

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DEL
TRABAJO ADAPTACIÓN A GRADO EN TRABAJO
SOCIAL

Trabajo Fin de Grado

IMPLANTACIÓN Y DESARROLLO
DE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA
AUTONOMÍA PERSONAL Y DE
ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN
SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Estudiante: Inés Belmont Lozano

Director: Miguel Miranda Aranda

Zaragoza, junio de 2015



Facultad de
Ciencias Sociales
y del Trabajo
Universidad Zaragoza



Universidad
Zaragoza

ÍNDICE

1. Introducción	2
2. Análisis sociodemográfico.....	4
3. Síntesis legislativa actual en España	10
3.1 Prestaciones económicas y servicios.....	12
3.2 Cuantías y financiación.....	13
3.3 Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.....	14
3.4 Real Decreto Ley 20/2012.....	14
3.5 Conclusiones.....	18
4. Síntesis legislativa actual en Aragón.....	19
4.1 Orden de 24 de febrero de 2014.....	21
4.2 Orden de 29 de abril de 2013.....	22
4.3 Conclusiones.....	24
5. La financiación.....	26
5.1 Financiación de las cantidades del Nivel Mínimo (NM) y el Nivel Acordado (NA).....	28
5.2 Importes mínimos y máximos.....	32
5.3 Estimaciones de gasto en España y Aragón.....	33
5.4 Los presupuestos en España.....	34
5.5 Los presupuestos en Aragón.....	36
5.6 Conclusiones.....	39
6. Funcionamiento del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia (SAAD).....	41
6.1 Solicitudes, dictámenes y beneficiarios.....	42
6.2 El baremo y el grado.....	45
6.3 El procedimiento de reconocimiento del grado y el Programa Individual de Atención.....	48
6.4 Las prestaciones económicas y los servicios.....	51
7. Conclusiones.....	55
8. Referencias bibliográficas.....	58
9. Anexos.....	64

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo vamos a tratar la evolución en la implantación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia en España y en concreto en Aragón, teniendo en cuenta los principios que aparecen en la misma.

Con anterioridad a la puesta en marcha de la Ley, como consta en el texto legal, había documentos y organizaciones internacionales, como la Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Europa y la Unión Europea, que ponían en relieve la importancia del reconocimiento de los derechos de las personas en situación de dependencia. En España Asís Roig (2007) afirma que la historia de la Ley pasa por cinco grandes hitos:

El primero de ellos tiene lugar en el año 2004, cuando la Ponencia de seguimiento y renovación del pacto de Toledo de 1994 del Congreso de los Diputados, incorpora en las Conclusiones la consideración de la dependencia como prioridad. El segundo de ellos se produce a finales de ese mismo año con la publicación del Libro Blanco de Atención a la Dependencia, coordinado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El tercero tiene lugar en diciembre de 2005, cuando la Mesa de Diálogo Social, aprueba el “Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia”. El cuarto se produce el 21 de abril de 2006, cuando el Consejo de Ministros aprueba el proyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. El quinto lo constituye la publicación de la Ley en el Boletín Oficial del Estado de 15 de diciembre de 2006 (2007: p.4)

Destacamos el Libro Blanco (2004) porque es clave en España para el desarrollo de esta Ley. Buscaba conseguir una mayor justicia social para este colectivo que se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad, dándole un lugar en el llamado Cuarto Pilar del Estado de Bienestar. Así pues, se integró en los Servicios Sociales, mejorando el sistema de protección social, creando un modelo integral y universal¹.

Entre los principales fenómenos que han provocado el desarrollo de la normativa han sido el envejecimiento demográfico y la crisis de los cuidados informales, por ello en este trabajo nos centramos en los mayores, aunque tengan la misma importancia que los demás colectivos, en este caso son especialmente relevantes.

¹ Todo esto aparece en la exposición de motivos de la citada Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia

La actual legislación² define dependencia como: “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”. Para desarrollar la normativa se creó el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)³, en el que colaboran y participan todas las Administraciones Públicas.

La evolución de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, está marcada principalmente por las continuas reformas y modificaciones de la normativa, y las grandes diferencias entre las Comunidades Autónomas, estos hechos influyen en todos los ámbitos. Por lo tanto, este trabajo pretende mostrar las consecuencias globales de las políticas llevadas a cabo desde 2007 en el SAAD mediante los datos, informes y estudios disponibles. Nos hemos centrado en las principales modificaciones legales que le han afectado y afectan en la actualidad; y que han condicionado el acceso al Sistema a las personas dependientes. Para ello hemos utilizado una metodología cualitativa a través de análisis de documentos y normativa, y cuantitativa a través de varias fuentes como pueden ser los datos del IMSERSO; ambas con un carácter descriptivo.

En primer lugar comenzamos con el apartado de la situación sociodemográfica. Ya que es esencial para ver la importancia que tiene la Ley de dependencia en nuestra Comunidad, por sus características territoriales y los elevados niveles de envejecimiento y sobre-envejecimiento, más elevados que la media nacional. Además de las proyecciones demográficas, que muestran la continuidad y el aumento del fenómeno del envejecimiento.

Continuaremos con la legislación estatal centrándonos en las últimas modificaciones, y cómo han influido en la configuración del SAAD. Para ello dividiremos la normativa en diferentes apartados a los que afecta. El apartado en el que haremos especial hincapié será Decreto Ley 20/2012, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria, por su especial relevancia. Después veremos cómo se ha desarrollado esta adaptación normativa en la Comunidad Autónoma de Aragón, y si se han adaptado los Estatutos de Autonomía y la Ley de Servicios Sociales. Para completar ambos apartados

²Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Artículo 2.

³ De ahora en adelante SAAD.

legales sintetizaremos los datos mediante tablas, y realizaremos unas conclusiones apoyándonos en informes y opiniones de los expertos.

En el apartado de la financiación intentaremos ver la evolución de los presupuestos a nivel Español y Aragonés con los datos disponibles, y cómo han afectado a los beneficiarios, en cuanto a las prestaciones y servicios, y las aportaciones que deben realizar. Para ello lo diferenciaremos en diversas secciones según su contenido, teniendo en cuenta la información disponible en cuanto a este tema.

Por último analizaremos el funcionamiento del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia (SAAD). En primer lugar veremos la evolución de las solicitudes, los dictámenes, las personas que tienen derecho a prestación y la reciben, y las que están pendientes de percibirla. Analizaremos el baremo y los grados, el procedimiento de reconocimiento del grado y del Programa Individual de Atención (PIA), y cómo se han desarrollado en el país y en concreto en nuestra Comunidad. Finalizaremos el estudio con la evolución prestaciones económicas y servicios existentes, comparando la situación estatal con la aragonesa.

Para terminar realizaremos las conclusiones de esta investigación, viendo el producto del análisis de la evolución de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y si se cumple nuestro objetivo, el cumplimiento de los principios y los fines para los que fue creada.

2. ANÁLISIS SOCIODEMOGRÁFICO

Para realizar un conocimiento más profundo sobre la Comunidad Autónoma de Aragón es necesario conocer sus principales características demográficas, y ver cómo han afectado y pueden afectar en el desarrollo de Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia⁴.

Como ya explicaba el Libro Blanco en 2004, la crisis en los sistemas de apoyo informal y el envejecimiento demográfico son una de las principales causas que obligaron a desarrollar y ampliar la legislación en cuanto a dependencia. Este proceso ocurre en todo el territorio español. En concreto Aragón, es una de las principales Comunidades en la que es especialmente relevante este cambio demográfico. Además de la previsión de que este fenómeno se continúe desarrollando en las próximas décadas según los expertos.

⁴De ahora en adelante Ley de Dependencia.

Esta Comunidad Autónoma tiene una superficie de 47.720 km², y está formada por las provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza. Representan el 9,4% del territorio español. La población total de Aragón según el Instituto Nacional de Estadística⁵ en noviembre de 2013 era de 1.347.150 personas, que representa el 2,86% del total de la población española. La Comunidad en 2014 tenía una población de 1.325.385 habitantes, lo que supone un descenso de 21.765 personas (que ha podido ser provocado por el descenso de la población inmigrante), un 2,83% del total en España. Tiene 33 Comarcas, compuestas por numerosos municipios, la mayoría poco poblados y algunos de ellos tienen un difícil acceso. Aragón tiene un territorio extenso y poco poblado, a pesar de las numerosas iniciativas para paliarlo que se han realizado en el medio rural en los últimos años. Su principal característica es el gran desequilibrio demográfico y el elevado envejecimiento de la población, que se reflejan en los diferentes datos que vamos a ver, procedentes del Instituto Nacional de Estadística y el Instituto Aragonés de Estadística, a los que hemos dejado sólo dos decimales.

Estas singularidades se ven reflejadas en los datos de la distribución de la población⁶. Vemos que en la zona urbana se concentra la gran mayoría de la población 911.363 habitantes, principalmente en Zaragoza. En la zona intermedia 196.517, y en la zona rural 217.505. Si vemos los datos de 2014 sobre la densidad de población, se concentra principalmente en la provincia de Zaragoza con 55,6 habitantes por kilómetro cuadrado, la provincia de Huesca con 14,4, y la provincia de Teruel con 9,5.

En este trabajo nos hemos centrado especialmente en la población con edad igual o superior a 65 años, pero antes citaremos algunos datos del Instituto Aragonés de Estadística del año 2008, ya que es la última encuesta⁷ sobre discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia que se ha realizado. En este año la población con discapacidad representaba en España 3,8 millones de personas, un 8,5% del total. La mayoría de los casos se concentraban en la población de 65 y más años. La edad media de las personas con discapacidad era de 64,3 años, dato significativo y a tener en cuenta en la creación y desarrollo de la Ley de Dependencia. En Aragón eran 111.581 personas con discapacidad, representando un 8,9% del total de población.

En primer lugar, analizando el índice de envejecimiento⁸ en Aragón desde el inicio de la aplicación de dicha Ley, se sitúa en 2007 en 143,23 el porcentaje de población con edades iguales o superiores

⁵http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonEstadistica/Documentos/docs/Areas/DatosBasic/2011_Actualizados/03_Poblacion.pdf

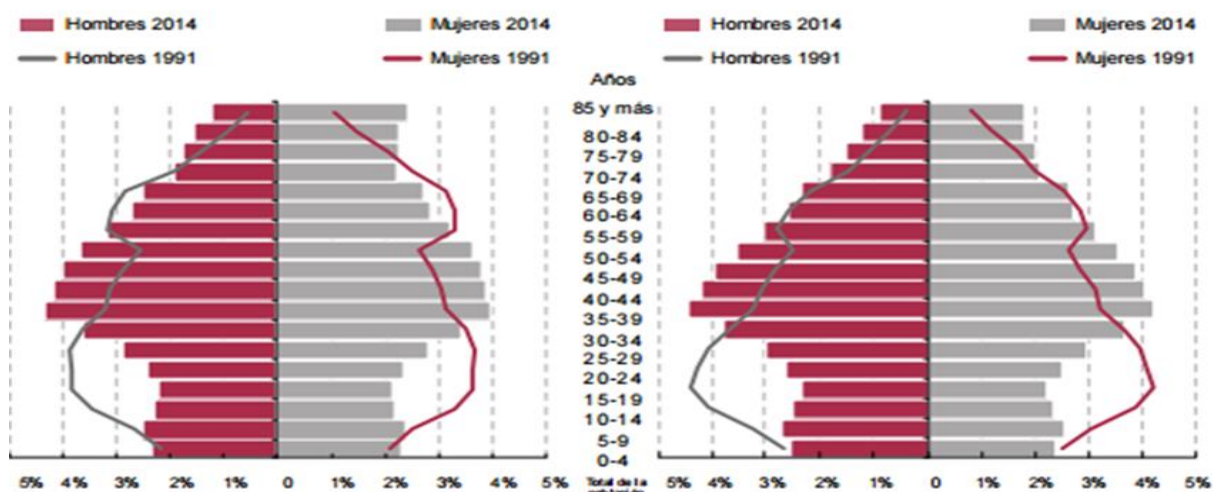
⁶Zona rural: constituida por municipios de hasta 2.000 habitantes. Zona intermedia: municipios de 2.001 a 10.000 habitantes. Zona urbana: municipios de más de 10.000 habitantes.

⁷Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD). Año 2008. Las metodologías siguen las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud, y en particular las clasificaciones internacionales vigentes en el año de realización de cada encuesta.

⁸Índice de envejecimiento: es el cociente del número de personas de 65 y más años y las personas de menos de 20 años, en porcentaje.

a 65 años respecto a la población menor de 20 años. La cual que sufrió una disminución significativa en 2009 y que ha ido aumentando ligeramente hasta el 136,15% en 2014 respecto a los dos años anteriores. Este porcentaje es uno de los más altos de España, cuya media se sitúa en 112,23%, y las comunidades cuyo índice es mayor son Castilla y León, Galicia y Asturias. El porcentaje de la tasa de dependencia⁹ de la población mayor de 64 años en nuestra Comunidad Autónoma en 2014 es de 32,06 y la media española es de 27,55, por lo que es casi 5 puntos superior.

Grafico 1. Pirámides de población de Aragón y España.



Fuente de datos: Instituto Aragonés de Estadística.

A través de estas pirámides vemos los cambios que se han producido en la población y su tendencia a continuar en esta línea según las estimaciones. Vemos como ha aumentado considerablemente la población a partir de los 65 años especialmente en Aragón, y como ha disminuido de forma drástica la población de 10 a 30 años. Es un claro ejemplo del envejecimiento que sufre la comunidad y el país debido a la disminución de nacimientos y a la mayor esperanza de vida.

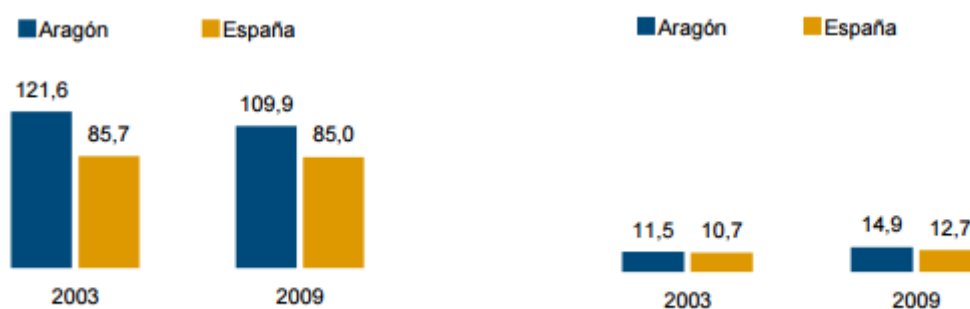
La población femenina en la Comunidad es ligeramente superior a la masculina, que también tiene una mayor esperanza de vida. A lo largo de los años de desarrollo de la Ley de Dependencia los datos estadísticos sobre el perfil del usuario muestran en los tramos de edad más avanzada que las mujeres representan un porcentaje superior. Así se corresponden los datos demográficos con las características de los beneficiarios del SAAD.

⁹Porcentaje de la tasa de dependencia: se define como el cociente entre la población residente en la comunidad autónoma a 1 de enero del año mayor de 64 años entre la población de 16 a 64 años residente en dicha comunidad autónoma, expresado en tanto por cien. <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1455&L=0>

La edad media de la población¹⁰ en Aragón en el año 2014 es de 43,76 años, siendo superior en las mujeres que en los hombres, característico en el territorio nacional. La media española se sitúa en 42,13 años, siendo inferior a la media aragonesa. La proporción de personas mayores de 64 años¹¹ en Aragón en 2007 suponía el 20,01%, que respecto a 2014 que se sitúa en 20,60, aumentando ligeramente desde el anterior periodo. Vemos que es mayor que la media nacional, que se sitúa en 2014 en 18,11% de la población y en 2007 en 16,53%. Las Comunidades que obtienen una mayor proporción vuelven a ser Castilla y León, Galicia y Asturias en 2014. Con estos datos vemos que se ha reducido la diferencia entre la media española y nuestra Autonomía desde 2007, pero que ha aumentado la proporción de personas mayores en el conjunto de España.

El índice de envejecimiento¹² en 2014 representa la proporción de 112,23 a nivel nacional y a nivel aragonés es de 136,15, bastante superior a la media nacional. En 2007 el índice de envejecimiento representaba la proporción de 106,33 a nivel nacional y a nivel aragonés es de 143,23 de porcentaje. En los dos periodos Aragón supera por encima de 20 el porcentaje. El índice de sobre-envejecimiento¹³ representa la proporción de los más ancianos, 85 y más años, sobre la población mayor de 64 años, en Aragón representa un 17,6%, que ha ido aumentando estos últimos años. Si lo comparamos con la media española la sobrepasa, ya que es un 14,8 %. El documento de la dependencia en Aragón en el año 2009 nos muestra en esta gráfica el avance del sobre-envejecimiento en España y especialmente en Aragón, al igual pero de forma más destacada el índice de envejecimiento.

Gráfico 2. Índice de envejecimiento e índice de sobre-envejecimiento de 2003-2009.



Fuente de datos: Dirección General de Atención a la Dependencia. Gobierno de Aragón.

¹⁰Edad media de la población: se define como el promedio de edades de la población residente en la comunidad autónoma de sexo a 1 de enero del año. <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=3198>

¹¹Proporción de personas mayores de 64 años: se define como el porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población total a 1 de enero del año. <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1451&L=0>

¹²Índice de envejecimiento: se define como el porcentaje que representa la población mayor de 64 años sobre la población menor de 16 años a 1 de enero del año. <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1452&L=0>

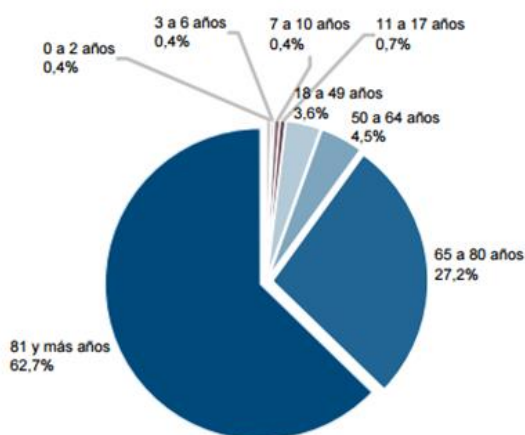
¹³Índice de sobre-envejecimiento, es el cociente del número de personas de 85 y más años y las personas de 65 y más años, en porcentaje.

http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonEstadistica/Documentos/docs/Areas/DatosBasic/2011_Actualizados/03_Poblacion.pdf

Aragón es una de las Comunidades con mayor esperanza de vida a los 65 años, en 2013 los hombres vivían un promedio de 19,17 años y las mujeres 23,23. En 2007 los hombres vivían una media de 18,05 años y 22,18 las mujeres. En España los hombres tenían un promedio 17,6 años y 21,7 las mujeres en 2007. En 2013 aumentó y situándose en 19,0 años en hombres y 22,9 en las mujeres. La media española en 2013 en ambos sexos era de 21,05 años, de las más altas junto a Aragón son Castilla y León, Navarra y Madrid. Este es un indicador clave, la evolución de las últimas décadas con la reducción sostenida de la tasa de mortalidad en estas edades, ha producido aumento el número de estas personas en el conjunto de la población, siendo superior el número de mujeres que alcanzan una edad avanzada. Según las proyecciones a corto plazo de la esperanza de vida a los 65 años del Instituto Nacional de Estadística, el aumento sería de 1,5 años en el periodo 2013-2022, tanto para hombres como para mujeres.

