

Consejo de Estado: Dictámenes

Número de expediente: 1075/2013 (SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD)

Referencia: 1075/2013

Procedencia: SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD

Asunto: Proyecto de real decreto por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

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, ha examinado el expediente relativo al proyecto de Real Decreto por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

De sus antecedentes resulta:

Primero. El proyecto de Real Decreto

El proyecto está fechado el día 1 de octubre de 2013 y consta de preámbulo, veinte artículos, agrupados en cinco capítulos, una disposición adicional, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, además de tres anexos.

El preámbulo dice que este real decreto unifica todas las normas relativas a las prestaciones y servicios que han sido dictadas en desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, con la finalidad de ordenar, simplificar y actualizar la normativa en un único texto normativo.

Señala que en cumplimiento de los artículos 10.3 y 20 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, el Gobierno aprobó el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas y reguló los supuestos de desplazamientos entre las comunidades autónomas y las Ciudades de Ceuta y Melilla, así como la protección de los emigrantes españoles retornados.

Tal norma fue modificada por los Reales Decretos 175/2011, de 11 de febrero, y 570/2011, de 20 de abril.

El primero de ellos incorporó los criterios sobre las intensidades de protección de los servicios, el importe de las prestaciones económicas y los requisitos y condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar para situaciones de dependencia en grado I, de dependencia moderada, ya que durante 2011 tuvieron acceso al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) las personas valoradas en dicho grado. El segundo estableció un nuevo indicador de actualización de la cuantía de las prestaciones económicas, incorporó una disposición relativa a las cuotas a la Seguridad Social y por Formación Profesional derivadas de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar, y estableció además las prestaciones económicas para el ejercicio 2011.

Transcurridos los cinco primeros años de aplicación de la Ley, el día 12 de abril de 2012 el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia acordó acometer las mejoras para asegurar la sostenibilidad del sistema. Y el día 10 de julio de 2012 aprobó la evaluación de resultados prevista en la disposición final primera de la Ley 39/2006 y las propuestas de mejoras, a cuyo efecto previó unos criterios comunes mínimos para todo el ámbito nacional así como modificar la clasificación de las situaciones de dependencia, las intensidades del servicio de ayuda a domicilio, ampliar la prestación económica de asistencia personal, mejorar el procedimiento y la transparencia en la gestión. En el Sistema de Información, revisar la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, establecer criterios comunes en la asignación de prestaciones en casos de fallecimiento de la persona en situación de dependencia y regular los Planes de Prevención de las situaciones de Dependencia y Promoción de la Autonomía Personal.

A su vez, el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, ha introducido medidas urgentes para corregir los desequilibrios que se han producido en el sistema con el objetivo de garantizar su sostenibilidad, estabilidad y suficiencia futura así como mejorar la eficiencia en la gestión del mismo; asimismo dispone la necesidad de establecer un mayor equilibrio entre las prestaciones económicas y los servicios del catálogo.

Como consecuencia de todo lo anterior, este real decreto -que se ampara en los artículos 10.3, 15 y 20 y en la disposición final séptima de la Ley 39/2006-, establece la regulación de las prestaciones del SAAD, determina las intensidades de protección de los servicios, las compatibilidades e incompatibilidades entre los mismos, y asegura la excepcionalidad de la prestación de cuidados en el entorno familiar con el objetivo adicional de mejorar la calidad en la atención a las personas en situación de dependencia. Cabe no obstante que las Administraciones que tengan competencia para ello dicten las disposiciones normativas que resulten necesarias para la aplicación de este real decreto.

El Capítulo I del proyecto contiene una serie de disposiciones generales (artículos 1 a 3).

El artículo 1 dispone que esta norma tiene por objeto la regulación de los servicios y las prestaciones económicas por grado de dependencia, y los criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios del catálogo establecidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, así como los traslados de personas beneficiarias entre comunidades autónomas y las Ciudades de Ceuta y de Melilla, el régimen de incompatibilidades de prestaciones, el reintegro de prestaciones y la protección de los españoles emigrantes retornados.

El artículo 2, de conformidad con lo previsto en el artículo 28.3 de la Ley 39/2006, determina los servicios y prestaciones económicas que corresponden a los Grados I, II y III de dependencia.

El artículo 3 regula los datos que deben reflejarse en las solicitudes de reconocimiento de situaciones de dependencia.

El Capítulo II del proyecto regula las intensidades de protección de los servicios y prestaciones económicas (artículos 4 a 15).

El artículo 4 se dedica a las intensidades de los servicios. En su primer apartado, precisa que la intensidad de protección de los servicios de promoción de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, previstos en el artículo 15 de la Ley 39/2006, se determinaron por su respectivo contenido prestacional, extensión o duración, según el grado y nivel de dependencia del interesado, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 3.f) de la citada ley. En su segundo apartado, especifica que son servicios asistenciales los que ha de recibir la persona dependiente para su atención y cuidado personal en la realización de las actividades básicas de la vida diaria, y aquellos que tienen como finalidad la promoción de su autonomía personal. Por último, su tercer apartado prevé la garantía del transporte adaptado en aquellos casos en los que sea necesario para la asistencia al centro de día o de noche.

El artículo 5 trata de la intensidad del servicio de prevención de las situaciones de dependencia. La finalidad de estos servicios consiste en prevenir el agravamiento del grado y nivel de dependencia de las personas dependientes, incluyendo esta atención en los programas de teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y atención residencial. Las intensidades de los servicios de prevención serán determinadas por los Planes de Prevención que, en referencia a su respectivo ámbito territorial, aprueben las Comunidades Autónomas o Administraciones con competencia sobre la materia; tales Planes deberán cumplir los criterios, recomendaciones y condiciones mínimas que acuerde el Consejo Territorial, debiendo considerarse prioritaria la prevención respecto a personas que se encuentren en situación de dependencia de grado I.

El artículo 6 regula la intensidad del servicio de promoción de la autonomía personal. A estos efectos, se consideran servicios de promoción los de asesoramiento, orientación, asistencia y formación en tecnologías de apoyo y adaptaciones que contribuyan a facilitar la realización de las actividades de la vida diaria, los de habilitación, los de terapia ocupacional, así como cualesquiera otros programas de intervención que se establezcan con la misma finalidad. Tales servicios tienen por finalidad desarrollar y mantener la capacidad personal de controlar, afrontar y tomar decisiones acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias y facilitar la ejecución de las actividades básicas de la vida diaria. La intensidad de estos servicios se adecuará a las necesidades personales de promoción de la autonomía, a la infraestructura de los recursos existentes y a las normas que se establezcan por las correspondientes Comunidades Autónomas o Administración que, en su caso, tenga la competencia. Se añaden previsiones concretas sobre las personas que tengan reconocido un grado I de dependencia, si bien la concreción de la intensidad de las ayudas se determinará en su programa individual de atención.

El artículo 7 regula la intensidad del servicio de teleasistencia. En concreto. Se prevé que su finalidad es la atención a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y de la información, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad o aislamiento, con el fin de favorecer la permanencia de los beneficiarios en su medio habitual. Respecto a las personas de grado I se prestará y como complementario al que establezca su programa individual de atención.

El artículo 8 establece el ámbito y la intensidad del servicio de ayuda a domicilio, que se caracteriza por lo siguiente:

- Este servicio está constituido por el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria e incrementar su autonomía, posibilitando la permanencia en su domicilio el mayor tiempo posible (primer apartado).

- Este servicio comprende la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria y la cobertura de las necesidades domésticas, mediante los servicios previstos en el artículo 23 de la Ley 39/2006, y los que en su desarrollo puedan establecerse por las Comunidades Autónomas o Administración que, en su caso, tenga la competencia (segundo apartado).

