

EVOLUCIÓN Y REFORMA DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

TONI VILÀ MANCEBO

Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP)
Universidad Autónoma de Barcelona

Sumario

1. INTRODUCCIÓN.

2. IMPACTO DE LAS NORMAS POSTERIORES EN LA LAPAD.

2.1. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (aprobada por la Asamblea General de NNUU el 13.12.2006).

2.2. Estatutos de Autonomía reformados.

2.3. Leyes de servicios sociales.

3. REFORMAS DE LA LAPAD.

4. CONSIDERACIONES FINALES.

Legislación, autonomía, dependencia, servicios sociales, Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, Catálogo de Servicios y Prestaciones Económicas.

Este artículo trata de la evolución y reformas de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD). Primero, se analiza el impacto de las normas posteriores, como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, los Estatutos de Autonomía reformados y las leyes de servicios sociales autonómicas que deben tenerse en cuenta en el desarrollo y aplicación de la LAPAD y, segundo, se examinan las reformas directas de la ley, aprobadas en plena crisis, que debilitan los derechos, especialmente el de autonomía, y rebajan el importe y el contenido de las prestaciones y servicios. Las consideraciones finales señalan además el carácter economicista de las reformas, sin tener en cuenta los retornos económicos generados por la ley, las reducciones de las aportaciones del Estado, los conflictos competenciales generados, así como los elevados costes personales y sociales que están produciendo dichos recortes.

KEYWORDS

Legislation, autonomy, dependency, social services, the System for Autonomy and Care for Dependency, List of Services and Financial Benefits.

ABSTRACT

This article deals with the evolution and reform of the Law on the Promotion of Personal Autonomy and Care for Dependent Persons (LAPAD). First, we analyze the impact of later standards such as the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, the reformed Statutes of Autonomy and regional social services laws to be taken into account in the development and implementation of the LAPAD and, second, we examine the direct reforms of the law, approved in the middle of the crisis and which undermine rights, especially those related to autonomy, as well as reducing the amount and scope of benefits and services. The final considerations also point out the economic nature of the reforms, regardless of the economic returns generated by law, reductions in state funds, jurisdictional conflicts generated, as well as the high personal and social costs produced by these cuts.

1. INTRODUCCIÓN.

“El abandono o los recortes graduales pero constantes de las formas comunitarias de seguro que el Estado ofrecía contra el fracaso y la mala suerte individuales privan la acción colectiva de buena parte de la atracción que ejercía en el pasado y socava los fundamentos de la solidaridad social”.

Zygmunt Bauman

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (en adelante LAPAD) tuvo una larga gestación. Los primeros estudios y propuestas proceden de las últimas décadas del siglo pasado, cuando empezaron a emerger síntomas del aumento de la población en situación de dependencia (Moran, 1999) y de la insuficiencia de los recursos disponibles para atenderlos (Rodríguez Cabrero, 1999; 2004; Casado, D., 2006). Este contexto exigía dispositivos específicos de atención y de financiación para la protección de dichas situaciones, como ya estaban haciendo algunos países europeos.

La LAPAD no partía de cero, ya existían en nuestro país múltiples servicios y prestaciones económicas a favor de las personas en situación de dependencia dispensados desde los distintos sistemas de bienestar social (salud, servicios sociales, seguridad social o educación), sin embargo, el sistema de protección presentaba carencias en la cobertura de dos colectivos, los menores de edad y las personas mayores de 65 años, que no disponían de prestaciones específicas y sólidas para la realización de las actividades de la vida diaria¹ (Vilà, 2006), e insuficiencia

financiera para afrontar los crecientes coste de atención a estas personas (Montserrat, 2004, 2006-7). Por otra parte, se disponía de investigaciones, de algunas experiencias innovadoras y de información comparada sobre los distintos modelos existentes a nivel internacional.

Todos estos elementos, que facilitaban un amplio conocimiento sobre la protección a las personas en situación de dependencia, fueron recopilados en el Libro Blanco de la dependencia en España (IMSERSO, 2005) que sirvió de base a los debates sobre las alternativas que podían configurar el modelo español (Cobo, 2006-7:18), que finalmente, a través de la LAPAD, adoptó el perfil siguiente: a) derecho subjetivo de ciudadanía; b) nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado (en adelante AGE); 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 Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante SAAD) incardinadas básicamente en el ámbito de los servicios sociales; f) gestión mixta público-privada; g) cooperación interadministrativa a través del Consejo Territorial del SAAD (en adelante CT); h) prioridad por los servicios sobre las prestaciones económicas; i) financiación mixta (Estado, CCAA y usuarios). Por otra parte, se optó por fundamentar la capacidad legislativa estatal en el título competencial del artículo 149.1.1º CE que faculta al Estado para la regulación de las “condiciones básicas” que garanticen la igualdad de derechos y deberes constitucionales de todos los españoles, en lugar de otras alternativas, como el 149.1.17º CE que le atribuye mayor grado de competencia (legisla-

¹ Las personas con discapacidad a partir de la edad laboral o la mayoría de edad disponían de medidas protectoras para esta contingencia, como la pensión de gran invalidez de la seguridad social contributiva, el complemento de la prestación de invalidez y de las prestaciones por familiares a cargo no contributivas o el subsidio de tercera persona de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI). Las personas mayores aunque disponían de servicios domiciliarios, diurnos y residenciales, así como de prestaciones ocasionales, eran totalmente insuficientes.

ción básica y régimen económico de la seguridad social) (Cobo, 2006-2007, SIPOSO, 2008:59).