El Gobierno de Aragón realizó un completo documento, en el que aparecen los datos por provincias y comarcas, titulado “la dependencia en Aragón, periodo de 2007 a 2009. En el gráfico vemos reflejados los altos datos de envejecimiento en la Comunidad y cómo afecta la necesidad de la Ley de Dependencia, especialmente para las personas de 81 y más años, que representan el 62,7% de las solicitudes. Si vemos los datos por género los porcentajes de usuarios siempre son más altos en mujeres que en hombres.

Gráfico 3. Distribución de las solicitudes presentadas para valoración de dependencia en Aragón según grupo de edad. Hasta diciembre de 2009.



Fuente de datos: Dirección General de Atención a la Dependencia. Gobierno de Aragón.

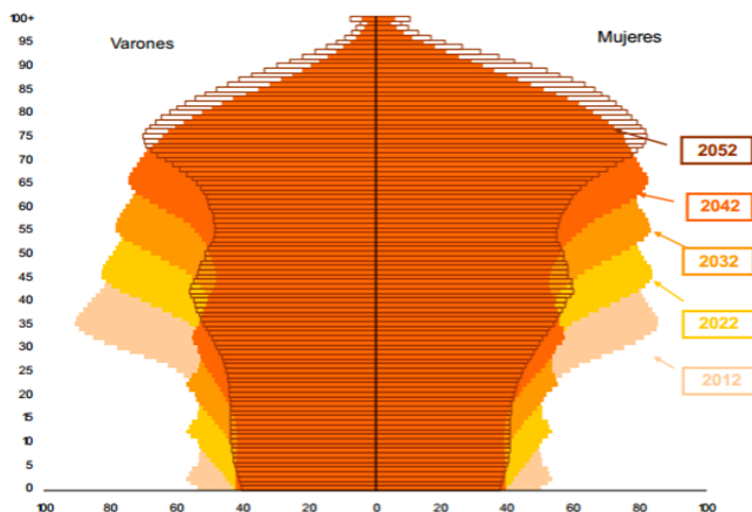
El análisis de gestión de la Ley de Dependencia de febrero de 2015¹⁴ ofrece datos estadísticos del conjunto de España en cuanto a género y edad, pero no por Comunidades Autónomas. Muestra que desde la perspectiva de la edad, que el 71,51% de las personas beneficiarias tiene más de 65 años, específicamente un 18,16% tienen una edad comprendida entre los 65 y 79 años, y un 53,35% supera los 80 años. El porcentaje de mujeres continúa la con la línea de los datos anteriores, en el primer tramo de edad es un ligeramente más alto que el de los hombres, siendo más acentuado en el segundo tramo, casi un 20%. En cuanto a la principal causa de las bajas determina que es el fallecimiento de la persona beneficiaria, y en el 77% de estos casos ya estaban recibiendo prestación reconocida. Por lo que deducimos que el 23% restante estaba pendiente de recibir la prestación o de ser valorado, no lo podemos afirmar ya que los datos no especifican este tipo de información.

El envejecimiento de los mayores de 65 años conlleva el aumento del porcentaje de mayores de 80 años, que va unido a un mayor grado de dependencia. Este proceso provoca que a la persona le sea necesaria más ayuda para realizar actividades de la vida diaria, supone una mayor duración de los ingresos hospitalarios y el aumento de la necesidad de recursos sociosanitarios. Estas necesidades no se ven reflejadas en los presupuestos de los últimos años con una tendencia descendente en sanidad y dependencia.

Para visualizar más claramente la tendencia de la población, visualizamos la proyección de la pirámide poblacional realizada por el Instituto Nacional de Estadística. Como hemos visto en la primera gráfica continúa esa tendencia, y estos datos nos hacen ver la necesidad de un correcto desarrollo de la Ley de Dependencia. Este proceso se ve acelerado por el descenso de la natalidad y los saldos migratorios negativos, en 2052 el grupo de edad de mayores de 64 años constituiría el 37% de la población total de España. El envejecimiento de la población va a continuar ampliándose, y por lo tanto van a aumentar sus necesidades, haciendo necesarias unas sólidas políticas públicas y sociales en este ámbito.

¹⁴<http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/estsisaad20150228.pdf>

Grafico 4. Pirámide de Población.



Fuente: INE, 2012. Proyección de Población a Largo Plazo.

Viendo las principales características de nuestro territorio, nos damos cuenta de que el envejecimiento de nuestra población se ve agravado por las diferentes densidades de población, la dispersión y el desequilibrio territorial. Tenemos un bajo nivel de población en el medio rural, al que se puede añadir problemas de accesibilidad, comunicaciones e infraestructuras de algunas de sus áreas geográficas. Los datos, desde el comienzo de la puesta en marcha de la Ley de Dependencia nos hacen visualizar el constante envejecimiento de la población en tan sólo 8 años en España y especialmente en Aragón, y que esta tendencia va a continuar en los próximos años. Se puede decir que todos estos factores nombrados anteriormente contribuyen a la existencia de desigualdades socioeconómicas en el territorio y en conjunto del país. Por lo tanto podemos concluir que no se cumplen unos de sus principales principios, ya que no todos los ciudadanos pueden acceder al conjunto de servicios y prestaciones en igualdad de condiciones y de no discriminación. El envejecimiento de la población es una de las características de Aragón que provoca el aumento de la demanda de servicios y su intensidad, lo que no termina de reflejarse en los mismos.

3. SÍNTESIS LEGISLATIVA ACTUAL EN ESPAÑA

En España, antes de que se aprobara de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia, la normativa que podemos relacionar con la dependencia se podía encontrar en diferentes ámbitos como sanidad, educación, trabajo, servicios sociales, seguridad social y urbanismo. Parte de la normativa incluía la incapacidad, invalidez, minusvalía y discapacidad, pero no existía una legislación completa que se

adaptara a todas las necesidades existentes, que posteriormente trataría de establecer la legislación actual. Todo esto queda reflejado en el Libro Blanco (2004)¹⁵. Había dos colectivos principales con claras deficiencias en este ámbito, las personas menores de edad y las personas mayores de 65 años. La Ley 39/2006 supuso una gran mejora normativa de la protección social en nuestro país. En ella se atribuye la competencia en materia de dependencia a las comunidades autónomas, ya que se les asigna la competencia de la asistencia social según el artículo 148¹⁶ de la Constitución. La competencia que le pertenece al Estado en esta Ley según artículo el 149.1¹⁷ de la Constitución, es la de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos.

Por último, encontramos el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que fue creado, según aparece en la normativa como instrumento de cooperación para la articulación de los Servicios Sociales y la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia. Su función es “conseguir la máxima coherencia en la determinación y aplicación de las diversas políticas sociales ejercidas por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas (CCAA)¹⁸ mediante el intercambio de puntos de vista y el examen en común de los problemas que puedan plantearse y de las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos” (artículo 8.3 de la Ley de Dependencia).

Para comprender los datos estadísticos que posteriormente trataremos, es imprescindible realizar un breve recorrido por la normativa actual, que es producto de las numerosas modificaciones y derogaciones que se han sucedido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Las agruparemos según los ámbitos que regulan para clarificarlas, en vez de hacerlo en orden cronológico. Dedicaremos un apartado específico al Decreto-ley 20/2012 por su relevancia, y posteriormente veremos un cuadro resumen de la última legislación vigente en España. Todo esto para introducirnos después en la normativa autonómica de Aragón, ver cómo le ha afectado la normativa estatal y cómo han repercutido ambas en el Sistema y los beneficiarios.

¹⁵ Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro Blanco. Diciembre 2004.

¹⁶TITULO VIII. De la Organización Territorial del Estado. CAPÍTULO III De las Comunidades Autónomas. Artículo 148.1 de la Constitución enumera las materias sobre las que inicialmente, las Comunidades autónomas podían asumir competencias.

¹⁷TITULO VIII. De la Organización Territorial del Estado. CAPÍTULO III De las Comunidades Autónomas. Artículo 149 de competencias del Estado.

¹⁸De ahora en adelante CCAA.

3.1 Prestaciones económicas y servicios

El Real Decreto 1197/2007, de 14 de septiembre, modificó el 504/2007, de 20 de abril, e incorporó al mismo una disposición transitoria única, que estableció un régimen transitorio para la determinación de ayuda de tercera persona y determinó el anexo 2 del Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, en el que se aprueba el baremo de valoración. Este Real Decreto determina los criterios objetivos para la valoración del grado de autonomía de las persona, incluye instrucciones de aplicación, un protocolo con los procedimientos y técnicas a seguir, y la determinación de los intervalos de puntuación que corresponden a cada uno de los grados y niveles de dependencia, y la valoración específica para los menores de tres años. Esta modificación provocó la rebaja de las puntuaciones y disminuyó el número de personas incluidas en gran dependencia.

En relación a las prestaciones que se establecen en la Ley existían el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, el Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero y el Real Decreto 570/2011, de 20 de abril.

En relación a las cuantías también se han ido sucediendo varios: el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, el Real Decreto 7/2008, de 11 de enero, el Real Decreto 73/2009, 30 de enero, el Real Decreto 374/2010, de 25 de marzo y el Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero.

Para unificar todas las normas relativas a las prestaciones y servicios y los criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios, estableciendo unos criterios mínimos y comunes de aplicación en las Comunidades Autónomas. Se aprobó el Real Decreto 1051/2013¹⁹, de 27 de diciembre, con el fin de ordenar, simplificar y actualizar la normativa. En él, como novedades también se regulan los traslados de personas beneficiarias entre las CCAA, el régimen de incompatibilidades, el reintegro de prestaciones y la protección de los españoles emigrantes retornados. Además establece que las personas que fallecieran en los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud sin haberse dictado la resolución de reconocimiento, no tendrán la condición de persona beneficiaria y por lo tanto no generarán derechos. Esta norma acaba de ser recientemente modificada por el Real Decreto 291/2015, de 17 de abril, que modifica el artículo 6, en el apartado 4 los párrafos primero y segundo y el anexo I. Los cambios que realiza son añadir servicios de promoción de la autonomía personal y establecer sus intensidades, dependiendo de los diferentes grados para las personas en situación de dependencia.

¹⁹ Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

3.2 Cuantías y financiación

El nivel mínimo de protección que ha de ser garantizado por la Administración General del Estado (AGE)²⁰, se reguló en el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, y fue modificado por el Real Decreto 99/2009, de 6 de febrero. Estos niveles debían de actualizarse anualmente según los grados. Para establecer la regulación del nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, los criterios de su asignación y la forma y procedimiento de su abono a las comunidades autónomas se dispuso en el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. En él, se adoptaron los nuevos criterios de asignación del nivel mínimo de protección a las Comunidades Autónomas, incorporando un criterio adicional de reparto por el tipo de prestaciones reconocidas, el cual pondera positivamente las prestaciones de servicios en relación a la prestación para cuidados en el entorno familiar.

El Consejo Territorial aprobó los criterios de participación económica de los beneficiarios en el coste de los servicios y prestaciones mediante la Resolución de 2 de diciembre de 2008, el cual se modificó con la Resolución de 13 de Julio de 2012, para establecer un desarrollo normativo mínimo, común y homogéneo para aplicarla en todo el Estado, contribuyendo a garantizar el principio de igualdad. Todo esto en el marco del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. En este ámbito deberíamos de partir de la desigualdad general existente entre las diferentes Comunidades Autónomas, y las consecuencias que puede tener que se aplique un mismo nivel. Teniendo en cuenta las diferencias a nivel económico y social de las mismas, esto puede aumentar las desigualdades entre territorios.

En cuanto a la aportación del usuario existen diversas modificaciones en las que se eleva el copago de los usuarios en la financiación del coste de las prestaciones y uniformizan los criterios. Anteriormente las Autonomías tenían una mayor flexibilidad en este aspecto, y con esta modificación se regula incluso el servicio de ayuda a domicilio, de competencia de los Municipios.

A partir de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 y los posteriores, se suspendió el nivel acordado de financiación por el Estado a las comunidades autónomas, que vieron notablemente reducido su presupuesto.

²⁰De ahora en adelante AGE.

3.3 Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

Como establece la Ley en el Capítulo III del Título II de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se crea sistema de información, llamado el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Sisaad). El anterior²¹ Consejo Territorial, para la mejora del sistema derogó la Orden TAS/1459/2007 al entrar en vigencia la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, excepto su artículo 7º que crea el fichero de datos de carácter personal. Tiene la finalidad de proporcionar los instrumentos necesarios para el mantenimiento y la gestión de la información relativa a los beneficiarios, para la comunicación recíproca y el intercambio de información entre administraciones. Se tomaron estas medidas para mejorarlo, tener mayor eficiencia en la gestión y la explotación de la información, mejorar su calidad y transparencia, comprobar y contrastar los datos, y la para la elaboración de estadísticas.

3.4 Real Decreto Ley 20/2012

A continuación realizo un apartado específico para el Decreto-ley 20/2012, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria, ya que introduce una gran cantidad de cambios en el posterior desarrollo global del SAAD, y que ha tenido un gran impacto a nivel social y financiero. Se aprueba para afrontar problemas estructurales, de aplicación y para garantizar la sostenibilidad financiera. Esta legislación divide a los usuarios en dos grupos. En el primero, encontramos los procedimientos cuya resolución fue antes de la entrada en vigor, y en el segundo los procedimientos que no tenían resolución y los que se inician después.

Con el objetivo de simplificar las relaciones de coordinación, unifica y crea el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que ha de acordar el marco de cooperación interadministrativa para el cumplimiento de la Ley 39/2006, realizar evaluaciones anuales, acordar criterios y otras funciones que garanticen su correcto funcionamiento.

Este Real Decreto fue el tercero y último que modificó el calendario de los dependientes de Grado 1 hasta el 1 de julio de 2015, disminuyó las intensidades de protección de las prestaciones, su compatibilidad y estableció unas reglas comunes, así como incrementó el copago por parte de los usuarios, cumpliendo la finalidad de un notable ahorro de costes. También supuso para la financiación, según veremos en las gráficas, una reducción paulatina de la aportación de la AGE, un aumento para las CCAA que posteriormente se ha ido manteniendo, e intensificó las aportaciones de las personas en situación de dependencia.

²¹Antes llamado Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en la actualidad el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Según el Observatorio Estatal para la Dependencia (2013) “el recorte que produce el Real Decreto asciende (reconocido por el Ministerio) a 850 millones de euros que dejan de inyectarse al Sistema”. El Informe FOESSA (2014) concluye que el retraso del derecho de entrada de las personas beneficiarias con dependencia moderada pudo suponer un ahorro total de 3.096 millones de euros en el periodo 2012-2014.

En concreto, la reducción de las intensidades de las prestaciones fue especialmente significativa en las condiciones del servicio de ayuda a domicilio. A los dependientes de grado III les reduce una media de entre 10 y 20 horas al mes, a los beneficiarios de grado II entre 9 y 10 horas, y los usuarios de grado I unas 10 horas.

Lo beneficioso es que se extiende la prestación económica de asistencia personal a todas las personas en situación de dependencia, en cualquiera de sus grados, que antes era exclusiva para las personas con una gran dependencia.

Amplió el tiempo de aplicación y redujo las responsabilidades económicas de las Administraciones públicas por los retrasos en el diagnóstico y las Resoluciones de solicitudes, por lo que se redujo la intensidad de protección de las personas dependientes, pudiendo aplazar hasta 8 años los atrasos pendientes de la retroactividad de las prestaciones económicas, y teniendo una carencia de dos años para abonarlas. También cambió el tratamiento de la cotización a la Seguridad Social de los cuidadores familiares de las personas dependientes disminuyendo sus derechos, eliminó los niveles de los tres grados, redujo de las cuantías máximas de las prestaciones económicas y el nivel mínimo de financiación de la AGE.

Este Real Decreto y la Resolución 13/7/2013²² regulan las condiciones del modelo de copago incrementándolo. Existen estudios de sus efectos mediante aproximaciones, ya que no existen datos estadísticos, como los de Codorniu (2014) y Prada (2014), que sitúan el porcentaje de recuperación del coste en torno al 20%. Pero hay que tener en cuenta que cada Comunidad Autónoma utiliza diferentes modelos. Codorniu habla de la participación de los usuarios: “la LAPAD estableció que la financiación de una parte del coste de las prestaciones se realizaría a través de la participación de los usuarios (artículo 33). Si bien la Ley no mencionó en qué proporción los usuarios participarían en la financiación, la memoria económica de la Ley la estimaba en un tercio del coste total” (Documento de trabajo FOESSA, 2014: 12).

²² Boletín Oficial del Estado: sábado 13 de julio de 2013, Núm. 167

Como parte positiva, esta normativa intenta reducir las reglas de incompatibilidad de la AGE, y se favorecen los servicios frente a la prestación económica de cuidado en el entorno familiar, aunque esto también puede causar un impacto negativo ante la falta de servicios públicos y la deslocalización existente en comunidades como la nuestra. De este modo, se puede estar favoreciendo también el aumento de servicios privados, estableciendo diferencias entre los beneficiarios y su capacidad económica y también su libertad de elección. Además en la propuesta de la reducción del 15 % de las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidado en el entorno familiar, con la comunicación al IMSERSO las CCAA pueden aumentar el porcentaje.

Otra novedad que ha beneficiado al sistema es la consideración de parámetros como el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida para calcular el nivel mínimo. Lo negativo es la gran disminución de las cuantías, y que cada Comunidad tiene diferentes características socioeconómicas, lo cual no garantiza que siendo la misma cantidad suponga lo mismo para un beneficiario de una u otra Comunidad.

A continuación vemos un cuadro que sintetiza la legislación principal actual y sus efectos.

Tabla 1. Síntesis legislación actual en España.

Norma	Efectos
Real Decreto 1050/2013	<ul style="list-style-type: none"> - Regula el nivel mínimo de protección y como los criterios de asignación y la forma y procedimiento de su abono a las comunidades autónomas. - El nivel mínimo de protección evolucionará progresivamente a lo largo de cuatro años para evitar desequilibrios en la financiación de las comunidades autónomas. Se tendrá en cuenta el grado, número de usuarios y tipo de prestación, favoreciendo los servicios.
Real Decreto 1051/2013 Real Decreto 291/2015	<ul style="list-style-type: none"> - Regula en una única norma todas las prestaciones y servicios, y los criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios; y establece unos criterios mínimos y comunes de aplicación en CCAA. - Regula los traslados de personas beneficiarias entre las CCAA, el régimen de incompatibilidades, el reintegro de prestaciones y la protección de los españoles emigrantes retornados. - Las personas que fallecieran en los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud sin haberse dictado resolución de reconocimiento, no tendrán la condición de persona beneficiaria y no generarán ningún derecho. - Modifica el artículo 6, en el apartado 4 los párrafos primero y segundo y el anexo I del Real Decreto 1051/2013. - Añade servicios de promoción de la autonomía personal, establece sus intensidades, dependiendo de los diferentes grados para las personas en situación de dependencia.

Real Decreto 174/2011	- Cambia el baremo y la valoración. Rebaja las puntuaciones y disminuye el número de personas en el tramo de grandes dependientes.
------------------------------	--

Elaboración propia. Fuente de datos: BOE.

3.5 Conclusiones

En definitiva, las principales reformas que han contribuido más directamente al objetivo de la reducción del gasto público son el retraso del derecho de entrada de las personas beneficiarias con dependencia moderada, la reducción del Nivel Mínimo, el aumento del copago, la supresión bonificación de la Seguridad Social, la suspensión del Nivel Acordado, la disminución de las cuantías máximas de las prestaciones económicas y la reducción de las intensidades de las prestaciones. En el cuadro que aparece a continuación vemos que se ha conseguido el objetivo de la legislación en cuanto a las medidas de ahorro. En el Informe FOESSA (2014: 349-350) se realiza una comparativa de la estimación del ahorro del RD 20/2012 realizada por el mismo comparándola con las estimaciones del PNR de 2013. En él se visualizan las diferencias notables en cuanto al ahorro y se constata la teoría de este Informe que dice que “el Gobierno subvalora el alcance de los recortes realizados”.