- La intensidad del servicio de ayuda a domicilio estará en función del programa individual de atención y se determinará en número de horas mensuales de servicios asistenciales, según grado de dependencia, de acuerdo con el anexo II (tercer apartado).

- Para determinar la intensidad de este servicio se emplea el término horas mensuales de atención, entendiéndose por hora el módulo asistencial de carácter unitario cuyo contenido prestacional se traduce en una intervención de atención personal al beneficiario (cuarto apartado).

- Los Programas Individuales de Atención deberán diferenciar, dentro de las ayudas a domicilio, las que se refieran a necesidades domésticas o del hogar y las de la vida diaria. Las primeras deberán prestarse conjuntamente con los servicios de atención personal, salvo que excepcional y motivadamente se prevea la separación en el programa de atención individual (quinto apartado).

- En los programas individuales de atención se graduarán las intensidades en función de la situación personal de dependencia.

El artículo 9 regula la intensidad del servicio de centro de día y de noche, previendo que tanto los centros públicos como los acreditados ajustarán sus servicios a los grados de las personas dependientes, sin perjuicio de los servicios y programas que se establezcan por las correspondientes Comunidades Autónomas o Administraciones competentes. Los centros de día y de noche se adecuarán, para ofrecer atención especializada a las personas declaradas en situación de dependencia, a la tipología del artículo 15.1.d) de la Ley 39/2006 o a las necesidades específicas de los beneficiarios atendidos. La intensidad de este tipo de servicio estará en función de los servicios del centro que precise la persona con dependencia, de acuerdo con su programa individual de atención.

El artículo 10 se dedica a la intensidad del servicio de atención residencial. Su primer apartado precisa que este servicio, que puede tener carácter temporal o permanente, ofrece una atención integral y continuada, de carácter personal, social y sanitario, que se prestará en centros residenciales, públicos o acreditados, teniendo en cuenta la naturaleza de la dependencia, grado de la misma e intensidad de cuidados que requiera la persona. Conforme a su segundo apartado, este servicio ajustará los servicios y programas de intervención a las necesidades de los beneficiarios atendidos. En cuanto a la intensidad, el tercer apartado prevé que estará en función de los servicios del centro que precise la persona con dependencia, de acuerdo con su programa individual de atención. Según su cuarto apartado, las Comunidades Autónomas o Administración que, en su caso, tenga la competencia, determinarán los servicios y programas de los centros para cada grado de dependencia. Finalmente, el quinto apartado dispone que el servicio de estancias temporales en centro residencial estará determinado por la disponibilidad de plazas del SAAD en cada Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma y el número de personas atendidas mediante cuidados en el entorno familiar.

El artículo 11 establece que los requisitos y condiciones para el acceso a las prestaciones económicas se establecerán por las Comunidades Autónomas o Administración que, en su caso, tenga la competencia, teniendo en cuenta lo dispuesto por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

El artículo 12 establece los requisitos y condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

Se determina que la prestación económica tiene en estos casos carácter excepcional.

Podrán asumir la condición de cuidadores no profesionales de una persona en situación de dependencia, su cónyuge y sus parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, cuando convivan en el mismo domicilio de la persona dependiente, esté siendo atendido por ellos y lo hayan hecho durante el periodo previo de un año a la fecha de presentación de la solicitud. Se entienden como situaciones asimiladas a la relación familiar, las parejas de hecho, tutores y personas designadas, administrativa o judicialmente, con funciones de acogimiento.

Cuando la persona en situación de dependencia reconocida, tenga su domicilio en un entorno caracterizado por insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención, incluida la atención mediante servicios a través de la prestación vinculada, la Administración competente podrá excepcionalmente permitir la existencia de cuidados no profesionales por parte de una persona de su entorno que, aun no teniendo el grado de parentesco señalado en el apartado anterior, resida en el municipio de la persona en situación de dependencia o en uno vecino, y lo haya hecho durante el periodo previo de un año a la fecha de presentación de la solicitud.

Cuando la persona tuviera reconocida la situación de dependencia en grado III o II será necesaria la convivencia con la persona de su entorno, dada la necesidad de atención permanente y apoyo indispensable y continuo que se requiere. Y cuando la persona tuviera reconocida

la situación de dependencia en grado I, el entorno al que se refiere este apartado, habrá de tener además la consideración de rural y no será necesaria la convivencia en el domicilio de la persona dependiente.

Se establecen además las siguientes condiciones de acceso a prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y los requisitos de los cuidadores no profesionales:

a) Que la persona beneficiaria esté siendo atendida mediante cuidados en el entorno familiar, con carácter previo a la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia no sea posible el reconocimiento de un servicio debido a la inexistencia de recursos públicos o privados acreditados.

b) Que la persona cuidadora cuente con la capacidad física, mental e intelectual suficiente para desarrollar adecuadamente por sí misma las funciones de atención y cuidado, así como que no tenga reconocida la situación de dependencia.

c) Que la persona cuidadora asuma formalmente los compromisos necesarios para la atención y cuidado de la persona en situación de dependencia. d) Que la persona cuidadora realice las acciones formativas que se le propongan, siempre que sean compatibles con el cuidado de las personas en situación de dependencia.

e) Que la persona cuidadora facilite el acceso de los servicios sociales de las Administraciones públicas competentes, a la vivienda de la persona en situación de dependencia con el fin de comprobar el cumplimiento de los requisitos o variación de las circunstancias, previo consentimiento de la persona beneficiaria.

En caso de que la persona en situación de dependencia reconocida en grado I viniera recibiendo un servicio de los previstos para su grado de dependencia, en la resolución de concesión de prestaciones se deberá mantener al menos el mismo servicio u otro servicio con la misma intensidad. En el supuesto de que dicho servicio sea incompatible con la prestación económica de cuidados en el entorno, no se concederá ésta.

Finalmente se establece que la comunidad autónoma o Administración competente revisará el cumplimiento de los requisitos de acceso a la prestación y de las obligaciones exigidas, a fin de comprobar que no se produzca una variación de cualquiera de los mismos, y controlarán el seguimiento de los cuidados en el entorno familiar, con la finalidad de comprobar la idoneidad y calidad de atención de los mismos, pudiendo en su caso, resolver la suspensión o extinción de la prestación.

El artículo 13 señala que las cuantías máximas de las prestaciones económicas del SAAD, cualquiera que haya sido la fecha de reconocimiento, serán las establecidas por la disposición transitoria décima del Real Decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y que se actualizarán por el Gobierno mediante Real Decreto, previo acuerdo del Consejo Territorial (eso es lo que hace que en el proyecto sometido a dictamen no haya un anexo de cuantías, a diferencia de lo que sucedía con el Real Decreto 727/2007). El artículo 14 dispone que, en los supuestos en que el beneficiario sea titular de cualquier otra prestación de igual naturaleza o finalidad establecida en otro régimen público de protección social -en particular las prestaciones que contempla el artículo 31 de la Ley 39/2006-, el importe correspondiente se reducirá del previsto en esta norma.

El Capítulo III del proyecto trata sobre las incompatibilidades (artículo 16). Establece que serán incompatibles las prestaciones económicas entre sí y con los servicios incluidos en el catálogo, salvo con los servicios de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal y de teleasistencia (apartado 1).

Los servicios serán incompatibles entre sí, a excepción del servicio de teleasistencia que será compatible con el servicio de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal, de ayuda a domicilio y de centro de día y de noche (apartado 2).

No obstante lo anterior, las Administraciones públicas competentes podrán establecer la compatibilidad entre los servicios de ayuda a domicilio, centro de día y de noche, prestación de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y asistencia personal, por tratarse de prestaciones que facilitan la permanencia en el domicilio (apartado 3).

Las comunidades autónomas podrán establecer un régimen propio de compatibilidades con cargo al nivel adicional de protección, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (apartado 4).