El desarrollo legislativo de la LAPAD, realizado desde la AGE, el CT y las CCAA, de acuerdo con sus competencias, ha sido objeto de abundantes estudios e informes evaluativos elaborados desde distintas instancias públicas y privadas.² El Informe del Gobierno para la Evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, de 4 de noviembre 2011, dedica el Capítulo I al Análisis normativo y en el Anexo I³ detalla las normas estatales y autonómicas relacionadas con la LAPAD y las aprobadas para su desarrollo, asimismo las evalúa y efectúa propuestas para la mejora. Entre las cuestiones legislativas planteadas consideramos importantes las siguientes: a) normativa profusa, complicada y desigual; b) complejidad del sistema y gestión burocrática y lenta; c) ámbitos competenciales ambiguos; d) dificultades para aplicar la cooperación interadministrativa; e) escaso reconocimiento del papel de las Corporaciones locales; f) insuficiencia de las prestaciones de prevención de la dependencia y promoción de la autonomía; g) disfunciones en el encaje de la LAPAD y la normativa de servicios sociales autonómica; h) dificultades en

la coordinación y/o integración sociosanitaria; i) dispersión de las prestaciones y ayudas con otras del ámbito de la discapacidad.

2. IMPACTO DE LAS NORMAS POSTERIORES EN LA LAPAD.

“De todos los fines conflictivos y sólo en parte conciliables que podamos perseguir, el prioritario es sin duda reducir la desigualdad. En condiciones de una desigualdad endémica resulta difícil alcanzar todas las demás metas deseables”.

Tony Judt

El análisis del proceso de desarrollo de la normativa relacionada con los servicios sociales durante la etapa democrática (ver tabla 1) muestra como progresivamente se fueron consolidando los derechos en este ámbito. La culminación de este proceso se alcanza en el año 2006, aunque debido a la tardanza de España en tomar medidas contra la crisis en algunas materias se extiende hasta el inicio de la década siguiente, a partir de la cual se produce el punto de inflexión del proceso, que se pone de relieve a través de las reformas normativas que ocasionan retrocesos significativos en todos los ámbitos del bienestar (salud, educación, seguridad social, trabajo, servicios sociales).⁴

² Entre los más destacados cabe citar: *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, 2009; 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; IVÀLUA, 2012. Sistema Català d'Autonomia i Atenció a la Dependència (SCAAD): una agenda d'avaluacions.*

³ http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/ie_2011_informeevaluacion.pdf (acceso 23.4.2013), pp. 590 y ss.

⁴ Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público; Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social; Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público; Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral; Real Decreto-ley 14/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo; Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones; Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad; Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.

Tabla 1. Proceso de desarrollo de la legislación

NORMATIVA	1970	1980	1990	2000	2010
Constitución Española	1978				
Estatutos Autonomía	1979 →	1983		2006 →	2011
Leyes Servicios Sociales		1982 →	1992	2006 →	2010 Reforma
Seguridad Social no contributiva			1990		
LAPAD				2006	Reforma
Convención Derechos p. con discapacidad				2006	↓
	Gestación		Configuración	Consolidación	Crisis/Reforma

Fuente: Elaboración propia.

En este proceso la LAPAD se convirtió en una referencia, ya que fue la primera que estableció con carácter general el derecho subjetivo en los servicios sociales y creó el correspondiente catálogo. Esta ley, por una parte, irrumpió en un marco legislativo que debió adaptarse a ella (Guillen y Vilà, 2007) y, por otra, a partir de su nacimiento recibe los impactos de nuevas leyes relacionadas con la discapacidad y los servicios sociales que exigen su adecuación. A estas últimas normas nos referimos a continuación.

2.1. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (aprobada por la Asamblea General de NNUU el 13.12.2006).

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (en adelante Convención) es un instrumento jurídico de primer orden que efectúa un cambio de paradigma al

situar esta norma en la órbita de los Derechos Humanos (Palacios y Bariffi 2007). Por otra parte, ha sido firmada y ratificada por España y, por tanto, forma parte del ordenamiento jurídico español, que ha debido adaptar la legislación existente.⁵

Los preceptos de la Convención son, pues, aplicables a las personas con discapacidad y también a las que se hallan en situación de dependencia. A continuación se sintetizan algunos de los principios y derechos que establece a los que debe ajustarse la LAPAD:

- a) Principios: respeto de la dignidad y a la autonomía; no discriminación; participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad; respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas; igualdad de

⁵ Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

oportunidades; accesibilidad; igualdad entre el hombre y la mujer; respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y a su derecho a preservar su identidad.

b) Derechos: igualdad y no discriminación; accesibilidad; libertad y seguridad de la persona; protección de la integridad personal; derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad; libertad de expresión y de opinión y acceso a la información; respeto de la privacidad; respeto del hogar y de la familia; participación en la vida política y pública, y en la vida social y cultural. Asimismo, se refiere a los derechos sociales (educación, salud, habilitación y rehabilitación, trabajo y empleo, nivel de vida adecuado y protección social), y efectúa unas referencias explícitas a dos colectivos especialmente vulnerables: las mujeres y la infancia con discapacidad.

Por otra parte, debe señalarse que la Convención y otros documentos relativos al ámbito de la discapacidad han realizado destacadas aportaciones para las construcciones teóricas del ámbito de la autonomía-dependencia y que actualmente tienen una gran influencia en el diseño de prácticas de atención integral centrada en la persona (Rodríguez Rodríguez, 2010:3).

Por tanto, la LAPAD y las normas de desarrollo deben ajustarse a los principios y a los derechos reconocidos en dicha Convención.

2.2. Estatutos de Autonomía reformados.

Los Estatutos de Autonomía (en adelante EA) iniciales (1979-83) y las modificaciones menores posteriores se referían primordialmente a los temas relacionados con la creación de las instituciones y la asunción de competencias. En cambio, los EA aprobados a partir del 2006 efectuaron reformas de mayor calado que incluían los derechos y deberes de los ciudadanos de la CA.⁶ Estas normas básicas autonómicas, que forman parte del bloque constitucional, distinguen -como hace la CE- entre los derechos, de aplicación inmediata con mecanismos de garantía, y los principios de aplicación diferida, que precisan para su eficacia de leyes que los desarrollen.

En concreto, durante el periodo 2006-2012 se aprobó la reforma de siete EA (ver tabla 2)⁷, que incluyen referencias explícitas a la autonomía personal y a las situaciones de dependencia y en los que se reconocen determinados derechos a este colectivo (ver tabla 3).⁸ Asimismo, los EA reformados reiteran la competencia exclusiva en servicios sociales que en algunos casos concretan y refuerzan con el fin de evitar interpretaciones restrictivas; por ejemplo, el

⁶ Con la excepción de Extremadura, cuyo EA opta por no establecer un cuadro diferencial de derechos y deberes de los extremeños: "Los derechos fundamentales de los extremeños son los establecidos en la Constitución [...] son deberes de los extremeños los previstos en la Constitución..." (art. 6.1 y 2).