Tabla 2. Diferencias en el ahorro estimado del PNR 2013²³ y FOESSA²⁴:

	2012	2013	2014	Total
Total estimación ahorro (FOESSA)	1.570 €	2.494 €	3.091 €	7.155 €
Total ahorro según Ministerio (PNR-2013)	599€	1.707€	2.278€	4.584€

Elaboración propia. Fuente de datos: Informe FOESSA 2014.

El Informe de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las CCAA para la adecuada 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, refleja que se ha avanzado en el ámbito estatal refundiendo el desarrollo reglamentario de la Ley 39/2006 reduciendo la normativa. Los ejemplos son el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema, y el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y

²³ Programa Nacional de Reformas de España 2013.

²⁴VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. El impacto de la crisis en el Sistema de Atención a la Dependencia ¿Hacia un cambio de modelo? 2014. FOESSA. En miles de Euros.

Atención a las personas en situación de dependencia. Pero esta normativa continua necesitando mejoras para clarificar y especificar determinados aspectos, y garantizar la transparencia del sistema y el acceso a la información.

Valdés realiza un análisis sobre la competencia en materia de dependencia a las Comunidades Autónomas según el artículo 148 de la Constitución, y la competencia del Estado en esta Ley según artículo 149.1 de la Constitución.

Lo anterior rememorado, la tesis que argumentare -que ya anticipo- es que el tratamiento jurídico llevado a cabo por la Ley de Dependencia ha sobrepasado con creces, tanto desde un doble plano cuantitativo como desde otro cualitativo, los límites del ejercicio de las facultades normativas que el tan citado artículo 149.1.1ª CE atribuye al Estado. O enunciada la misma idea desde otro ángulo, la consecuencia primera y principal de este exceso ha resultado ser, a mi juicio, la invasión por la Ley de Dependencia de las competencias autonómicas en materia de Asistencia Social reconocida en el artículo 148.1.20ª del texto constitucional. Pero a este primer reproche se le puede aún añadirse un segundo, de contenido inverso (Valdés, 2014: 21).

En definitiva, podemos decir que se ha avanzado en el plano normativo, pero continúa necesitando mejoras. También podemos concluir que las Leyes de los Presupuestos generales, y el RDL 8/2010²⁵, de 20 de mayo, el Real Decreto Ley 20/2011²⁶, de 30 de diciembre, y en especial el Real Decreto Ley 20/1012, de 13 de julio han conseguido su objetivo de “ahorro”. Pero no podemos decir que las consecuencias de las últimas normativas sean positivas para el usuario, al contrario, se continúa sin garantizar la igualdad y el derecho a la elección de prestaciones y servicios, como reflejan en sus artículos Heras (2014) y Valdés (2014).

4. SÍNTESIS LEGISLATIVA ACTUAL EN ARAGÓN

En primer lugar veremos las funciones de las comunidades autónomas, y veremos si Aragón adaptó sus Estatutos de Autonomía y las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales a la nueva Ley. Continuaremos viendo la normativa vigente después de las modificaciones y derogaciones a nivel estatal, la global quedará recogida en su conjunto en un cuadro resumen.

Según la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la

²⁵Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

²⁶Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público.

Dependencia corresponde a las Comunidades Autónomas, en este caso a Aragón las siguientes funciones:

1. 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.
2. Gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia.
3. Establecer los procedimientos de coordinación sociosanitaria, creando, en su caso, los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención.
4. 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.
5. Asegurar la elaboración de los correspondientes Programas Individuales de Atención.
6. 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.
7. Evaluar periódicamente el funcionamiento del Sistema en su territorio respectivo.
8. 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.

Los Estatutos de Autonomía Aragón son la norma institucional básica y forman parte del ordenamiento jurídico estatal. La Comunidad Autónoma los modifica en el año 2007 con la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón para adaptarse. En cuanto las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales, se cambian en el año 2009 con la Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón, donde incorporan la promoción de la autonomía y la atención a las situaciones de dependencia como una de las finalidades de los Servicios Sociales.

Esta legislación autonómica tiene aplicación preferente, ya que es de su competencia exclusiva, con la excepción de las normas que regulen las condiciones básicas de las personas dependientes. En este aspecto, Codorniu advierte lo que podría ocurrir con la oferta de asistencia: “El hecho de que las Autonomías tengan competencia plena en la planificación, organización y gestión de los Servicios Sociales significa que podrían ampliar la oferta asistencial aunque, si el nuevo servicio no estuviera

integrado en la Red pública de centros reconocidos por el IMSERSO, el beneficiario no tendría derecho a la financiación del Nivel Mínimo garantizado” (Documento de trabajo FOESSA, 2014: 7).

Vamos a realizar un breve repaso de la normativa en nuestra comunidad, que ha ido adaptándose a las necesidades que aparecen en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre y a las constantes modificaciones y derogaciones que han ido surgiendo en la normativa estatal. Por ello sólo vamos a analizar la normativa actual, que se ha reducido por los últimos cambios introducidos a nivel estatal, y que establecen unos mínimos a razón de garantizar la equidad entre Comunidades, cuestión que según los datos continúa sin conseguirse.

4.1 Orden de 24 de febrero de 2014

En primer lugar hablaremos de la Orden de 24 de febrero de 2014, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, que se modifica la Orden de 24 de julio de 2013, que regulaba las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios en nuestra Comunidad Autónoma.

Como hemos visto anteriormente pertenece a su competencia y se configura dentro del marco jurídico del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, ya que introdujo novedades y modificó aspectos sustanciales de la Ley, así pues surge para adaptar la normativa básica estatal.

Uno de los cambios introducidos afecta a la necesidad de adaptar la intensidad en la prestación del Servicio de Estancia Diurna para los beneficiarios de grado I de dependencia. Lo amplía pudiendo alcanzar un mínimo de 15 horas mensuales, lo cual aparece en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre.

Igualmente modifica el artículo 17 b) y 18.3 sobre requisitos y condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, y amplía el requisito de convivencia al grado II de dependencia, y se adapta así también al Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre.

Redefine las cuantías mínimas de las prestaciones económicas y garantiza a los beneficiarios un porcentaje que no puede ser inferior al diez por ciento de las cuantías máximas de las prestaciones económicas de todos los grados independientemente de su capacidad económica. Respecto a las cuantías máximas de las prestaciones económicas son las que establece la normativa estatal.

En cuanto a la capacidad económica del beneficiario si es igual o inferior al IPREM mensual, la cuantía de la prestación económica reconocida es el 100% de la cantidad máxima establecida para cada Grado de Dependencia.

Por lo tanto deroga la Orden de 7 de noviembre de 2007 de régimen de acceso a los servicios y prestaciones económicas, la Orden de 31 de julio de 2012 cuantías máximas, la Orden de 15 de enero de 2013 sobre cuantías mínimas y las disposiciones de igual o inferior rango se opondrán a la Orden.

4.2 Orden de 29 de abril de 2013

La Orden de 29 de abril de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, es la que desarrolla el servicio de ayuda a domicilio y del Servicio de teleasistencia. Estos servicios carecen en Aragón de regulación autonómica específica, las corporaciones locales son las que han regulado en su ámbito, aunque reclaman a la Administración autonómica armonización y homogeneización de unos mínimos básicos. Los datos sobre estos servicios continúan sin aparecer en las estadísticas mensuales que realiza el IMSERSO con la información que les proporcionan las Comunidades Autónomas, somos la única Comunidad que no proporciona estos datos.

En la Comunidad Autónoma de Aragón, el servicio de ayuda a domicilio y de teleasistencia están unificados, son considerados como prestación de servicio en los Servicios Sociales generales y están contemplados en el catálogo de servicios de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Aunque se distinguen ambas prestaciones en el acceso y en la financiación, tienen los mismos medios humanos y materiales.

Esta orden avanza en la unificación y homologación de los criterios y baremos de acceso a ambos servicios, y concreta la primacía de la atención a la persona en su propio hogar. La intensidad del servicio de naturaleza complementaria depende de lo establecido en las normas de las corporaciones locales. Con carácter general se debe prestar un mínimo de ocho horas mensuales y un máximo de cuarenta y cinco horas mensuales. En cuanto a la prestación mínima diaria es de media hora continuada.

El servicio de teleasistencia tiene dos modalidades, la domiciliaria fija y la móvil.

El servicio de ayuda a domicilio y el servicio de teleasistencia tienen titularidad pública, y su organización es competencia de las Comarcas y de los Municipios de más de veinte mil habitantes de acuerdo al Mapa de Servicios Sociales aprobado por el Gobierno de Aragón. Su financiación se realiza con las aportaciones de la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma, las Entidades Locales y la aportación de la persona beneficiaria.

El Decreto 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón. En este catálogo están incluidos el servicio de ayuda a domicilio, el servicio de apoyo a las personas cuidadoras, el servicio de atención socio terapéutica

para personas cuidadoras, los servicios de alojamiento permanente o temporal para personas en situación de dependencia, los servicios para el mantenimiento de las personas en su domicilio, el servicio de prevención de la dependencia, el servicio de promoción de la autonomía personal, el servicio para la formación de los cuidadores de personas en situación de dependencia, el servicio de teleasistencia y las tres prestaciones económicas.

Por último encontramos el Decreto 154/2014, de 23 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se autorizan las encomiendas de gestión de la Comunidad Autónoma de Aragón a las Entidades Locales que se adhieran mediante la formalización del correspondiente convenio para la atención de personas en situación de dependencia en el servicio de ayuda a domicilio. Esta normativa se completa con lo establecido en la Orden de 29 de abril de 2013.

En el Registro General de convenios, respecto a la atención de personas en situación de dependencia en el servicio de ayuda a domicilio en el año 2015, figuran en Convenio de encomienda: el Ayuntamiento de Huesca, la Comarca del Alto Gállego, Ayuntamiento de Calatayud, la Comarca de La Litera, la Comarca de Somontano de Barbastro, Comarca de Tarazona y el Moncayo, Mancomunidad del Bajo Gállego, la Comarca de la Comunidad de Teruel, Comarca de la Sierra de Albarracín, la Comarca de Sobrarbe, la Comarca del Bajo Martín, la Comarca de los Monegros, la Comarca de Campo de Daroca, la Comarca de Maestrazgo, la Comarca de Ribagorza, la Comarca de Cinca Medio, la Comarca Jiloca, la Comarca Andorra Sierra de Arcos y la Comarca Matarraña. Por lo tanto no todas las Comarcas ni Ayuntamientos figuran en dicho Convenio.

A continuación figura un cuadro con la principal normativa aragonesa relacionada con la dependencia.

Tabla 3. Resumen de la normativa de Aragón. Periodo 2011-2014²⁷.

Norma	Efectos
ORDEN 24 Febrero 2014 que modifica la ORDEN de 24 de Julio de 2013	Regula: - las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. - la capacidad económica de los beneficiarios. - participación en el coste de los servicios e Aragón.
ORDEN de 11 de diciembre de 2013	Convenio de colaboración entre el Instituto Aragonés de Servicios Sociales y la Diputación Provincial de Zaragoza, para la financiación de la prestación del Servicio de Teleasistencia,

²⁷Resumen de la normativa de Aragón, en el periodo 2007-2010 disponible en el Anexo IV.

ORDEN de 29 de abril de 2013	Desarrollo del Servicio de Ayuda a Domicilio y del Servicio de Teleasistencia.
ORDEN de 15 de enero de 2013	Determina las cuantías mínimas de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Aragón.
ORDEN de 27 de diciembre de 2012	-Aprueban modelos de autoliquidación de la Tasa 21 “Tasa por autorizaciones, inspecciones y otras actuaciones en materia de centros y establecimientos de servicios sociales y por solicitud de revisión de la valoración de dependencia”. -Dictan instrucciones para su Gestión y Liquidación.
ORDEN de 31 de julio de 2012	Determinan las cuantías máximas de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Aragón, para el ejercicio 2012.
Orden de 31 de enero de 2012	Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y la Comunidad Autónoma de Aragón, para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2011.
ORDEN de 14 de noviembre de 2011	Determinan las cuantías máximas de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Aragón, para el ejercicio 2011.
DECRETO 143/2011 de 14 de junio de 2011	Aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón.
ORDEN de 22 de marzo de 2011	Modifica Orden de 7 de noviembre de 2007, que regula el régimen de acceso a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Elaboración propia. Fuente de datos: Boletín Oficial de Aragón.

4.3 Conclusiones

Vemos pues, que nuestra Comunidad se ha ido adaptando a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre con los Estatutos de Autonomía, las Leyes Autonómicas de Servicios Sociales y demás normativa, dentro de lo previsto. Aunque según el Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas (2014), Aragón, junto a otras ocho Comunidades, no se ha adaptado totalmente a la normativa legal y reglamentaria.

Esta situación refleja las diferencias normativas entre Comunidades Autónomas, como en el caso de la capacidad económica, y los criterios para fijar la participación económica de los beneficiarios.

Aragón en cuanto a determinados servicios necesita una completa adaptación y transparencia de los mismos, aunque estos se den a nivel local. También sería necesario analizar por qué no se ofrecen estos servicios en todas las comarcas, y la escasa información que se ofrece en este ámbito. Heras, en cuanto a la elección de servicios:

La normativa autonómica, sin embargo establece con carácter general que la propuesta de los distintos servicios o prestaciones económicas se realice por los propios servicios sociales competentes. De este modo, las preferencias de los beneficiarios se omiten de manera absoluta. Es más, son numerosos los casos en los que se propone un sólo servicio de entre todos los posibles incluidos en el catálogo en atención a la disponibilidad real por parte de la Comunidad Autónoma, y no precisamente por ser el más idóneo para atender o cubrir las preferencias o necesidades específicas de la persona dependiente, sino por ser el único del que se dispone, conocido ya el impacto que está teniendo la política de ahorro seguida en materia de dependencia (Heras, 2014: 219-220).

Así se pone en manifiesto la falta de cumplimiento del principio de igualdad, y de libertad de elección que promulga la Ley de Dependencia.

Si hablamos de las competencias de las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado existe un amplio debate. A continuación vamos a ver la opinión de dos expertos respecto a este tema. Vilá expone:

El complejo equilibrio entre la competencia exclusiva autonómica en servicios sociales y el establecimiento de las condiciones básicas por parte del Estado en materia de servicios sociales para las personas en situación de dependencia propicia la generación de conflictos competenciales, algunos de los cuales ya han derivado en recursos de inconstitucionalidad por vulneración de las competencias autonómicas²⁸ (Vilá, 2013: 9)

Por otro lado en las conclusiones en cuanto al papel de las administraciones locales dice:

Finalmente, debe ponerse de relieve la escasa importancia que tanto la LAPAD como las reformas conceden a las Corporaciones locales. Esta actitud contrasta con las competencias atribuidas y las importantes aportaciones técnicas y económicas que efectúan en la aplicación de dicha ley; por ello,

²⁸“La Generalitat de Catalunya ha interpuesto recursos de inconstitucionalidad contra las disposiciones adicionales 40ª y 71ª y disposición final 8ª de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 y contra las disposiciones adicionales 81ª y 84ª de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, que han sido admitidas a trámite por el pleno del TC el 9 de abril de 2013.”

consideramos que debería valorarse, en estos momentos de revisión de la normativa del régimen local, el papel de las administraciones locales²⁹. (Vilá, 2013: 19)

5. FINANCIACIÓN

En este apartado hablaremos de la evolución en la financiación de la Ley de Dependencia mediante estudios de expertos y diferentes documentos que especifican parte de los presupuestos. Hay que destacar la dificultad en la búsqueda de estos datos, las diferencias entre ellos, y la escasa claridad y detalle de los mismos. Así pues intentaremos mostrar la financiación en base a la información obtenida.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD) según Codorniu (2014:10) establece un modelo mixto de financiación público-privado basado en la colaboración entre las Administraciones públicas, tratándose de un modelo participativo. Esta Ley indica que se financia por parte de la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma donde reside la persona beneficiaria, y la contribución de las personas beneficiarias. En relación a las aportaciones, se regulan con los criterios de la LAPAD, los criterios acordados en el Consejo Territorial y las normativas autonómicas.

A través del INMERSO la Administración General del Estado (AGE) financia el Nivel Mínimo de protección considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida determinando anualmente las cuantías. También establece la compatibilidad de las prestaciones para todas las administraciones. Este Nivel Mínimo podía incrementarse con convenios anuales o plurianuales con las Comunidades Autónomas (CCAA), el llamado Nivel Acordado, que fue suspendido desde 2012.

Las Comunidades Autónomas por su parte deben aportar como mínimo, la misma cantidad aportada por el Estado; también pueden establecer un Nivel Adicional de protección que se incorpore en sus presupuestos.

Los usuarios participan en el coste de los servicios que reciben en función de su capacidad económica, que puede estar determinada por su renta y patrimonio. Lo cual también se tiene en cuenta a la hora de determinar la cantidad de las prestaciones económicas. La mayoría de las CCAA tienen en cuenta

²⁹ "Nos referimos al Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local (versión 18.2.13) y sus repercusiones en la aplicación de la LAPAD, ya que reduce las competencias de los municipios a la "Evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social" (art. 25.2, e)."

la renta y patrimonio de la persona beneficiaria, y existen algunas que tienen en cuenta si la familia depende económicamente de la persona beneficiaria en determinados supuestos. Vemos que hay diversos sistemas en las Comunidades en cuanto al copago que producen grandes diferencias entre las prestaciones y las aportaciones que realizan, ya que cada Comunidad tiene unas características socioeconómicas muy diferentes. Por lo que de momento no se cumple el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones y servicios independientemente del territorio. González habla sobre este tema en el documento del Consejo Económico y Social:

Una idea generalizada entre analistas y actores involucrados en la materia es la preocupación sobre la sostenibilidad financiera del SAAD, sobre todo en el contexto actual de crisis económica y financiera que ha venido agudizándose progresivamente. Este escenario dificulta cumplir los objetivos de estabilidad y suficiencia en la financiación del SAAD y, aunque es necesario que las Administraciones Públicas continúen incrementando sus aportaciones y se garantice la equidad en la participación de los beneficiarios con independencia del lugar de residencia, el Proyecto de Ley de PGE para 2012 no ofrece muchos visos de que se continúe por esa senda (González Ortega, 2013:56).