Finalmente, el apartado 5 establece que a los efectos de la asignación del nivel mínimo establecido en el artículo 9 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, el establecimiento de compatibilidades entre prestaciones, tendrá la consideración de una única prestación.

El Capítulo IV del proyecto regula el caso de traslado de la persona beneficiaria entre comunidades autónomas y las Ciudades de Ceuta y de Melilla (artículo 17).

Se dispone la obligación de comunicar el traslado a la Administración que le haya reconocido el servicio o abone la prestación económica, lo que deberá hacerse en el plazo de 10 días hábiles anteriores a la fecha efectiva del traslado, salvo causas justificadas. La Administración de origen deberá poner el hecho en conocimiento del Instituto de Mayores y Servicios Sociales -en su condición de órgano coordinador- en el plazo máximo de 5 días hábiles, y éste, en otros 5 días hábiles se lo comunicará a la comunidad autónoma de destino (o Ceuta o Melilla), que deberá revisar el programa individual de atención en el plazo máximo de 60 días naturales, plazo durante el cual la Administración de origen seguirá abonando las prestaciones económicas reconocidas y suspenderá el derecho a la prestación cuando se trate de un servicio, caso este en que se sustituirá esa prestación por el pago de la suma económica vinculada a ese servicio.

Las personas en situación de dependencia que se encuentren desplazadas de su residencia habitual dentro del territorio español mantendrán el derecho y reserva del servicio, así como la obligación de abonar la participación en el coste del mismo o, continuarán, en su caso, percibiendo la prestación económica durante un tiempo máximo de 60 días al año con cargo a la Administración competente que les haya determinado el programa individual de atención.

El Capítulo V -y último- del proyecto establece el régimen y reintegro de prestaciones (artículos 18 a 20).

El artículo 18 dispone que procederá el reintegro del importe de las prestaciones indebidamente percibidas o recibidas en exceso y el derivado de una participación insuficiente de la persona beneficiaria en el coste del servicio que se determinen por la Administración competente en el marco de lo previsto en su normativa de aplicación. Cabrá exigir el interés legal del dinero. El artículo 19 dice que estarán obligadas al reintegro las personas beneficiarias, con quienes responderán solidariamente sus representantes legales en caso de incapacitación judicial. Y en caso de fallecimiento responderán sus causahabientes no sólo con los bienes de la herencia sino también con los suyos propios, en el supuesto de no haberse aceptado la herencia a beneficio de inventario.

El artículo 20 establece que las cantidades a reintegrar tendrán la consideración de ingresos de derecho público, resultando de aplicación para su cobranza lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o normas que pudieran resultar de aplicación.

La disposición adicional del proyecto trata de la atención a la dependencia de los emigrantes españoles retornados. A estos efectos, se prevé, para el caso de que se trate de personas en situación de dependencia que no reúnan el requisito de residencia en los términos del artículo 5.1.c) de la Ley 39/2006, el acceso a prestaciones asistenciales con igual contenido y extensión que las prestaciones y ayudas económicas reguladas en la citada ley. Esas prestaciones asistenciales se extinguirán cuando el beneficiario, por cumplir el período exigido de residencia en territorio español, pueda acceder a las prestaciones del SAAD.

La disposición transitoria primera, relativa a las personas beneficiarias a las que se hubiera reconocido el grado I de dependencia moderada y que a fecha 28 de octubre de 2010 estuvieran recibiendo el servicio de atención residencial, se les podrá ofrecer esta prestación -en el proceso de consulta para el establecimiento del programa individual de atención- hasta el 30 de junio de 2015. En el caso de que se haya reconocido esta prestación, el servicio de atención residencial ajustará los servicios y programas de intervención a las necesidades de las personas en situación de dependencia moderada atendidas.

La disposición transitoria segunda dispone que en los procedimientos en los que haya recaído resolución de reconocimiento de prestaciones con anterioridad al 15 de julio de 2012, las Administraciones competentes podrán realizar las adaptaciones necesarias para adecuar la

intensidad del servicio de promoción de la autonomía -para las personas en situación de dependencia en grado I- a las previstas al anexo I. En tanto se realicen las citadas adaptaciones, se establecen determinadas intensidades de atención.

Las disposiciones transitorias tercera y cuarta establecen que en los procedimientos en los que haya recaído resolución de reconocimiento de prestaciones con anterioridad al 15 de julio de 2012 las Administraciones competentes podrán realizar las adaptaciones necesarias para adecuar la intensidad del servicio de ayuda a domicilio a las previstas al anexo II y la de centro de día al anexo III. Hasta ese momento se establece directamente una serie de intensidades de atención.

La disposición derogatoria deroga expresamente el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

La disposición final primera modifica el artículo 3 del Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, por el que se regula el registro de Prestaciones Sociales Públicas, para dar redacción a sus apartados k), l), m) y o).

La disposición final segunda establece que esta norma se ampara en el artículo 149.1.1ª de la Constitución.

La disposición final tercera prevé que el real decreto entrará en vigor el día 1 de enero de 2014.

Los Anexos I, II y III establecen respetivamente la intensidad del servicio de promoción a la autonomía, ayuda a domicilio y centro de día, todo ello para personas con grado de dependencia I.

Segundo.- La memoria del análisis de impacto normativo

Tiene el siguiente contenido:

- Oportunidad de la norma. Se justifica por su propio contenido: regula los servicios y las prestaciones económicas que corresponden a cada grado de dependencia, y los criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios del catálogo establecidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Asimismo regula los expedientes administrativos de las personas beneficiarias cuando trasladan su residencia a otra comunidad autónoma o a las ciudades de Ceuta y de Melilla, el régimen de incompatibilidades de prestaciones, el reintegro de los importes percibidos indebidamente y la protección de los españoles emigrantes retornados. Efectúa la memoria a este respecto un análisis de la evolución normativa sobre esta materia.

- En cuanto a los objetivos que se persiguen se señalan tres: (i) Por una parte se trata de desarrollar la Ley 39/2006 a la vista de las modificaciones introducidas en ella por el Real Decreto-ley 20/2012; (ii) en segundo lugar se pretende unificar en una única norma todas las disposiciones que regulan los servicios y las prestaciones económicas que se han ido dictando desde 2007, y así ordenar y clarificar el régimen jurídico de aplicación; (iii) y en tercer lugar se dice que a través de la disposición final primera se pretende integrar en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas las prestaciones económicas reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en concreto las reguladas en sus artículos 17, 18 y 19.

- Análisis de alternativas. Se dice que no hay alternativa, sino que procede sustituir en su integridad al Real Decreto 727/2007, que éste fue modificado por Reales Decretos 175/2011 y 570/2011.

- Exposición de la estructura y contenido del proyecto así como de la tramitación seguida. - Adecuación al orden constitucional de competencias. Se considera que debe aprobarse la proyectada norma al amparo del artículo 149.1.1ª de la Constitución y habida cuenta de que el artículo 10.3 de la Ley 39/2006 encomienda al Gobierno las normas de desarrollo correspondientes. A su vez, el artículo 20 atribuye al Consejo territorial la fijación de las cuantías de las prestaciones, lo que aprobará finalmente el Gobierno por Real Decreto.

- Impacto económico. Se dice que la norma no tendrá impactos significativos sobre la competencia (se expone que no tiene reflejo en ningún ámbito empresarial) y que tampoco afectará a la economía en general, aparte de que según el calendario de aplicación progresiva de la Ley 39/2006 no se incorporará en 2013 al SAAD ningún nuevo grado de valoración de dependencia, sino que será a partir del 1 de julio de 2015, cuando se incorporen al Sistema el último grupo de personas conforme a dicha ley. Se añade a este respecto que el proyecto no producirá efecto alguno sobre los precios de los productos y servicios y no prevé tarifas o precios ni actualiza importes. Por otra parte, no produce efectos sobre la productividad de las personas trabajadoras y empresas, pues concretamente no modifica las formas de contratación de las personas trabajadoras o el uso de materiales, equipos o materias primas, ni supone tampoco cambio alguno en las formas de producción.