⁷ Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; Ley Orgánica 1/2011, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

⁸ Para ampliar: Vilà, A. (2010) Tendencias de la nueva legislación de los servicios sociales. Madrid: EAPN, pp. 38-92.

EA andaluz señala que “comprenden la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, íntegramente y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Estado en la Constitución. En el ámbito de sus competencias

exclusivas, el derecho andaluz es de aplicación preferente en su territorio sobre cualquier otro, teniendo en estos casos el derecho estatal carácter supletorio” (art. 42.2.1).⁹

Tabla 2. La nueva legislación de servicios sociales y la autonomía-dependencia

Año	Estatutos de autonomía reformados	Promoción de la autonomía y atención a la dependencia	Leyes autonómicas de servicios sociales
2006	C. Valenciana Catalana	LAPAD	Navarra
2007	Islas Baleares Andalucía Aragón Castilla y León		Cantabria Cataluña
2008			Galicia País Vasco
2009			Aragón Islas Baleares La Rioja
2010			Castilla-La Mancha Castilla y León
2011	Extremadura		

Fuente: Elaboración propia.

Debe recordarse que los EA tienen una doble dimensión, ya que son la “norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” (art. 147.1 CE) y que además forman parte del ordenamiento jurídico estatal (“el Estado los re-

conoce y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico”, 147.1 CE). Estas dimensiones y la exigencia de un procedimiento de aprobación y de reforma específico, determina su carácter de leyes orgánicas sui generis.

⁹ Definen su contenido (por ejemplo, Andalucía, art 42.1.1; Cataluña, art. 110; Aragón, art. 71) y concretan el alcance mínimo en la materia, que algunos EA extienden a las políticas de atención a personas dependientes (Islas Baleares), prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la dependencia (Castilla y León, Extremadura).

Tabla 3. Referencias de los EA a la autonomía-dependencia.

CCAA	Referencias
C. Valenciana	<ul style="list-style-type: none"> - Participación y protección de las personas mayores y de los <i>dependientes</i>. - Derecho de las familias a ayudas cuando incluyan personas mayores o menores <i>dependientes</i>.
Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho de las personas con necesidades especiales para mantener la <i>autonomía</i> personal en las actividades de la vida diaria y a recibir una atención adecuada.
Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> - Las personas mayores tienen derecho a recibir de los poderes públicos una protección y atención integral para la promoción de su <i>autonomía</i> personal y las personas con discapacidad y las que estén en situación de <i>dependencia</i> tienen derecho a acceder a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública necesarios para su desarrollo personal y social y como principio se establece que las personas en situación de dependencia deben gozar de una especial protección que les permita disfrutar de una digna calidad de vida.
Islas Baleares	<ul style="list-style-type: none"> - Las administraciones públicas deberán centrarse primordialmente, entre otros ámbitos, en la no discriminación y los derechos de las personas <i>dependientes</i> y de sus familias, a la igualdad de oportunidades, su participación y protección, a la integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública, social, educativa y económica y concreta que las administraciones públicas les garantizaran en todo caso el derecho a las prestaciones públicas necesarias para asegurar su <i>autonomía</i> personal, su integración socio-profesional y su participación en la vida social, mediante una política de igualdad de oportunidades, desarrollando medidas de acción positiva y garantizando la accesibilidad espacial de las instalaciones, los edificios y los servicios públicos.
Aragón	<ul style="list-style-type: none"> - La promoción de la <i>autonomía</i> personal, estableciendo que los poderes públicos deben promover medidas que garanticen la <i>autonomía</i> y la integración social y profesional de las personas con discapacidades y su participación en la vida de la comunidad.
Castilla y León	<ul style="list-style-type: none"> - Las personas en situación de <i>dependencia</i> y sus familias tienen derecho a las prestaciones públicas necesarias para asegurar su autonomía personal, su integración socioprofesional y su participación en la vida social.
Castilla-La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> - Las personas mayores y las personas con discapacidad tienen derecho a la garantía de la autonomía personal y a determinar el derecho a prestaciones y servicios para la protección de situaciones de necesidad, señala que deberá hacerse con especial consideración a las situaciones de dependencia.

Fuente: Elaboración propia.

Además de estas referencias estatutarias directas a la autonomía-dependencia (ver tabla 3), debe considerarse la regulación que efectúan los EA de los servicios sociales ya que, como se ha expuesto, la LAPAD regula básicamente servicios sociales, aunque sólo sea parcialmente, y debe prevalecer las normas estatutarias en todo lo que no sean estrictamente “condiciones básicas”.

Por tanto, la aplicación e interpretación de la LAPAD y de las modificaciones debería realizarse a la luz de los preceptos contenidos en cada uno de los EA, teniendo en cuenta que el título competencial de la LAPAD sólo le habilita para la regulación de las “condiciones básicas”, que como ha señalado el Tribunal Constitucional no es sinónimo de “legislación básica”, “bases” o “normas básicas” y su objetivo no es otro que garantizar la igualdad de los ciudadanos que son los destinatarios de la norma, no las administraciones; es decir, permite al legislador estatal una “regulación”, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico (STC 61/1997, FJ 7.b). 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 autonómicas.¹⁰

2.3. Leyes de servicios sociales.

Otro bloque normativo que tiene un relación directa con la LAPAD son las Leyes de servicios sociales promulgadas con posterioridad (ver tabla 2). Estas normas inician propiamente una nueva generación de leyes de servicios sociales (Guillen y Vilà, 2007: 148; Vilà, 2012) que en relación a la autonomía-dependencia presentan las características siguientes:¹¹

- a) Objetivos. Todas las leyes incorporan la promoción de la autonomía y la atención a las situaciones de dependencia como una de las finalidades de los servicios sociales.
- b) Derecho de acceso. Estas normas autonómicas establecen el derecho subjetivo de acceso a determinados servicios y prestaciones, entre los cuales se hallan los correspondientes a la LAPAD.
- c) Derechos y deberes. Se regulan con mayor detalle en las nuevas leyes y aunque no hay contradicciones con los establecidos por la LAPAD, tampoco son coincidentes; esta misma situación se aprecia en la regulación de las infracciones y sanciones.
- d) Servicios y prestaciones. Todas las normas incluyen la cartera y/o el catálogo de servicios sociales, aunque el grado de concreción es muy variado. Las nuevas leyes y/o sus normas de desarrollo incorporan los servicios y prestaciones de la LAPAD.