Prada y Borge en cuanto al copago:

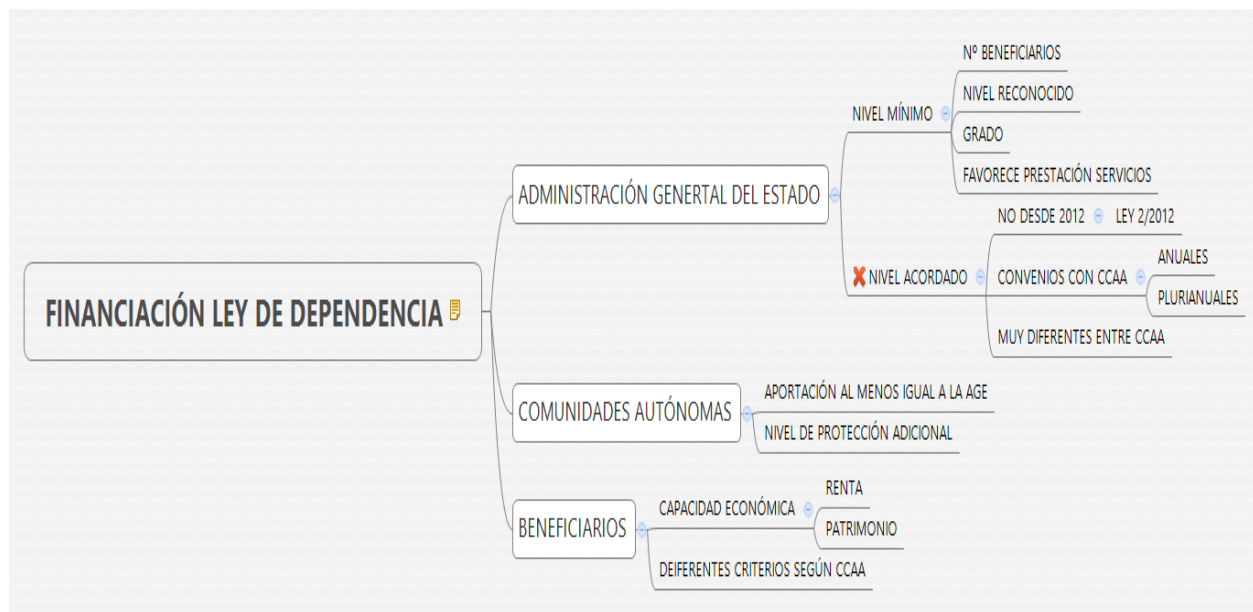
Ante esta situación, el Consejo Territorial, en la importante reunión de 10 de julio de 2012, estableció unos criterios, comunes para todo el territorio nacional, para la determinación de la capacidad económica del beneficiario y el cálculo de su aportación al coste del servicio, intentando garantizar con ellos el principio de igualdad para todos los ciudadanos. No obstante se trata de un acuerdo de mínimos. Las Comunidades Autónomas podrán establecer una mayor participación de los beneficiarios en el coste de los servicios y prestaciones del que resulta de la aplicación de los criterios establecidos en dicha reunión, publicados en el Boletín Oficial del Estado de 3 de agosto de 2012 (Prada y Borge, 2014:23-24).

Si tenemos en cuenta el último Informe del Tribunal de Cuentas publicado en 2014³⁰, la grabación de datos sobre capacidad económica y copago por parte de los usuarios en el SISAAD en Aragón, establece que aquí se graba la capacidad económica y el desglose de renta. Pero no aparece el desglose de patrimonio ni el copago. Consta que no tiene Programas de presupuestos exclusivos de dependencia, los que utiliza son el Programa 3134 del gasto corriente de servicios administrativos de dependencia, y el Programa 3132 para el gasto de prestaciones de Servicios Sociales. Hay que resaltar que los datos que aporta el informe son de 2012, ya que no poseen los suficientes datos de años posteriores.

³⁰Informe de Fiscalización (nº1.035) sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las CCAA para la adecuada 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.

Somos de las pocas Comunidades que no reflejan los importes de los copagos establecidos. Consecuencia de ello es que Aragón esté excluida en varias tablas³¹ en las que aparece la información de la financiación, ya que solo certifica los créditos de las prestaciones económicas. Como parte positiva estamos entre las ocho Comunidades Autónomas que gestionan directamente los expedientes de reconocimiento de las prestaciones con la aplicación informática del SISAAD.

Esquema 1. Financiación según la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.



Elaboración propia. Fuente datos: LAPAD y BOE.

5.1 Financiación de las cantidades del Nivel Mínimo (NM) y el Nivel Acordado (NA)

Según el artículo 7 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD), la protección de la situación de dependencia por parte del Sistema se prestará de acuerdo con unos niveles determinados, que son:

- El nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado.
- 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 la Ley.
- El nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.

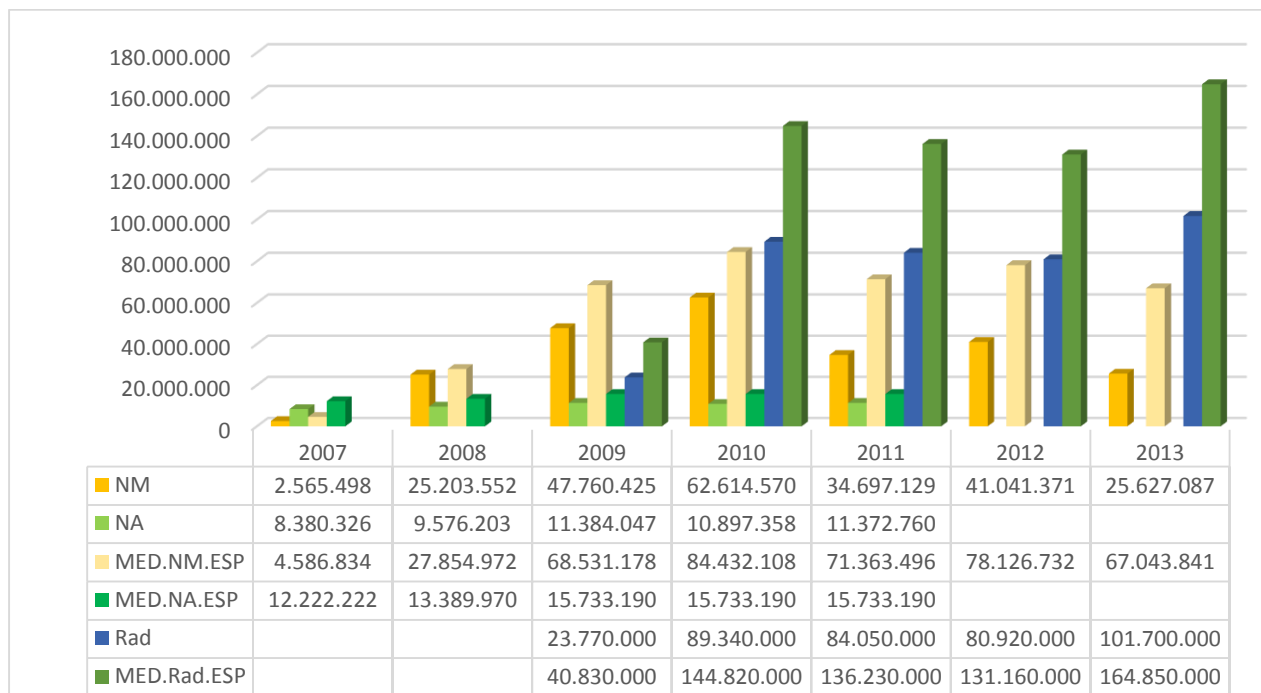
A continuación estudiaremos los datos proporcionados por el IMSERSO sobre la aportación de la Administración General del Estado (AGE) a la Comunidad Autónoma de Aragón en comparación con la media de España para financiación del reconocimiento y atención a la dependencia.

³¹ La tabla que lo muestra se puede encontrar en el Anexo I.

En cuanto a los recursos adicionales, los datos son extraídos del último Informe de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las CCAA para la adecuada 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. La Ley 22/2009, de 18 de diciembre, regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y modifica determinadas normas tributarias. La cual estableció, que a partir de 2009 recibirían recursos adicionales en función de las personas potencialmente dependientes y el número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación.

Las cantidades que aparecen en el gráfico son el nivel mínimo (NM), el nivel acordado (NA) y los recursos adicionales (RAAd), en el período 2007-2013. En él observamos la evolución del Nivel Mínimo en Aragón, el cual asciende rápidamente hasta el año 2010 y posteriormente comienza a descender, exceptuando el 2012. El Nivel Mínimo medio estatal supera de forma continuada a Aragón (aunque es necesario tener en cuenta el número de usuarios de cada Comunidad Autónoma en relación a la población y las diferentes prestaciones, lo cual no se refleja completamente en la normativa hasta 2012). Vemos que este Nivel comienza a disminuir en el año 2011, asciende en 2012 para terminar descendiendo notablemente en 2013. En el gasto total de 2011 en este nivel, que no aparece en la tabla, se observa su reducción en la financiación debido a las bajas de beneficiarios derivadas de la regularización de baja por fallecimiento, que detectó el Tribunal de Cuentas en el ejercicio anterior. La reducción presupuestaria en 2012 y 2013 también se debe a la bajada de las cuantías máximas en las prestaciones por cuidados en el entorno familiar. Y en 2013 hay que tener en cuenta que se contabiliza el descuento de 39 millones de euros por la regulación de liquidaciones por exceso. La normativa que comenzó a afectar en este aspecto fue el RDL 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptaban “medidas extraordinarias para la reducción del déficit público”, que supuso el inicio de la reducción de la carga económica del SAAD.

Gráfico 5. Nivel Mínimo, Nivel Acordado y los Recursos Adicionales en Aragón y España de 2007 a 2013.³²



Elaboración propia (medias redondeadas). Fuente datos: IMSERSO (NM Y NA) e Informe de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las CCAA para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006.

El nivel acordado fue aumentando en Aragón conforme avanzó el desarrollo hasta 2010, que se redujo ligeramente para volver a subir en 2011. Sin embargo este nivel en España aumento hasta 2009 y se mantuvo la misma financiación hasta 2011. Este Nivel Acordado se suspendió con la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

Los recursos adicionales incrementan la financiación de las Comunidades, de 2010 a 2013 en Aragón no varió el porcentaje de participación al igual que el resto del país a pesar de diferentes variables. Si nos fijamos en la gráfica, los años de mayor presupuesto son 2010 y 2013, en el que aumenta notablemente en comparación con los años anteriores. Esta financiación adicional no tiene carácter finalista (recursos no específicamente destinados a ningún tipo de gasto concreto) como el nivel mínimo y el nivel acordado. Estos recursos no constan como vía de financiación en la Ley de Dependencia, y surgen a través de las demandas y necesidades de las Comunidades Autónomas en

³² NM: Nivel Mínimo en Aragón.

NA: Nivel Acordado en Aragón.

MED.NM.ESP: media española del Nivel Mínimo sobre el total de todas las Comunidades Autónomas.

MED.NA.ESP: media española del Nivel Acordado sobre el total de todas las Comunidades Autónomas.

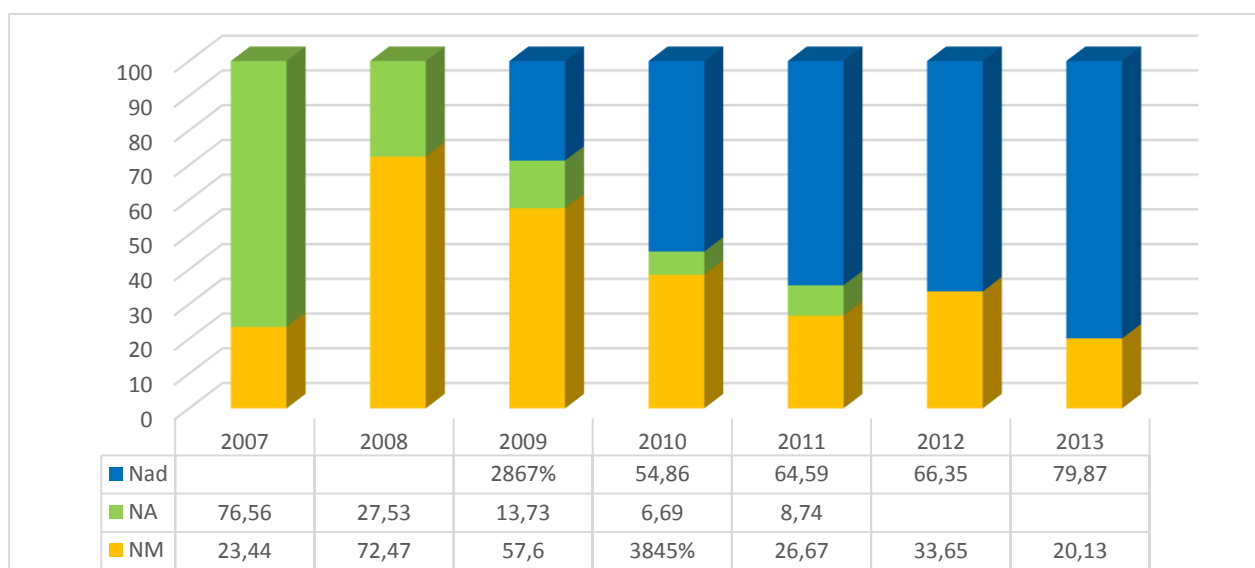
Rad: Nivel Adicional en Aragón

MED.Rad.ESP: media española del Nivel Adicional sobre el total de todas las Comunidades Autónomas de régimen común.

este ámbito. Estos fondos adicionales sufragan una parte del coste del SAAD en la Comunidades Autónomas y se calcula con los criterios del anterior Nivel Acordado. Por lo que podemos decir que en parte lo sustituye a partir de 2012.

A continuación hemos calculado los porcentajes en la financiación por parte del nivel mínimo el nivel adicional y los recursos adicionales en Aragón. Para visualizar mejor lo que representa cada uno en los diferentes años en la financiación del sistema.

Gráfico 6. Porcentaje de financiación Nivel Mínimo, Nivel Acordado y los Recursos Adicionales en Aragón de 2007 a 2013.



Elaboración propia (medias redondeadas). Fuente datos: IMSERSO (NM Y NA) e Informe de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las CCAA para la adecuada aplicación de la Ley 39/20068 (Rad).

El nivel mínimo alcanza la aportación máxima en 2008, para comenzar a disminuir paulatinamente hasta 2012 en el que realiza un ligero ascenso, bajando de nuevo en 2013 llegando a representar el 20,13% de la financiación. Esto puede ser consecuencia del Real Decreto-ley 20/2012³³ que produjo un importante recorte en el nivel mínimo. El nivel acordado comienza siendo el mayoritario el 76,56% en 2007 para reducirse drásticamente hasta 2011 y desaparecer en 2012. Es el efecto contrario el que se produce en los recursos adicionales que en 2009 representa un 28,67% y en 2013 es un 79,87 de la financiación.

Las reformas del Real Decreto-ley 20/2012 cumplieron su función de “ahorro costes”, en este apartado afecta a la reducción del 13% el nivel mínimo y a la desaparición del nivel acordado.

³³ Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. «BOE» núm. 168, de 14 de julio de 2012.

Respecto a estas reformas Ramírez (2012), Presidente de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, estima que: “a los 283 millones recortados del nivel acordado, debemos sumar otros 200 millones de reducción en el nivel mínimo garantizado y 227 millones de cuotas de seguridad social de cuidadores que se dejarán de abonar”.

Villaplana también realiza el cálculo:

A fecha de 1 de septiembre de 2012, 1.037.370 personas habían recibido su valoración de dependencia. Multiplicando el número de beneficiarios (de cada grado y nivel) por el nivel mínimo mensual (antes y después del Real Decreto Ley) se obtiene que, en términos anuales, la financiación del nivel mínimo ha pasado de 1.634 millones de euros a 1.418 millones de euros, lo que supone una reducción de 216 millones de euros al año (una reducción del 13% respecto al coste inicial). (Villaplana, 2012:38)

Otros expertos como Barriga (2012, 2014) y Codorniu (2014) también realizan otras estimaciones.

5.2 Importes mínimos y máximos³⁴

En cuanto a Los criterios para los importes mínimos y máximos, hay que especificar que a los importes máximos había que aplicarles unos porcentajes reductores en función de la capacidad económica (IPREM), la intensidad del servicio, y la percepción de prestaciones análogas, además de que el resultado no puede ser inferior de los importes de prestación mínima. La evolución de ambos importes queda recogida en las tablas del Anexo I, en los que se refleja su continua reducción.

Para poner un ejemplo de la reducción de estas cantidades Barriga (2014: 204) realiza el cálculo de las variaciones de las cuantías después de aplicarse el RD 20/2012 en las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar:

- En el grado 3 nivel 2 disminuye el porcentaje de la cuantía un 25,55% y en el grado 3 nivel 1 un 7,04%.
- En el grado 2 nivel 2 disminuye el porcentaje de la cuantía un 20,30% y en el grado 2 nivel 1 un 10,67%.

En cuanto a las prestaciones económicas vinculadas a un servicio la reducción es menor:

- En el grado 3 nivel 2 desciende el porcentaje de la cuantía un 14,26% y en el grado 3 nivel 1 un 14,33%.
- En el grado 2 nivel 2 desciende el porcentaje de la cuantía un 7,80% y en el grado 2 nivel 1 un 6,21%.

³⁴ Tablas del Tribunal de Cuentas (2014), importe mínimo y máximo recogidas en el Anexo I.

Con estos datos podemos concluir que se favorecen las prestaciones económicas vinculadas a un servicio, lo cual es coherente con los objetivos de la Ley, y es una medida positiva. Pero también se traduce tras la reducción de ambas prestaciones económicas, en un debilitamiento de las mismas, que afectan a las necesidades de las personas dependientes aumentándoles la carga económica.

5.3 Estimaciones de gasto en España y Aragón

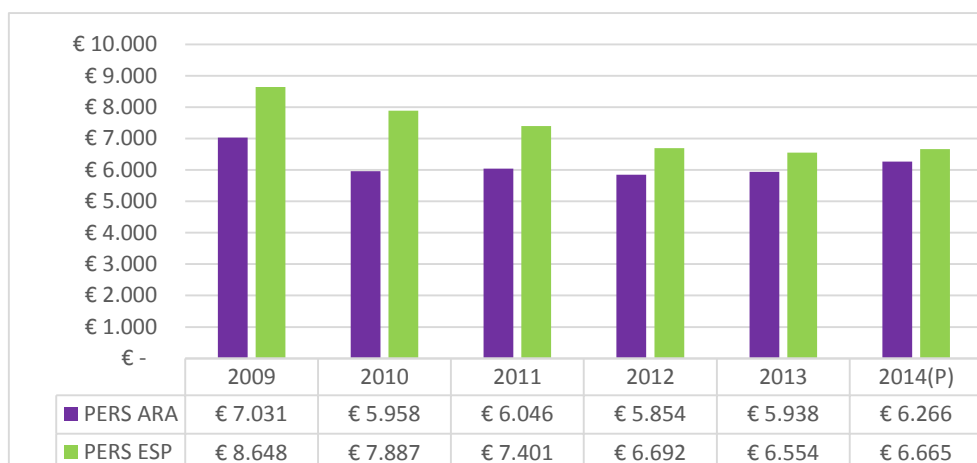
Como hemos nombrado anteriormente en el Informe del Tribunal de Cuentas publicado en 2014 y en el Informe de Fiscalización del Instituto Aragonés de Servicios Sociales de los ejercicios 2012 y 2013³⁵ sólo están certificados los créditos de las prestaciones económicas.

Según el último informe de la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales relativo a la evolución interanual de los datos básicos de la gestión de la atención a la dependencia y costes y financiación del sistema por Comunidades Autónomas, el SAAD tuvo un coste estimado de 149.183.940,80 € en Aragón en 2014. En cuanto a la distribución del gasto total neto en 2014 por parte de la AGE es el 20,4%, Aragón el 61,4% y el copago por parte del usuarios de nuestra Comunidad representa el 18,2%. Esta distribución del gasto está en consonancia con la media española (consecuencia de la normativa vigente), ya que disminuye el gasto de la AGE, aumenta y después tiende a mantenerse el de las CCAA, y por último incrementa el copago de los beneficiarios. En este informe también se calcula que la suspensión del nivel acordado, y la reducción del nivel mínimo han supuesto para la Comunidad hasta 2014 un recorte de 48.307.575,62 euros.

