

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 1072/2013 (SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD)

Referencia: 1072/2013
Procedencia: SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD
Asunto: Proyecto de real decreto 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.
Fecha de aprobación: 12/12/2013

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 12 de diciembre de 2013, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen: "El Consejo de Estado, en cumplimiento de una Orden de V. E. de 3 de octubre de 2013, con registro de entrada el día 4 siguiente, ha examinado un proyecto de Real Decreto 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.

De antecedentes resulta:

Primero. El proyecto de Real Decreto

El Proyecto de Real Decreto 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 (al que en adelante se hará referencia más abreviada como "el Proyecto") consta de preámbulo, siete artículos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y dos disposiciones finales.

El preámbulo comienza indicando que el artículo 9.1 de la Ley 39/2006, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, establece que el Gobierno, oído el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. En particular, la asignación del nivel mínimo a las Comunidades Autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida. Y añade el artículo 9.2 que la financiación pública de este nivel de protección correrá a cuenta de la Administración General del Estado, que fijará anualmente los recursos económicos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 32.

Corresponde a las Comunidades Autónomas la gestión de los recursos económicos aportados a través de este nivel mínimo de protección, mediante el reconocimiento del grado de dependencia y la provisión de los servicios y prestaciones correspondientes. A fin de mejorar esa gestión y de completar los datos que se recogen en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD), el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, por acuerdo de 10 de julio de 2012, decidió implantar la emisión de certificaciones anuales por parte de las Comunidades Autónomas para proceder a la liquidación del nivel mínimo de protección, en las que se refleja la aplicación de los créditos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado. Al tiempo, se adoptaron los nuevos criterios de asignación del nivel mínimo de protección a las Comunidades Autónomas, de manera que se incluyó, junto a los de ser beneficiario y grado de dependencia, el de reparto por el tipo de prestaciones reconocidas, ponderándose positivamente aquellas prestaciones que atienden a los beneficiarios a través de servicios, en relación con la prestación para cuidados en el entorno familiar. Y también en ese acuerdo de 10 de julio de 2012 se adoptaron una serie de medidas de ahorro en el conjunto del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con el objetivo de que el modelo evolucione aumentando la atención mediante la prestación de servicios frente a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar.

El nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado se reguló por el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantizado por la Administración General del Estado; dicha norma fue modificada por el Real Decreto 99/2009, de 6 de febrero, actualizándose anualmente las cuantías correspondientes a dicho nivel mínimo.

El Real Decreto, que deroga expresamente el Real Decreto 614/2007, tiene por objeto proceder a 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, para las personas beneficiarias valoradas en grado III, Gran Dependencia; grado II, Dependencia Severa, y grado I, Dependencia Moderada, conforme a la nueva estructura de grados que regula el artículo 26 de la Ley 39/2006, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 20/2012.

Asimismo, el Real Decreto establece el procedimiento para efectuar la verificación de la materialización de la aportación financiera de las Comunidades Autónomas al SAAD (artículo 32.3, párrafo segundo, de la Ley 39/2006). A tal fin, se determina que por medio de la certificación anual expedida al efecto cada Comunidad Autónoma acreditará que su aportación financiera habrá sido, al menos, igual a la realizada por la Administración General del Estado.

El artículo 1 ("objeto") establece que el Real Decreto tiene por objeto establecer la regulación del nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado, así como los criterios de su asignación y la forma y procedimiento de su abono a las Comunidades Autónomas. El artículo 2 ("nivel mínimo de protección del SAAD y aportación de la Administración General del Estado para su financiación") prevé que la participación de la Administración General del Estado en el nivel mínimo de protección se adecuará a las previsiones del artículo 7.1º de la Ley 39/2006, aportando la financiación necesaria para la cobertura de ese nivel mínimo, de acuerdo con lo previsto en el artículo del propio Real Decreto.