¹⁰ 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.

¹¹ Para ampliar: Vilà, A. (2010) Tendencias de la nueva legislación de los servicios sociales. Madrid: EAPN, pp. 104-229.

e) Organización. En algunos casos, las leyes prevén sistemas y organismos gestores autonómicos específicos para la promoción de la autonomía y atención a la dependencia, que podrían afectar a la unidad del sistema y contradecir el principio de la LAPAD que establece la integración de sus prestaciones en las redes de servicios sociales autonómicas.

f) Espacio sociosanitario. La coordinación y/o integración sociosanitaria está presente en mayor o menor medida en estas normas, aunque no se concretan formas operativas.

g) Financiación. Algunas de las nuevas leyes establecen para garantizar la financiación de los derechos subjetivos que los créditos presupuestarios para financiarlos son ampliables.

En general podemos concluir que las nuevas leyes de servicios sociales se han ajustado a los preceptos de la LAPAD, aunque persisten algunas disfunciones, duplicidades y diferencias (Vilà, 2012: 146-153) que derivan en una situación compleja que dificulta la aplicación e interpretación. Por otra parte, debe tenerse presente que esta legislación autonómica, en base a su competencia exclusiva, es de aplicación preferente en la correspondiente comunidad, con la única excepción señalada de las normas que regulen las "condiciones básicas" en relación a las personas en situación de dependencia.

3. REFORMAS DE LA LAPAD.

"La política ya no era necesaria para estabilizar la economía y dirigirla hacia el mayor bienestar social"

Xosé Carlos Arias y Antón Costas

En este apartado nos referimos a las modificaciones operadas directamente al texto de la LAPAD enumerados cronológicamente y señalando los cambios más relevantes introducidos.

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

El Capítulo III de esta norma se refiere a las medidas en materia de dependencia, que se completan con la Disposición adicional sexta. Estos primeros cambios se refieren a la retroactividad y al aplazamiento del pago de las cantidades adeudadas. Este RDL establece que a partir del 1 de junio de 2010 el plazo para resolver las solicitudes será de seis meses desde la fecha de presentación y, en consecuencia, el derecho de acceso a las prestaciones se genera a partir de la resolución en que se reconozca la concreta prestación a percibir. En caso de prestación económica reconocida, el derecho a percibirla se generará desde el día siguiente al de cumplimiento del plazo máximo de seis meses sin que se hubiera notificado resolución expresa de reconcomiendo de la prestación. Además de este aplazamiento, la citada disposición adicional permite retrasar y periodificar en pagos anuales las cuantías adeudadas en un plazo máximo de 5 años.

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

La disposición final decimocuarta de este RDL introduce nuevos cambios que retrasan la puesta en marcha de las prestaciones a partir del quinto año de aplicación, mediante la modificación de la redacción de la disposición final primera, primer párrafo, de la LAPAD.

- Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

La disposición final octava de esta ley reforma nuevamente la disposición final primera de la LAPAD, retrasando el calendario de implantación de las prestaciones relativas al grado I, nivel 2. Para ello, diferencia entre las personas que tuvieran reconocida la prestación en el quinto año (que finalizaba el 31.12.2011) y las demás, que no podrán acceder al derecho hasta el 1.1.2014, igual que los que sean valorados con el grado I, nivel 1.

Por su parte, la disposición adicional cuadragésima suspende para el año 2012 la aplicación de los artículos de la LAPAD siguientes: 7.2, 8.2.a, 10, 32.3, párrafo primero, y de la disposición transitoria primera. En el preámbulo de esta Ley no se justifica esta súbita y radical medida que reduce las aportaciones estatales mediante la supresión del nivel acordado y que puede socavar la cooperación interadministrativa.

- Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

La disposición adicional octogésima cuarta de esta Ley prorroga la suspensión durante el año 2013 de la aplicación de los mencionados preceptos de la LAPAD relacionados con las aportaciones estatales correspondientes al nivel acordado.

Por otra parte, esta norma, en su disposición final décima sexta, añade un párrafo al final al artículo 23 de la LAPAD, relativo al servicio de ayuda a domicilio que, de forma excepcional y justificada, cuando lo disponga el Programa Individual de Atención (en adelante PIA), los servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar y los servicios relacionados con la atención personal podrán prestarse separadamente, opción que, como veremos, pocos meses después volverá a modificarse.

- Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Esta norma es, sin duda, la que introduce más cambios y de mayor calado en la LAPAD pudiendo calificarse de verdadera reforma en profundidad.¹² Dichas modificaciones se refieren a los aspectos siguientes:

a) Derechos y obligaciones

Aportación de documentación (artículo 22, uno).
Se suprime el segundo párrafo del apartado 4

¹² Para algunos se trata de la fase de demolición: "...se agudiza con el Real Decreto-ley 20/2012, que supone la práctica destrucción del SAAD y el retroceso de los derechos de las personas en situación de dependencia y de sus familias...". X Dictamen del Observatorio. Enero, 2013. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales, p. 3.

del artículo 4 de la LAPAD relativo a los derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia, que los eximia de la obligación de aportar datos o documentación que ya obraran en poder de la Administración pública que lo solicite o que la pueda obtener por sus propios medios.¹³

b) SAAD

CT (Artículo 22, dos y Disposición adicional novena). Se modifica la denominación del “Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”, que figuraba en el texto inicial de la ley, que pasa a llamarse “Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” (art. 8.1), y se amplían sus competencias como instrumento de cooperación en la “articulación de los servicios sociales”. Este cambio se justifica en la exposición de motivos debido a la necesidad de “simplificar las relaciones de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas se refunden los anteriores Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales¹⁴ en un solo órgano...”; dicha conferencia se suprime. Por otra parte, el nuevo CT, que debe constituirse en el plazo máximo de 6 meses, se adscribe al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, y otorga la presidencia al titular del ministerio, cuestiones que no figuraban en el texto de la LAPAD inicial.

