	0	0,00	7.224	65,48
Castilla y León	792	2,35	243	0,72	1.797	5,33	1.188	3,46	6.775	20,08	4.495	13,32	7.503	22,24	31	0,09	22.804	67,60
Castilla-La Mancha	24	0,06	672	1,81	124	0,33	308	0,83	5.137	13,80	296	0,80	10.168	27,32	4	0,01	16.733	44,96
Catalunya	0	0,00	2	0,00	3.664	3,62	590	0,57	5.825	5,30	8.119	7,79	28.760	27,61	15	0,01	46.675	44,81
Comunitat Valenciana	1	0,00	0	0,00	0	0,00	580	1,78	10.448	32,02	617	1,89	6.120	18,76	0	0,00	17.766	54,45
Extremadura	274	1,56	281	1,60	1.099	6,25	313	1,78	2.554	14,53	1.106	6,29	1.744	9,92	0	0,00	7.371	41,94
Galicia	98	0,25	98	0,25	2.788	7,18	712	1,83	3.752	9,66	1.169	3,01	15.356	39,54	24	0,06	23.997	61,79
Madrid (Comunidad de)	0	0,00	0	0,00	0	0,00	2.186	6,11	13.431	37,53	11	0,03	1.227	3,43	0	0,00	16.855	47,10
Murcia (Región de)	0	0,00	4	0,02	0	0,00	0	0,00	129	0,56	181	0,78	5.329	22,95	0	0,00	5.643	24,30
Navarra (Comunidad Foral de)	0	0,00	116	1,01	0	0,00	177	1,55	1.161	10,15	1.135	9,92	6.372	55,70	1	0,01	8.962	78,34
País Vasco	0	0	3.237	8,01	5.422	13,42	4.346	10,76	9.072	22,46	837	2,07	10.339	25,59	350	0,87	33.603	83,19
La Rioja	18	0	212	2,66	600	7,52	464	5,82	825	10,35	139	1,74	1.492	18,71	0	0,00	3.750	47,03
Ceuta y Melilla	0	0,00	72	4,23	64	3,76	16	0,94	64	3,76	53	3,11	785	46,12	0	0,00	1.054	61,93
TOTAL	1.214	0,19	17.929	2,85	53.363	8,49	18.801	2,99	81.355	12,94	22.904	3,64	169.987	27,04	454	0,07	366.007	58,22
																	262.607	41,78
																	628.614	100

ELABORACIÓN: IMSERSO, Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación.

Bibliografía básica

- ALONSO SECO, J. M. Y GONZALO GONZÁLEZ, B. (2000), *La asistencia social y los servicios sociales en España*, Madrid, BOE, 2ª edición.
- BELTRÁN AGUIRRE, J.L. (1992), *El régimen jurídico de la Acción Social Pública*, Oñati, IVAP.
- BERNAL, M. A. (2006), «La incidencia de la contratación pública en la gestión de los servicios sociales», *Revista Aragonesa de administración Pública*, 29, págs. 205 y ss.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (1988), *La Acción Social. Delimitación conceptual y régimen jurídico*, Zaragoza, DGA.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, A. (1996), *Las prestaciones económicas en el ámbito de la protección asistencial*, Barcelona, CEDECS.
- GARCÉS SANAGUSTÍN, A. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (2006), «Fundamentos para la nueva regulación de los servicios sociales en Aragón», *Revista Aragonesa de administración Pública*, 29, págs. 75 y ss.
- MAESTRO BUELGA, G. y GARCÍA HERRERA, M. A. (1999), *Marginación, Estado Social y Prestaciones Autonómicas*, Barcelona, CEDECS.
- MORENO REBATO, M. (2002), *El régimen jurídico de la Asistencia Social*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales.
- PEMÁN GAVÍN, J. (2003 a) «El marco jurídico de la asistencia social en España: competencias, principios y modalidades de la acción administrativa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 23, págs. 41 y ss.
- PEMÁN GAVÍN, J. (2003 b), «Sobre el concepto constitucional de Asistencia Social. Estado y Comunidades Autónomas ante las actuaciones públicas de carácter asistencial», *Revista de Administración Pública*, 161, págs. 239 y ss.
- SÁENZ ROYO, E. (2003), *Estado Social y descentralización política (Una perspectiva constitucional comparada de Estados Unidos, Alemania y España)*, Madrid, Civitas.
- SEMPERE Navarro, A. V. y CAVAS MARTÍNEZ, F. (2007), *Ley de Dependencia*, Cizur Menor, Aranzadi.
- TORNOS MAS, J. (2004), «Significación y consecuencias jurídicas de la consideración de los servicios sociales como servicio público», *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 6, pásg. 7 y ss.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2002) *La acción social (un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Valencia, Tirant lo Blanch.