El artículo 3 ("determinación del nivel mínimo de protección por la Administración General del Estado") dispone que el nivel mínimo de protección de la situación de dependencia, previsto en el artículo 7.1º de la Ley 39/2006, se garantiza mediante la fijación de una cantidad económica que la Administración General del Estado aporta a la financiación del SAAD. Ese nivel mínimo será financiado íntegramente por la Administración General del Estado en los términos establecidos en el artículo 32.2 de la ley 39/2006, a cargo de los recursos previstos anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para su transferencia a las Comunidades Autónomas. Finalmente, se prevé que la aportación de la Administración General del Estado para la financiación de ese nivel mínimo para cada persona beneficiaria del SAAD con

resolución de reconocimiento de su correspondiente grado de dependencia será la establecida en la disposición transitoria undécima, apartado 2, del Real Decreto-ley 20/2012.

El artículo 4 ("requisitos para la asignación del nivel mínimo de protección a las Comunidades Autónomas") establece que la Administración General del Estado asignará mensualmente a las Comunidades Autónomas las cantidades correspondientes al nivel mínimo de protección siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

a) que el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia haya sido iniciado a solicitud de la persona interesada o de quien ostente su representación;

b) que la situación de dependencia se haya reconocido siguiendo el procedimiento establecido para ello, mediante la correspondiente resolución y por aplicación del baremo de valoración de la situación de dependencia vigente en el momento de realizarse la valoración, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27.2 de la Ley 39/2006. Igual criterio sobre el baremo vigente se aplicará en los casos de revisión del grado de dependencia por alguna de las causas previstas en el artículo 30 de la Ley 39/2006;

c) que se acredite mediante la correspondiente certificación mensual, expedida por la persona titular del órgano competente de la Comunidad Autónoma responsable de la gestión de la atención a la dependencia, la efectividad del derecho, es decir, que el beneficiario ha comenzado a recibir el respectivo servicio o prestación económica, así como la obligación, en su caso, de aportación económica por parte del beneficiario, y las altas, bajas, traslados, revisiones, suspensión de la prestación y otras modificaciones producidas en el periodo al que se refiera la certificación; y

d) que todos los datos y el contenido de las resoluciones de reconocimiento de la situación de dependencia que deban incorporarse por las Comunidades Autónomas al SISAAD se encuentran efectivamente recogidas en dicho sistema. Se señalan qué datos han de figurar incluidos en el SISAAD, que se incorporarán por las Comunidades Autónomas a través de la conexión a la red de comunicaciones y servicios telemáticos de dicho sistema.

El artículo 5 ("asignación del nivel mínimo de protección a las Comunidades Autónomas") establece que la asignación financiera del nivel mínimo de protección a cada Comunidad Autónoma se efectuará mensualmente considerando las variables del número de beneficiarios, el grado de dependencia y el número y tipo de prestaciones establecidas en el capítulo II del título I de la Ley 39/2006, dedicado a las prestaciones y el catálogo de servicios de atención del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En su segundo apartado, el artículo 5 establece los criterios con arreglo a los cuales se realizará la aplicación conjunta de las mencionadas tres variables de asignación. Conforme a las variables del apartado 1 y los criterios del apartado 2, la asignación del nivel mínimo de protección para cada Comunidad Autónoma en cada periodo mensual de liquidación, que comprende desde el día 26 de cada mes hasta el día 25 del mes siguiente, será el resultado de sumar, para cada una de ellas, las dotaciones obtenidas de acuerdo con las reglas que contiene el artículo, atendiendo a las variables del número de beneficiarios y grado de dependencia y del número y tipo de prestaciones reconocidas. Se establece el procedimiento a seguir, que incluye una fórmula de cálculo de la dotación.

El artículo 6 ("gestión, liquidación y pago del nivel mínimo de protección a las Comunidades Autónomas") dispone que, a efectos de que la Administración General del Estado pueda efectuar las liquidaciones mensuales del nivel mínimo de protección, las Comunidades Autónomas, con anterioridad al día 25 de cada mes, emitirán la certificación mensual prevista en el artículo 4.c) del Real Decreto. Esta certificación es imprescindible para que el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) pueda iniciar la tramitación económica del correspondiente expediente de gasto y realizar las liquidaciones mensuales del nivel mínimo de protección por parte de la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas. Si se advierten por el IMSERSO discordancias entre los datos contenidos en el SISAAD y los recogidos en la certificación mensual, se comunicará a la Comunidad Autónoma correspondiente para que subsane o complete la incidencia, suspendiéndose entretanto la liquidación. También se regula la corrección a posteriori de las liquidaciones ya practicadas, si existen errores materiales o variaciones en la información que sirvió de base para su cálculo. Se prevé que en las prestaciones de servicios la liquidación del nivel mínimo de protección a las Comunidades Autónomas no podrá comprender cantidades por servicios prestados con anterioridad a la fecha de la resolución de reconocimiento de la prestación. Si por causa imputable a la Comunidad Autónoma transcurre más de un año entre la fecha de efectividad del servicio o de la prestación económica y la de incorporación de los datos al SISAAD, el pago de las cantidades que procedan, en concepto de aportación del nivel mínimo de protección, anteriores a la fecha de la incorporación de los datos al sistema, quedará condicionado a las disponibilidades presupuestarias del correspondiente ejercicio.