Este documento también realiza una estadística sobre el gasto promedio anual aproximado por persona dependiente en España y en Aragón. Nos muestra el ligero aumento del gasto por persona dependiente a lo largo de estos años en nuestra Comunidad, acercándose lentamente a la media española, aunque continúa sin alcanzarla. El gasto medio en el total del país ha ido reduciéndose significativamente, aumentando ligeramente en 2014 en los datos provisionales. Esto explica que Aragón haya reducido la distancia de gasto por persona dependiente en comparación con España.

³⁵ Informe del Tribunal de Cuentas publicado en 2014 y en el Informe de Fiscalización del Instituto Aragonés de Servicios Sociales de los ejercicios 2012 y 2013. Publicado en 2015.

Grafico 7. Gasto público anual promedio por dependiente en Aragón y en España³⁶



Elaboración propia. Fuente datos: Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales, IMSERSO.

En cuanto al copago, no existen datos del Gobierno dada su complejidad y falta de transparencia, pero gracias a diversos autores nos podemos hacer idea de las cantidades que deben aportar por las prestaciones y servicios. Si hablamos de las aportaciones de los beneficiarios en España Prada y Borge³⁷ realizan un cálculo aproximado:

La aportación media de los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se ha valorado en el 28,73 % del coste total, lo que supondría que, en media, el usuario aportaría 2.498 euros anuales. El porcentaje de participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones es el doble en los servicios, 34,08 %, que en las prestaciones económicas, 17,01 %. Los servicios en que la participación del beneficiario es más elevada son la teleasistencia con un 58,05 % y la atención residencial con un 39,30 %. Los perceptores de una prestación económica para cuidados en el entorno familiar aportarían en media un 15,66 % del coste (Prada y Borge, 2014:84)

5.4 Los presupuestos en España

La evaluación de resultados de 1 de enero de 2012³⁸ exponía que la Memoria Económica de la Ley estimaba una previsión de financiación por parte de los Presupuestos Generales del Estado de 400 miles de euros en el año 2007 hasta y 2.213 en el último de implantación que era el 2015. Esto no coincide con los datos de los Presupuestos Generales del Estado para este año que aparecen a continuación.

³⁶ PERS ARA: Gasto público anual promedio por persona dependiente en Aragón.

PERS ESP: Gasto público anual promedio por persona dependiente en España.

(P): Datos Provisionales.

³⁷ Realizan un estudio muy completo en este ámbito.

³⁸ Evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 sobre la aplicación de La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD). Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad.

En cuanto al importe acumulado previsto en esta Memoria en el periodo 2007-2011 en los Presupuestos Generales del Estado ascendía a 4.764 miles de euros y los Presupuestos Definitivos acumulados supusieron 7.487 miles de euros, bastante superior a la estimación. La población dependiente estimaba que eran 1.173.761 personas y en el periodo 2007-2011 hubo 324.416 beneficiarios más que los previstos inicialmente.

Veremos una tabla comparativa a partir de los datos que aparecen en las Evaluaciones de 2012 y 2013 de los presupuestos iniciales, y los definitivos que fueron aumentando desde 2009 y superando los presupuestos iniciales en los años posteriores.

Tabla 4³⁹ Presupuestos Iniciales y Definitivos en España 2007-2012.

	Presupuestos Iniciales	Presupuestos Definitivos
2007	400.000	331.011
2008	871.000	840.189
2009	1.158.000	2.179.896
2010	1.581.000	2.172.107
2011	1.498.000	1.964.151
2012	1.673.885	1.654.407 ⁴⁰
2013	2.205.750,95 ⁴¹	
2014	1.176.579,24 ⁴²	
2015	1.177.037,78 ⁴³	

Elaboración propia. Fuente datos: IMSERSO y BOE.

³⁹) Aportaciones Nivel Mínimo, Nivel Acordado, Fondo Especial Plan E, Cuotas Seguridad Social Cuidadores Entorno Familiar y Fondo Apoyo Promoción Infraestructuras.

Fuente de datos: Evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 sobre la aplicación de La Ley 39/2006. IMSERSO.

⁴⁰) Aportaciones Nivel Mínimo, Nivel Acordado, Fondo Especial Plan E, Cuotas Seguridad Social Cuidadores Entorno Familiar y Fondo Apoyo Promoción Infraestructuras.

Fuente de datos: Evaluación Anual ejercicio 2013 de los resultados de aplicación de la Ley de Dependencia. IMSERSO.

⁴¹ Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, en el apartado de distribución de créditos por programas, en millones de euros.

⁴² Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 establece el presupuesto en millones de euros.

⁴³ Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, en millones de euros

Como vemos los presupuestos fueron en ascenso hasta el año 2010, para comenzar a descender. A continuación detallamos que de los presupuestos de 2013, 1.034 miles de euros se dedicaron a pagar la deuda que generó el impago de las cuotas sociales de cuidadores no profesionales de 2007 a 2011. Por lo que destaca el presupuesto de 2013, que disminuye significativamente teniendo en cuenta la deuda atrasada, para estancarse en 2015, a pesar de la entrada de las personas dependientes de grado I.

5.5. Presupuestos en Aragón

Según el Informe de Fiscalización de los Servicios Sociales de los ejercicios 2012 y 2013 en Aragón la dotación presupuestaria de créditos definitivos de los ejercicios 2012 y 2013 para las prestaciones económicas de la Ley de dependencia fueron 111.000 miles de euros en 2012 y 67.586 miles de euros en 2013. No existen datos presupuestarios del conjunto en la Comunidad, ya que están incluidos en los Servicios Sociales.

El importe de obligaciones reconocidas netas ascendió a 87.835 miles de euros en 2012 y 64.839 miles de euros en 2013. Específicamente las dotaciones presupuestarias para la prestación económica para cuidados en el entorno familiar fue en 2012 de 60.919 miles de euros y de 40.502 miles de euros en 2013, para la prestación económica vinculada al servicio en 2012 fueron 26.916 miles de euros y de 24.337 en 2013. Por lo cual se manifiesta que fueron insuficientes los presupuestos en el ejercicio 2013 para las prestaciones económicas. Vemos que la ejecución presupuestaria del ejercicio 2012 dejó crédito sin ejecutar por valor de 23.165 miles de euros, pero existían PIAs pendientes de aprobar y en fase de propuesta, el Informe lo calcula como mínimo estimado en 16.418 miles de euros, pero no aparecen los datos definitivos.

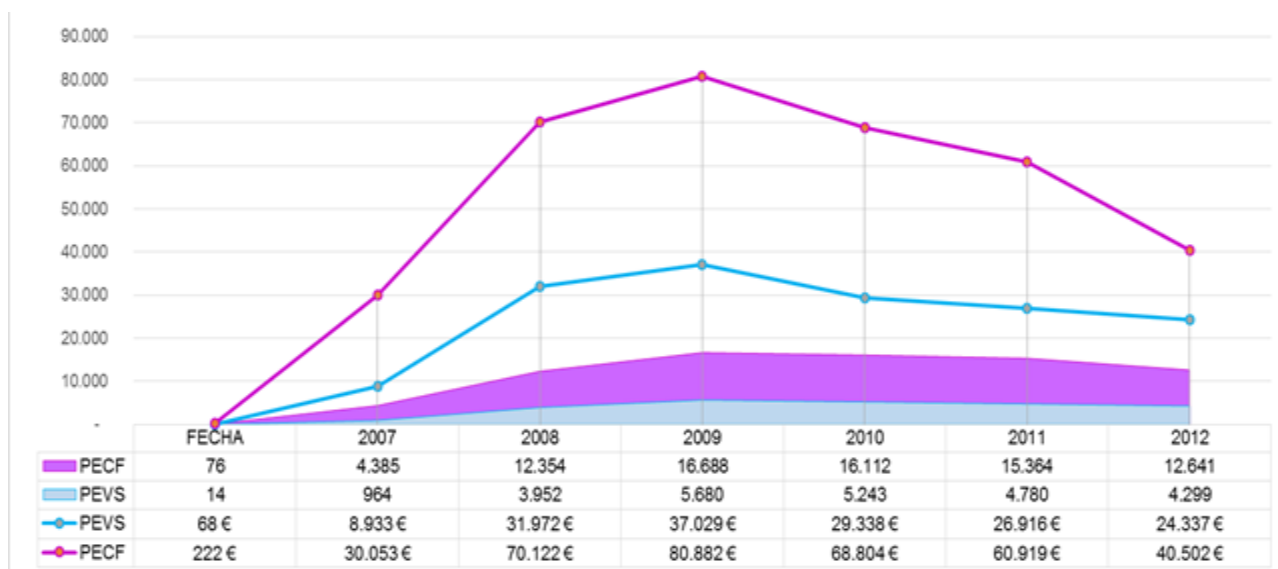
La legislación que afecta a estos presupuestos de 2012 y 2013 establece un plazo máximo de 6 meses para dictar resolución, exceptuando las prestaciones económicas para el entorno familiar que podían ser suspendidas durante 24 meses, y que si superaban estos plazos generaban derechos económicos a los beneficiarios de estas prestaciones como atrasos. Por ello la Cámara de Cuentas de Aragón realizó las estimaciones sobre los efectos económicos de estos atrasos y los cuantificaron en 19 millones al finalizar 2012 y en 25 millones de euros en diciembre de 2013.

Según la Cámara de Cuentas respecto a los cobros: “verifica la falta de identidad entre los cobros indebidos registrados en el programa PRESTA, por importe de 1.085 miles de euros en 2012 y 679 miles de euros en 2013, de los que se recaudan 875 miles de euros en 2012 y 199 miles de euros 2013; frente a los recogidos en contabilidad que únicamente abarcan derechos reconocidos por importe de 830 miles de euros en 2012 y 171 miles de euros en 2013”.

Estos datos nos llevan a pensar en la necesidad de una correcta evaluación del sistema, creando unos presupuestos coherentes y desglosados, analizando el funcionamiento del sistema en nuestra Comunidad Autónoma y sus necesidades, y aumentando medios y presupuestos si son básicos para un correcto funcionamiento.

Con toda esta información vemos lo complicado que resulta adaptar autónomamente la cantidad de modificaciones y derogaciones que ha sufrido la Ley de Dependencia. El sistema de información, la falta de claridad y especificidad de los datos en los presupuestos de los Servicios Sociales, de los cuales sólo hemos obtenido datos de las prestaciones económicas, y en el SISAAD los niveles mínimos y adicionales anuales. Todo esto nos impide hacer un análisis global del funcionamiento más preciso y coherente con los principios de LAPAD.

Grafico 8. Comparativa de importe en relación a los beneficiarios en las prestaciones económicas⁴⁴.



Elaboración propia. Fuente datos: Cámara de Cuentas Aragón.

A pesar de que la Ley 39/2006 establece como excepcionales las prestaciones económicas, sucede lo contrario. Vemos en la tabla que son las más habituales, aunque se han ido reduciendo, pero ello no ha supuesto un incremento suficiente en las prestaciones económicas vinculadas a un servicio. El nivel de usuarios atendidos a partir de 2010 también ha disminuido al igual que el gasto, que ha sido más acentuado, representando casi la mitad del año 2009 al 2012. Los presupuestos en las prestaciones económicas vinculadas a un servicio han disminuido desde 2009, aunque también se

⁴⁴ PECF: beneficiarios de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar. Gasto en prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar.

PEVS: beneficiarios de prestaciones económicas vinculadas a un servicio. Gasto en prestaciones económicas vinculadas a un servicio.

redujeron los beneficiarios, aunque esta reducción parece no equipararse. En conjunto se han reducido notablemente los presupuestos, y también los usuarios pero no al mismo nivel.

De otros servicios no hemos encontrado datos en relación a presupuestos, exceptuando el Convenio con Entidades Locales para la ayuda a domicilio para personas dependientes. Las transferencias de obligaciones reconocidas en el año 2012 son 1.770 miles de euros y 880 en 2013, reduciéndose significativamente. Y en el Decreto 154/2014⁴⁵, de 23 de septiembre, del Gobierno de Aragón autoriza el gasto de gestión a las entidades locales en ayuda a domicilio, en 2014 lo presupuesta en 4.688.006,40 euros, en 2015 en 6.140.534,40 y en 2016 será de 6.140.534,40. Pero dadas las diferencias que presentan y la poca claridad con la que se presenta este servicio en la Comunidad, no vamos a realizar las valoraciones oportunas, ya que en estos últimos datos no se concreta que los servicios sean para dependencia. Tampoco tenemos datos para comparar el gasto sobre ayuda a domicilio y las personas beneficiarias ya que estas prestaciones no aparecen en los datos del SISAAD. El RD 20/2012 supuso especialmente para la ayuda a domicilio una importante reducción de horas de atención en todos los grados.

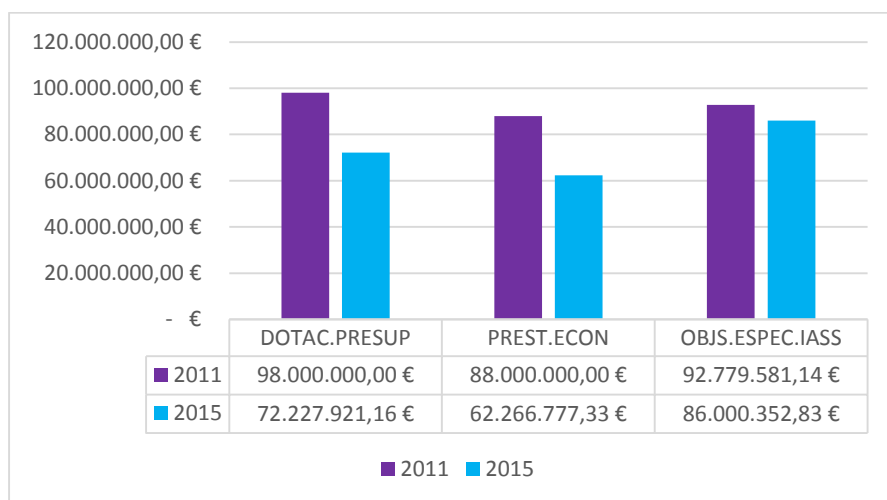
Ahora vamos a analizar los datos comunes existentes en las partes⁴⁶ de los documentos proporcionados por el IASS de 2011 y 2015, específicamente son la Memoria del Programa de Gasto del IASS de 2011 y la Memoria del Anteproyecto de Presupuesto del IASS de 2015.

Comenzaremos con la dotación presupuestaria de 2011 que estaba cofinanciada al 50% con fondos del Plan de Acción a favor de Persona en Situación de Dependencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el cual es superior al de 2015 que no está detallado pero que también tiene menos beneficiarios que en 2011 (los datos de personas beneficiarias con prestaciones del IMSERSO sólo pertenecen a las prestaciones económicas, por ello no las compararemos).

⁴⁵ Decreto 154/2014, de 23 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se autorizan las encomiendas de gestión de la Comunidad Autónoma de Aragón a las Entidades Locales que se adhieran mediante la formalización del correspondiente convenio para la atención de personas en situación de dependencia en el servicio de ayuda a domicilio. Núm. 195 Boletín Oficial de Aragón

⁴⁶No nos han proporcionado los presupuestos completos, sólo unas hojas, por lo que esta es la gráfica que se ha realizado con los datos comunes.

Grafico 9. Comparativa de financiación en Dependencia del año 2011 y 2015⁴⁷.



Elaboración propia. Fuente datos: Memoria del Programa de Gasto Instituto Aragonés de Servicios Sociales 2011 y la Memoria del Anteproyecto de Presupuesto del IASS de 2015.

En cuanto a las transferencias corrientes para las prestaciones económicas, también son bastante inferiores las de 2015, al igual que sus beneficiarios, en enero de 2011 eran 21.550 beneficiarios, y a enero de 2015 son 12.355 beneficiarios. Para cubrir los objetivos específicos⁴⁸ del IASS en esta materia igualmente superan los presupuestos de 2011 a los de 2015.

A pesar de la disminución de los usuarios del SAAD, los presupuestos han disminuido significativamente desde la implantación del mismo, también consecuencia de la regulación normativa. Pero dado que este próximo mes de julio entraran en el sistema las personas dependientes de grado I, el presupuesto parece insuficiente con el coste que se puede prever. También hay que tener en cuenta a las personas que están pendientes de recibir la prestación, en marzo de 2015 son 7.576.

Por lo tanto si tenemos en cuenta los últimos datos de marzo, existirían 24.366 personas con derecho a prestación que deberían recibirla en este periodo, es una cantidad más amplia que la de 2011, que contaba con un mayor presupuesto. Por lo que vemos que estos presupuestos, a pesar de las reformas de disminución de las cuantías, de la limitación de la retroactividad, además de las circunstancias mencionadas, son claramente insuficientes para cubrir las necesidades y los principios del SAAD en el año 2015.

⁴⁷ DOTAC. PRESUP: dotación presupuestaria en Aragón años 2011 y 2015.

PREST ECON: gasto en prestaciones económicas en Aragón años 2011 y 2015.

OBJS.ESPEC.IASS: objetivos específicos sobre Dependencia del Instituto Aragonés de Servicios Sociales en Aragón años 2011 y 2015.

⁴⁸Los objetivos específicos del IASS aparecen en el Anexo II.

5.6 Conclusiones

Si hablamos de los presupuestos en el conjunto de España no contamos con unos datos exactos fiscales del conjunto (por la falta de especificidad y diferencias en los datos) que supone el SAAD. Pero sí que encontramos el ahorro total que prevé el Programa Nacional de Reforma de 2014 gracias a las recientes normativas. El ahorro que estima es de 2.278 miles de euros en el periodo 2012-2013. Específicamente en los Presupuestos Generales 1.115 miles de euros y en las Comunidades Autónomas 592. En 2014 es de 68 miles de euros en los Presupuestos Generales del Estado, y en el de las Comunidades 503 miles de euros.

Además, es difícil identificar en los presupuestos de las Comunidades Autónomas las aplicaciones específicas destinadas a la dependencia, al gestionarse conjuntamente con el resto de los Servicios Sociales que prestan las Comunidades. Por otra parte, no se dispone de datos reales por parte de las Comunidades.

Todo esto se ve reflejado en el Informe de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las CCAA para la adecuada 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. Como hemos citado anteriormente las Comunidades Autónomas carecen de sistemas de contabilidad analítica aplicable a los gastos de dependencia y, en su gran mayoría tampoco han dispuesto los instrumentos contables. Impidiendo certificar con exactitud el importe total de los recursos destinados a la dependencia. En la mayoría de los casos, la información facilitada por las Comunidades sobre el coste de la aplicación de la Ley de dependencia está basado en aproximaciones estimadas. Sucede lo mismo al cuantificar las aportaciones de los beneficiarios en concepto de aportación al coste de los servicios. Para corregir esta situación, el Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, establece la obligación de cada Comunidad Autónoma de acreditar, mediante una certificación anual, su aportación para la financiación del SAAD. Pero de momento todavía no contamos con datos que reflejen las obligaciones de esta normativa.

En definitiva, y sin una documentación completa que nos permita realizar un correcto análisis de la financiación sobre la Ley de Dependencia, con los datos obtenidos podemos hacernos una idea global. Sin ninguna duda el factor que más ha influido en la disminución y los cambios en la financiación ha sido el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, mediante el retraso de la entrada de beneficiarios de grado uno hasta julio de 2015, la disminución de las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, la bajada de las cuantías del nivel mínimo de financiación, la incompatibilidad entre Prestaciones Económicas y Servicios salvo determinadas excepciones, la reducción las intensidades de protección de los servicios para cada grado de dependencia, el aumento del copago...