Estas alteraciones inciden en otros preceptos de la LAPAD que se referían al CT y, por ende, se modifican con la nueva denominación los artículos 8.1, 9.1, 18.2, 19, 27.1 y 2.

c) Catálogo de servicios y prestaciones económicas.

Catálogo de servicios

- Servicio de ayuda a domicilio (artículo 22, ocho). Se reforma nuevamente esta prestación y el nuevo redactado del artículo 23 de la LAPAD establece que los servicios relacionados con las necesidades domésticas sólo podrán prestarse conjuntamente con los previstos de atención personal.

- Intensidad de la protección del servicio de ayuda a domicilio (Disposición transitoria duodécima). El RDL distingue dos grupos, el primero formado por los procedimientos que haya recaído resolución antes de la entrada en vigor de esta norma y el segundo integrado por los que no tengan resolución y los iniciados con posterioridad; esta norma fija las intensidades para el segundo grupo y señala que en el primero las Administraciones competentes podrán realizar las adaptaciones necesarias para ajustarlos a dichas intensidades. Estas disposiciones son aplicables hasta que se desarrollen reglamentariamente; es importante reparar en la extracción que efectúa esta norma de una competencia atribuida al CT (art. 8.2, c) para asignarla al Gobierno.

¹³ Este derecho de los ciudadanos está reconocido con carácter general en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: “F) A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante”.

¹⁴ La Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, constituida en el marco de las previsiones del artículo 4 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y del artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el fin de obtener la necesaria cooperación, colaboración y, en su caso, coordinación entre las actuaciones de las Comunidades Autónomas en materia de Asuntos Sociales, se registró por el presente Reglamento de Régimen Interior, elaborado y aprobado por la propia Conferencia.

Prestaciones económicas

- Cuidados en el entorno familiar (artículo 22, trece). Se añade un párrafo al final del apartado 1 del artículo 29, relativo a la elaboración del PIA, referido a la prestación económica por cuidados en el entorno familiar que establece que, no obstante lo establecido (“con la participación, previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas por parte del beneficiario”), la determinación de la prestación económica mencionada corresponderá a la Administración competente, a propuesta de los servicios sociales.

Por otra parte, se excluyen los efectos retroactivos de las prestaciones por cuidados en el entorno familiar para las personas que no hayan empezado a percibirlos y a partir de la entrada en vigor de esta norma quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años. Igualmente se aplica al plazo suspensivo de dos años a las solicitudes de estas prestaciones económicas presentadas pendientes de resolución (Disposición adicional séptima y Disposición transitoria novena, respectivamente).

En relación al aplazamiento y periodificación de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas por cuidados en el entorno familiar generados desde la fecha de la solicitud, podrán ser aplazados y su abono periodificado en pagos anuales en un plazo máximo de 8 años, si así se acuerda por la Administración competente (Disposición final primera).

- Seguridad Social de los cuidadores no profesionales (Disposición adicional octava y disposición transitoria decimotercera). A partir de la entrada en vigor de esta norma el

convenio especial de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales tendrá carácter voluntario y podrá ser suscrito por el cuidador no profesional y la Tesorería de la Seguridad Social; las cotizaciones serán a cargo exclusivo del suscriptor del mismo.

Los citados convenios existentes en la fecha de entrada en vigor del RDL se extinguirán el 31 de agosto de 2012, salvo que el suscriptor solicite su mantenimiento (Disposición transitoria decimotercera).

- Prestación económica de asistencia personal (artículo 22, siete). Se amplía esta prestación que en el artículo 19 inicial de la LAPAD se reservaba a las personas con una gran dependencia y que la reforma amplía a todas las personas en situación de dependencia, en cualquiera de sus grados.

- Cuantías máximas de las prestaciones económicas (Disposición transitoria décima). Establece las cuantías máximas de las prestaciones económicas, distinguiendo, según tenga o no reconocido el grado de dependencia a la entrada en vigor de esta norma. En el primer caso, se mantienen las cuantías máximas vigentes, excepto las correspondientes a las atenciones en el entorno familiar que especifica las cuantías, y, en el segundo, se fijan las nuevas. Dichas cuantías también se establecen provisionalmente hasta que se regulen reglamentariamente; nuevamente se produce el traspaso competencial del CT al Gobierno del Estado, como se ha comentado al tratar del servicio de atención domiciliaria.

Incompatibilidades

- Régimen de incompatibilidades (artículo 22, nueve). Se incorpora a la Ley añadiendo una Sección IV, compuesta por el nuevo artículo 25 bis, que establece los criterios y excepciones siguientes:

- Prestaciones económicas: son incompatibles entre sí y con los servicios del catálogo; excepto con los servicios de prevención de la dependencia, de promoción de la autonomía personal y la teleasistencia.

- Servicios: son incompatibles entre sí, excepto el servicio de teleasistencia que será compatible con los de prevención de la dependencia, promoción de la autonomía personal, ayuda a domicilio y centros de día y de noche.

- Compatibilidad de las prestaciones que faciliten la permanencia en el domicilio: las administraciones públicas competentes podrán establecerla entre prestaciones para apoyo, cuidados y atención, siempre que la suma de estas prestaciones no sea superior, en su conjunto, a las intensidades máximas reconocidas a su grado de dependencia. Estas prestaciones tendrán la consideración de una única prestación.

d) Valoración dependencia.

- Baremos (artículo 22, diez). Se añade un inciso final al artículo 27.2 de la LAPAD en relación a este instrumento que concreta que el baremo oficial será único ("no será posible determinar el grado de dependencia mediante otros procedimientos distintos a los establecidos por este baremo").