El artículo 7 ("acreditación de la aportación de las Comunidades Autónomas para la financiación del SAAD") establece que, antes de finalizar el mes de febrero de cada año, el IMSERSO comunicará a las Comunidades Autónomas el importe total de las cantidades libradas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en concepto de nivel mínimo de protección para la financiación del coste del SAAD, correspondientes al ejercicio presupuestario inmediato anterior, como suma de las liquidaciones mensuales efectuadas. Por su parte, las Comunidades Autónomas, a más tardar el 30 de abril de cada año, deberán expedir un certificado acreditativo de su aportación para la financiación del SAAD, incluida la aportación recibida de los Presupuestos Generales del Estado, correspondiente al ejercicio presupuestario inmediatamente anterior. Dicho certificado, que de obtener la conformidad de la intervención autonómica para los datos económicos y presupuestarios, ha de tener como mínimo el contenido que se fija en el artículo 7.2 del Real Decreto.

La disposición adicional primera prevé que las certificaciones reguladas en el Real Decreto se ajustarán al modelo que se establezca en la normativa que regula el SISAAD.

La disposición adicional segunda establece que para el ejercicio 2012 la certificación prevista en el artículo 7.2 del Real Decreto se expedirá en el plazo de dos meses contados a partir de su entrada en vigor.

La disposición adicional tercera establece que, a los efectos previstos en el artículo 4.c) del Real Decreto, y respecto a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, la Administración General del Estado financiará el nivel mínimo de protección correspondiente a los efectos retroactivos anteriores al 15 de julio de 2012, reconocidos por resolución administrativa, y dejará en suspenso la financiación de ese nivel durante el plazo suspensivo previsto en la citada resolución, todo ello de conformidad con la disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 20/2012. A ello añade la disposición adicional tercera que "a los efectos de lo establecido en el artículo 4.c), y respecto del resto de prestaciones económicas, la Administración General del Estado financiará el nivel mínimo de protección correspondiente a los efectos retroactivos legalmente establecidos".

La disposición adicional cuarta trata de la interoperabilidad de los sistemas de información de las Comunidades Autónomas con el SISAAD.

La disposición transitoria primera establece el régimen de aplicación progresiva, por un período de cuatro años, de las variables de asignación del nivel mínimo de protección establecidas en el artículo 5.3 del Real Decreto.

La disposición transitoria segunda contiene el régimen de los expedientes en tramitación o resueltos a la entrada en vigor del Real Decreto.

La disposición derogatoria única prevé la expresa derogación del Real Decreto 614/2007, así como la de cuantas otras disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el Real Decreto.

La disposición final primera señala que el Real Decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

La disposición final segunda prevé que el Real Decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2014.

Segundo. Contenido del expediente

El expediente, además de las sucesivas versiones del Proyecto acompañadas de sus respectivas memorias, de la Orden de remisión de V. E. y de un índice numerado de su contenido, cuenta con los siguientes documentos:

- Informes del Gabinete Técnico de la Subsecretaría y de la Secretaría General de Sanidad y Consumo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de 1 y 19 de abril de 2013, respectivamente, y de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, de 19 de abril de 2013, en los que se efectúan observaciones al texto proyectado

- Informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, del artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, emitido el 17 de abril de 2013.

- Informe de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, del artículo 24.3 de la ley del Gobierno, emitido el 1 de abril de 2013.