Respecto a los efectos sobre el empleo, se expone en la memoria que la incorporación al Sistema de nuevas personas beneficiarias conllevará necesariamente creación de empleo, ya que supondrá ampliar el número de profesionales necesarios para desempeñar las tareas adecuadas a la prestación reconocida. En ningún caso ni directa ni indirectamente implicará una destrucción de empleo, ya que aumenta, no disminuye, el número de profesionales necesarios. Asimismo la proyectada norma promueve la creación de empleo, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, a través de las prestaciones del Sistema, en su vertiente de prestaciones económicas.

Sigue diciendo la memoria que el proyecto no tiene incidencia sobre la innovación y no se aprecian efectos sobre los consumidores ni en relación con la economía europea y otras economías, ni sobre las PYMES. - Se dice también que la norma no afectará a las cargas administrativas. Con tal fin se efectúa una medición a fecha 2013, considerándose que la cantidad estimada de solicitudes "que se presentarán" en 2013 será de 229.574. En cuanto a coste directo del sistema sobre las empresas se dice que no lo tendrá.

- Desde el punto de vista presupuestario se dice que la proyectada norma afectará a los ingresos y a los gastos de la Administración del Estado y de otras Administraciones territoriales.

A este respecto se indica que la financiación prevista se encuentra ya contemplada en el presupuesto del Instituto de Mayores y Servicios Sociales y que "el mayor gasto derivado del importe adicional que pudiera derivarse de la incorporación de nuevas personas beneficiarias al Sistema, se ve absorbido por los efectos de toda una serie de medidas que se han ido incorporando al Sistema a lo largo del tiempo, en orden a contener el gasto en esta materia. Así, y dentro de estas medidas adoptadas (eliminación de la retroactividad en los servicios, determinación de un plazo de seis meses para el procedimiento de reconocimiento de las prestaciones, etc.), hay que destacar las recogidas en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Mediante esta norma se han reducido las cuantías máximas de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, y se han reducido las cuantías asociadas a los diferentes grados y niveles en una media del 13%, entre otras importantes medidas. En una misma dirección, debe tenerse en consideración que el crecimiento que pueda experimentar durante el ejercicio 2013 en el Sistema, va resultando una cantidad bastante constante al haber transcurrido seis años desde la implementación de la ley y haberse producido en esos primeros años la gran incorporación de las personas en situación de dependencia.

Efectúa además la memoria un análisis de cuatro aspectos relacionados con el impacto presupuestario: (1) Previsión del gasto derivado de las cotizaciones a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales (se dice que como a partir de 2013 se elimina la aportación del IMSERSO a las cuotas de Seguridad Social en los convenios especiales que puedan suscribir los cuidadores no profesionales, no se producirá gasto alguno por este concepto en el presupuesto de esta entidad). (2) Impacto derivado de la gestión en las Comunidades Autónomas (se dice que no supondrá aumento de personal pero que deberán incrementar su gasto por financiación del Sistema). (3) Impacto derivado de la gestión en las Ciudades de Ceuta y de Melilla (se indica que el coste del Sistema se financia exclusivamente por IMSERSO; a fecha 31 de diciembre de 2012 el número de beneficiarios en estas ciudades era de 1.924 personas, y el coste de ello de 2.393.000 €; para 2013 se dicen presupuestados 5.320.000 €). (iv) Criterios seguidos para establecer los importes o niveles planteados (se dice que se han tenido en cuenta las características y la finalidad de cada prestación así como las necesidades de las personas en situación de dependencia para cuya cobertura están destinadas; al mismo tiempo que se guarda proporcionalidad con las cuantías establecidas para los diferentes grados de las situaciones de dependencia. Se añade que ha existido consenso en el seno del Consejo Territorial).

Se incorpora a la memoria un anexo con datos presupuestarios.

- Se consideran positivos los impactos que tendrá la norma desde el punto de vista de género y de la discapacidad.

En cuanto al género se exponen los siguientes datos estadísticos a fecha 31 de agosto de 2013:

* Distribución de personas beneficiarias por sexo: 66 por ciento mujeres, 34 por ciento hombres.

* Porcentajes por tramos de edad: 53,57 por ciento de las personas beneficiarias son de 80 años de edad o más (de ellas el 62,62 por ciento son mujeres y el 35,82 por ciento son hombres). 19,62 por ciento de las personas beneficiarias se encuentran en el tramo de edad entre 65 y 79 años (de ellas el 18,91 por ciento son mujeres y el 21,01 por ciento son hombres). 5,90 por ciento de las personas beneficiarias están en el tramo de edad entre 55 y 64 años (de ellas el 4,54 por ciento son mujeres y el 8,57 por ciento son hombres). 5,06 por ciento de las personas beneficiarias están en el tramo de edad entre 46 y 54 años (de ellas el 3,64 por ciento son mujeres y el 7,86 por ciento son hombres). 7,20 por ciento de las personas beneficiarias se encuentran en el tramo de edad entre 31 y 45 años (de ellas el 4,90 por ciento son mujeres y el 11,71 por ciento son hombres). 3,74 por ciento de personas beneficiarias lo son en el tramo de edad entre 19 y 30 años (de ellas el 2,46 por ciento son mujeres y el 6,26 por ciento son hombres). 4,62 por ciento de las personas beneficiarias están en el tramo de edad entre 3 y 18 años (de ellas el 2,71 por ciento son mujeres y el 8,36 por ciento son hombres). 0,17 por ciento de las personas beneficiarias se encuentran en el tramo de edad de menores de 3 años (de ellas el 0,11 por ciento son niñas y el 0,29 por ciento son niños).

* Se añade que 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 existen los siguientes datos extraídos de la Tesorería General de la Seguridad Social a nivel nacional:

SEXO Nº CONVENIOS SUSCRITOS PORCENTAJE Hombres 1.880 10,3 Mujeres 16.311 89,6 TOTAL 18.191 100,00%

* Se incluye el siguiente cuadro sobre personas con grado de discapacidad reconocido igual o mayor al 33% a fecha 31 de diciembre de 2011: - Tramos de edad: 0-17 años (69.292 mujeres y 41.716 hombres). 18-34 años (131.566 mujeres y 92.147 hombres). 35-64 años (631.172 mujeres y 546.749 hombres). 65-80 años (300.779 mujeres y 360.945 hombres). >80 años (119.828 mujeres y 258.686 hombres).

Y sobre la base de las nuevas valoraciones que se vienen produciendo con carácter anual se ofrece la siguiente información:

AÑO TOTAL 2006 104.832 2007 115.090 2008 111.389 2009 2010 2011 123.624 166.390 142.966

Tercero. Contenido del expediente

En el expediente constan textos sucesivos del proyecto que se han ido elaborando en función de las observaciones que se han ido recibiendo. Concretamente existen proyectos fechados en 20 de marzo, 23 de mayo, 27 de junio de 2013, aparte del texto final remitido para dictamen a este Consejo, de octubre de 2013.

El expediente lo integran además los siguientes trámites y documentos:

- Certificación del Secretario del Consejo Estatal de las Personas Mayores, de 15 de enero de 2013, en la que se indica que, con fecha 10 de enero de 2013 la Comisión Permanente de dicho Consejo informó favorablemente sobre el proyecto.

- Certificación del Presidente del Consejo Nacional de la Discapacidad, de 14 de enero de 2013, en la que se dice que dicho Consejo informó favorablemente el proyecto en reunión de 9 de enero de 2013.

- Certificación de la Secretaría del Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social, de 10 de enero de 2013, en la que se indica que con fecha 9 de enero de 2013 dicho Consejo informó favorablemente el proyecto.

- Certificación de 17 de enero de 2013, del Secretario del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, relativa a la reunión plenaria de tal órgano de 16 de enero de 2013, en la que el Consejo Territorial informó el proyecto favorablemente aunque con la supresión de la relación detallada de datos que preveía su artículo 6, y la modificación de la disposición transitoria segunda.

- Certificación de 14 de enero de 2013, de la Subdirectora General de Planificación, Ordenación y Evaluación del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) en la que se dice que el pleno de esa entidad ha informado el proyecto objeto de este expediente.

- En escrito de 13 de marzo de 2013 el Servicio Jurídico del IMSERSO manifiesta no tener observaciones que formular al proyecto.

- Informe de 25 de febrero de 2013 de la Intervención Delegada en el IMSERSO. Efectúa observaciones puntuales de ajuste o mejora de redacción. En la misma línea -coincidente además en alguna observación concreta- se muestra en informe de 8 de marzo de 2013 la Intervención General de la Seguridad Social.

- Informe del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), no fechado ni firmado. Observa un posible solapamiento de horas en el anexo (corrido en el texto final).

- En escrito, no fechado ni firmado, se muestra de acuerdo con el proyecto la Dirección General de la Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. - Informe -no firmado- favorable al proyecto del Gabinete Técnico de la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

- Informe, de 19 de abril de 2013, de la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En dicho informe se analizan los aspectos competenciales afectantes al proyecto y la participación de las Comunidades Autónomas en su elaboración. Sugiere eliminar la disposición transitoria tercera y no descarta que pueda haber problemas competenciales dada la reciente impugnación ante el Tribunal Constitucional del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de 8 de mayo de 2013. Se muestra de acuerdo con el proyecto y efectúa algunas observaciones de mejora desde el punto de vista de la técnica normativa.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de 22 de abril de 2013, que se muestra conforme y efectúa una observación puntual sobre el nombre del Real Decreto 7/2008.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Competitividad, de 19 de junio de 2013, que se muestra conforme. Hace algunas observaciones puntuales a la memoria y al texto del proyecto, fundamentalmente de redacción.

- Escritos de 29 de mayo y 27 de junio de 2013 en los que la Subdirección General de Planificación, Ordenación y Evaluación del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad refiere haber incorporado al proyecto diversas observaciones formuladas al mismo.

- Informe de la Agencia Española de Protección de Datos, de 24 de julio de 2013, en el que se analizan aspectos sobre tratamiento de datos en general y en caso de traslados de residencia, y se informa favorablemente el proyecto.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad -proponente-, fechado el día 1 de octubre de 2013. En el mismo se exponen los antecedentes normativos, la estructura y contenido del proyecto, la tramitación seguida, y se observan algunas erratas y se efectúan observaciones sobre la remisión que se hace en el artículo 13.2 al Real Decreto-ley 20/2011, sobre la pertinencia de derogar al completo el Real Decreto 727/2007 y no mantener por tanto vigente su anexo IV como se contemplaba en el texto entonces informado. El texto finalmente sometido a dictamen de este Consejo prevé esa total derogación.

Y en tal estado de tramitación V. E. ha solicitado el presente dictamen.

PRIMERO.- PROCEDIMIENTO

La tramitación del expediente ha sido correcta de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Se ha dado la posibilidad de alegar a sectores afectados, a través de órganos o entidades referidas en los antecedentes de este dictamen, todo ello de acuerdo con lo previsto al efecto en los artículos 8 y 41 de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

El Comité Consultivo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, el Consejo Estatal de las Personas Mayores, el Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social y el Consejo Nacional de Discapacidad aparecen reconocidos en el artículo 41 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, como órganos consultivos de participación institucional del Sistema.

Las Comunidades han podido intervenir en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que se ha mostrado a favor del proyecto. Como dice el artículo 8.1 de la Ley 39/2006, dicho órgano es instrumento de cooperación para la articulación del Sistema; al mismo corresponde precisar los criterios de fijación de prestaciones y servicios y la cuantía económica de aquellas (artículos 10.3 y 20).

Cabe no obstante observar que debieran incorporarse al expediente los informes completos de los órganos o entidades que han intervenido y no ya simples certificaciones indicativas de que han informado en efecto el proyecto en cuestión. Ello resulta especialmente importante en cuanto a dicho Consejo Territorial, única forma de constatar cuáles han sido los criterios aprobados en su seno y que son los que el Consejo de Ministros debe recoger en la norma. De la certificación emitida solo se deduce que el Consejo dice haber fijado los criterios -se entiende que los que le corresponde fijar previamente al mismo de acuerdo con dichos artículos 10.3 y 20-. Deberá incorporarse dicho informe completo antes de aprobarse el proyecto. Esta es una observación que ya hizo este Consejo en el dictamen 2.500/2011.

Por otra parte, se observa que la memoria -sin duda porque el proyecto inicial de la norma se elaboró al principio de 2013- se refiere fundamentalmente al impacto económico o presupuestario que la misma tendrá en 2013. Próximo ya el año 2014, convendría incorporar a la memoria datos de una mayor proyección temporal.

Asimismo, en la memoria se indica que la incorporación de nuevas personas beneficiarias al SAAD supondrá incremento de empleo, lo que es cierto, pero este proyecto no es el que establece esa incorporación, antes al contrario, restringe en cierto modo el acceso a las ayudas en cuanto que establece que en el caso de ayudas a domicilio las que se refieran a necesidades domésticas o del hogar y las de la vida diaria deberán como regla general prestarse conjuntamente. Por otra parte, la reducción de ayudas por razones de ahorro económico o a causa del nuevo régimen de incompatibilidades son aspectos que derivan del Real Decreto-ley 20/2012 y no ya de la norma reglamentaria ahora proyectada. Por tanto, salvo que otra cosa se justifique, sería mejor reajustar la memoria en este punto. SEGUNDO.- OBJETO DE LA NORMA PROYECTADA

El proyectado Real Decreto tiene por objeto sustituir -y derogar expresamente- al actual Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, que es el que regula, en desarrollo de lo dispuesto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, los criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas, así como los supuestos de desplazamientos entre las Comunidades Autónomas.

TERCERO.- EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

Para enmarcar perfectamente el objeto y alcance de la nueva norma es conveniente recordar, como este Consejo ya ha hecho en dictámenes anteriores, que el llamado "Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia" (SAAD) fue creado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, como "acción coordinada y cooperativa de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, que contemplará medidas en todas las áreas que afectan a las personas en situación de dependencia, con la participación, en su caso, de las Entidades Locales" (artículo 2 de dicha Ley).

Conforme resulta de los artículos 3 y 6 de la propia Ley, el Sistema es una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados y que se inspira en el "carácter público de las prestaciones".

- Hay tres distintos niveles de protección previstos (artículo 7), el mínimo -establecido por la Administración General del Estado (cuyo coste, de acuerdo con los artículos 9.2 y 32.2, se asumirá íntegramente por el Estado)-, el que se acuerde entre la Administración General del Estado y cada Comunidad Autónoma, y el adicional de protección que por su parte pueden voluntariamente establecer las distintas Comunidades Autónomas.

Ello se encuentra desarrollado por el Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, relativo al nivel mínimo de protección del Sistema, modificado por Reales Decretos 99/1999, de 6 de febrero, y 373/2010, de 26 de marzo.

A su vez las cantidades económicas -correspondiente a ayudas mínimas- a aportar por el Estado como nivel mínimo de protección garantizado han sido sucesivamente establecidas en los Reales Decretos 614/2007, de 11 de mayo, 727/2007, de 8 de junio, 6/2008, de 11 de enero, 179/2008, de 8 de febrero, 74/2009, de 30 de enero, 373/2010, de 26 de marzo, y 569/2011, de 20 de abril.

La aplicación práctica de los servicios y prestaciones a los dependientes se lleva a cabo por las Comunidades Autónomas, al integrar la Red de Servicios Sociales (artículo 16).

- El artículo 13 de la Ley establece que la atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal deberá orientarse a la consecución de una mejor calidad de vida y autonomía personal en un marco de efectiva igualdad de oportunidades. Tendrá por objeto facilitar una existencia autónoma en el medio habitual y proporcionar un trato digno en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, así como facilitar la incorporación activa en la vida de la comunidad.

- Según el artículo 14 de la Ley 39/2006, las prestaciones podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas, e irán destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de sus actividades básicas de la vida diaria.

- El catálogo de servicios se recoge en el artículo 15 de la Ley (aparte de lo previsto en el artículo 14 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud), y son los siguientes: servicios de prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal; servicio de teleasistencia; servicio de ayuda a domicilio (atención de las necesidades del hogar y cuidados personales); servicio de centro de día y de noche (centro de día para mayores, centro de día para menores de 65 años, centro de día de atención especializada, y centro de noche); servicio de atención residencial (residencia de personas mayores en situación de dependencia, centro de atención a personas en situación de dependencia).

- Las prestaciones económicas se recogen en los artículos 17 y siguientes de la Ley.

- Conforme prevé el artículo 29 de la Ley, los servicios sociales correspondientes del sistema público reconocerían las situaciones de dependencia y fijarían establecerán un Programa Individual de Atención para cada persona en el cual se determinarían las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos, en su caso, elección entre las alternativas propuestas del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades que lo tutelen. El baremo de valoraciones se encuentra hoy recogido en el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero.

- El artículo 26 de la Ley estableció tres grados de dependencia, con dos niveles cada uno de ellos (los niveles se han suprimido en 2012, como se dirá seguidamente):

"a) Grado I. Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal. b) Grado II. Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no quiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal.

c) Grado III. Gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal."

- La implantación del sistema de servicios y prestaciones no fue inmediata, sino que la disposición final primera.1 de la Ley 39/2006 estableció el siguiente calendario de aplicación progresiva (el mismo ha sido modificado posteriormente por Reales Decretos-leyes 8/2010, de 20 de mayo, 20/2001, de 30 de diciembre, por Ley 2/2012, de 29 de junio, y por el ya citado Real Decreto ley 20/1012):

"1. La efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia incluidas en la presente Ley se ejercerá progresivamente, de modo gradual y se realizará de acuerdo con el siguiente calendario a partir del 1 de enero de 2007:

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

Por otra parte, al corresponder al Gobierno, de acuerdo con los criterios que fije el Consejo Territorial del Sistema, la determinación de los servicios y prestaciones y las cuantías de éstas (artículos 10.3 y 20 de la Ley), se aprobó en su momento el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio (cuyo proyecto se dictaminó por este Consejo bajo el nº 1.124/2007), sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas.

Aparte de la actualización sucesiva de los importes de ayudas máximas (mediante Reales Decretos 7/2008, de 11 de enero, 73/2009, de 30 de enero, 374/2010, de 26 de marzo, 175/2011, de 11 de febrero), tal norma fue ampliada y actualizada por el propio Real Decreto 175/2011 y por el Real Decreto 570/2011, de 20 de abril; los proyectos de estas dos disposiciones fueron dictaminados por este Consejo bajo los números 2.500/2010 y 622/2011.

El primero de ellos amplió los servicios y las prestaciones a las situaciones de dependencia de Grado I, niveles 1 y 2, aunque también introdujo algunas reglas afectantes a otros grados.

El segundo, aparte de haber actualizado directamente las cuantías alteró el mecanismo general de actualización de las cuantías.

Cabe añadir que el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, y la Ley 2/2012, de 29 de junio, suspendieron sucesivamente para sus respectivos periodos de vigencia, parte de la Ley 39/2006, concretamente sobre cooperación o convenios para prestaciones de servicios a acordar entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

CUARTO.- VARIACIONES INTRODUCIDAS EN LA LEY 39/2006 POR REAL DECRETO LEY 20/2012

La norma ahora proyectada, en lugar de modificar nuevamente el Real Decreto 727/2007, es un nuevo reglamento que lo sustituye y deroga de modo expreso, aunque en buena parte su contenido reproduce lo que ya se establece en el mismo.

En el expediente se ofrecen dos justificaciones para la reforma:

- Una. Transcurridos los cinco primeros años de aplicación de la Ley misma, el día 12 de abril de 2012 el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia acordó acometer las mejoras para asegurar la sostenibilidad de dicho sistema, y el día 10 de julio de 2012 aprobó la evaluación de resultados prevista en la disposición final primera de la Ley 39/2006 y las propuestas de mejoras, a cuyo efecto previó unos criterios comunes mínimos para todo el ámbito nacional así como modificar la clasificación de las situaciones de dependencia, las intensidades del servicio de ayuda a domicilio, ampliar la prestación económica de asistencia personal, mejorar el procedimiento y la transparencia en la gestión así como en el Sistema de Información, revisar la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, establecer criterios comunes en la asignación de prestaciones en casos de fallecimiento de la persona en situación de dependencia, y regular los Planes de Prevención de las situaciones de Dependencia y Promoción de la Autonomía Personal.

- Y Dos. El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, ha introducido medidas urgentes para corregir los desequilibrios con el objetivo de garantizar la sostenibilidad, estabilidad y suficiencia futura del sistema, así como mejorar la eficiencia en la gestión del mismo; asimismo dispuso la necesidad de establecer un mayor equilibrio entre las prestaciones económicas y los servicios del catálogo.

Las modificaciones más relevantes introducidas en la Ley 39/2006 por ese Real Decreto-ley 20/2012 han sido las siguientes:

- Se establecen como criterios para la asignación por el Estado del nivel mínimo -de obligado respeto por las Comunidades Autónomas- el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida (nuevo artículo 9.1).

- El derecho a percibir una prestación económica -ante el hecho de no estar totalmente implantada la red de servicios y no poder el beneficiario recibir en su lugar la prestación misma del servicio- se referirá precisa y concretamente a la prestación vinculada al servicio que no se presta.

- Se suprimen los "niveles" de dependencia dentro de cada grado, de modo que las situaciones de dependencia se dividen ahora exclusivamente en tres grados. La disposición transitoria octava del Real Decreto-ley 20/2012 estableció lo siguiente: "Quienes, con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley, tengan reconocido un grado y nivel de dependencia no precisarán de un nuevo reconocimiento de su situación de dependencia a efectos de la clasificación por grados establecida en este real decreto-ley. No obstante, en caso de revisión del grado y nivel de dependencia que tuvieran reconocido, la valoración resultante se adaptará a la nueva estructura de grados recogida en el artículo 26 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre".

- Los servicios de ayuda a domicilio relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar (limpieza, lavado, cocina u otros) sólo podrán prestarse conjuntamente con los servicios relacionados con la atención personal (artículo 23). Cabe decir que en este momento se tramita un recurso de inconstitucionalidad -núm. 5763/2012- interpuesto en relación con ello.

- Introducción de un artículo 25 bis en la Ley 39/2006, sobre incompatibilidades de prestaciones, en el que se establece que "1. Las prestaciones económicas serán incompatibles entre sí y con los servicios del catálogo establecidos en el artículo 15, salvo con los servicios de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal y de teleasistencia. 2. Los servicios serán incompatibles entre sí, a excepción del servicio de teleasistencia que será compatible con el servicio de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal, de ayuda a domicilio y de centro de día y de noche. 3. No obstante lo anterior, las administraciones públicas competentes podrán establecer la compatibilidad entre prestaciones para apoyo, cuidados y atención que faciliten la permanencia en el domicilio a la persona en situación de dependencia, de tal forma que la suma de estas prestaciones no sea superior, en su conjunto, a las intensidades máximas reconocidas a su grado de dependencia. A los efectos de la asignación del nivel mínimo establecido en el artículo 9, estas prestaciones tendrán la consideración de una única prestación". El mencionado recurso de inconstitucionalidad se extiende asimismo a esta previsión.

- La determinación de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar no se reflejará en el programa individual de atención, sino que se decidirá por la Administración competente, a propuesta de los servicios sociales (artículo 29.1).

- Se altera el calendario de implantación progresiva del sistema, a contar según el siguiente a partir del día 1 de enero de 2007 de modo que en los años 2013 y 2014 y los primeros meses del 2015 tal y como destaca la memoria, no se producirá ningún ingreso nuevo en el sistema "El primer año a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 1 y 2. En el segundo y tercer año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2. En el tercer y cuarto año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1. El quinto año, que finaliza el 31 de diciembre de 2011, a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, Nivel 2, y se les haya reconocido la concreta prestación. A partir del 1 de julio de 2015 al resto de quienes fueron valorados en el

Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2. A partir del 1 de julio de 2015 a quienes hayan sido valorados en el Grado I, nivel 1, o sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada". - En caso de obtención del derecho a una prestación por el transcurso del plazo previsto de silencio positivo se dispone que si esa prestación es de las contempladas en el artículo 18, es decir, prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, no se percibirá la misma hasta que transcurra un máximo de dos años a partir de la producción del silencio positivo (disposición final primera.3).

La disposición adicional séptima del Real Decreto-ley 20/2012 estableció además que "1. Desde la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, dejarán de producir efectos retroactivos para aquellas personas que a dicha fecha no hayan comenzado a percibir todavía las prestaciones económicas reconocidas a su favor, quienes conservarán, en todo caso, el derecho a percibir las cuantías que, en concepto de efectos retroactivos, hayan sido ya devengadas hasta dicho momento. 2. A partir de la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley, las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, reconocidas a favor de las personas mencionadas en el apartado anterior quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de la prestación o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación".

Se sigue a este respecto recurso de inconstitucionalidad nº 1983/2013.

En relación con todo ello la disposición transitoria novena del propio Real Decreto-ley dispuso: "En el caso de aquellas personas que hayan presentado una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley que se encuentre pendiente de resolución a esa fecha, el derecho de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, derivadas del reconocimiento de dicha situación estarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación".

- Las disposiciones transitorias décima, undécima y duodécima del Real Decreto-ley 20/2012 establecen, mientras no haya norma reglamentaria que lo establezca, las cuantías máximas de las prestaciones económicas, los importes de las aportaciones del Estado para alcanzar los niveles mínimos de protección, y la intensidad de la protección.

QUINTO.- VARIACIONES MÁS RELEVANTES QUE INTRODUCE LA PROYECTADA NORMA EN RELACIÓN CON EL VIGENTE REAL DECRETO 727/2007

La norma reglamentaria proyectada es muy similar a la que deroga, es decir, al Real Decreto 727/2007. Introduce algunas variantes de redacción (por ejemplo, para eliminar los niveles de dependencia) y refleja algunos ajustes en el sistema derivados de las modificaciones operadas por el citado Real Decreto-ley 20/2012. Las variaciones son las siguientes:

- En el artículo 2 se añade que los dependientes en grados I y II podrán percibir prestación económica de asistencia personal. Esto no se preveía en el R. D. 727/2007.

- El proyectado artículo 17 completa la regulación contenida en el artículo 3 del R. D. 727/2007 sobre casos de traslados de residencia de beneficiarios. Se establecen previsiones más concretas sobre plazos y sobre el procedimiento que termina con la reevaluación del beneficiario y la asunción de las obligaciones de prestación por la Administración correspondiente en función del nuevo domicilio.

Por otra parte, se reduce de noventa a sesenta días el tiempo de prestación económica a desplazados -a cargo de la Administración que haya determinado el programa individual de atención-.

- El artículo 4.3 establece, para que proceda prestar el servicio de transporte adaptado, la exigencia de que deberá haberse reflejado así en la valoración de la situación de dependencia

- En el artículo 5 se dice que el servicio de prevención de situaciones de dependencia estará especialmente dirigido a personas mayores o grupos de personas más vulnerables, y que será una prioridad en dependientes de grado I a fin de evitar el agravamiento de su situación.

- El artículo 8.5 obliga a que en la fijación de horas de ayuda a domicilio del plan individual de atención se separe la parte de ese tiempo que se dedicará a ayudar en las tareas del hogar y las que lo serán para la atención personal del dependiente, y que aquellas solo se prestarán si se prestan las segundas, salvo que excepcional y justificadamente se disponga otra cosa en el plan individual (tal previsión procede del artículo 23 de la Ley 39/2006, redactado por Ley 17/2012, de 27 de diciembre).

- El artículo 12.1 establece que la prestación económica para cuidados en el entorno familiar -a favor de cuidadores no profesionales- tendrá carácter excepcional. En realidad esto ya estaba así previsto en el artículo 14.4 de la Ley 39/2006.

El apartado 2 de ese mismo artículo exige que el pariente no profesional que sea cónyuge o pariente hasta el tercer grado del dependiente deberá convivir en el mismo domicilio de éste desde al menos un año antes a la fecha de la solicitud de ayuda. Por otra parte, se considera expresamente pariente a estos efectos a la pareja de hecho y a los tutores y acogedores.

En el apartado 3 se mantiene un régimen menos exigente en caso de personas dependientes que vivan en zonas rurales o en las que no haya recursos públicos o privados para la prestación de los servicios, aunque en caso de dependencia en los grados II y III se exige que la persona no profesional que cuida del dependiente conviva con él.

Finalmente, en el apartado 4 se añaden exigencias que deben cumplir los cuidadores de cualquier dependiente: capacidad adecuada del cuidador, que éste asuma formalmente el deber de atención y cuidado, que siga las acciones formativas que se le propongan por la Administración, y que se permita el acceso al domicilio para comprobación a los servicios sociales, lo que se impone como una obligación de éstos en el apartado 6 del propio artículo 12.

- El artículo 14, con mayor amplitud de lo que se contempla en el artículo 14 del vigente Real Decreto 727/2007, dispone que si el beneficiario ya es titular de cualquier otra prestación de análoga naturaleza y finalidad establecida en otro régimen público de protección social su importe se deducirá de lo que deba percibir al amparo del SAAD, y se mencionan en concreto las prestaciones a las que se refiere el artículo 31 de la Ley 39/2006, que son el complemento de gran invalidez regulado en el artículo 139.4 de la Ley General de la Seguridad Social, el complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%, el concepto "necesidad de otra persona" en la pensión de invalidez no contributiva, y el subsidio de ayuda a tercera persona de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos.

- En cuanto a las incompatibilidades, hasta ahora el art. 11 del Real Decreto 727/2007 establece que "El servicio de Atención Residencial permanente será incompatible con el servicio de Teleasistencia, con el servicio de Ayuda a Domicilio y con el Centro de Noche. En los demás servicios se estará a lo dispuesto en la normativa de las Comunidades Autónomas o Administración que, en su caso, tenga la competencia". El proyectado artículo 16, acogiendo la reforma introducida a este respecto en la Ley 39/2006 por el Real Decreto-ley 20/2012, establece (i) la incompatibilidad entre prestaciones económicas o entre prestación económica y otros servicios (salvo prevención, promoción de la autonomía personal y teleasistencia), (y ii) la incompatibilidad entre servicios (salvo la teleasistencia, que será compatible con los servicios de prevención, promoción de la autonomía personal, ayuda a domicilio y centros de día y de noche).

Se añade que las Administraciones públicas competentes puede compatibilizar la ayuda a domicilio, servicio de centros de día y de noche, prestación de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y asistencia personal. A su vez las Comunidades Autónomas pueden decidir sobre compatibilidades en el nivel adicional de protección que ellas decidan prestar conforme al artículo 7.

- El artículo 16.5 establece que en caso de compatibilidad entre prestaciones serán consideradas conjuntamente todas ellas a efectos de constatar si se alcanza el nivel mínimo de protección que el Estado debe garantizar tal y como establece el artículo 9 de la Ley 39/2006.

- Los artículos 18 a 20 introducen una regulación específica sobre el régimen de reintegro de prestaciones, que procederá tanto por percepción indebida o excesiva de prestaciones económicas como por recepción en exceso o indebida de servicios.

Cabe poner de manifiesto a este respecto las dificultades que puede haber para traducir a dinero el importe de servicios prestados.

- Las disposiciones transitorias segunda, tercera y cuarta prevén el régimen transitorio y el reajuste de la intensidad de los servicios reconocidos de promoción a la autonomía personal, ayuda a domicilio y centro de día una vez desaparecidos los niveles anteriormente establecidos para cada grado de dependencia. - La disposición final primera modifica el Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo, sobre Registro de Prestaciones Sociales Públicas, a fin de adaptar esa norma a la disposición adicional quinta de la Ley 39/2006, que establece que "La prestación económica vinculada al servicio, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y la prestación económica de asistencia personalizada, reguladas en esta ley, quedan integradas en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas. Con tal fin, las entidades y organismos que gestionen dichas prestaciones vendrán obligados a suministrar los datos que, referentes a las que se hubiesen concedido, se establezcan en las normas de desarrollo de esta Ley".

- Finalmente, en el anexo I, al tratar sobre la intensidad de los servicios de promoción a la autonomía y de centro de día para las personas en situación de dependencia de grado I, se suprime el número máximo de horas de atención hasta ahora previstas, quedando fijadas solo las mínimas. Baja sin embargo el número mínimo de horas de ayuda a domicilio (de 55 actuales a 46 en grado II, de 30 a 21 en grado II; en cuanto al grado I ahora solo se prevé un número máximo de horas (20).

SEXTO.- OBSERVACIONES AL CONTENIDO DEL PROYECTO

El Consejo de Estado no opone reparo al proyecto, que regula el sistema para la autonomía y atención a la dependencia conforme a la Ley 39/2006 tras su reforma operada por Real Decreto-ley 20/2012.

Cabe, no obstante, formular las siguientes observaciones al texto proyectado:

- Debería comprobarse el ajuste entre los artículos 2.2 y 6.4 en la medida en que éste habla de viviendas tuteladas en caso de personas dependientes en grado I cuando aquel no reconoce a tales personas el derecho a la atención residencial.

- En relación con el artículo 4.3, dado que la prestación de transporte adaptado se debe prever ahora al declararse la situación de dependencia, y como esa necesidad puede alterarse con cierta celeridad, sería bueno arbitrar algún mecanismo ágil de revisión de la valoración, única forma de que el servicio pueda prestarse en efecto cuando la necesidad surge.

- En el artículo 13.1 se establece que la actualización de la cuantía de las prestaciones económicas se decidirá por el Gobierno, mediante real decreto, previo acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Es significativo que no se establezca si esa actualización será anual (cierto es que tal previsión se suprimió en el R. D. 727/2007 por R. D. 570/2011) ni que la misma se producirá en función del Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM), que es lo que establece el propio R. D. 727/2007 en su redacción actual.

- El proyectado artículo 13.2 debería ser una disposición adicional. Ya la Secretaría General Técnica del departamento proponente entendió que debería suprimirse la remisión que ese artículo apartado hace al Real Decreto ley 20/2011.

- En el artículo 15 se introduce la previsión de que si el beneficiario fallece antes de que se le haya reconocido el derecho a la prestación concreta, no tendrá derecho a ella.

No procede el mantenimiento de tal previsión, que colisiona - al menos en caso de silencio positivo- con lo establecido en la Ley 39/2006, concretamente la disposición final primera de dicha Ley. Aunque esa disposición señala que el derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones (caso este en el que el fallecimiento justificaría archivar -sin resolver- el expediente-, añade que también se tendrá derecho a las prestaciones si transcurren seis meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya habérse dictado y notificado resolución expresa. En concreto establece lo siguiente a este respecto: "2. En el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones. 3. El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación."

De tal norma se deduce que si el beneficiario fallece antes de que se le haya reconocido el derecho a la prestación no tendrá derecho a ella si no ha pasado ya el plazo de seis meses de silencio positivo; pero si ha transcurrido ese plazo sí tendrá el derecho, de modo que su correspondiente importe que formará en su caso parte del caudal relicto del fallecido al que tendrán derecho sus sucesores, que por otra parte tienen la obligación general de pagar las deudas del causante, por ejemplo de abonar reintegros, conforme al Código Civil y como reitera el artículo 19.3 del reglamento proyectado.

El derecho del dependiente que fallece debe ser el mismo que el de quien no fallece.

Esta observación tiene carácter esencial conforme al artículo 130.3 del Reglamento Orgánico de este Consejo de Estado.

Debe llamarse la atención, además, sobre la falta de tratamiento en el Proyecto del régimen de suspensión de prestaciones económicas que contiene la disposición final primera de la Ley 39/2006, apartado 3, en la redacción dada por el Real Decreto-ley 20/2012 y, la disposición adicional séptima del propio Real Decreto-ley.

Aspectos como el modo de interrupción de la suspensión, si es o no preciso un acto administrativo al respecto, merecería un específico desarrollo reglamentario del que no hay rastro en el Proyecto y que debería incluirse para mejorar la intelección del sistema.

- En cuanto al artículo 16, deberían suprimirse las palabras "por tratarse de prestaciones que facilitan la permanencia en el domicilio" de su apartado 3, que son explicativas y no normativas -sin perjuicio de que pueda llevarse tal explicación al preámbulo. Y en cuanto al apartado 4, el reenvío que se hace al artículo 7 de la Ley 39/2006 quedaría más claro si lo fuera al artículo 7.3º de esa norma.

- El artículo 27.1 regula un mecanismo más concreto -con plazos precisos- para los casos de traslados de residencia de las personas dependientes, lo que empieza con la obligación de ésta de comunicar ese traslado diez días antes de llevarlo a cabo. No parece sin embargo quedar claro cuál será la situación si esa comunicación no se produce a tiempo.

- En el cuadro que se incluye en la disposición transitoria tercera hay un solapamiento de horas (40) cuando se hace referencia a la ayuda a domicilio en personas dependientes en grado 2; el nivel 1 debería quedar entre 30 y 39 horas, o el nivel 2 debería ser entre 41 y 55 horas.

- Por otra parte, cuando un artículo reproduzca lo establecido en la Ley (como es el caso del proyectado artículo 16, que reproduce el artículo 25 bis de la Ley), debería indicarse al final del precepto añadiendo "artículo 25 bis de la Ley 39/2006".

- Deben por lo demás corregirse erratas (artículos 1 -"laa"-, 6, 9 y 12 -"Administración"-, 12 -"consanguinidad"-) y revisarse en general el texto del proyecto. En especial debe corregirse la puntuación del art. 27.5, que puede hacer no comprensible lo que el mismo pretende decir. Convendría asimismo suprimir las palabras "en adelante" en el artículo 17.2.

Cabe simplemente añadir, a modo de conclusión, que la norma proyectada no produce innovación real del sistema, sino que reajusta la regulación para completar la que actualmente se contiene en el Real Decreto 727/2007, incorporando al mismo tiempo las variaciones introducidas por el Real Decreto-ley 20/2012 en la Ley 39/2006.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, una vez tenida en cuenta la observación hecha al proyectado artículo 15, y consideradas las restantes, puede elevarse al Consejo de Ministros, para su aprobación, el proyecto de Real Decreto por el que se regulan las prestaciones del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia."

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.