- Supresión de la clasificación en niveles que establecía el artículo 26.2 inicial de la LAPAD (artículo 22, diez) para los tres grados. Este cambio implica la modificación de todas las disposiciones en que se hacía referencia a los niveles: artículos 4.4, 9.1, 14.6, 17.1, 18.2, 26.3, 27.1, 2 y 3, 28.3, 29.1, 30.1, 38.3, disposición adicional 9ª y disposición final 1ª.

Las personas que tuvieran reconocido un grado y nivel de dependencia no precisaran de un nuevo reconocimiento; no obstante, en caso de revisión el resultado se adaptará a la nueva estructura de grados (Disposición transitoria octava).

f) Financiación

- Aportación de la AGE para la financiación del nivel mínimo de protección (Disposición transitoria undécima). Para fijar dicha aportación el RDL establece un doble criterio, según los beneficiarios a la entrada en vigor de la norma tuvieran o no la resolución sobre la situación de dependencia, indicando las cuantías correspondientes en cada caso.

g) Aplicación de la Ley

- Puesta en marcha de la LAPAD (artículo 22, diecisiete). Se reforma una vez más la disposición final de la LAPAD para aplazar nuevamente su entrada en vigor, señalando que el quinto año que finaliza el 31.12.2012 corresponderá a quienes sean valorados en el grado I, nivel 2 y se les haya reconocido y luego hasta el 1 de julio de 2015 no corresponderá a quienes fueron valorados con el grado I, nivel 2 y los valorados con el grado I, nivel 1 o grado I.

La Resolución de 13 de julio de 2012 –la misma fecha del RDL– recoge los acuerdos adoptados por el CT, algunos de los cuales consideramos que precisaban previamente de soporte con rango de ley, que le otorga a posteriori el RDL. Otros acuerdos se refieren a cambios y concreciones relevantes para el sistema, entre los que cabe destacar:

a) Medidas de ahorro y reducción del déficit. Concretamente propone la reducción del 15 % de las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidado en el entorno familiar, cuyo porcentaje puede aumentarse por las CCAA, comunicándolo al IMSERSO.

b) Criterios de asignación del nivel mínimo. Se pretende primar los servicios sobre las prestaciones económicas mediante la distribución del

nivel mínimo de protección entre las CCAA ponderando positivamente la prestación de servicios respecto a la prestación económica por cuidados en el entorno familiar, dejando su determinación a la vía reglamentaria, pero ya se adopta una tabla de reparto de evolución progresiva durante 5 años.

c) Criterios sobre capacidad económica y participación del beneficiario. Se establecen unos criterios mínimos comunes para la determinación de la capacidad económica personal, los criterios de determinación de la renta, para la determinación del patrimonio, de participación económica del beneficiario en el coste de las prestaciones y otros específicos en relación al servicio de atención residencial y a los otros servicios del catálogo.

Tabla 4. Síntesis de los principales impactos y reformas de la LAPAD.

Impactos de normas posteriores		
Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	Principios: dignidad, autonomía, libertad de tomar las propias decisiones, participación, inclusión, accesibilidad, igualdad, ... Derechos y libertades: libertad y seguridad, integridad personal, vida independiente, igualdad, ... Derechos sociales: salud, educación, habilitación y rehabilitación, trabajo, protección social, nivel de vida adecuado, ...	
Estatutos de Autonomía reformados	Derechos y obligaciones: personas mayores, con discapacidad, en situación de dependencia, familia, ... Principios: autonomía / dependencia Competencia exclusiva en servicios sociales	
Leyes de servicios sociales	Regulación completa de este ámbito material Establecimiento del derecho a los servicios sociales Creación de los sistemas autonómicos de servicios sociales	
Reformas al texto de la LAPAD		
RDL 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público	Derecho de acceso: a partir de la resolución Plazo para resolver: 6 meses Cuantías adeudadas: periodificación pagos anuales en 5 años	
RDL 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público	Aplicación de la ley: retraso del calendario	
L 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012	Aplicación de la ley: retraso del calendario Suspende: aplicación del nivel acordado (aportaciones AGE, convenios, etc.) para el año 2012	
L 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013	Suspende: aplicación del nivel acordado (aportaciones AGE, convenios, etc.) para el año 2013 SAD: excepcionalmente compatibilidad atención hogar y personal	
L 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad	Derechos y obligaciones	Aportación: datos y documentos
	SAAD	Crea el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD (refunde CT y Conferencia Sectorial)
	Cartera servicios	SAD: - Servicios domésticos solo conjuntamente con los de atención personal - Se fija la intensidad de protección
	Prestaciones económicas	Cuidados entorno familiar: - Decisión: Administración, a propuesta de servicios sociales - Se excluyen los efectos retroactivos - Plazo suspensivo de dos años - Aplazamiento y abono periodificado en pagos anuales hasta 8 años Seguridad Social: convenio especial voluntario a cargo del cuidador Asistencia personal: para personas dependientes en cualquiera de sus grados Cuantías máximas: se fijan según tengan reconocido el grado dependencia
	Incompatibilidades	Concreta: régimen general de incompatibilidades y las excepciones
	Valoración	Baremos: únicamente el procedimiento establecido Supresión clasificación en niveles: solo 3 grados
	Financiación	Nivel mínimo: fija la aportación, según los beneficiarios tuvieran o no la resolución sobre la situación de dependencia Mantiene: obligación de las CCAA de aportar igual que AGE
	Aplicación de la ley	Retraso calendario aplicación de la ley Para el grado I hasta julio de 2015

4. CONSIDERACIONES FINALES.

“Estamos a punto de pasar página a un concepto secular: el concepto de justicia social basado en mecanismos redistributivos”.

Pierre Rosanvallon

A modo de epílogo se presentan algunas consideraciones finales sobre las modificaciones de la LAPAD. No se trata de una valoración de la Ley –ya existen, como se ha señalado, abundantes evaluaciones, a las que remitimos a las personas interesadas-, sino de unos breves comentarios sobre algunos de los cambios y reformas efectuados (ver tabla 4); para ello, se han agrupado los comentarios en los puntos siguientes:

1. Derechos. Parece que durante el trayecto, debido a las consecuencias de la crisis económica, se ha diluido la finalidad de la LAPAD que, como señalaba en la exposición de motivos, no es otra que “atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía”. Todo ello a pesar de que estos objetivos posteriormente se han visto jurídicamente reforzados con los preceptos de la Convención, los derechos y deberes de los EA reformados y la nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales.

Las reformas efectuadas han debilitado el contenido de los derechos reconocidos, debido a las medidas adoptadas (rebaja de la intensidad y las cuantías, aumento de las aportaciones de los usuarios y reducción de la financiación

pública, retrasos en la aplicación de la ley y en la percepción las cantidades adeudadas, etc.) que consideramos perjudican en exceso a este colectivo y que, por ello, convendría reflexionar sobre la legitimidad y la proporcionalidad de la contribución que se exige a estas personas tan vulnerables y a sus familias para la solución de la crisis e incluso debería valorarse si los niveles de protección mínimos actuales son suficientes para garantizar la dignidad que proclama la Constitución.

2. Autonomía personal. Una de las características básicas del modelo es su doble vertiente: derecho a la autonomía y protección a la dependencia; no obstante, la propia ley sesgó su acción protectora hacia el soporte a la dependencia y las reformas no sólo no han potenciado las medidas de prevención de la dependencia y la promoción de la autonomía sino que han acentuado la diferencia, mediante el incremento de la rigidez del sistema y la uniformidad de las prestaciones y servicios (régimen incompatibilidades, ampliación requisitos, determinación de intensidades, etc.), con algunas excepciones (asistencia personal para todos los grados y compatibilidad parcial en los servicios y prestaciones en el domicilio), y suprimiendo directamente la capacidad de elección en el caso de la prestación económica de atención en el entorno familiar.

Consideramos que las citadas rigideces y especialmente el citado traslado de la capacidad de decisión del beneficiario a la Administración colisiona frontalmente con el derecho a vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias y con los principios de personalización de la atención y de permanencia en el entorno establecidos en la LAPAD y con el derecho a la autonomía individual, incluida la libertad de

tomar las propias decisiones, de elegir dónde y con quién vivir y evitar la obligación de vivir con arreglo a un sistema de vida específico, que preceptúa la Convención.

Los debates sobre esta cuestión deberían centrarse en cómo hacer efectivo del derecho a la autonomía reconocido por la LAPAD y la Convención y, para ello, los servicios y prestaciones deberían adaptarse a las decisiones del beneficiario (y no al revés). Por otra parte, sería conveniente establecer otros dispositivos para hacer compatible dicho derecho con otros, como la equidad y la igualdad -no la uniformidad-, los dirigidos a evitar la feminización de los cuidados o la creación de empleo.

3. Forma. Aprovechar la técnica legislativa de urgencia para situaciones de crisis económica no parece la mejor para reformar la LAPAD, ya que no sólo ha sustraído el necesario debate social y político sobre las modificaciones, sino que el proceso ha sido precipitado y parcial y el resultado adolece de un marcado carácter economicista. Muchas de las ineficiencias detectadas en las evaluaciones y las propuestas de mejora no se han introducido en las reformas.

Después de la evaluación de la LAPAD por parte del Gobierno, parecía necesario un amplio debate y reflexión social que, teniendo en cuenta el cambio de contexto experimentado

desde su aprobación, propiciara consensos para racionalizar el SAAD, determinar las prioridades y garantizar los derechos y su sostenibilidad.

4. Financiación. Los derechos reconocidos en la LAPAD, como todos los derechos sociales, requieren una financiación suficiente para poder garantizarlos. En las reformas de la ley se han priorizado los recortes de las prestaciones y la reducción del gasto¹⁵ en detrimento de los derechos reconocidos, sin valorar tampoco los retornos económicos derivados de los servicios y prestaciones, así como otros efectos secundarios (pérdida de empleos e incremento del trabajo sumergido, deterioro de la calidad de los servicios o incrementos de las listas de espera) ni los enormes costes humanos y sociales que producirán las medidas adoptadas. Todos estos elementos deberían tenerse en cuenta para evaluar la relación coste-beneficio de las medidas.

Por otra parte, en el tema de las reducciones, además de la progresiva disminución de la financiación estatal para el nivel mínimo,¹⁶ sobresale la suspensión -por el momento durante los ejercicios 2012 y 2013- de diversos preceptos de la LAPAD configuradores del nivel de protección acordado. Esta modificación unilateral del Estado podría vulnerar el principio¹⁷ de lealtad institucional,¹⁸ ya que afecta a

¹⁵ "El "frenazo" a la financiación del SAAD se percibe claramente en el gasto por habitante/año para esta política (estancado en 113 €/hab/año) y en la reducción del aporte por dependiente atendido que ya se reduce a 7.000,00 €/año/dependiente atendido" [...] "Los recortes en este último año suponen efectos consolidados de estos ahorros para el ejercicio 2013 ascenderán a más de 850 ME. La supresión del Nivel Convenido y la reducción del 13,2 % del nivel Mínimo garantizado a las CC.SAA, la supresión de las cotizaciones a la Seguridad Social por las personas cuidadoras familiares..." X Dictamen, op. Cit. pp. 13 y 19.

¹⁶ "En materia de financiación del sistema, se reduce en más del 13 por 100 las cuantías a entregar por parte de la Administración Central a las CCAA por el nivel mínimo (cuando el nivel acordado ya había sido suprimido), de esta manera que se abunda en el recorte que pone en claro peligro la sostenibilidad del Sistema" X Dictamen, op. cit. p. 15.

¹⁷ "En términos generales, es un principio que ha de presidir la relación entre administraciones públicas, a fin de garantizar el funcionamiento eficaz del Estado descentralizado y que es consubstancial a las diversas formas de colaboración entre el Estado y los entes que lo integran". Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña núm. 11/2012 cit., p. 77.

¹⁸ Plataforma en defensa de la Ley de Dependencia, Valencia: Denuncian la "deslealtad" del Gobierno con las CCAA en materia de dependencia <http://dependenciavalencia.blogspot.com.es/2012/05/denuncian-deslealtad-del-gobierno-con.html>.

la misma estructura cooperativa que establece la Ley y al marco estable de recursos y servicios del SAAD. Esta decisión y la recentralización de competencias han reavivado los conflictos competenciales.¹⁹

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, consideramos que debería valorarse, en estos momentos de revisión de la normativa del régimen local,²⁰ el papel de las administraciones locales.

BIBLIOGRAFÍA.

AEVAL. 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, 2009. Disponible en: <http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E13.pdf> [Acceso 5.3.2013]

ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORAS Y GERENTES EN SERVICIO SOCIALES. X Dictamen del Observatorio. Enero, 2013. Disponible en: http://www.trabajosocialburgos.org/documentos/noticias_157_1359102615.pdf [Acceso 5.3.2013].

CASADO, D. (dir.) Respuestas a la dependencia. Madrid: Editorial CCS, 2004.

CASADO, D. "Aproximación a la dependencia funcional", Documentación Social, núm. 141, (abril-junio-2006), pp. 11-22.

CASADO, D. Afrontar la discapacidad, el envejecimiento y la dependencia. Madrid: Editorial CCS, 2011.

CAYO, L. (dir.) La protección a las situaciones de dependencia en España. Una alternativa para la atención de las personas en situación de dependencia desde la óptica del sector de la discapacidad. Madrid: CERMI, 2004.

CERVERA, M. et al. 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. Disponible a: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/comisionexpertos-informe-01.pdf> [Acceso 8.3.2013].

IMSERO. Libro Blanco. Atención a las personas en situación de dependencia. Madrid: IMSERO, 2005. Disponible: <http://www.imserosmayores.csic.es/documentos/documentos/mtas-libroblancodependencia-01.pdf> [acceso 23.04.2013].

COBO, P. "El desarrollo e implantación del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia y de sus prestaciones desde la Administración General del Estado: normas y criterios comunes" en Documentación Administrativa, núm. 276-277 (septiembre-diciembre, 2006 y enero-abril 2007), pp. 15-38.

¹⁹ Ver Dictámenes del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña núm. 12/2012, de 22 de agosto, sobre la disposición adicional cuadragésima y la disposición final octava de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2012 y núm. 11/2012, de 22 de agosto, sobre el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

²⁰ 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).

COBO, P. "Génesis y elaboración de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia" en Documentación Administrativa, núm. núm. 276-277 (septiembre-diciembre 2006 y enero-abril 2007), pp. 15-38.

COBO, P. "La relación entre el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia y el Sistema de Seguridad Social: entre concurrencia y complementariedad" en Documentación Administrativa, núm. 276-277 (septiembre-diciembre 2006 y enero-abril 2007), pp. .

EDAD & VIDA (2004). Estudio del modelo de atención a las personas mayores con dependencia en España. Barcelona: Edad & Vida, 2004.

GUILLEN, E. y VILÀ, A. "Los cambios Legislativos recientes en materia de servicios sociales", en CASADO, D. y FANTOVA, F. (coord.) Perfeccionamiento de los servicios sociales en España, Madrid: Fundación Foessa, 2007, pp. 147-175.

GUILLEN, E. y VILÀ, A. "Impacto de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia en los servicios sociales de las Comunidades Autónomas", en CASADO, D. y FANTOVA, F. (coord.) Perfeccionamiento de los servicios sociales en España, Madrid: Fundación Foessa, 2007, pp. 177-205.

MINISTERIO DE SANIDAD, POLÍTICA SOCIAL E IGUALDAD. Informe del Gobierno para la Evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 4 de noviembre 2011. Disponible: [\[sersomayores.csic.es/documentos/documentos/mpsi-evaluaciondependencia-01.pdf\]\(http://sersomayores.csic.es/documentos/documentos/mpsi-evaluaciondependencia-01.pdf\) \[acceso 23.04.2013\].](http://www.im-</p></div><div data-bbox=)

MONTSERRAT, J. "Los costes de la protección social de la dependencia para la población mayor: gasto razonable versus gasto actual", en Casado (dir.) Respuestas a la dependencia, Madrid, 2004, Editorial CCS, pp. 77-108.

MONTSERRAT, J. "Evolución y perspectivas de la financiación del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia", en Documentación Administrativa, núm. núm. 276-277 (septiembre-diciembre 2006 y enero-abril 2007), pp. 15-38.

MORAN, E. (1999) "Estimación de la población dependiente y sus características sociodemográficas", en Rodríguez Cabrero, G. (coord.) La protección social de la dependencia, Madrid, IMSERSO, 1999, pp.111-161)

PALACIOS, A y BARIFFI, F. La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Madrid: Ediciones Cinca, 2007. Disponible: <http://www.inlatina.org/educacion-inclusiva/doc-materiales/la-discapacidad-como-una-cuestion-de-derechos-humanos.pdf> [acceso 23.4.2013]

PUYOL, R. y ABELLÁN, A. Envejecimiento y dependencia. Una mirada al panorama futuro de la población española. Madrid: Mondial Assistance, 2006.

RODRIGUEZ CABRERO, G. (coord.) La protección social a la dependencia. Madrid: IMSERSO, 1999.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. "La población dependiente española y sus cuidadores", en Casado (dir.) *Respuestas a la dependencia*, Madrid, 2004, Editorial CCS, pp. 53-76.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, P. "El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia" en Informe 87/2006. Madrid: Fundación Alternativas.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, P. "La atención integral centrada en la persona". Madrid, *Informes Portal Mayores*, nº 106. Disponible en: <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/pilar-atencion-01.pdf> [acceso 23.4.2013].

SIPOSO, *Anotaciones a la LAAD*, Madrid, Polibea, S.L., 2008.

VILÀ, A. "Presente y futuro de la regulación de la protección social a la dependencia en España", *Documentación social*, 141, (abril-junio 2006), pp. 45-64.

VILÀ, A. *Tendencias de la nueva legislación de los servicios sociales*. Madrid: EAPN, 2009.

VILÀ, A. "La nueva generación de leyes autonómicas de servicios sociales", *Azarbe*, n. 1/2012, pp. 143-155.