En este informe se destaca que varias Comunidades Autónomas han recurrido ante el Tribunal Constitucional el artículo 22 del Real Decreto-ley 20/2012, por el que se modifica la Ley 39/2006, sobre la base, entre otros argumentos, de que la invocación del artículo 149.1.1 de la Constitución como fundamento para el citado artículo del Real Decreto- ley constituye un exceso normativo que va más allá del limitado alcance que a ese título competencial ha dado el Tribunal Constitucional.

En esta línea, el informe indica que algunas previsiones del Proyecto, como aquellas que incluyen concreciones sobre el órgano competente de las Comunidades Autónomas, podrían generar controversias competenciales.

Estas observaciones han sido incorporadas al Proyecto.

- Informe del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, del artículo 24.1.b) de la Ley del Gobierno, de 15 de abril de 2013, en el que no se efectúan observaciones.

- Informe de la Agencia Española de Protección de Datos, de 23 de julio de 2013, en el que se destaca la necesidad de que las transmisiones de datos de carácter personal de los beneficiarios del SAAD se hagan con pleno respeto a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Las observaciones que se efectúan en esta línea han sido, en general, incorporadas al Proyecto. - Informes de la Intervención Delegada de la Seguridad Social y de la Intervención Delegada en el IMSERSO, de 18 y 5 de febrero respectivamente, en los que no se formulan observaciones.

- Informe del Servicio Jurídico del IMSERSO, de 12 de febrero de 2013, que no realiza observaciones.

- Certificado del Comité Consultivo del SAAD, de 14 de enero de 2013, en el que se certifica que el Pleno de este Comité, en su sesión de 11 de enero anterior, examinó, entre otros, el proyecto de Real Decreto por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006.

- Certificado del Consejo Estatal de Personas Mayores, sin fechar, en el que se certifica que la Comisión Permanente de dicho Consejo Estatal, en sesión de 10 de enero de 2013, manifestó su conformidad a, entre otras, la disposición proyectada.

- Certificado del Consejo Nacional de la Discapacidad, de 14 de enero de 2013, en el que se certifica que en su sesión de 9 de enero de 2013, informó de manera favorable el reglamento en proyecto.

- Certificado del Consejo Estatal de Organizaciones no gubernamentales de Acción Social, de 10 de enero de 2013, en el que se certifica que este Consejo informó favorablemente, entre otros, el proyecto de Real Decreto por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la Ley 39/2006.

- Certificado del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD, de 17 de enero de 2013, en el que se certifica que el Pleno del Consejo, en sesión de 16 de enero, acordó suprimir del artículo 6 del Proyecto la relación detallada de datos que contenía, modificando en esa línea la disposición transitoria segunda.

- Informe de 12 de junio de 2013, de la Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación del IMSERSO, en el que se exponen los motivos por los que se aceptan o rechazan las observaciones efectuadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Asimismo, se indica que se han recibido informes sin observaciones de diversas dependencias.

Se entiende que para continuar la tramitación del expediente es preciso el informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio y de la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

- Informe del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de 30 de septiembre de 2013, en el que se hacen observaciones a los artículos 3.3 y 5.3, a la disposición adicional primera y la disposición transitoria primera, además de algunas precisiones formales y de técnica normativa. En la versión del Proyecto sometida a la consideración del Consejo de Estado se han incorporado las observaciones formales y la sustantiva efectuada al artículo 5.3.

- Memoria del análisis de impacto normativo, de 1 de octubre de 2013.

La memoria comienza exponiendo que la razón que motiva la tramitación y, en su caso, aprobación del Proyecto, es de índole normativa, derivada de la reforma de la Ley 39/2006 por el Real Decreto-ley 20/2012, en particular, de su artículo 9. La norma proyectada encuentra su cobertura en el citado artículo 9 de la Ley 39/2006, así como en su artículo 7 y en las disposiciones finales primera y séptima.

Tras describir el contenido y la tramitación del Proyecto, la memoria procede al análisis de sus posibles impactos.

Por lo que se refiere a la adecuación de la norma al orden de distribución constitucional de competencias, se recuerda que varias Comunidades Autónomas han recurrido la reforma de la Ley 39/2006 llevada a cabo por el Real Decreto-ley 20/2012, si bien el Proyecto ha sido informado por las Comunidades Autónomas a través del Pleno del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en sesión ordinaria celebrada el día 16 de enero de 2013. Dicho Consejo es el instrumento de cooperación para la articulación del Sistema y está constituido por la Administración General del Estado y un representante de cada una de las Comunidades Autónomas. Por esa razón, y por el contenido del Proyecto, no se observa conflictividad competencial.