También lo hemos visto en los porcentajes que representan los diferentes Niveles y las aportaciones que se realizan. La participación del Estado se ha ido reduciendo, ha aumentado la aportación de los usuarios y la mayor carga se ha concentrado en las Comunidades Autónomas, aunque con grandes diferencias entre ellas. Las diferentes normativas en las Comunidades también influyen en la ampliación de estas diferencias en la aplicación del SAAD. En consecuencia no hay igualdad entre los beneficiarios en el conjunto del territorio español, e incluso en las propias Comunidades Autónomas por sus diferentes características a nivel local.

Hemos comprobado con datos el alcance en los presupuestos en estas medidas, han supuesto una rebaja en la calidad del Sistema ya que no garantizan la igualdad de todos los beneficiarios. Pero no podemos ver el alcance real y específico por la falta de información.

La última documentación del IMSERSO de nuestra comunidad nos muestra que somos la comunidad con más beneficiarios pendientes de recibir la prestación, un 31,09%⁴⁹. En Aragón no aparecen los servicios (somos la única Comunidad en la que no aparecen todos estos servicios en los datos del IMSERSO) de teleasistencia, de asistencia a domicilio, de prevención de la dependencia y Promoción Autonomía Personal, y la prestación económica de asistencia personal. A la falta de servicios, se suma la ausencia de datos de los que sí están presentes a nivel local. Vemos la dificultad que nos presentan los últimos datos financieros, ya que los presupuestos resultan insuficientes dado que en el presente año entran los beneficiarios de grado uno y tenemos 7.576 personas pendientes de recibir las prestaciones que les corresponden.

6. FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD)

En este apartado vamos a realizar una breve descripción del funcionamiento del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia (SAAD). En primer lugar realizaremos una evaluación de la evolución de los datos de las solicitudes, dictámenes y beneficiarios existentes de en España y Aragón a través datos del IMSERSO. Después veremos el cambio del baremo y la situación actual de los grados, para comprender mejor el posterior análisis del procedimiento del reconocimiento del grado y el Programa Individual de Atención, mediante el Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas (nº 1035) y el Informe de Fiscalización del Instituto Aragonés de Servicios Sociales de los ejercicios 2012 y 2013. Así podremos ver si a lo largo de estos años se cumplen los objetivos de las

⁴⁹ Fuente: IMSERSO. Análisis por CCAA de las personas beneficiarias y pendientes de concesión de prestación a 31 de marzo de 2015.

prestaciones económicas y los servicios⁵⁰ y los principios⁵¹ que aparecen en la Ley, y cómo ha ido evolucionando el SAAD desde su implantación.

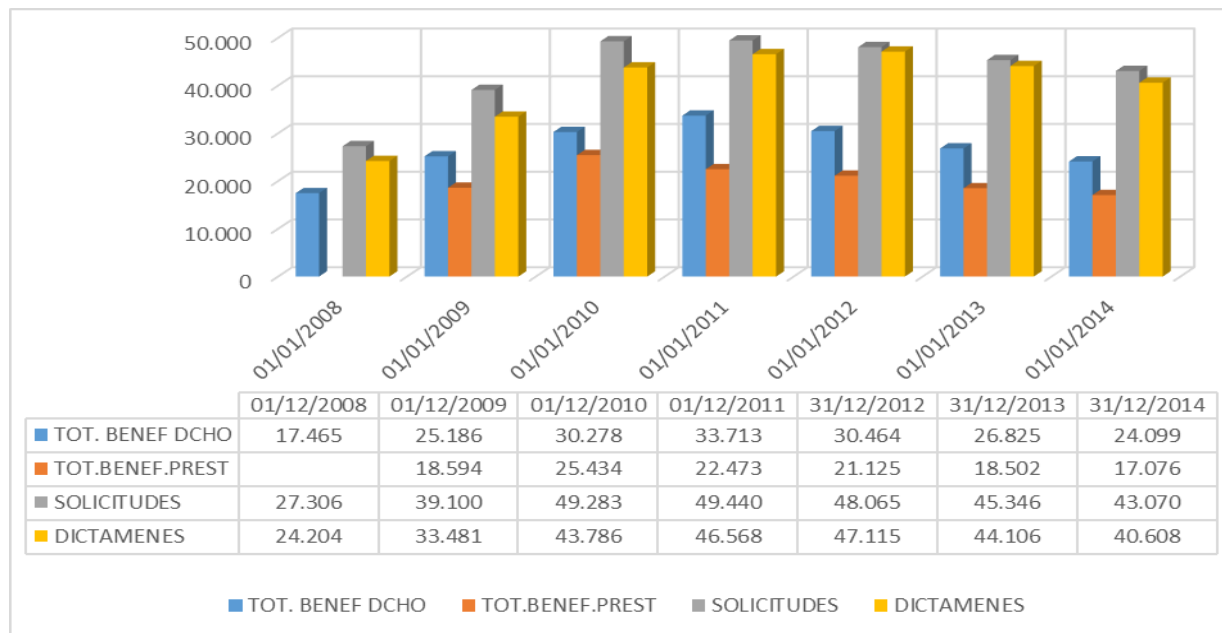
En primer lugar vamos a presentar los principales principios que aparecen en la Ley de Dependencia para situarnos, y más adelante describiremos los objetivos de las prestaciones. Vilá resume los principios de la Ley en:

- a) derecho subjetivo de la ciudadanía; b) nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado; c) doble objetivo: la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia; d) igualdad y universalidad; e) prestaciones del Sistema para la Atención a la Dependencia incardinadas en el ámbito de los servicios sociales; f) gestión mixta público privada; g) cooperación interadministrativa a través del Consejo Territorial del SAAD; h) prioridad por los servicios sobre las prestaciones económicas; i) financiación mixta (2013: 3).

6.1 Solicitudes, dictámenes y beneficiarios.

En este apartado vamos a ver la evolución en relación a las solicitudes, los dictámenes y beneficiarios en Aragón y en España, y para completarlo veremos los últimos datos del mes de abril de 2015 sobre los beneficiarios con derecho que no reciben prestación, el denominado “limbo” de la dependencia.

Gráfica 10. Evolución de solicitudes, dictámenes y beneficiarios en Aragón. Periodo 2008-2014.



Elaboración propia. Fuente de datos: IMSERSO.

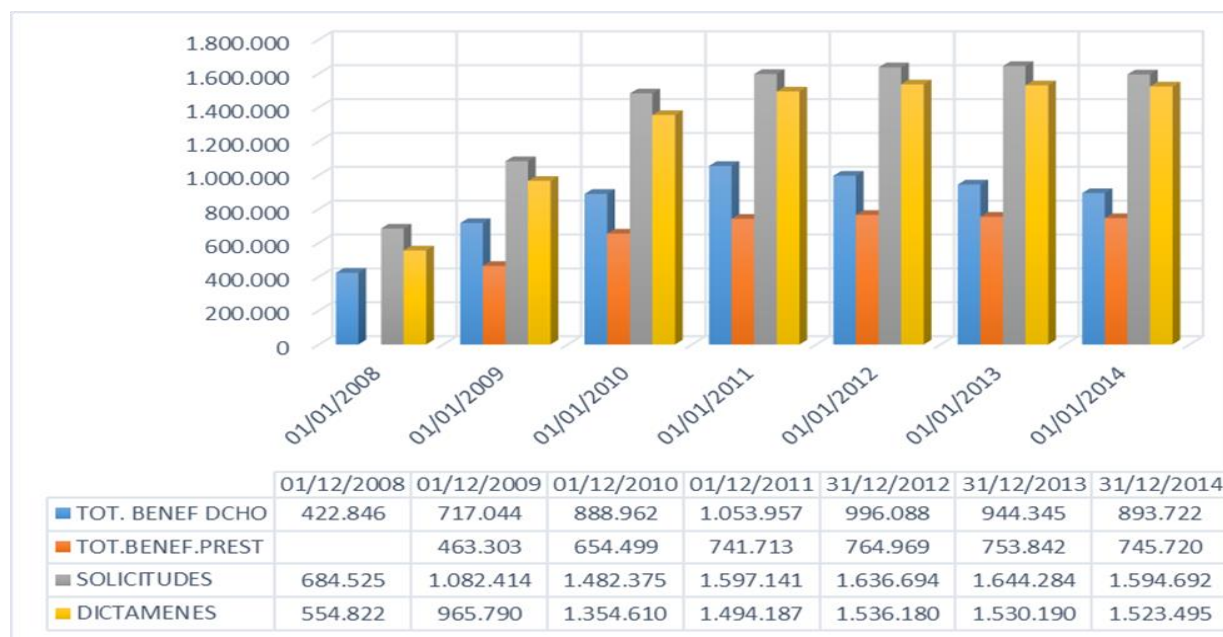
⁵⁰Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Capítulo II. Artículo 13.

⁵¹Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Artículo 3. Aparecen enumerados en el Anexo II, 2.1.

Las solicitudes en Aragón, al inicio sufrieron un rápido crecimiento, para estancarse en 2010 y disminuir paulatinamente hasta 2014, los dictámenes como es coherente han ido a la par en este proceso. Pero podemos decir que en estos últimos años se han equiparado más en relación a las solicitudes realizadas, dato positivo, si no fuera por el significativo número de personas con derecho a recibir prestaciones y servicios que no los disfrutan. Destaca la evolución de las personas con derecho, ya que en 2014 la cifra es menor que al inicio, en 2009, teniendo en cuenta que el número de solicitudes actual es bastante superior. Este descenso coincide con la entrada en vigor del Real Decreto 20/2012, de 13 de julio. Por último vemos que los beneficiarios con derecho que reciben prestaciones alcanzan su mayor distancia en relación a los que no las reciben en 2012, y comienza a reducirse en 2010 con 8.358 personas menos en 2014. Como vemos para esta Comunidad Autónoma el balance es negativo dada la reducción, y la distancia entre dictámenes, el total de los beneficiarios con derecho y los que están pendientes de recibir la prestación. Somos de las Comunidades que obtienen peores resultados a lo largo de la puesta en marcha de la Ley de dependencia en este ámbito.

Los datos del conjunto de España son los que vamos a ver en la próxima gráfica.

Gráfica 11. Evolución de solicitudes, dictámenes y beneficiarios en España. Periodo 2008-2014.



Elaboración propia. Fuente de datos: IMSERSO.

En el país las solicitudes han ido ascendiendo de forma continuada a diferencia de Aragón, pero en 2014 han comenzado a descender, como es coherente dado el año que se comenzó a implantar. Como hemos visto en los datos demográficos, la previsión es que las solicitudes continúen a un ritmo sostenido por el envejecimiento poblacional. La diferencia entre solicitudes y dictámenes se ha

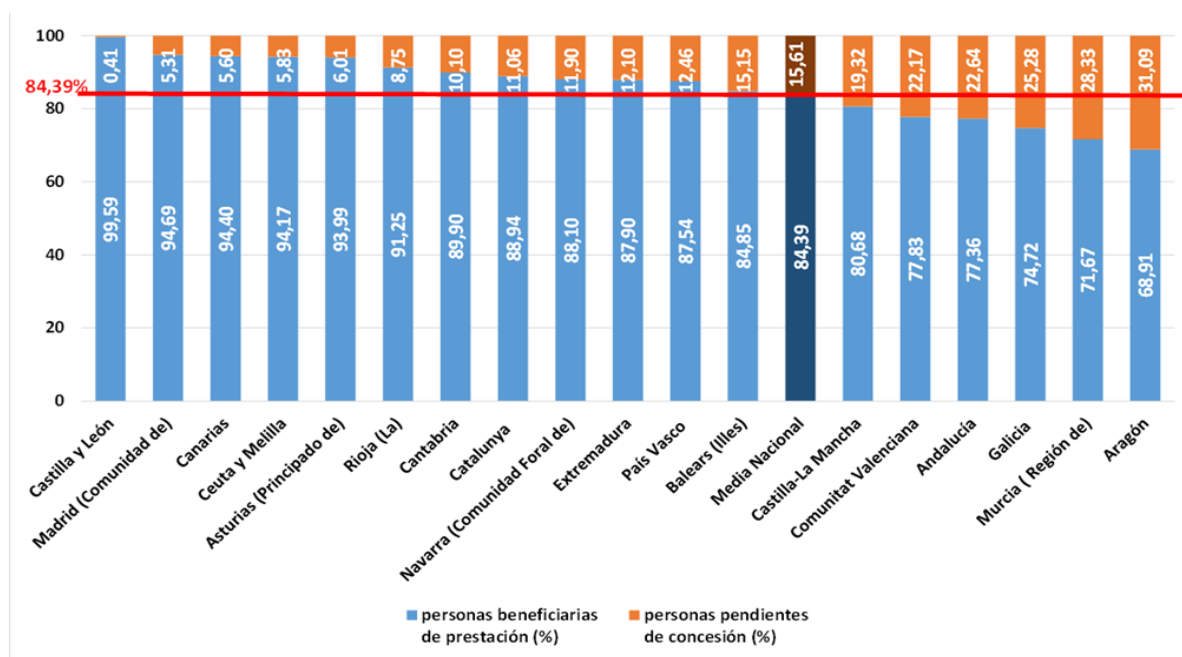
mantenido similar a lo largo de su desarrollo, incluso en 2014 ha disminuido. Sin embargo, las personas con derecho a prestación aumentaron hasta 2011, sufriendo la su mayor caída en 2014, volviendo casi a alcanzar el número de beneficiarios que había en 2010. El total de beneficiarios que reciben prestación han ido incrementándose paulatinamente hasta 2012, para comenzar su reducción los siguientes años. Como parte positiva la diferencia entre usuarios con derecho y los que reciben prestación se ha atenuado, aunque en ambas vemos que hay un ligero estancamiento desde 2011.

Las CCAA deben introducir mensualmente la información que requiere el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD), como acordó el Consejo Territorial en su reunión de 10 de julio de 2012. A pesar de esto Informe de Fiscalización (nº1035) constata que hay excesivas demoras de las Comunidades en el registro de expedientes nuevos, de los datos, y la actualización de los mismos. En el primer cuatrimestre de 2013 hubo 67.468 solicitudes, con un plazo medio de 168 días desde la fecha de registro de la solicitud, siendo sólo siete CCAA las que los registran en un plazo inferior a un mes, y de ellas seis usan el sistema de gestión SISAAD. Cabe recalcar que los datos mensuales del IMSERSO no recogen la información recopilada a lo largo de los años, si no los datos actuales. Los datos del conjunto del país son más favorables que en nuestra Comunidad, aunque también muestran el debilitamiento que ha sufrido el Sistema después de las sucesivas reformas que han afectado a todos los ámbitos.

Para mostrar mejor la situación en la que se encuentra Aragón⁵² en la actualidad, vamos a ver los últimos datos por Comunidades Autónomas del mes de marzo de 2015 en relación a las personas beneficiarias. Acumulamos tres meses obteniendo los peores datos del conjunto de España en los porcentajes de personas que están pendientes de recibir la prestación que tienen concedida, duplicando la media española.

⁵² En el Anexo III, 3.3 la última tabla muestra la evolución de Aragón y España en las personas pendientes de recibir prestaciones.

Gráfica 12. Análisis por CCAA de personas beneficiarias y pendientes de concesión de prestación a 31 de marzo de 2015.



Fuente de datos: IMSERSO.

6.2 El baremo y el grado

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (LPAPAD), como hemos visto regula las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia. Lo hace mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia (SAAD) en el que colaboran todas las administraciones públicas.

Para determinar el grado de dependencia el Consejo Territorial del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, estableció en 2011 un baremo común para todo el territorio nacional. El baremo⁵³ clasifica las situaciones de dependencia en tres grados. En el inicio, cada grado de dependencia se dividía en dos niveles dependiendo de la autonomía de las personas y de la intensidad de los cuidados que requería la persona. El acuerdo del Consejo Territorial de 10 de julio de 2012, hace desaparecer

⁵³Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

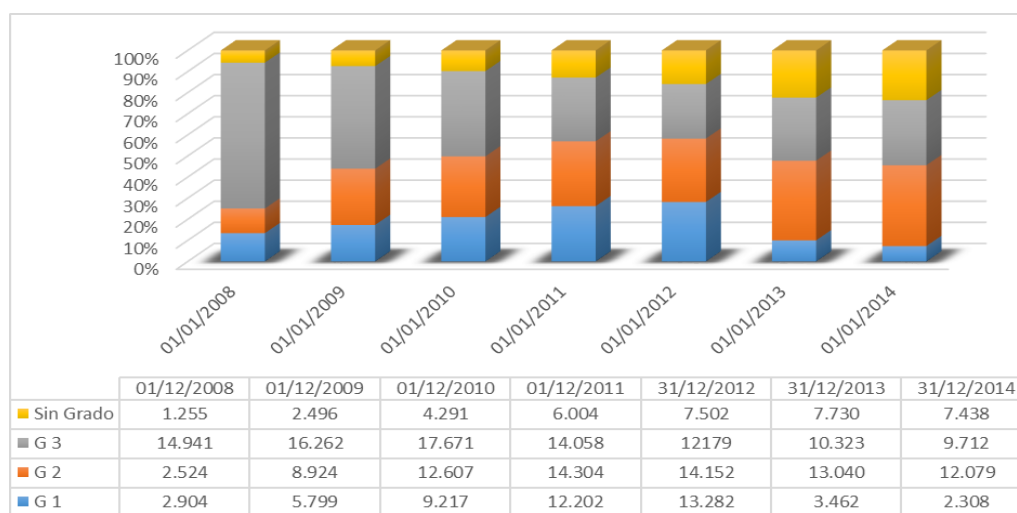
los niveles y se verá reflejado en el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio. El calendario⁵⁴ de aplicación de la Ley ha terminado retrasando hasta julio de 2015 a los dependientes de grado I.

La situación de dependencia se clasifica en la actualidad⁵⁵ en los siguientes grados:

1. 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.
2. 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.
3. 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.

A continuación vamos a ver los datos de desde 2008 hasta 2014 en la evolución de la valoración en los diferentes grados existentes en Aragón y en España.

Gráfico 13. Evolución grados en Aragón de 2008 a 2014.



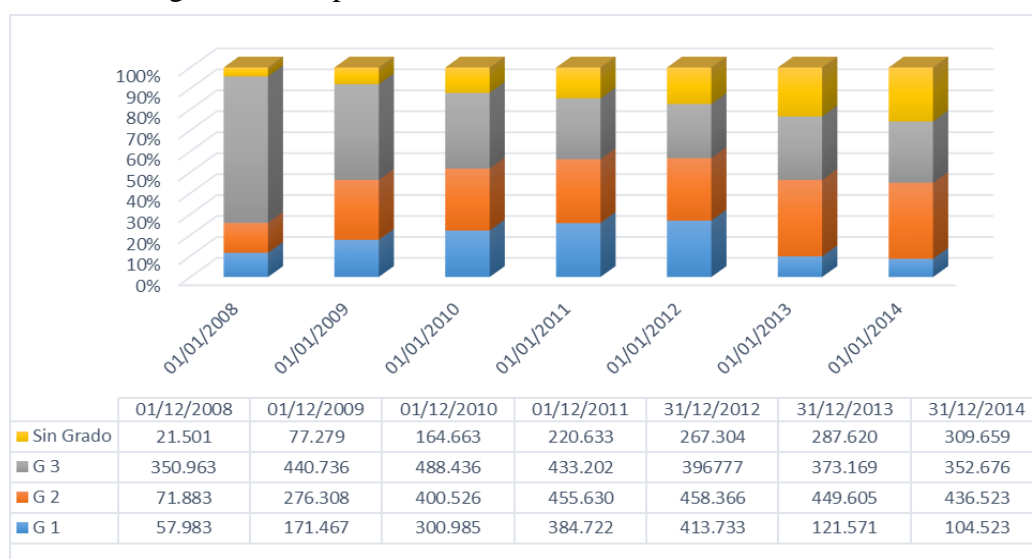
Elaboración propia. Fuente de datos: IMSERSO

⁵⁴ Modificación del calendario: en 2007 valorados en el grado III, en 2008 y 2009 valorados en el grado II nivel 2, en 2009 y 2010 valorados en el Grado II nivel 1, en 2011 valorados en el Grado I nivel 2, en 2013 los que quedaban de Grado I nivel 2, y en julio de 2015 valorados en el Grado I nivel 1.

⁵⁵La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia. Capítulo III. Artículo 26.

Comenzaremos por analizar el grado III, en los tres primeros años representaba un mayor porcentaje entre los dependientes para comenzar a disminuir a partir de 2011, que es cuando se aprueba el nuevo baremo de valoración. Esto se puede explicar ya que se priorizó la atención a las personas con un nivel más alto de dependencia como constaba en el calendario⁵⁶, que comenzaba con las valoraciones de grado III el primer año, para continuar con el resto de grados y niveles. Aunque también puede haber influido el cambio del baremo de valoración, y la supresión de los niveles en 2012. El grado II de dependencia tiene una tendencia ascendente hasta el año 2012, aunque se reduce continúa representando el mayor porcentaje de las personas dependientes. En cuanto al grado I también se observa una tendencia descendente a partir de 2012 provocada por cambios en el calendario y el retraso hasta 2015.

Gráfico 14. Evolución grados en España, de 2008 a 2014.



Elaboración propia. Fuente de datos: IMSERSO

Según la evolución en los siete años que aparecen en la tabla, los dictámenes de Grado III han ido perdiendo usuarios. Aunque el porcentaje es mayor que en Aragón y está más equiparado al grado II que en nuestra Comunidad. Como hemos nombrado en los datos anteriores, esto se explica por la prioridad de las personas que poseían un mayor nivel de dependencia en el calendario. Tal cual muestran de las estadísticas del IMSERSO la evolución en los perfiles de este grado, son mayoritarios los beneficiarios de edades más avanzadas y suponen un mayor porcentaje las mujeres hasta el año actual, 2015. Mientras que siguen una evolución ascendente los dictámenes de los dos grados más bajos hasta 2012, de los cuales se incorporará el grado I según el calendario el próximo mes de julio. En ambas gráficas se visualiza el aumento de las personas sin calificación de grado. Esta evolución

⁵⁶ Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Artículo 3. También incluido en el calendario de aplicación.

en los diferentes grados se debe según la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales (2014) a los cambios en el baremo han endureciendo las condiciones, la mayor fragilidad de estas personas dependientes que suponen más bajas al Sistema, y las revisiones de grado que lo reducen.

6.3 El procedimiento de reconocimiento del grado y el Programa Individual de Atención (PIA)⁵⁷.

Los Servicios Sociales son los encargados de llevar a cabo el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones que generen. El Programa Individual de Atención determina la intervención que debe de adaptarse a las necesidades del beneficiario. En la resolución constan los servicios y prestaciones económicas que aparecen en la legislación para su grado de dependencia. Para ver el proceso de tramitación, y cómo ha evolucionado veremos los datos del último Informe del Tribunal de Cuentas publicado en 2014⁵⁸ y el Informe de Fiscalización de los Servicios Sociales de los ejercicios 2012 y 2013 de Aragón.

Ahora vamos a resumir el procedimiento para el reconocimiento del grado de dependencia. En primer lugar se registra la entrada de la solicitud y se remite a la Dirección Provincial del Instituto Aragonés de Servicios Sociales (IASS) y se informa al solicitante de su recepción. Después se traslada al Coordinador Equipo Provincial de Evaluación. Posteriormente el trabajador social del equipo de valoraciones visita al usuario y cumplimentan Instrumento de Valoración de la Dependencia (IVD) para determinar capacidad para desarrollar las actividades básicas de la vida diaria (ABVD) con el Baremo de Valoración de la Dependencia. Por último el Coordinador del Equipo Provincial supervisa el informe y la Comisión de Valoración de la dependencia emite dictamen.

Una vez realizado este trámite, continúa para que se apruebe el Programa Individualizado de Atención (PIA). Se recibe la resolución de grado de dependencia en la Sección de Programas del IASS y se traslada a los Servicios Sociales de Base o a los Centros Municipales de Servicios Sociales para que se realice el PIA. Para ello el trabajador social visita a la persona dependiente para elaborarlo. Cuando se haya realizado deberán remitir el Informe Social, PIA y el Trámite de Consulta a la Dirección Provincial del IASS. El equipo técnico analizará y estudiará la documentación para después grabar la propuesta del PIA en el Programa PRESTA. Ahora se enviará la propuesta para su fiscalización y

⁵⁷Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Capítulo IV. Artículo 29.

⁵⁸ Informe de Fiscalización (nº1.035) sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las CCAA para la adecuada 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

finalmente lo aprobará del el Director Provincial y lo notificará a la persona dependiente. También pueden darse procesos de revisión realizando los mismos trámites. Para concluir es necesaria la remisión a la Subdirección de Prestaciones y que se incluya en la nómina al nuevo usuario.

El Informe de Fiscalización de los Servicios Sociales de Aragón divide los plazos de tramitación en sus distintas fases⁵⁹ con información detallada, pero vamos a mostrar los plazos totales de tramitación desde el año 2007 al 2013.

Tabla 5. Plazo medio del proceso de tramitación. Periodo 2007-2013.

Ejercicio de la resolución definitiva	Plazo medio de tramitación
2007	126
2008	365
2009	417
2010	348
2011	352
2012	473
2013	531

Fuente datos: Cámara de Cuentas Aragón

La tabla nos muestra que los plazos de tramitación podrían dividirse en tres periodos, al inicio de 2007 a 2009 en el que el plazo de tramitación sufre un rápido ascenso. El periodo 2010 y 2011 en el que el plazo desciende, y los últimos años en el que los días aumentan de forma destacada, suponiendo un gran número de expedientes pendientes de resolución. En concreto al finalizar el ejercicio 2013 se encontraban pendientes de resolver 10.887 expedientes con una antigüedad media de 862 días.

Es necesario especificar que el Real Decreto 20/2012 de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, modificó los plazos de resolución. En la actualidad derecho de acceso a las prestaciones se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o de seis meses desde la presentación (182 días), y los de prestación económica por cuidados en el entorno han ampliado el plazo a 2 años (912 días). Así en el primer caso no se cumplen los plazos en Aragón y en el segundo sí. En cuanto a los efectos retroactivos de las prestaciones económicas podrían ser aplazadas y periodificarlos en pagos anuales con un plazo máximo de 8 años.

⁵⁹ Esta información detallada aparece en el anexo III. 3.2.

El Informe de Fiscalización de los Servicios Sociales de los ejercicios 2012 y 2013 de Aragón en sus conclusiones determina:

Los porcentajes de resoluciones dictadas en programas individualizados de atención en relación al otorgamiento de plazas de servicio de residencia y centros de día concertados, han minorado desde unos porcentajes del 100% en los ejercicios anteriores, a un 64% en 2012 y un 60% en el ejercicio 2013 respecto a cada uno de los servicios citados. La administración ha optado por conceder plazas en los citados centros sin emitir la resolución de aprobación del programa individualizado de atención que determine dicho recurso como idóneo y conceda la plaza en dicho centro, obviando el procedimiento ordinario para el reconocimiento del citado servicio de dependencia y consiguientes reconocimientos de atrasos que también podrían suponer. En tal sentido en octubre de 2014, hay 680 expedientes en esta situación, que habían devengado atrasos por un importe aproximado de 2.436 miles de euros (2015: p. 10).

La Cámara de Cuentas (2015, p.10) estimó de los efectos económicos de los atrasos podrían tener, cuantificándolos en 19 millones de euros en 2012 y 25 millones de euros en 2013, como ya comentamos en el apartado de financiación. Esto puede tener un efecto devastador en los próximos presupuestos para la Ley de Dependencia en Aragón, los cuales desconocemos, ya que, como aparece también en el apartado de financiación solo aparecen especificadas las prestaciones económicas por cuidado familiar, las prestaciones económicas vinculadas a un servicio, el servicio residencial, y los centros de día y noche. Con esta información vemos que hay plazos que se incumplen y que se ofrecen servicios sin seguir el procedimiento, que están afectando no solo al ámbito económico sino a los principios que aparecen en la Ley de Dependencia. En concreto sería el incumplimiento de principios en cuanto a la igualdad, la equidad, la calidad y la sostenibilidad del sistema en Aragón.

Si hablamos del conjunto de España el Informe del Tribunal de Cuentas⁶⁰ (2014) muestra que igualmente se producen atrasos en las resoluciones de reconocimiento de la prestación, el plazo medio de 2011 a abril de 2013 fueron 219 días. Aunque ha mejorado respecto al periodo anterior de 2007 a 2010 que fueron 262 días de media, algunas Comunidades como Aragón tuvieron una media de 300 días. Otra cuestión muy importante que pone en relieve las desigualdades entre las Comunidades Autónomas son los diferentes modelos de gestión, ya que algunos no hacen efectivo el reconocimiento hasta que reciben la prestación o el servicio, y otras lo hacen cuando se reconoce el derecho aunque no sea efectivo. En el caso de nuestra comunidad junto a otras han manifestado que los retrasos se deben principalmente a las limitaciones presupuestarias.

⁶⁰ Todos los datos aparecen en la tabla 12 sobre tiempos medios de tramitación en España en el Anexo III, 3.2.

Otro aspecto que influye negativamente en el desarrollo de la Ley de Dependencia según el Informe son los retrasos en la actualización y registro de datos en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Sisaad), porque no se puede realizar el cálculo presupuestario (nivel mínimo) y se producen cruces de datos. Además también existen numerosas diferencias entre los expedientes y los datos registrados en el Sistema.

Así pues también podemos confirmar en este apartado, que a pesar de las mejoras que se han ido produciendo en la disminución de los plazos, no se cumple el derecho subjetivo ni se asegura la igualdad de las personas beneficiarias de las diferentes Comunidades Autónomas.

6.4 Las prestaciones económicas y los servicios

El sistema de prestaciones se encuentra en el catálogo de servicios de la Ley de Dependencia⁶¹. A cada grado de dependencia le corresponden unos servicios determinados, pero varía la intensidad de la protección. Cada Autonomía tiene competencia en la planificación, organización y gestión de los servicios sociales, por lo que pueden ampliar la oferta asistencial. Los objetivos de las prestaciones de dependencia⁶² deben orientarse a mejorar calidad de vida y autonomía personal, en igualdad de oportunidades. Para visualizar si se cumplen los dos objetivos de las prestaciones que aparecen en la normativa los concretaremos, son: facilitar una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que desee y sea posible, y 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 servicios en la Ley de dependencia tienen carácter prioritario, pero si no es posible se conceden prestaciones económicas de carácter personal vinculadas a la adquisición de un servicio. Se dividen en servicios y prestaciones económicas según establece la legislación, y están divididos para los grados III y II, y el grado I.

⁶¹Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

⁶²La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia. Capítulo II. Artículo 13.

Tabla 6. Servicios y prestaciones económicas según el grado.

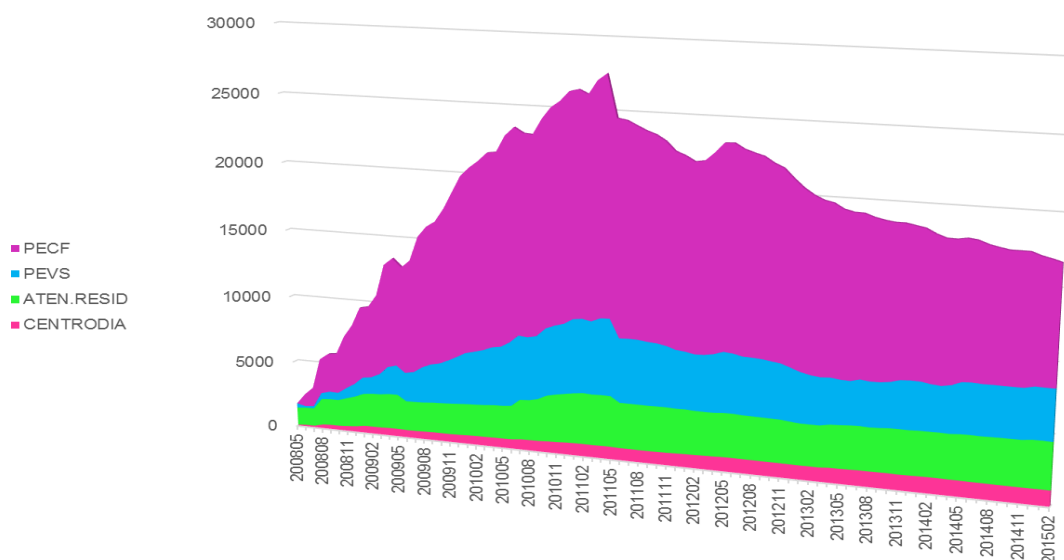
Grados III y II	Servicios	-Prevención de la dependencia. -Promoción de la autonomía personal. -Teleasistencia. -Ayuda a domicilio. -Centro de Día. -Centro de Noche. -Atención residencial.
	Servicios a través de prestaciones económicas	-Prestación económica de asistencia personal. -Prestación económica vinculada, en consonancia con los servicios previstos en el primer apartado. -Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores.
Grado I	Servicios	-Prevención de la dependencia. -Promoción de la autonomía personal. -Teleasistencia -Ayuda a domicilio. -Centro de Día. -Centro de Noche.
	Servicios a través de prestaciones económicas	-Prestación económica de asistencia personal. -Prestación económica vinculada, en consonancia con los servicios previstos en el primer apartado. -Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores.

Elaboración propia. Fuente de datos: Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

A continuación vamos a ver la evolución de los servicios y prestaciones económicas que existen en Aragón desde 2008 hasta febrero de 2015 con datos cuatrimestrales. En esta tabla no están incluidos los servicios de prevención de la dependencia y la promoción de la Autonomía personal, teleasistencia, ayuda a domicilio, y las prestaciones económicas de asistencia personal, ya que no existen datos oficiales sobre ellos en Aragón⁶³.

⁶³En la Memoria del IASS de 2013 aparecen datos de servicios pero sin especificar que pertenezcan al SAAD.

Grafico 12. Evolución en prestaciones y servicios en Aragón. Periodo 2008-2015⁶⁴.



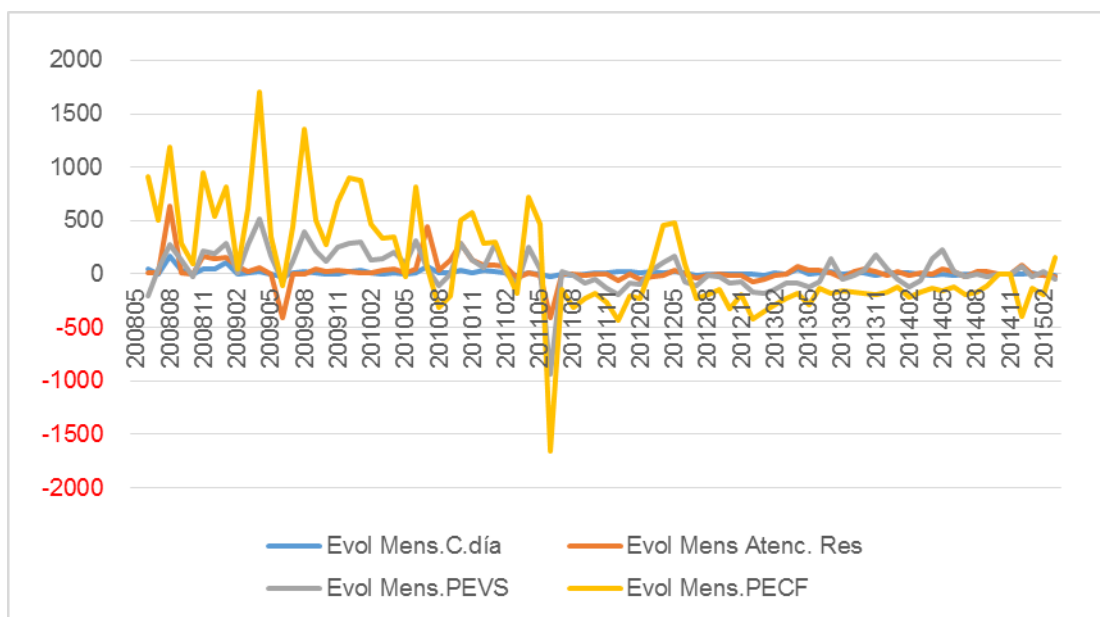
Elaboración propia. Fuente de datos: IMSERSO

Vemos que las prestaciones económicas por cuidados en el entorno han sido y continúan siendo las mayoritarias en nuestra comunidad, aunque desde 2011 comienzan a descender, en 2014 es bastante significativa esa reducción. Esta evolución de la prestación económica por cuidados en el entorno no se ha traducido en un aumento de los servicios o en las prestaciones económicas vinculadas a un servicio como sería coherente. Las prestaciones económicas vinculadas a un servicio empezaron a aminorar en 2012, y se han ido manteniendo en niveles similares. A pesar de la disminución de usuarios sigue sin igualarse el descenso de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno con los servicios o prestaciones económicas vinculadas a un servicio. Aunque también deberíamos tener en cuenta los beneficiarios que no están recibiendo prestación y la tienen concedida, ya que Aragón es una de las comunidades que tiene porcentajes más altos en esta situación, como veremos a continuación. La atención residencial ha ido aumentando ligeramente para mantenerse en cifras similares desde 2011 y ha ido equiparándose a las prestaciones económicas vinculadas a un servicio. Los centros de día y noche son el servicio con menos beneficiarios y desde 2012 se mantienen con pocas variaciones significativas.

La evolución de la variación de las prestaciones y servicios en Aragón se ve más claramente en la siguiente gráfica.

⁶⁴ PECF: Prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar.
 PEVS: Prestaciones económicas vinculadas a un servicio.
 ATEN.RESID: Atención residencial.
 CENTRODIA: Centros de día y noche.

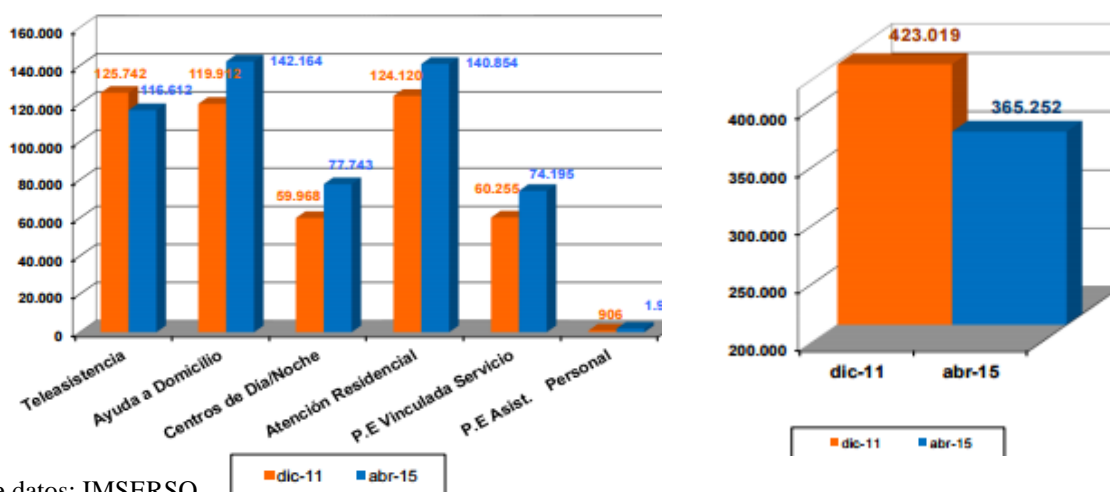
Gráfico 13. Variación de las prestaciones y servicios en Aragón. Periodo 2008-2015.



Elaboración propia. Fuente de datos: IMSERSO

A continuación vamos a ver la evolución de servicios y prestaciones en España de 2011 a 2015.

Gráfica 14. Comparativa de servicios y prestaciones en España. Periodo 2011-2015.



Fuente de datos: IMSERSO

Vemos que todos los servicios, exceptuando la teleasistencia han aumentado respecto a 2011 un 6,65%, que es el mismo porcentaje de la disminución de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar. Por lo tanto, en el conjunto de España si se ha equiparado la disminución de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar con el resto, desde la perspectiva de la unificación⁶⁵ de todos los servicios. Los que más usuarios atienden son los servicios de ayuda a

⁶⁵Han incluido en estos gráficos las prestaciones económicas vinculadas a un servicio y prestaciones económicas de asistencia personal en servicios. Anexo III, 3.3 evolución de prestaciones económicas y servicios en España de 2011 a 2014.

domicilio y de atención residencial, destacando el mínimo desarrollo de las prestaciones económicas de asistencia personal, sobre todo teniendo en cuenta que se han ampliado a todos los grados con las últimas modificaciones legales. Suponemos que la razón por la que separan las prestaciones económicas de prestaciones vinculadas a un servicio y asistencia social, de las de cuidados en el entorno familiar, son por el cambio de su consideración en la Ley 20/2012 como prestaciones de servicios. Aunque este hecho necesitaría matizarse, ya que siguen siendo prestaciones económicas, y estos datos se muestran en las estadísticas oficiales del IMSERSO.

El Dictamen del Observatorio de la Ley de la Dependencia en 2014⁶⁶ destacaba que de junio 2013 a mayo 2014 existían ya 15.846 atenciones menos en prestaciones económicas por cuidados, teleasistencia y ayuda a domicilio. Los cifras del IMSERSO muestran que número de personas beneficiarias se sitúa en las 743.131 beneficiarios, 4.544 más que en 2011, pero como hemos visto las prestaciones y servicios se mantienen. En estas informaciones puede influir la incompatibilidad de prestaciones económicas y servicios excepto determinados casos que introdujo la normativa en 2012.

7. CONCLUSIONES

Con toda la información recopilada a lo largo de los apartados podemos ver claramente la evolución de la Ley de Dependencia desde su implantación. A pesar de diversas deficiencias en el funcionamiento que hemos podido constatar, hay varias que han intentado subsanarse mediante nueva normativa. Esta es una Ley positiva, que ha supuesto un gran paso respecto a los derechos y la visibilidad de las personas en situación de dependencia, en las políticas sociales y el fortalecimiento del Estado de Bienestar. Acto seguido vamos a detallar las conclusiones a las que hemos llegado después de estudiar la evolución de la implantación del sistema.

En primer lugar se hace evidente que el cambio demográfico que ya comenzó años atrás, va a continuar por la misma senda, y va a seguir acentuándose en España, y de forma más acusada en Aragón. En nuestra comunidad factores como la dispersión, el desequilibrio territorial, y la accesibilidad son factores en los que hay que incidir especialmente para igualar el acceso a los servicios de todos los beneficiarios. Con los datos que nos muestran las estadísticas y previsiones hemos de ser conscientes de la necesidad de consolidar el Sistema, desarrollando los servicios e infraestructuras, ya que la oferta actual es insuficiente, y es necesario continuar desarrollando políticas sociales coherentes no sólo con el objetivo del “ahorro”. Por lo tanto vemos que a lo largo

⁶⁶ En el anexo 3.2 encontramos una gráfica en la que se observan los datos de las prestaciones y servicios en España de 2011 a 2014.

de este periodo no se ha conseguido garantizar el principio de igualdad efectiva y no discriminación de forma integral e integrada, ya que no todos los ciudadanos tienen acceso en las mismas condiciones a las prestaciones y servicios porque depende del territorio en el que se encuentren, incluso dentro de las mismas Comunidades Autónomas.

En el ámbito legal hemos comprobado la cantidad de modificaciones y derogaciones que se han producido en el periodo de vigencia, aunque nos hayamos centrado en la más actual, ya que es la que ha introducido cambios más significativos. Tomamos como referencia el Real Decreto 20/2012, porque desde nuestro punto de vista y el de los expertos en el tema, es el que se ha encargado especialmente de reducir los derechos de las personas en situación de dependencia. Esto se ha ido consiguiendo reduciendo las cuantías, rebajando las intensidades de protección, aumentando el copago, contrayendo los derechos que genera la retroactividad, retrasando el calendario, con la incompatibilidad de determinadas prestaciones y anulando el pago de la Seguridad Social a los cuidadores. Estos hechos como demuestran las estadísticas han influido en la calidad del Sistema y por tanto en este colectivo tan vulnerable. En Aragón la normativa debería continuar adaptándose, y armonizar y homogeneizar unos mínimos básicos en los servicios. Estas medidas no han facilitado la equidad, ni se han desarrollado suficientes medidas adecuadas en la prevención y promoción de la autonomía personal, básicas teniendo en cuenta las características demográficas. Las diferentes competencias del Estado y las Comunidades no han facilitado adecuadamente la permanencia de las personas en situación de dependencia en su entorno ya sea por los procedimientos o la accesibilidad a los servicios.

Los presupuestos del Estado y de nuestra Comunidad se han ido minorando en esta segunda etapa ahorrando millones de euros para ambos. El Estado ha reducido sus aportaciones y ha aumentado las de las Comunidades y las de los usuarios. Ha establecido unos mínimos legales que ha rebajado en comparación con la situación anterior, como en las prestaciones económicas y servicios, el baremo y el copago. Y las Comunidades Autónomas han debido adaptarse a pesar de las diferencias territoriales existentes en España. Hay que destacar la falta de transparencia en el coste total y detallado de la Ley de Dependencia a nivel nacional. El caso de Aragón es especialmente significativo, ya que los únicos datos financieros pertenecen a las prestaciones económicas. Al igual pasa con la participación económica de los usuarios, cuyos datos no aparecen o son aproximaciones.

Aragón destaca en el número de personas pendientes de recibir la prestación que tienen concedida, en la ausencia de datos de servicios y las personas que atienden en ellos, en la falta de transparencia y especificidad en los presupuestos, y por consiguiente en las cantidades que abonan los usuarios, el

copago. Parte de estos hechos han provocado diversos atrasos con las personas dependientes que están desprotegidas al no recibir las prestaciones y servicios. Este hecho le supondrá a la Administración miles de euros, que afectará a las futuras partidas presupuestarias y por lo tanto a la calidad de los servicios. Esto continúa ocurriendo, a pesar de que el Real Decreto 20/2012 ampliara plazos de la retroactividad.

Si hablamos del principio de cooperación interadministrativa, vemos que de momento no es efectiva por la falta de datos, la diversidad de sistemas que se utilizan y las diferencias en los procedimientos que existen entre las Comunidades Autónomas. Lo que provoca de nuevo ineficiencia y desigualdades, que afectan a la sostenibilidad del Sistema a pesar de su potencialidad, especialmente en el empleo.

Se han reducido los grados de mayor nivel, los beneficiarios con derecho a prestaciones, y los que están pendientes de recibirla (a nivel español se han ido reduciendo aunque los motivos también lo demuestra el Observatorio como hemos mencionado). Las prestaciones económicas en Aragón siguen siendo más numerosas que los servicios, y en España aún deberían reducirse más y aumentar las prestaciones de servicios en ambos casos. También se constata que el tiempo de tramitación de los procedimientos ha aumentado significativamente en el caso de Aragón, ya sea por falta de personal, como por la falta de presupuesto para poder facilitar los servicios y prestaciones. En el conjunto del país esta la media de tiempo se ha reducido ligeramente, exceptuando algunas Comunidades Autónomas. El registro de esta información en el Sissad no se produce como dicta la normativa, e incluso como aparece en el informe del Tribunal de Cuentas (nº 1035) no se introduce la documentación con los mismos criterios, provocando que los datos estadísticos no sean fieles a la realidad.

Vemos por tanto que no se cumplen varios de los principios que aparecen en la normativa, y de forma continuada en los diferentes aspectos. Destacaremos de nuevo, que lo que ha determinado principalmente la evolución ha sido la normativa y las importantes diferencias entre las Comunidades Autónomas. A pesar de todo, como parte positiva existe un intento de unificación de la abundante normativa, que se ha comenzado a realizar en los últimos años, y se han ampliado las prestaciones económicas de asistencia personal a todos los grados, aunque su desarrollo ha sido mínimo. Todavía queda pendiente en julio de 2015 la entrada de las personas dependientes con Grado I, para poder visualizar de forma global toda su implantación. Esperamos que este año en el que puede producirse un cambio en las políticas sociales (nuevo gobierno), se realice un cambio de rumbo hacia su fortalecimiento y desarrollo, y no priorice el objetivo del ahorro y la reducción de déficit.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEVAL (2009). Evaluación sobre la participación de la Administración General del Estado en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia. Madrid: Agencia Española de evaluación y calidad.

Asís Roig, R. (2007). Reflexiones en torno a la Ley de protección de la autonomía personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 5, ISSN 1698-7950, pp. 3-21.

Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales (2010-2015). Informes sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Observatorio de la Dependencia. Última consulta 25 de mayo de 2015: <http://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>

Barriga Martín, L.A (2014). La financiación pública de la dependencia en el marco del objetivo de reducción del déficit. Una aproximación al coste de oportunidad. *Revista Documentación Laboral nº 102*, Vol. III. Ediciones CINCA, pp.195-212.

Cámara de Cuentas de Aragón (2015). Informe de fiscalización del Instituto Aragonés de Servicios Sociales correspondiente a los años 2012 y 2013. Zaragoza.

Cervera Maciá, M. et al. (2009). Informe final del grupo de expertos para la evaluación del desarrollo y efectiva aplicación de la ley 39/2006 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Madrid. Ministerio de Sanidad y Política Social, Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

Codorniu J. M. (2011). Copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia. Costes e impactos en las rentas de los usuarios. *Papeles de economía española*, ISSN 0210-9107, Nº 129, pp. 195-206.

Codorniu J. M. (2014). El impacto de la crisis en el sistema de atención a la dependencia: ¿hacia un cambio de modelo? Documento de trabajo 5.6. VII Informe FOESSA. Madrid, Fundación FOESSA, pp.1-31.

Departamento de Servicios Sociales y Familia (2011). Memoria del Programa de Gasto Instituto Aragonés de Servicios Sociales 2011. Zaragoza, pp. 168-171.

Gobierno de Aragón (2010). La dependencia en Aragón, periodo de 2007 a 2009. Dirección General de Atención a la Dependencia.

Gobierno de España (2012, 2013, 2014). Programas Nacionales de Reformas del Reino de España 2012, 2013 y 2014. Madrid.

González Ortega, S. et al. (2013). La aplicación de la ley de dependencia en España. Ed. Consejo Económico y Social. Madrid.

Heras Hernández, M. M (2014). Cambios sustanciales en la protección jurídico-pública de la persona en situación de dependencia: la "estrangulada" voluntad del beneficiario y de su familia y el alcance de su contribución al sostenimiento del SAAD. *Documentación laboral*, ISSN 0211-8556, N° 102, 2014, pp. 213-230.

I Plan Estratégico de Servicios Sociales de Aragón 2012-2015 (2012). Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia. Dirección General de Bienestar Social y Dependencia. Disponible: http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/i_plan_estrategico_de_servicios_sociales_de_aragon_2012-2015.pdf

IMSERSO (2011). Tendencias demográficas actuales, Libro blanco del envejecimiento Activo, Madrid: Ministerio de Sanidad y Política Social, Secretaría General de Política Social y Consumo Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

IMSERSO, SAAD (2012, 2013, avance 2014). Evaluación anual de resultados y a 1 de enero de 2012 de 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. Disponible: http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/evo_doc/index.htm

IMSERSO, SAAD (2014, 2015). Datos de gestión, estadística e informes publicados. Última consulta 30 de mayo de 2015:

http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/documentacion/estadisticas/est_inf/index.htm

Instituto Aragonés de estadística (2014). Datos básicos de Aragón. Consulta 20 de enero de 2015: http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesEstadistica/Documentos/docs/Areas/DatosBasic/2011_Actualizados/03_Poblacion.pdf

Instituto Aragonés de Servicios Sociales (2015). Memoria del Anteproyecto de Presupuesto del IASS de 2015. Zaragoza, pp. 170-174.

Instituto Nacional de Estadística (2008). Encuesta de Discapacidad, Autonomía personal y situaciones de Dependencia (EDAD). Disponible: <http://www.ine.es/prensa/np524.pdf>

Instituto Nacional de Estadística (2013). Proyección de la población en España a corto plazo 2013-2023. Notas de prensa. Disponible: <http://www.ine.es/prensa/np813.pdf>

Instituto Nacional de Estadística (2015). Demografía y población. Consulta 20 de enero de 2015: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_dinamicapob.htm

La Comunidad Autónoma de Aragón: sus rasgos (2003). Gobierno de Aragón. Disponible: http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/PoliticaTerritorialJusticiaInterior/Documentos/docs/Areas/Informaci%C3%B3n%20territorial/Publicaciones/Coleccion_Territorio/Proceso_comarcalizacion_Aragon_politico_administrativo/amador.PDF

Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011). Informe del Gobierno para la evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia. Madrid. Disponible: http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/ie_2011_informeevaluacion.pdf

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2004). Libro blanco de la dependencia. Madrid. Disponible: <http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/libroblanco.pdf>

Prada, M.D. y Borge, L.M. (2014). Una aproximación al coste de la dependencia en España y su financiación. Fundación Caser. Madrid.

Rodríguez Cabrero, G. (2010). El desarrollo de la política social de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia en España (2007-2009). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 2, 2009, pp. 33-57.

Rodríguez Cabrero, G. (coord.:2014). Capítulo 5, Estado de bienestar en España: transformaciones y tendencias de cambio en el marco de la Unión Europea. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014. Madrid, Fundación FOESSA, pp. 300-393.

Tribunal de Cuentas (2013). Informe nº 977. Informe de fiscalización de la gestión económica financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia. Madrid.

Tribunal de Cuentas (2014). Informe nº 1035 Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de 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. Madrid.

Valdés Dal-Ré F. (2014). Una aproximación constitucional a los problemas competenciales de la Ley de Dependencia. *Documentación laboral*, ISSN 0211-8556, N° 102, 2014, págs. 13-26.

Vilà Mancebo, T. (2013). Evolución y reforma del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. *Revista Actas de la dependencia*, n° 8.

Vilaplana, C. (2012). Valoración económica de las medidas de mejora del SAAD aprobadas en el RD 20/2012, de 13 de julio. *Revista Actas de la dependencia*, n° 6, pp. 35-51.

Normativa

Aragón. Ley Orgánica 5/2007, de 2 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón. Boletín Oficial de Aragón, de 23 de Abril de 2007, núm. 47, pp. 6258- 6278

Aragón. Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón. Boletín Oficial de Aragón, de 30 de junio, núm. 132, pp. 18244-18280.

Aragón. ORDEN de 14 de noviembre de 2011, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se determinan las cuantías máximas de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Aragón, para el ejercicio 2011. Boletín Oficial de Aragón, de 14 de noviembre de 2011, núm. 239, pp. 25066-25069.

Aragón. ORDEN de 22 de marzo de 2011, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se modifica la Orden de 7 de noviembre de 2007, que regula el régimen de acceso a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Aragón. Boletín Oficial de Aragón, de 22 de marzo de 2011, núm. 74, pp. 8197- 8200.

Aragón. DECRETO 143/2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón. Boletín Oficial de Aragón, de 30 de junio, núm. 127, pp. 16138-16140.

Aragón. ORDEN de 31 de enero de 2012, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se dispone la publicación del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad y la Comunidad Autónoma de Aragón, para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2011. Boletín Oficial de Aragón, de 13 de febrero, núm. 29, pp. 2853- 2854.

Aragón. ORDEN de 31 de julio de 2012, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se determinan las cuantías máximas de las prestaciones económicas del Sistema para la

Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Aragón, para el ejercicio 2012. Boletín Oficial de Aragón, de 1 de agosto, núm. 149, pp. 16138-16140.

Aragón. ORDEN de 27 de diciembre de 2012, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se aprueban los modelos de autoliquidación de la Tasa 21 “Tasa por autorizaciones, inspecciones y otras actuaciones en materia de centros y establecimientos de servicios sociales y por solicitud de revisión de la valoración de dependencia. Boletín Oficial de Aragón, de 2 de enero de 2013, núm. 1, pp. 29-32.

Aragón. ORDEN de 15 de enero de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se determinan las cuantías mínimas de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Aragón. Boletín Oficial de Aragón, de 15 de enero, núm. 26, pp. 2853-2854.

Aragón. ORDEN de 29 de abril de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, de Desarrollo del Servicio de Ayuda a Domicilio y del Servicio de Teleasistencia. Boletín Oficial de Aragón, de 7 de junio de 2013, núm. 111, pp. 13016-13036.

Aragón. ORDEN de 11 de diciembre de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se dispone la publicación del convenio de colaboración entre el Instituto Aragonés de Servicios Sociales y la Diputación Provincial de Zaragoza, para la financiación de la prestación del Servicio de Teleasistencia. Boletín Oficial de Aragón, de 30 de diciembre de 2013, núm. 254, pp. 34254-34258.

Aragón. ORDEN de 24 de febrero de 2014, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia, por la que se modifica la Orden de 24 de julio de 2013, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios, en la Comunidad Autónoma de Aragón. Boletín Oficial de Aragón, de 28 de febrero de 2014, núm. 42, pp. 8211- 8213.

España. LEY 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Boletín Oficial del Estado, de 15 de diciembre, núm. 299, pp. 44142-44156.

España. Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de Mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Boletín Oficial del Estado, 24 de mayo de 2010, núm. 126, pp. 45070-45128.

España. Real Decreto 174/2011, de 11 de Febrero, por el que se aprueba el baremo de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, de Promoción de la Autonomía

Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Boletín Oficial del Estado, de 18 de febrero de 2011, núm.42, pp. 18567- 18691.

España. Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de Diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Boletín Oficial del Estado, de 31/12/2011, núm.315, pp. 146574- 146648.

España. Ley 2/2012, de 29 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012. Boletín Oficial del Estado, de 30 de junio de 2012, núm. 156, pp. 46432-46935.

España. Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de Julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Boletín Oficial del Estado, de 14/07/2012, núm. 168, pp. 50428- 50518.

España. Ley 17/2012, de 27 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. Boletín Oficial del Estado, de 28/12/2013, núm.312.

España. SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Boletín Oficial del Estado, 18 de Diciembre de 2013, núm. 302, pp. 100833- 100843.

España. Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014. Boletín Oficial del Estado, de 26 de diciembre de 2013, núm. 309, pp. 104609-105136.

España. Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Boletín Oficial del Estado, 31 de Diciembre de 2013, núm. 313, pp. 107120-107127.

España. Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Boletín Oficial del Estado, 31 de Diciembre de 2013, núm. 313, pp. 107128- 107142.

España. Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. Boletín Oficial del Estado, de 30 de diciembre de 2014, núm. 315, pp. 106153-106659.