En el análisis del impacto económico general, la memoria parte del posible efecto beneficioso para el empleo, en la medida en que el reconocimiento de nuevos beneficiarios obligará a la contratación de nuevos profesionales destinados a su servicio y atención.

Se entiende que el Proyecto carece de efectos en materia de competencia.

En materia de cargas administrativas, los interesados han de soportar la correspondiente a la tramitación del correspondiente procedimiento, aunque se ha avanzado en su tramitación telemática.

Por lo que se refiere al impacto presupuestario, se entiende que el Real Decreto proyectado tiene tal clase de impacto, básicamente derivado de la fijación de las cuantías del nivel mínimo para el ejercicio 2013, si bien se han introducido determinadas novedades en relación con los factores a tener en consideración para el cálculo de las cuantías correspondientes al nivel mínimo de protección para cada comunidad.

Según el artículo 5 del Proyecto, las cantidades correspondientes a cada Comunidad Autónoma se calcularán partiendo de las variables de número de personas beneficiarias y de grado de dependencia. Para ello, según la memoria, se seguirá un sistema similar al aplicado en la actualidad, en el sentido de que inicialmente las cifras a transferir se hallarán multiplicando el número de personas beneficiarias, agrupadas en función del grado de su situación de dependencia, por las cuantías que se determinen (precisamente a través de lo previsto en el Real Decreto proyectado) para cada uno de los grados. Las modificaciones introducidas por el Proyecto radican en la asignación a las diferentes Comunidades Autónomas de las cuantías calculadas. Así, la cuantía que finalmente le corresponda a cada Comunidad Autónoma se compondrá de dos factores: en primer lugar, una cantidad fija, consistente en un determinado porcentaje de la cuantía hallada multiplicando el número de beneficiarios por las cuantías establecidas para cada uno de los grados de dependencia (se trata de la cantidad a que se refiere el artículo 5.3. a) del texto proyectado); y, en segundo lugar, una cuantía que se calculará en función de la tipología de las prestaciones

reconocidas en cada Comunidad Autónoma, de tal forma que se calculará el porcentaje de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y el porcentaje del resto de servicios, primando en todo caso a aquellas Comunidades que cuenten con un porcentaje de servicios más elevado sobre las prestaciones económicas. De esta forma, se establecerá una relación entre los porcentajes existentes en cada Comunidad Autónoma, y el porcentaje a nivel nacional, a fin de poder ponderar la asignación a cada Comunidad Autónoma en el reparto de estas cantidades. Para ello, se aplicará el correspondiente porcentaje sobre la cantidad que, habiendo sido calculada tomando en consideración el número de beneficiarios y las cuantías para cada grado, no se hayan asignado de manera directa a las Comunidades Autónomas (esta cantidad se recoge en el apartado b) del artículo 5.3 del Real Decreto en proyecto).

De esta forma, afirma la memoria, las cantidades a transferir a cada Comunidad Autónoma se determinarán mediante la suma de las dos cantidades calculadas de conformidad con lo anteriormente expuesto. No obstante, como destaca la memoria en relación con los porcentajes a aplicar para hallar las cantidades correspondientes a cada Comunidad Autónoma, debe tenerse en consideración la disposición transitoria primera del Proyecto, que introduce unos coeficientes de aplicación para el período comprendido entre los ejercicios 2014 a 2017, a fin de evitar desequilibrios en la financiación de unas Comunidades Autónomas respecto a otras.

Por lo que hace a las cuantías establecidas para el nivel mínimo de protección, el Proyecto no modifica las contenidas en la disposición transitoria séptima del Real Decreto-ley 20/2012, que fijó las nuevas cuantías para las personas valoradas únicamente con grado de dependencia (apartado 2).

En cuanto al impacto por razón de género, la memoria señala que, conforme a los datos estadísticos obrantes en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia a fecha 31 de agosto de 2013, por sexo y edad, la distribución de las personas beneficiarias del SAAD por sexo se efectúa de la siguiente manera: 66 por cien de mujeres y 34 por cien de hombres. Respecto a la suscripción de convenios especiales de cuidadores no profesionales para atender a personas en situación de dependencia, a fecha 31 de agosto de 2013, la Tesorería General de la Seguridad Social ofrece los siguientes datos a nivel nacional: 10,3 por cien de convenios para cuidado de hombres y 89,7 por cien para cuidado de mujeres.

Como señala la memoria, esos datos son reveladores de que las situaciones de dependencia inciden de una manera más acusada en el género femenino que en el masculino, de lo que deduce que la norma proyectada tiene un efecto beneficioso para ese colectivo dada esa mayor incidencia de partida.

A continuación, indica la memoria que el Proyecto no incorpora medidas que incidan específicamente en materia de discapacidad, ni se adopta ninguna medida concreta para este colectivo.

En tal estado, el expediente ha sido remitido al Consejo de Estado para dictamen.

I. Objeto y competencia

La consulta versa sobre el proyecto de Real Decreto 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 la personas en situación de dependencia.

Es competente para la emisión de dictamen la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, que establece que será preceptivo ese dictamen en los casos de "reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones".

II. Tramitación del expediente

El proyecto de Real Decreto se ha tramitado de acuerdo con el procedimiento de elaboración de reglamentos establecido en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Así, con el texto proyectado se adjunta una memoria del análisis de impacto normativo, en la que se razona sobre la oportunidad de la norma y se pondera su impacto presupuestario y por razón de género (artículo 24.1, letras a) y b), de la Ley del Gobierno; Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio).

Han emitido informe los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas y Empleo y Seguridad Social, así como algunos órganos del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Ha sido recabado el informe de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, previsto en el artículo 24.3 de la Ley del Gobierno.

Han intervenido en la tramitación las Comunidades Autónomas, a través del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia. También han participado el Comité Consultivo del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), el Consejo Estatal de Personas Mayores, el Consejo Nacional de la Discapacidad, el Consejo Estatal de Organizaciones no gubernamentales de Acción Social,

Ha informado la Agencia Española de Protección de Datos.

También han intervenido la Intervención Delegada de la Seguridad Social y la Intervención Delegada en el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Consta en el expediente el informe del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

III. Habilitación legal y rango

El Proyecto, como indica en su propio título, tiene por objeto el desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en lo que se refiere al nivel mínimo de protección.

Este nivel mínimo se regula en los artículos 7 y 9 de la Ley 39/2006, en los siguientes términos:

"Artículo 7. Niveles de protección del Sistema

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

1.º El nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9.

2.º El nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas a través de los Convenios previstos en el artículo 10.

3.º El nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma. Artículo 9. Participación de la Administración General del Estado

1. El Gobierno, oído el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. La asignación del nivel mínimo a las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida.

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

Además de esta concreta llamada a la determinación del nivel mínimo de protección por el Gobierno que contiene el citado artículo 9.1, la Ley 39/2006 faculta en su disposición final séptima al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente Ley.

Junto a lo anterior, ha de repararse en que el régimen del nivel mínimo de protección de la Ley 39/2006 fue reformado por el Real Decreto-ley 20/2012, fijándose en su disposición transitoria undécima el régimen de la "aportación de la Administración General del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección", estableciéndose unas tablas diferenciadas con las cuantías de la asignación a las Comunidades Autónomas del nivel mínimo de protección previsto en el artículo 9 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, según que los beneficiarios tuvieran una resolución de grado y nivel de dependencia reconocido a la entrada en vigor del Real Decreto-ley o que no tuvieran una resolución de reconocimiento de la situación de dependencia en esa fecha. En ambos casos, la disposición transitoria del Real Decreto-ley especifica que las cuantías serán las que se determinan en ella "hasta tanto se regule [la materia] reglamentariamente". Y a este respecto, la disposición final quinta del Real Decreto-ley "autoriza al Gobierno para que, en el ámbito de sus competencias, dicte las disposiciones reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de este real decreto-ley".

En definitiva, el proyecto cuenta con suficiente amparo normativo y su rango- real decreto- es adecuado.

IV. Examen del Proyecto

El Proyecto se inserta en el conjunto de disposiciones de orden reglamentario que han sido sometidas a la consideración del Consejo de Estado (vid. los dictámenes de los expedientes números 1.075/2013 y 1.179/2013) con motivo de la habilitación con la que cuenta el Gobierno para proceder al desarrollo de la Ley 39/2006, normas reglamentarias que son precisas para el adecuado desarrollo normativo de las previsiones contenidas en esa Ley tras su modificación por el Real Decreto-ley 20/2012.

En el presente caso, se concreta el desarrollo normativo proyectado en la regulación del llamado nivel mínimo de protección contemplado en los artículos 7.1º y 9 de la Ley 39/2006, así como en la disposición transitoria undécima del Real Decreto-ley 20/2012.

Como indica la memoria, el proyectado Real Decreto no modifica las cantidades fijadas en la disposición transitoria undécima del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio. Por consiguiente, se consolidan en este punto las reformas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que aquella norma de rango legal llevó a cabo, con el objetivo de asegurar su sostenibilidad tanto presente como futura, estableciendo nuevas cuantías para el nivel mínimo para cada persona que tuviera reconocida su situación de dependencia mediante el correspondiente grado y nivel, cuantías que suponían una reducción en torno al 13 % en relación con las cuantías anteriormente establecidas (apartado 1 de la disposición transitoria undécima). Junto a ello, el Real Decreto-ley establece (apartado 2 de la citada disposición transitoria) las cuantías de la asignación a las Comunidades Autónomas del nivel mínimo de protección previsto en el artículo 9 de la Ley 39/2006, para los solicitantes que no tengan resolución de reconocimiento de la situación de dependencia a la entrada en vigor del Real Decreto-ley.

Por consiguiente, esa disposición transitoria undécima contiene dos tablas con cuantías de nivel mínimo de protección diferentes, según que el interesado tenga reconocida su situación de dependencia mediante el correspondiente grado y nivel (apartado primero) o que no tenga resolución de reconocimiento de la situación de dependencia (apartado segundo). Pero esta distinción, como destaca la memoria, debe ser entendida conjuntamente con la eliminación de los niveles 1 y 2 de dependencia dentro de cada grado (I, II y III) para los nuevos reconocimientos de la situación de dependencia. Precisamente por ello, las cuantías fijadas en la disposición transitoria undécima serán las que resulten de aplicación durante el ejercicio 2013, según la memoria, en el sentido de que las mismas se aplicarán a todos los beneficiarios del Sistema, con independencia de su situación de dependencia se haya valorado mediante el oportuno grado y nivel.

El Proyecto realiza así una concreción de lo establecido en el Real Decreto-ley 20/2012, que precisa en esa disposición transitoria undécima que la diferenciación de cuantías que efectúa en sus dos primeros apartados, atendiendo al tipo de reconocimiento de la situación de dependencia, estará vigente "hasta tanto se regule reglamentariamente" la materia. Tal concreción se lleva a cabo en el artículo 3.3 del Proyecto, que será objeto de análisis posterior.

Baste ahora destacar que, según la memoria, esta modificación de las cuantías que opera el Proyecto no supondrá un cambio apreciable en el Sistema y así, partiendo de un crecimiento del sistema limitado, las cifras que finalmente se prevé que se devenguen en el futuro resultarán muy similares a las que se venían transfiriendo hasta la fecha por este concepto.

Hecha esta aproximación al contenido de las normas legales de referencia, procede examinar el Proyecto.

En términos generales, el Consejo de Estado considera adecuado el contenido del Proyecto, si bien se formulan las siguientes observaciones:

- Gran parte del contenido de los artículos 2 y 3 constituye una reproducción parcial y sin especial contenido sustantivo de los artículos 7, 9 y 32 de la Ley 39/2006. No parece necesario que el Proyecto contenga previsiones del tipo "el nivel mínimo de protección (...) se garantiza mediante la fijación de una cantidad económica que la Administración General del Estado aporta a la financiación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia" o del siguiente tenor "el nivel mínimo (...) será financiado íntegramente por la Administración General del Estado (...) a cargo de los recursos previstos anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para su transferencia a las Comunidades Autónomas". Este género de previsiones se limitan a reproducir lo ya establecido en la Ley 39/2006 y no añaden nada sustancial a la intención del Real Decreto proyectado, por lo que podrían ser sintetizadas o, en su caso, suprimidas.

- Prevé el artículo 3.3 del Proyecto que la aportación de la Administración General del Estado para la financiación de ese nivel mínimo para cada persona beneficiaria del SAAD con resolución de reconocimiento de su correspondiente grado de dependencia será la establecida en la disposición transitoria undécima, apartado 2, del Real Decreto-ley 20/2012.

De este modo, el Proyecto lleva a cabo el desarrollo de lo previsto en los incisos iniciales de los dos primeros apartados de la disposición transitoria undécima ("Hasta tanto se regule reglamentariamente"), precisando en ese artículo 3.3 que la aportación de la Administración General del Estado para cada beneficiario será la establecida en el apartado segundo de esa disposición transitoria undécima; es decir, que a través del Proyecto se fija como cuantía la menor de las establecidas en el Real Decreto-ley, la del apartado segundo, que operará como criterio determinante para la fijación de la asignación que corresponda a las Comunidades Autónomas. De este modo, el Proyecto dejará sin contenido el apartado primero de la disposición transitoria undécima, una vez sea aprobado y se instaure el procedimiento que diseña para la determinación de la asignación de las Comunidades Autónomas.

Por su parte, las cuantías del apartado segundo de la disposición transitoria serán uno de los elementos a tener en cuenta para el cálculo de la asignación a cada Comunidad Autónoma, en cuanto cantidad fija que tiene en cuenta el Proyecto y que se modula con la aplicación de los criterios de ponderación que incluye su artículo 5. Quizás por ello, la regla del artículo 3.3 proyectado encontraría mejor ubicación en el artículo 5, tras la cita de las variables que contiene su artículo 5.1.

- El artículo 4 establece los requisitos para la asignación del nivel mínimo de protección a las Comunidades Autónomas, incluyendo menciones a los beneficiarios del Sistema y los datos que se incluirán en el sistema de información del SAAD. Aun cuando se han tenido en cuenta las observaciones de la Agencia Española de Protección de Datos, se entiende con ella que sería adecuado introducir en el Proyecto una disposición adicional en la que se precisara que las transmisiones y tratamiento de datos que se realicen en el ámbito regulado por el Proyecto se ajustarán en todo caso a lo previsto en la LOPD.

- En relación con el artículo 6, la ubicación de su sexto y último apartado debería modificarse pues por su ámbito (correcciones de liquidaciones) parece encontrar mejor acomodo como último párrafo del apartado segundo (incorrección de datos de liquidaciones).

Por otra parte, el artículo 6.4 presenta una gran similitud con el artículo 4.c) proyectado, sin que sea aconsejable la duplicidad.

- La disposición adicional primera prevé que las certificaciones reguladas en el Real Decreto se ajustarán al modelo que se establezca en la normativa que regula el SISAAD. Esta regla tiene su lógica de cara a la coordinación de las Administraciones Públicas implicadas, pudiendo garantizarse de mejor manera esa coordinación si se previera la intervención del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (artículo 8 de la Ley 39/2006).

- En relación con la disposición adicional cuarta, y como se señala también en el dictamen 1.075/2013, se estima preciso que se desarrollen las reglas sobre el régimen de suspensión de las prestaciones económicas que contiene la disposición final primera de la Ley 39/2006, en la redacción dada a su apartado 3 por el Real Decreto-ley 20/2012, y la disposición adicional séptima del propio Real Decreto-ley 20/2012.

- Se echa en falta en la disposición adicional cuarta proyectada la previsión de un concreto plazo en el que el IMSERSO pondrá a disposición de las Comunidades Autónomas un procedimiento que permita la interoperabilidad de sus respectivos sistemas de información con el SISAAD.

- En la disposición transitoria segunda se impone a las Administraciones Públicas competentes la obligación de adaptar los expedientes que tramiten en materia de dependencia a los nuevos requerimientos que se fijarán en una futura Orden ministerial que, según los datos que resultan del expediente, se está tramitando en paralelo al presente Proyecto. Como se ha indicado en la tramitación del expediente, es preciso que esa orden se publique antes en el BOE antes que el proyectado Real Decreto; en otro caso, esta disposición deberá modularse para hacer referencia a una futura orden que en materia de SISAAD se apruebe por el Ministro competente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del Consejo de Ministros el proyecto de Real Decreto 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."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 12 de diciembre de 2013

LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD.