

## ASPECTOS JURÍDICOS DE LA DEPENDENCIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

Emma Rodríguez Rodríguez\*  
Universidade de Vigo

### SUMARIO

1. Introducción. 2. Objeto y ámbito subjetivo. 3. Prestaciones y catálogo de servicios. 4. Órganos y procedimiento. 5. Conclusión. 6. Bibliografía.

### Resumen

La Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia se refiere a las Comunidades Autónomas como un ámbito fundamental de desarrollo. En Galicia se ha aprobado el Decreto 15/2010, de 4 de febrero, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, el procedimiento para la elaboración del Programa Individual de Atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes. Esta norma deroga el anterior Decreto 176/2007, lo que justifica en base a garantizar más agilidad y eficiencia en los procesos de valoración y elaboración de los Programas Individuales de Atención. En esta Comunidad Autónoma la atención a la dependencia cobra un interés especial dado que presenta unos índices muy elevados de personas susceptibles de protección.

**Palabras clave:** dependencia, prestaciones, procedimiento, reconocimiento, organización.

### Abstract

The Law 39/2006 on the Promotion of Personal Autonomy and Care for Dependent People is referred to the Autonomous Communities as a key area of development. In Galicia the Decree 15/2010 of February 4<sup>th</sup> by which the procedure for the recognition of dependency and the right to benefits under the system of autonomy and dependency care, the procedure for the development of the Individual Care Program and the organization and operation of the competent technical organs has been approved. This norm abrogates the previous Decree 176/2007, which is justified on the basis of ensuring more

---

Recibido: 31/05/2010. Aceptado: 21/10/2010

\* Profesora Contratada Doctora Interina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

agility and efficiency in the processes of evaluation and preparation of Individual Care Programs. In this Autonomous Community dependency has special importance because it presents very high rates of people eligible for protection.

**Keywords:** dependency, benefits, procedure, acknowledgement, organization.

## 1. Introducción

La Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia<sup>1</sup> (en adelante, LPAPAD) se refiere a las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA) como un ámbito fundamental de desarrollo. Sin embargo, esta regulación desde sus comienzos se ha mostrado confusa en cuanto el ámbito competencial y el margen de actuación que concedía a la Administración autonómica<sup>2</sup>.

A pesar de las críticas del Dictamen del CES<sup>3</sup>, la Ley mantiene en la Disposición Final octava, la referencia que el Anteproyecto hacía en la Exposición de Motivos y en la Disposición Final séptima sobre el artículo 149.1.1<sup>a</sup> de la CE para fundamentar la competencia legislativa del Estado. Este precepto establece la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Ahora bien, según ha interpretado el Tribunal Constitucional, este principio no puede entenderse como una imposición de rigurosa uniformidad, sino que «la autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región a decidir cuándo y cómo ejercer sus competencias, en el marco de la Constitución y el Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas CCAA, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14, 139 y 149.1.1<sup>a</sup>

<sup>1</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre de 2006 (BOE de 15 de diciembre de 2006).

<sup>2</sup> J. CABEZA PEREIRO, “Cuestiones sobre el seguro de dependencia”, en AA. VV., *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema*, AESSS, Laborum, 2006, pp. 490-491. Muy interesante *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, Pleno del día 20 de febrero de 2006. En especial, voto particular formulado por D. Luis Burgos Díaz (CIG) y D. Mikel Noval Fernández (ELA). Departamento republicaciones CES, Madrid, 2006, p. 21.

<sup>3</sup> Sobre todo en el voto particular de CIG y ELA-STV, *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención...*, *op. cit.*, p. 27.

de la Constitución ya que estos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de posiciones jurídicas fundamentales»<sup>4</sup>.

Lo cierto es que el fundamento legal del artículo 149.1.1<sup>a</sup> autoriza al Estado para regular «sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Por lo que no puede suponer una formación completa y acabada del derecho de que se trate y, en consecuencia, es claro que las CCAA, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho»<sup>5</sup>. Pues bien, este precepto «sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce»<sup>6</sup>, es decir, a los derechos constitucionales en sentido estricto. En relación con las condiciones básicas, éstas se pueden identificar con el contenido esencial del derecho y en todo caso han de ser las necesarias para garantizar la igualdad, sin que pueda suponer una invasión de competencias de las CCAA<sup>7</sup>.

La cuestión de fondo se encuentra en los principios territoriales de unidad y autonomía. En este sentido, se ha afirmado que esta Ley persigue la igualdad de fondo para lo que el artículo 149 CE ofrece respaldo legislativo y que eso se traduce en una Ley Marco<sup>8</sup> pero nunca en una Ley que pretenda la homogeneidad estricta en el comportamiento de esta situación. Se trata en definitiva de atender a la interpretación del Tribunal

---

<sup>4</sup> STC 150/1990, de 4 de octubre.

<sup>5</sup> STC 61/1997, de 20 de marzo.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> G. RUIZ-RICO RUIZ, *Los límites constitucionales del Estado Autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pp. 171 y ss.

<sup>8</sup> S. BARCELÓN COBEDO y M<sup>a</sup>.G. QUINTERO LIMA, “Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el Sistema de protección Social”, *RMTAS*, n. 60, 2006, p. 22.

Constitucional sobre el principio de unidad en la que pone de manifiesto la legitimación de las CCAA para entrar a conocer sobre determinadas prestaciones<sup>9</sup>. Como acertadamente ha considerado la doctrina, hay que referirse al art. 149.1.17 y entender que las prestaciones de dependencia se enmarcan dentro de la asistencia y de los servicios sociales internos del sistema de Seguridad Social para que se asegure la adecuada satisfacción de las necesidades sociales a las que debe de dar respuesta. No obstante, para «delimitar ámbitos competenciales del Estado y de las CCAA a la hora de gestionar las prestaciones o de reconocer la posibilidad de que éstas, con amparo en la habilitación para normar en materia de asistencia social, complementen las prestaciones garantizadas por el Estado y también participen con capacidad decisoria en el diseño del sistema de dependencia»<sup>10</sup>.

En la Comunidad Autónoma de Galicia, recientemente se ha aprobado el Decreto 15/2010, de 4 de febrero, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, el Procedimiento para la elaboración del Programa Individual de Atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes<sup>11</sup>.

En la Exposición de Motivos, este texto recuerda que la LPAPAD reconoce en su propio preámbulo, el papel fundamental desarrollado por las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales en la atención y la protección a las situaciones de dependencia, con anterioridad a la regulación de esta Ley<sup>12</sup>. Asimismo, se refiere al art. 11 LPAPAD que atribuye competencias a las CCAA para la planificación, la ordenación y la coordinación, en su ámbito territorial, sobre los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación

<sup>9</sup> STC 239/2002, de 11 de diciembre. *Vid.*, E. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, “El contenido constitucional de la dependencia”, *Revista de Derecho Social*, n. 36, 2006, pp. 91 y ss.

<sup>10</sup> J. CABEZA PEREIRO, “Cuestiones sobre el seguro de dependencia”, *op. cit.*, p. 486.

<sup>11</sup> DOGA de 19 de febrero de 2010.

<sup>12</sup> A. SEMPERE NAVARRO, “Presupuestos, antecedentes y gestación”, en AA. VV., *Comentario sistemático a la Ley de Dependencia. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y Normas Autonómicas*, Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 77 y ss.

de dependencia, a la vez que puede gestionar los recursos necesarios para ello. Además, el art. 12 LPAPAD prevé la posibilidad de que participen las Entidades Locales, según las competencias que les atribuyan las normas autonómicas respectivas.

También se refiere al art. 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia<sup>13</sup> que en su apartado 23, atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en materia de “asistencia social”. A la vez, señala que con base en esta atribución de competencias, se aprobó la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia<sup>14</sup>. De hecho, hace mención a esta norma a largo de su articulado. En el primer párrafo de la Exposición de Motivos y en la Disposición Final primera para resaltar la concordancia y conexión que debe existir entres ambas regulaciones y ya en la en concreto, en su art. 3, al regular los objetivos del Sistema Gallego de Servicios Sociales, dentro de los que se encuentra «garantizar la vida independiente y la autonomía personal de las personas en situación de dependencia a cuyos efectos, se integra el catálogo de prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia». Paralelamente se refiere al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), creado por la Ley 39/2006, a través del que se configura un nuevo sistema de desarrollo de los servicios sociales para dar respuesta a las situaciones de dependencia. En relación con la Ley 13/2008, insiste en que los servicios públicos gallegos deben garantizar el derecho de las personas a los servicios sociales que le correspondan en atención a sus necesidades, con la finalidad de posibilitar su libertad e igualdad reales y efectivas, removiendo los obstáculos que lo impidan y facilitando la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social.

---

<sup>13</sup> Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril.

<sup>14</sup> Con anterioridad, el Parlamento de Galicia aprobó Ley 4/1993, de 14 de abril, de Servicios Sociales de Galicia, heredera de la Ley 3/1987, de 27 de mayo, de Servicios Sociales, la cual sufrió diversas modificaciones, principalmente por la Ley 4/1988, de 26 de mayo, de la Función Pública de Galicia. Esa Ley se encargó de regular los aspectos básicos del sistema de servicios sociales públicos de Galicia. En concreto, en su art. 5.3º se refería a medidas dirigidas a las minusvalías, a la vejez y a la comunidad en general. Además presentaba una regulación muy completa y que en muchos casos, sirvió como base interpretativa ante las lagunas que aparecían en la normativa autonómica sobre la dependencia.

De esta forma, parece que esta norma debe ser tenida en cuenta a la hora de interpretar la regulación específica sobre dependencia.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que con posterioridad a Ley 39/2006 se adoptó el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales y la Comunidad Autónoma de Galicia, para la realización de programas y proyectos cofinanciados del Plan de Acción a favor de personas en situación de dependencia<sup>15</sup>. Según la propia norma, se aprueba como consecuencia de la previsión legislativa del art. 8.2 y del art. 6 y en especial del art. 7 de la Ley 39/2006, todos preceptos relacionados con la financiación de la dependencia y este último especialmente, el cual prevé que han de realizarse Convenios entre la Administración General del Estado y las Administraciones de cada una de las Comunidades Autónomas.

Por último, antes de entrar en el resumen de su contenido y estructura, esta norma explica que deroga la anterior que se había dictado ya al amparo de la Ley 39/2006, en concreto, el Decreto 176/2007, de 6 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de Galicia<sup>16</sup>. Justifica esta modificación en vista de la evolución en la implantación del sistema de atención a la dependencia y para garantizar más agilidad y eficiencia en los procesos de valoración y elaboración de los Programas Individuales de Atención. Asimismo, señala que se modificó el organigrama de la *Xunta de Galicia*<sup>17</sup>, de manera que esta temática se circunscribe al ámbito de la *Consellería de Traballo e Benestar* y especialmente a los órganos creados a tal efecto, la *Subdirección Xeral da Dependencia* y la *Dirección Xeral da Dependencia e Autonomía Persoal*<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Resolución de 19 de febrero de 2007, de la Secretaría Técnica. BOE de 6 de marzo de 2007.

<sup>16</sup> DOGA de 26 de septiembre de 2007.

<sup>17</sup> Se refiere al Decreto 79/2009, de 19 de abril y al Decreto 83/2009, de 21 de abril, a través del que se fija la estructura orgánica básica de los departamentos de la *Xunta de Galicia*.

<sup>18</sup> Menciona el Decreto 335/2009, de 11 de junio.

En cuanto a su estructura, este Decreto cuenta con cincuenta y cinco artículos que se agrupan en torno a un título preliminar, tres títulos con distintos capítulos, cinco disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Destacan las continuas referencias a la reducción de plazos y de burocratización respecto de la normativa anterior. A continuación se procede a su análisis más detallado.

## 2. Objeto y ámbito subjetivo

La LPAPAD señala ya en su Exposición de Motivos que esta norma lo que pretende es «atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situaciones de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía». Este primer acercamiento a la noción de dependencia se concreta en el art. 2 en el que refiere una serie de definiciones sobre conceptos que se utilizan continuamente en esta regulación, entre ellos trata de manera diferenciada a la «autonomía personal» de la «dependencia». Sobre ésta señala que es «el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria»<sup>19</sup>. El

---

<sup>19</sup> El Consejo de Europa, en su Resolución de 18 de septiembre de 1998, definió la situación de dependencia como «el estado en el que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria», es decir, «se trata de una situación en la que el individuo es incapaz en mayor o menor grado, de gestionar su propia vida cotidiana y su entorno más o menos inmediato en los aspectos más básicos y habituales» es «la necesidad de ayuda o asistencia importante para actividades de la vida cotidiana». Sobre el concepto de dependencia, *vid.* S. GONZÁLEZ ORTEGA “La protección social de la dependencia”, *RL*, n. 17-18, 2004, pp.13 y ss. También A. MONTOYA MELGAR, “Las situaciones de dependencia personal: políticas y normas” en AA. VV., *La protección de las personas dependientes*, Civitas, Madrid, 2007, pp. 25-26. Muy interesante, I. CRUZ ROCHE y G. RODRÍGUEZ CABRERO, “La protección social de la dependencia.

concepto de autonomía personal es mucho más amplio y ambicioso que el de esta definición que sólo se fija en la imposibilidad de desarrollar actividades básicas de la vida, se trata de un «criterio excesivamente reduccionista»<sup>20</sup>. El voto particular del Dictamen del CES apuntó que «sería necesario tener en cuenta criterios más amplios para determinar y calificar el grado de dependencia, con el objetivo de tener en cuenta actividades que sin ser exclusivamente básicas garantizan la autonomía personal de las personas en situación de dependencia, tales como las relaciones personales u otras más acorde con el marco legislativo vigente». En esta línea, sería muy positivo tener en cuenta el concepto de vida independiente, que la Ley 51/2003 define como la situación en que la persona con discapacidad ejerce el poder de decisión sobre su propia existencia y participa activamente en la vida de su comunidad, conforme al derecho de libre desarrollo de su personalidad<sup>21</sup>. Sea como fuere, es sobre la vejez el sector de la población en el que se ha detectado cuantitativamente una necesidad mayor de esta dependencia organizada desde el sistema público de previsión social<sup>22</sup>. Se trata en definitiva de dar respuesta a una realidad social ya que la población está envejecida y además la generalización del acceso al mercado laboral de la mujer (tradicional cuidadora de las personas ancianas de la familia<sup>23</sup>) hace que

---

Estudio Delphi y modelo protector”, en AA. VV., *La protección social de la dependencia*, MTAS, Madrid, 2000, p. 608.

<sup>20</sup> J. CABEZA PEREIRO y E. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, “Derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia”, en AA. VV., *Comentario sistemático a la Ley de Dependencia. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y Normas Autonómicas*, Aranzadi, Navarra, 2008, p. 196.

<sup>21</sup> Aprobado en sesión ordinaria del Pleno del día 20 de febrero de 2006. Voto particular formulado por D. Luis Burgos Díaz (CIG) y D. Mikel Noval Fernández (ELA), *op. cit.*, p. 21.

<sup>22</sup> Así lo recoge la Ley en a Exposición de Motivos donde ofrece datos estadísticos que ponen de manifiesto esta realidad social. Según estos en España en la actualidad existen más de 6,6 millones de personas con más de 65 años a la vez que se ha duplicado el colectivo de personas con más de 80 años en los últimos veinte años y más del 32% de las personas mayores de 65 años tiene algún tipo de discapacidad.

<sup>23</sup> J. LÓPEZ LÓPEZ, “Pensión de viudedad y dependencia económica: un análisis de las reformas desde el punto de vista del género”, en AA. VV., *Las últimas reformas (2004) y el futuro de la Seguridad Social*, Bomarzo, 2005, pp. 103 y ss.

la disponibilidad para atender al dependiente en el seno familiar se haya visto reducida<sup>24</sup>.

El primer parámetro que viene inserto en esta noción de dependencia es la edad. Según se ha señalado, el grupo mayoritario de beneficiarios van a ser mayores. La Ley en su artículo 5.1,b) señala entre los requisitos que debe cumplir el beneficiario de la protección que ha de «tener 3 o más años de edad». Esto se completa con la previsión de la Disposición Adicional decimotercera que establece que los menores de tres años que presenten graves discapacidades también serán beneficiarios de ayuda a domicilio y en su caso, prestaciones económicas vinculadas y para cuidados en el entorno familiar de estos menores<sup>25</sup>. De esta manera, regula un límite de edad «hacia abajo» con la excepción de los supuestos de especial gravedad que sí serán objeto de protección. La doctrina ha criticado que se fije un límite al entender que deberá protegerse toda situación «cuando se conciba la necesidad de protección de la misma independientemente de la edad»<sup>26</sup>. Lo cierto es que la falta de autonomía afecta

<sup>24</sup> M<sup>a</sup>.J. FEIJOÓ REY, “Política sociolaboral a favor de la persona trabajadora que tenga a su cargo un familiar dependiente”, en AA. VV., *La relevancia de la edad en la Relación Laboral y de Seguridad Social*, Aranzadi, 2009, pp. 419 y ss. Sobre esto, desde un punto de vista moral razona S. GONZÁLEZ ORTEGA, “La protección social de la dependencia”, *op. cit.*, p. 19, señala que «en la actualidad, esta estructura de cuidado ha sido desbordada, de aquí que se hable de crisis, como consecuencia, de una parte, de la atenuación de la solidaridad familiar, de la pérdida progresiva del sentido de la responsabilidad personal respecto de los familiares necesitados cuyo cuidado no se considera ya una obligación moral sino una carga»; por su parte P.F. RABANAL CARBAJO, “A protección das situacións de dependencia”, en *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, n. 37, 2004, p. 5, señala que la obligación de la protección de las situaciones dependencia encuentra su fundamento último en la obligación de alimentos recogida de manera genérica en el artículo 142 del Código Civil.

<sup>25</sup> Sobre este tema ver el Real Decreto 1198/2007, de 14 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, en materia de reconocimiento de descanso por maternidad en los supuestos de discapacidad del hijo y reconocimiento de la necesidad de asistencia de terceras personas en las prestaciones no contributivas.

<sup>26</sup> J. APARICIO TOVAR y A. M. OLMO GASCÓN, *La edad como factor de tratamientos desiguales en el trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2007. También, G. RODRÍGUEZ CABRERO, “El problema de la dependencia: conceptualización y debates”, en AA. VV., *La protección social de la dependencia*, MTAS, Madrid, 2000, p. 31. En el mismo sentido J. A.

generalmente hasta una determinada edad, por lo que no es un indicio caracterizador suficiente y sería necesaria una matización de la norma en este sentido<sup>27</sup>. El voto particular del Dictamen del CES propone que «sean titulares de los derechos establecidos en esta Ley todas las personas desde su nacimiento, sin exclusión de los menores de 0 a 3 años, siempre que su situación de dependencia venga determinada exclusivamente por una discapacidad que provoque una situación de dependencia al margen de la edad del sujeto»<sup>28</sup>.

Otro elemento definidor de la protección por dependencia va a ser el art. 5.1, c) de la Ley que determina «residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Para los menores de cinco años el período de residencia se exigirá a quién ejerza su guarda y custodia». En atención a esta regulación, al igual que ocurre con las prestaciones no contributivas, queda claro que la residencia será un criterio determinante para la concesión de la prestación en detrimento del nivel de rentas del beneficiario que únicamente se tendrá en cuenta para el acceso a la prestación económica (arts. 14.7, 17.1, 18.2). Aún sin profundizar en estas cuestiones, hay que tener presente el principio general sobre la prohibición de discriminación entre los nacionales españoles y los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea<sup>29</sup>. Así, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido en sendos asuntos el principio de exportabilidad de las prestaciones<sup>30</sup>.

---

MALDONADO MOLINA, *El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 83.

<sup>27</sup> J. CABEZA PEREIRO y E. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, “Derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia”, *op. cit.*, p. 98.

<sup>28</sup> Aprobado en sesión ordinaria del Pleno del día 20 de febrero de 2006. Voto particular formulado por D. Luis Burgos Díaz (CIG) y D. Mikel Noval Fernández (ELA), *op. cit.*, p. 22. En la doctrina, P. CHARRO BAENA, “Titulares del derecho”, en AA. VV., *Comentario sistemático a la Ley de Dependencia. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y Normas Autonómicas*, Aranzadi, Navarra, 2008, pp. 181 y ss.

<sup>29</sup> Sobre la regulación comunitaria J. CABEZA PEREIRO, “Cuestiones sobre el seguro de dependencia”, *op. cit.*, pp. 500-501.

<sup>30</sup> STJCE de 5 de marzo de 1998, asunto *Manfred Moleaar y Barbara Fath-Moleaar contra Aligemeine Orstskrankenkasse Baden-Württemberg*; STJ de 8 de marzo de

Por último, otra circunstancia que caracteriza las situaciones de dependencia será la propia discapacidad permanente. Es evidente que en muchos casos la protección de la dependencia coincidirá con supuestos susceptibles de protección por incapacidad, en concreto el grado de gran invalidez<sup>31</sup>. Sin embargo, las situaciones de dependencia han de valorarse con independencia respecto de las de incapacidad. Tampoco las pensiones de jubilación y viudedad dan respuesta a las situaciones de dependencia. Ahora bien, parece adecuado que la regulación de la LGSS en materia de incapacidad sea aplicable a las lagunas normativas que se observan en la Ley<sup>32</sup>. En realidad, la gran invalidez adquiere su relevancia en tanto que inhabilita al sujeto para trabajar mientras que en la dependencia esto no es determinante. En esta línea se ha pronunciado el Tribunal Constitucional que se refiere a la situación de dependencia que afecta a las personas mayores como «el ordinario declive de las facultades por razón de la edad» y a la gran invalidez como un conjunto de prestaciones que trata las patologías derivadas de la vida activa del trabajador<sup>33</sup>. Por su parte, el carácter permanente que exige la norma en

---

2001, asunto *Friedrich Jauch contra Pensionversicherungsanstalt der Arbeiter*; STJ de 8 de julio de 2004, asuntos *Gaumain-Cerri frente a Krankenkasse-Pflegekasse y Barth frente a Landerversicherungsanstalt Rheinprovinz*. Estas tres sentencias y alguna otra se analizan por J.R. MERCADER UGINA, “Concepto y concepciones de la dependencia”, *RL*, n. 17-18, 2004, pp. 78-81. También se estudia esta jurisprudencia en C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, “La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea sobre el riesgo de dependencia”, en AA. VV., *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema*, AESSS, Laborum, 2006, pp. 605 y ss.

<sup>31</sup> J.A. MALDONADO MOLINA, *El seguro de dependencia*, *op. cit.*, que trata las prestaciones protectoras de la dependencia como situaciones de incapacidad permanente contributiva y no contributiva. En el mismo sentido, M. AZNAR LÓPEZ, “La protección social de la dependencia en España (Legislación del Estado)”, en AA. VV., *La protección social de la dependencia*, MTAS, Madrid, 2000.

<sup>32</sup> J. CABEZA PEREIRO y E. RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, “Derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia”, *op. cit.*, pp. 99 y ss. También, M. FERNÁNDEZ PRIETO, “La dependencia: delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas y concurrencia de prestaciones”, en AA. VV., *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema*, AESSS, Laborum, 2006, pp. 540 y ss.

<sup>33</sup> Por todas, STC 197/2003, de 30 de octubre.

la propia definición de la dependencia para que se trate de situaciones protegidas hace que se excluyan otras transitorias a las que tampoco da protección el Sistema Nacional de Salud y que conllevan también una atención continuada intermitente y que impiden a las personas que las sufren un desarrollo de su vida diaria de manera independiente<sup>34</sup>.

El Decreto 15/2010 delimita su objeto de acuerdo con el mandato de los capítulos III y IV de la LPAPAD. En concreto, se refiere a la regulación del procedimiento para la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia y de manera más específica, también a la elaboración del Programa Individual de Atención. Asimismo va a determinar la composición, funciones y coordinación de los órganos técnicos competentes para llevar a cabo la valoración y asesoramiento de la dependencia. Todo ello dentro del ámbito de aplicación territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 1).

Sobre los titulares del derecho, matiza las previsiones del art. 5 de la Ley estatal. En primer lugar, recuerda los requisitos generales: «encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos», para los menores de tres años se le aplicará la Disposición Adicional décimo tercera de la Ley 39/2006 y la residencia en territorio español, durante cinco años de los cuales dos han de ser inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, con las especialidades propias establecidas para los extranjeros no nacionales de países de la Unión Europea, así como para los menores en cuanto a la exigencia de residencia para sus padres o tutores. A continuación, añade que es necesario que el beneficiario resida en la comunidad gallega en la fecha en que presenta la solicitud. Esta previsión no es restrictiva ya que no exige ningún período previo de empadronamiento u otro requisito adicional, es más, ni siquiera establece la obligación de permanencia durante un mínimo temporal con posterioridad al reconocimiento de la prestación. Destaca que en el caso de que los sujetos sean menores de tres años se establece

---

<sup>34</sup> Llama la atención sobre esta exclusión y algunos de los supuestos afectados, S. TORRENTE GARI, “Algunos problemas del Sistema Nacional de Dependencia y su aplicación al trastorno mental grave”, en AA. VV., *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema*, AESSS, Laborum, 2006, pp. 571 y ss.

la prioridad en la tramitación de los procedimientos de reconocimiento del grado y nivel de dependencia (art. 26. 3), lo que debe valorarse positivamente.

La norma gallega sí se refiere específicamente a los emigrantes retornados<sup>35</sup>. A este respecto, hay que tener en cuenta el RD 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios<sup>36</sup>. Éste determina, en la Disposición Adicional única que en el caso de emigrantes españoles que se encuentren en situación de dependencia y que no cumplan con el requisito del art. 5.1 de la Ley, podrán acceder a las «prestaciones asistenciales con igual contenido y extensión que las prestaciones y ayudas económicas reguladas en la Ley». Esta regulación es la que recoge el Decreto gallego el cual para estos supuestos, omite el requisito de residencia para el acceso a la protección y explícitamente los equipara para ser beneficiarios de las prestaciones con igual contenido y extensión que las prestaciones reguladas en la Ley 39/2006 y su posterior normativa de desarrollo<sup>37</sup>.

Para finalizar, hay que tener en cuenta que el art. 33 de la Ley 39/2006 establece que la capacidad económica del beneficiario se tendrá presente para fijar su propia participación en el coste del servicio y para la determinación de las cuantías de las prestaciones. Los criterios concretos para especificar los parámetros de la capacidad económica del beneficiario se han llevado a cabo por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En concreto, el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia «sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)»<sup>38</sup>. En primer lugar,

---

<sup>35</sup> Galicia presenta junto con Madrid la tasa de emigrantes retornados más elevada del Estado español. En concreto, un total de 41.130 personas, según recoge la Resolución de 23 de mayo de 2007, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales.

<sup>36</sup> BOE de 9 de junio de 2007.

<sup>37</sup> Sobre este grupo de sujetos y su protección en la Ley 39/2006, P. CHARRO BAENA, «Titulares del derecho», *op. cit.*, pp. 183-189.

<sup>38</sup> Reunión de 27 de noviembre de 2008. Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad. BOE de 17 de diciembre de 2008.

esta norma determina la capacidad económica del beneficiario en atención a su renta y patrimonio, según los conceptos de derecho tributario. A continuación establece los criterios de participación económica del beneficiario distinguiendo entre los servicios y las prestaciones. Dentro de los primeros diferencia el servicio de atención residencial del resto. En todo caso, la capacidad económica del beneficiario será tenida en cuenta en relación con el IPREM. Si bien, las CCAA podrán establecer tablas concretas para determinar la participación en el coste de cada servicio. Por lo que se refiere a las prestaciones, se deducirá un porcentaje en función de la capacidad económica del beneficiario, con la salvedad de que en los casos de las prestaciones vinculadas al servicio y la prestación económica de asistencia personal, el beneficio deberá invertir toda la prestación. Las CCAA también tienen capacidad para establecer la cuota de reducción en la cantidad de la prestación. El Decreto gallego no establece nada específico al respecto, se remite a esta normativa (Disposición Transitoria tercera).

### 3. Prestaciones y catálogo de servicios

La protección de la dependencia responde a una necesidad social en el sentido estricto de la expresión y así la renovación del Pacto de Toledo de 2003, en su Recomendación Adicional Tercera expresa que «resulta por tanto necesario configurar un sistema integrado que aborde desde la perspectiva de globalidad del fenómeno de la dependencia y la Comisión considera necesaria una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección»<sup>39</sup>. Pues bien, el carácter poliédrico de la dependencia<sup>40</sup> exige que el sistema de protección comprenda medidas o técnicas de actuación en todos los ámbitos vinculados a las necesidades que la integran. Esto hace que sea una

---

<sup>39</sup> Esta referencia también la recuerda el Dictamen preceptivo emitido ante el Congreso de los Diputados por la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, de 5 de octubre de 2006.

<sup>40</sup> S. BARCELÓN COBEDO y M<sup>a</sup>.G. QUINTERO LIMA, “Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el Sistema de protección Social”, *op. cit.*, p. 16.

materia transversal de manera que están implicadas en su gestión diversas Administraciones y a la vez la cobertura prestacional debe incluir tanto prestaciones económicas específicas como los servicios sociosanitarios<sup>41</sup>. Hasta ahora estas prestaciones se facilitaban de manera descoordinada y no específicamente para las personas dependientes<sup>42</sup>.

La Ley 39/2006 reconoce dos grandes tipos de prestaciones: los servicios y las económicas. Estas últimas se dividen en tres clases, las vinculadas al servicio (art. 17), las destinadas a cuidados en el entorno familiar (art. 18) y las de asistencia familiar (art. 19). Sólo la primera de ellas es sustitutiva del servicio debido y se supone, conforme las previsiones y objetivos de la Ley que se trata de prestaciones temporales y transitorias hasta que el servicio se preste. Las otras dos en cambio, son prestaciones no sustitutivas de servicios, pudiendo ser adicionales a los mismos.

En cuanto a la prioridad de los servicios frente a las prestaciones económicas vinculadas, es uno de los rasgos más novedosos del sistema en contraste con nuestro modelo tradicional de protección social. Según los objetivos legales que marca la Ley [art. 13, b)], las prestaciones de servicios son las que cobran más protagonismo, pues no será posible alcanzar dichos objetivos únicamente con prestaciones de carácter económico<sup>43</sup>. Esto es a lo que se refiere el art. 17 de la Ley que define la prestación económica como una prestación vinculada al servicio y exige de manera expresa en su apartado 2 que tal prestación «estará, en todo caso, vinculada al servicio», además sólo se reconocerá cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención o cuidado (art. 17.1).

El art. 15 de la Ley 39/2006 establece un catálogo de servicios que comprende según su finalidad, los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia. Los centros y servicios

---

<sup>41</sup> Sobre la transversalidad se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en relación con materias como el medio ambiente, *vid.* SSTC 102/1995, de 26 de junio, o más reciente 306/2000, de 12 de diciembre.

<sup>42</sup> R.M<sup>a</sup> GONZÁLEZ DE PATTO, “Las prestaciones económicas a las personas en situación de dependencia”, *Temas Laborales*, n. 89, 2007, pp. 215-216.

<sup>43</sup> S. OLARTE ENCABO, “Los servicios sociales como mecanismo de atención a la dependencia”, *Temas Laborales*, n. 89, 2007, pp. 184 y ss.

a que se refiere este precepto constituyen la Red de Servicios del Sistema Nacional de Dependencia (art. 16), y lo serán de las Comunidades Autónomas, Entidades Locales y centros de referencia nacional para la promoción de la autonomía personal y para la atención y cuidado de situaciones de dependencia, así como los privados concertados. Corresponde a las Comunidades Autónomas establecer el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados, teniendo en cuenta de manera especial su pertenencia al tercer sector (art. 16.2). A partir de este Catálogo la Ley regula “Servicios de promoción de la Autonomía personal y de atención y cuidado para cada uno de estos servicios” (art. 21 y ss). Pues bien, el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, entre sus objetivos señala que determinará los criterios de intensidad de los servicios previstos en la Ley 39/2006. En concreto, en el art. 2 señala que los servicios a los que se refieren serán los de grado III, nivel 1 y 2, gran dependencia, y grado II, nivel 1 y 2, dependencia severa. Esto es así porque la DF 1ª de la Ley establece la aplicación progresiva de la norma de manera que el primer año se aplicará a los grandes dependientes y el segundo y tercer año a quienes sean valorados en el nivel 2 del grado II, de dependencia severa, y los años tercero y cuarto para quienes sean valorados en grado II de dependencia severa, nivel 1. Además, tal y como señala el art. 2 del Real Decreto, el art. 28.3 de la Ley 39/2006 al referirse a la resolución de reconocimiento como dependiente señala que en tal documento se determinarán los servicios y prestaciones que corresponden a cada grado y nivel de dependencia.

En el ámbito gallego, el art. 3 del Decreto 15/2010 expresamente se remite al art. 15 LPAPAD y recoge casi textualmente sus mismas previsiones sobre el catálogo de los servicios. Son seis grandes grupos. Comenzando por los servicios de prevención, seguidamente, servicios de teleasistencia, en tercer lugar, servicios de ayuda en el hogar, después servicios de centro de atención diurna y nocturna, con diferentes tipos —para mayores, para menores de 65 años, de atención especializada, de atención nocturna—, por último, servicio de atención residencial para personas en situación de dependencia, donde se incluyen residencias de mayores, estancias temporales en residencias y centros de atención en razón de los distintos tipo de discapacidad. Únicamente añade al final del

precepto una referencia genérica sobre «otros centros de atención (...) en razón de los distintos tipos de discapacidad», lo que parece abrir la posibilidad a que la Comunidad Autónoma regula específicamente centros distintos a los de otros ámbitos autonómicos. Además determina que estos servicios están sujetos a la normativa autonómica sobre la calidad, condiciones y régimen de prestación de los servicios (art. 3.2).

El Decreto autonómico garantiza la oferta de servicios y prestaciones económicas reconocidos en la Ley 39/2006, con remisión a la Ley 13/2008, de servicios sociales de Galicia que creó la Agencia Gallega de Servicios Sociales (art. 34), en la que se integrarán estos servicios y prestaciones (arts. 18 a 22). De la misma forma, recuerda la regulación estatal del art. 14 LPAPAD sobre el carácter prioritario de los servicios del catálogo que se prestarán a través de una oferta pública de la red. Ahora bien, sobre la adjudicación de plazas en centros y servicios, el Decreto 15/2010, se remite al art. 14.6º de la Ley 39/2006, que determina que el orden de prioridad se establece en función del grado o nivel de dependencia reconocido (Disposición Transitoria segunda). También se reconoce que la atención a la dependencia se dispense por centros privados debidamente concertados y acreditados. En este sentido, la norma gallega se remite Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia «sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)». Si bien, a la espera del desarrollo de esta norma, en concreto sobre la acreditación de centros y programas, en el ámbito gallego es de aplicación el Decreto 143/2007, de 12 de julio, por el que se regula el régimen de autorización y acreditación de los programas y de los centros de servicios sociales<sup>44</sup>. Destaca su Capítulo III que se refiere a la «acreditación» como acto de la administración autonómica que garantiza que el centro o servicio al que se le concede cuenta con los estándares de calidad para prestar esa atención. El efecto inmediato más importante es que los centros acreditados tendrán preferencia para

---

<sup>44</sup> DOGA de 31 de julio de 2007.

concertar con la Administración autonómica. Este procedimiento se articulará a través de las previsiones de la Ley 30/1992.

Esta regulación es positiva en tanto que responde a las necesidades de la sociedad gallega. Ahora bien, hay que destacar en este sentido el Decreto 195/2007, de 13 de septiembre, por el que se regula el Servicio Gallego de Apoyo a la Movilidad Personal para las personas con discapacidad y/o dependencia<sup>45</sup>. Esta norma es especialmente importante por la dispersión geográfica de la población gallega y las dificultades de acceso a los servicios de atención. Según la propia norma se pretende favorecer la comunicación y participación del dependiente en su entorno habitual ya que el servicio no se limita al traslado a centros de asistencia médico-sociales sino también para acudir a actividades básicas de la vida autónoma, en general. Además esta prestación incluye la asistencia de un monitor acompañante por vehículo<sup>46</sup>.

Resulta muy interesante, a pesar de ser anterior a la normativa sobre dependencia y a su derogación expresa por el Decreto 15/2010<sup>47</sup>, el Decreto 176/2000, de 22 de junio<sup>48</sup> que regula el programa de atención a las personas mayores dependientes a través del cheque asistencial. En general se trataba de una prestación que consiste en ayudas individuales destinadas a cubrir el coste de las estancias permanentes en centros asistenciales incluidos en el programa. Era una prestación muy utilizada y se podía convertir en cheque de atención de ayuda a domicilio o de atención diurna. También comprendía ayudas destinadas a financiar gastos temporales de estancias de menos tiempo y programas de formación y apoyo psicológico para los cuidadores habituales. En realidad con esta prestación se cubrían varias necesidades de las reguladas en la Ley estatal. Tras el nuevo Decreto cada una de esas carencias contará con un servicio o una prestación específica. La Disposición Transitoria Séptima

---

<sup>45</sup> DOGA de 18 de octubre de 2007.

<sup>46</sup> Según la Resolución de 23 de mayo de 2007, la comunidad gallega es la que presenta un índice de dispersión de la población más elevado de España, en concreto el 49,1749 y también el número más numeroso de entidades singulares de población, 29.949, en una superficie de 29.574 kilómetros cuadrados.

<sup>47</sup> Disposición Derogatoria Única, b).

<sup>48</sup> DOGA de 22 de junio de 2000.

se refiere al régimen transitorio de este programa. En primer lugar determina la incompatibilidad de esta prestación con las establecidas por el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. A continuación establece que si durante la elaboración del Programa Individual la persona solicitante no manifiesta expresamente su negativa a incorporarse al SAAD, se calculará la nueva prestación y el importe restante hasta la cantidad del cheque asistencial se proporcionará como un complemento autonómico. En caso contrario, el dependiente continuará disfrutando del cheque asistencial hasta que cause baja en el programa.

En relación con las prestaciones económicas, el art. 4 también recoge el mandato del legislador estatal del art. 16. Reconoce los tres tipos de prestaciones, la vinculada al servicio, la establecida para cuidados en el entorno familiar y la de asistencia personal. En todo caso, recuerda la prelación de los servicios frente a éstas y el carácter subsidiario de la prestación económica vinculada al servicio, así como la excepcionalidad que supone la prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales (art. 36.2). Debe ser el Programa Individual de Atención el instrumento en el que se establezcan los servicios y prestaciones concretas para cada individuo (art. 37 y siguientes)<sup>49</sup>.

A pesar de todo, conviene resaltar en cuanto a la prestación económica por cuidados en el entorno familiar (art. 18 LPAPAD), el art. 1 RD 615/2007, de 11 de mayo por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia<sup>50</sup>. Señala quiénes podrán tener la condición de cuidadores no profesionales, con la posibilidad excepcional de que se considere como tal a un vecino y en el artículo siguiente se determina su encuadre en la Seguridad Social a través de convenio especial. Además, 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

---

<sup>49</sup> A la espera de que el Decreto 15/2010 se desarrolle normativamente la Disposición Transitoria novena se remite a la Orden de 17 de diciembre de 2007, DOGA de 21 de diciembre de 2007. Destacan sobre todo las previsiones en relación con la prestación de asistencia personal cuya cantidad se fija en función de las rentas del beneficiario y el IPREM.

<sup>50</sup> BOE de 12 de mayo de 2007.

del Estado, en el art. 2.4 señala que la Administración General del Estado asumirá las cotizaciones correspondientes a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales<sup>51</sup>. Esto implica que no cubre ni maternidad, ni riesgo durante el embarazo, lo que puede tratarse de una conducta constitutiva de discriminación por género teniendo en cuenta que la mayoría de estos cuidadores serán mujeres.

También, en relación con este tipo de prestación económica, hay que tener en cuenta el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, para la mejora de la calidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia<sup>52</sup>. En este Acuerdo se han matizado cuestiones con el objetivo de establecer criterios comunes en la concesión y seguimiento de esta prestación. Destaca que se recogen por primera vez criterios para poder ser cuidador, tales como la capacidad física y psíquica suficientes. Como criterio general descarta que una persona de edad avanzada pueda ser idónea para esta tarea. Eso sí, reconoce la posibilidad de que existan cuidadores «principales» y otros en los que apoyarse para desarrollar los cuidados. También se recoge la posibilidad de que existan varios curadores de forma rotatoria —con el límite mínimo de permanencia con cada uno de tres meses—. Hace una referencia expresa a «personas cuidadoras no familiares del entorno», posibilidad restringida a casos excepcionales. Por último, este Acuerdo se refiere a que la Comunidad Autónoma o la Administración competente —local— debe ocuparse del seguimiento de los servicios y para mantener la calidad de los cuidados dispensados en estos casos tendrán en cuenta, entre otros, las acciones formativas o los períodos de descanso de las personas cuidadoras. Aunque la normativa autonómica no señala nada al respecto, el reconocimiento de la capacidad de cuidador informal a un «vecino» o a «personas cuidadoras no familiares del entorno» resulta muy beneficioso en una población tan dispersa como la

---

<sup>51</sup> También hay que tener en cuenta la Orden TAS 2632/2007, de 7 de septiembre, por el que se modifica la Orden TAS 2868/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el Sistema de Seguridad Social.

<sup>52</sup> Reunión de 25 de enero de 2010. Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo. BOE de 12 de marzo de 2010.

gallega, sobre todo en el ámbito rural. Desde luego son muy defendibles los criterios sobre formación y tiempo de descanso para los cuidadores informales.

En concreto, en el Título III se regulan normas procedimentales específicas para el pago y justificación de las prestaciones económicas<sup>53</sup>. Por lo que se refiere a la prestación vinculada al servicio, en el plazo de treinta días naturales desde la resolución el beneficiario acreditará debidamente que efectuó el gasto del servicio al que se vincula ésta. La prestación se abonará mensualmente y cuatrimestralmente debe justificar que se mantienen los requisitos para el disfrute de la prestación. Esa justificación exige la presentación de una declaración responsable del interesado o su representante, una certificación emitida por la entidad prestadora del servicio, junto con las facturas de ese periodo. Cualquier cambio de las condiciones se tendrá que comunicar en un plazo de treinta días y la ausencia del cumplimiento de los requisitos puede conllevar la interrupción del pago (art. 47). Por tanto, es un procedimiento que se caracteriza por el continuo control del cumplimiento de los requisitos de acceso y permanencia.

La prestación para cuidados en el entorno familiar exige para ser efectiva que el cuidador no profesional, en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución, cumpla con los requisitos de alta, afiliación y cotización de Seguridad Social. Se abonará mensualmente y anualmente ha de acreditarse que se cumplen los requisitos de acceso a través de una declaración responsable del beneficiario o su representante. Destaca como excepción a la norma general que los efectos económicos del derecho a esta prestación, se demoran al primer día del mes siguiente a aquél desde el que se reconozca su efectividad y se prolonga hasta el último mes en el que cause baja el beneficiario (art. 48). Con esta previsión el legislador gallego pretende ahorrar el montante económico generado

---

<sup>53</sup> Estas previsiones se completan con la Disposición Adicional quinta que para el caso de atrasos en el pago, establece que es posible el fraccionamiento. Deberán satisfacerse en un plazo de dos años desde la fecha de su reconocimiento y se ejecutarán cuatrimestralmente, salvo en el caso de fallecimiento del beneficiario, en cuyo caso se realizará a través de un pago único.

desde la fecha de la solicitud hasta el momento de los efectos económicos que se demorará principalmente por causa de la Administración. De esta manera el cuidado del entorno familiar tendrá que estar prestándose siete meses —seis del procedimiento de reconocimiento del grado y nivel de dependencia y de PIA (art. 18) y uno más para esta concreta prestación— para empezar a generar el derecho. Se ignora que el dependiente ya es beneficiario del derecho a la prestación desde el momento que lo solicita, siempre que se le conceda en el PIA posterior pues sus circunstancias no podrán variar porque sino decaería en su derecho.

Lo mismo se podría decir respecto de la reciente modificación aplicada a la Ley 39/2006, en concreto a su disposición final, en virtud del RD-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público<sup>54</sup>. Esta norma de urgencia ha supuesto un «tijeretazo» en las prestaciones del Sistema de Protección social y en aras de ese ahorro establece que, con efectos de 1 de junio de 2010, «el reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a las prestaciones correspondientes, previstas en los artículos 17 a 25 de esta Ley, a partir de la fecha de la resolución en la que se reconozca la concreta prestación o prestaciones que corresponden a la persona beneficiaria». En todo caso, existe una previsión que intenta paliar los efectos perversos que tendrá esta nueva regulación en los casos de demora excesiva de ese plazo. De tal manera que «si transcurrido el plazo máximo de seis meses desde la solicitud, no existe una resolución expresa al respecto, el derecho de acceso a la prestación económica, que en su caso fuera reconocida, se generará desde el día siguiente del cumplimiento del plazo máximo indicado». Hasta ahora, la regla general, como se verá, el Decreto gallego establecía que las prestaciones eran exigibles a partir del día siguiente a la fecha de presentación de la solicitud (art. 38).

En cuanto a la prestación de asistencia personal, en el plazo de un mes desde la resolución el beneficiario deberá presentar la documentación que acredite que cumple los requisitos exigidos para la prestación. La prestación se abonará mensualmente y el beneficiario debe justificar

---

<sup>54</sup> BOE 26 de mayo 2010.

cuatrimestralmente que mantiene las circunstancias que dieron lugar a la prestación. Para ello ha de presentar una declaración responsable en este sentido, certificación de la Seguridad Social acreditativa y facturas cuando el cuidador sea autónomo o contratado a través de una empresa. Cualquier variación debe comunicarse en el plazo de treinta días y la autoridad administrativa podrá interrumpir el pago de la prestación (art. 49). Al igual que en el caso de la prestación vinculada al servicio, es una regulación muy controladora de las condiciones de acceso y permanencia del derecho a esta prestación.

Sobre el entramado administrativo competente, el máximo órgano encargado de la dependencia en Galicia es la *Consellería* competente en Servicios Sociales el Decreto (art. 6). Así, al departamento territorial de este organismo le corresponde el reconocimiento de la situación de dependencia y por ende, de los servicios o prestaciones que esa declaración conlleva. Por su parte, las Entidades Locales participarán en la gestión de los servicios en los términos que le venga reconocida su capacidad según la Ley 39/2006 y la Ley 13/2008, de servicios sociales de Galicia. Estos organismos municipales tienen una enorme relevancia y son realmente los que están próximos al ciudadano para la puesta en práctica la atención a la dependencia. También establece los principios de actuación comunes a las distintas administraciones involucradas, son la coordinación, colaboración y cooperación interadministrativa. Reitera, por tanto, parte de los enunciados por la propia norma estatal [art. 3, ñ), Ley 30/2006].

A continuación, el Decreto se refiere al control y seguimiento de la utilización de los servicios y las prestaciones (art. 7). Esta previsión, estructuralmente es desconcertante porque sería más conveniente recogerla una vez que se haya explicado el procedimiento. Si se trata de regular una atribución de una competencia debería contenerse en el precepto anterior. En definitiva, otorga esas facultades de manera general a la *Consellería* correspondiente. Más específicamente, la aplicación del Plan Individual de Atención, corre a cargo del trabajador social que se ocupe de los servicios sociales comunitarios del domicilio del beneficiario. Ahora bien, la función inspectora se ejercerá por la Administración autonómica y recaerá sobre todo tipo de centros, públicos y privados, como

servicios y programas de atención a los dependientes. Por su parte, el beneficiario tiene la obligación de comunicar cualquier variación de las circunstancias que motivaron su calificación y expediente. Parece que la norma autonómica quiere hacer hincapié en el control y vigilancia de los servicios y en especial, recalca que el beneficiario individual debe poner en conocimiento de la Administración las variaciones que afecten a su expediente. En fin, la misma obligación se recoge por la normativa estatal.

#### **4. Órganos y procedimiento**

Los órganos concretos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Galicia se regulan entre los arts. 8 y 20. Así, se establece al menos un órgano de valoración y asesoramiento de dependencia por cada una de las áreas de valoración provincial adscritas a los departamentos territoriales. Estos órganos serán los responsables en materia de servicios sociales del departamento territorial correspondiente. Para su organización y funcionamiento se remite al régimen administrativo común, Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Estos órganos estarán formados por personal profesional del área social y sanitaria, en concreto, cada uno debe integrarse, como mínimo, por un médico, un psicólogo, un trabajador social, y de ser necesario, un terapeuta ocupacional. Sus funciones de valoración y asesoramiento se concretan en actividades consistentes en revisar los informes y diagnósticos sobre el estado de salud y demás circunstancias que afectan al grado de dependencia, controlar y coordinar la prestación de los servicios, emitir y proponer dictámenes, en especial, referente al Programa Individual de Atención y, en general, funciones de asesoramiento y valoración del grado de dependencia. Destaca que son los encargados de emitir la propuesta técnica que motive la necesidad de actuar en los casos de emergencia (art. 9).

Los profesionales técnicos de valoración de la dependencia se integran funcionalmente en los órganos de valoración y asesoramiento. Su principal función es examinar la realidad socioeconómica del solicitante y dar traslado de sus observaciones al Órgano de Valoración y Asesoramiento de la Dependencia. Debe aplicar los baremos legales para valorar las posibles situaciones de dependencia (arts. 10 y 11). El organismo de

carácter técnico superior es la Unidad de Coordinación de Dependencia que está adscrita al órgano superior en materia de dependencia. Sus miembros, al igual que en el caso de los organismos anteriores de deben de ser, al menos, un profesional médico, un psicólogo, un trabajador social y de ser necesario, un terapeuta ocupacional (art. 12). Entre sus funciones destaca establecer criterios generales para aplicar los baremos, prestar asesoramiento para la elaboración del Programa Individual de Atención, coordinar la calidad e información entre los sistemas de información de la comunidad autónoma y el SISAAD, coordinar los planes de formación de los profesionales del Sistema (art. 13). También podrán ejercer esas funciones de valoración y asesoramiento de dependencia los equipos de valoración de la discapacidad, cuando le sean asignados por el órgano superior con competencias (Disposición adicional primera).

En relación con los órganos, sin más referencias al ámbito normativo estatal, hay que destacar el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en materia de órganos y procedimientos de valoración de la situación de dependencia<sup>55</sup>. Como recuerda esta norma, los arts. 27.1 y 28.5 LPAPAD disponen que el Consejo Territorial de SAAD adoptará «los criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas, que en todo caso deben tener carácter público» y «los criterios básicos de procedimiento de valoración de la situación de dependencia y las características comunes del órgano y profesionales que procedan al reconocimiento». Efectivamente se establecieron parte de estas cuestiones a través del Protocolo del Baremo de Valoración de la Dependencia (BVD) y de la escala de valoración específica para las personas menores de tres años (EVE), aprobados por el RD 504/2007, de 20 de abril<sup>56</sup>. Con este Acuerdo se actualizan aspectos que afectan a la valoración de la dependencia. Sobre los órganos de valoración, determina que tiene que tratarse de un equipo de profesionales multidisciplinares que han de

---

<sup>55</sup> Reunión de 25 de enero de 2010. Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo. BOE de 12 de marzo de 2010.

<sup>56</sup> BOE de 21 de abril de 2007; rectificación BOE 18 de mayo de 2007.

diagnosticar y elaborar el Dictamen-propuesta, coordinar otros equipos técnicos y promover medidas formativas. Deben poseer, a su vez, conocimiento riguroso del baremo y de la materia objeto de valoración, emplear adecuadamente las técnicas y las fuentes para la valoración, y tener práctica en situaciones de dependencia y acreditar una titulación específica (medicina, psicología, terapia ocupacional, enfermería, fisioterapia y trabajo social), además de recibir formación teórica especializada<sup>57</sup>. Esta regulación es positiva pues viene a unificar criterios en una materia en la que las Comunidades mostraban unas normativas muy dispersas. Como se ha expuesto, la norma gallega se adecua a esta regulación.

En cuanto al procedimiento, el Decreto 15/2010 se refiere en su propia Exposición de Motivos a que se centrará precisamente en desarrollar los arts. 27 y 28 de la Ley 39/2006, es decir, «en lo relativo a la regulación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, sin perjuicio de su validez en todo el territorio del Estado».

El Decreto prevé dos procedimientos principales<sup>58</sup>. Diferencia entre el destinado al reconocimiento del grado y nivel de dependencia y el que debe aplicarse para la elaboración del Programa Individual de Atención (en adelante PIA)<sup>59</sup>. Como norma común a ambos, destaca que se establece que el plazo para resolver el procedimiento de reconocimiento del grado y nivel de dependencia es como máximo, de tres meses desde la entrada de la solicitud en el registro del órgano encargado de su resolución.

---

<sup>57</sup> La Disposición Transitoria quinta del Decreto 15/2010 señala que hasta que se regule específicamente la formación de los asistentes personales, este requisito estará cumplido en los casos de quienes acrediten al menos seis meses de antigüedad prestando este tipo de servicios.

<sup>58</sup> Para los procedimientos que ya se hubiesen iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto, se regirán por la normativa al amparo de la que han comenzado la tramitación —Decreto 176/2007—, aplicándose el nuevo procedimiento a los actos posteriores. Si es necesario que se lleve algún trámite a mayores, la administración deberá comunicárselo al interesado (Disposición Transitoria primera).

<sup>59</sup> La Disposición Adicional cuarta establece que para tener acceso a cualquiera de los servicios incluidos en el catálogo de la dependencia, será necesario acreditar el reconocimiento de la situación de dependencia.

Desde ese momento, se fija un plazo también de tres meses máximo, para la determinación del PIA. Es decir, no pueden pasar más de seis meses desde la solicitud. En el caso de que en esos períodos no se produzca resolución expresa, ha de entenderse silencio administrativo negativo (art. 18). Con estas previsiones se han acortado en seis meses los plazos de la norma anterior<sup>60</sup>. Esto responde a la previsión expresa del Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en materia de órganos y procedimientos de valoración de la situación de dependencia que se refiere a ese plazo de seis meses como máximo y de 30 días naturales, en el caso de menores de tres años<sup>61</sup>.

Uno de los objetivos principales de la norma es dar una respuesta rápida al interesado. En esta línea, destaca la regulación de un procedimiento de emergencia, a través de la correspondiente justificación del dictamen-técnico del Órgano de Valoración y Asesoramiento de la Dependencia y en los supuestos específicos de desamparo o abandono, maltrato físico o psíquico y situaciones de riesgo grave o inminente (art. 16). También se fomenta la posibilidad de la utilización de medios telemáticos, informáticos y electrónicos para la tramitación de los procedimientos (art. 19).

También en el ámbito estatal recientemente se ha asumido este tope máximo del plazo de seis meses desde su solicitud para resolver sobre el reconocimiento de las prestaciones de dependencia. En concreto, el RD-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público ha modificado la disposición final de la Ley 39/2006 y establece que «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

---

<sup>60</sup> Se establecían seis meses de plazo para determinar el grado y nivel de dependencia y otros seis meses para establecer específicamente el PIA de cada beneficiario. Decreto 176/2007, de 6 de septiembre, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de Galicia. DOGA de 26 de septiembre de 2007.

<sup>61</sup> Reunión de 25 de enero de 2010. Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo. BOE de 12 de marzo de 2010.

la Administración Competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones». Coincide, por lo tanto, con la regulación gallega.

El procedimiento específico para el reconocimiento del grado y nivel de dependencia, según el art. 20 del Decreto 15/2010, se inicia por la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o por quien le represente. La solicitud se ha de realizar en el modelo normalizado que figura en el Anexo I del propio Decreto y debe de ir acompañado de determinada documentación<sup>62</sup>. Hay que destacar la exigencia del Decreto gallego sobre la preceptiva incorporación al expediente del informe social del trabajador social de los servicios públicos de referencia, tal y como figura en el anexo III de la norma y en caso contrario, este informe podrá ser requerido de oficio por la delegación provincial (art. 23)<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Documentos que acrediten la identidad del solicitante (DNI del solicitante y en su caso de su representante, o cualquier documento acreditativo de la identidad); el libro de familia, en el caso de menores, y en función del supuesto, certificado de ser representante y certificación de convivir con la persona solicitante; asimismo habrá que acreditar fehacientemente (a través de DNI o NIE, o equivalente) si existen descendientes mayores o menores de 25 años o mayores en situación de discapacidad que dependan económicamente del solicitante; certificado de empadronamiento acreditativo de la residencia en la Comunidad Autónoma o de ser emigrante retornado, en su caso; informe médico del servicio de gallego de salud o médico de otras administraciones que traten al solicitante habitualmente en el que se especifique desde el punto de vista clínico las ayudas técnica y demás prótesis que le fueron prescritas, según el modelo del anexo II; declaración de la renta y el patrimonio de la persona física o bien certificado de exención de la obligación de presentar la declaración de IRPF según la Agencia Tributaria; certificación de las pensiones que reciba, en su caso y también si existe, certificado de minusvalía o resolución en el que conste la puntuación obtenida si ya lo han valorado según un procedimiento anterior o en otra Comunidad Autónoma. Específicamente se refiere al regulado por el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y cualificación de grado de discapacidad. En concreto en los supuestos que tengan reconocida la necesidad de asistencia de tercera persona, la Disposición Adicional Tercera dispone que el reconocimiento y valoración de la situación de dependencia debe instarse por el beneficiario o su representante y, en todo caso, si cuenta con un grado de disparidad valorado entre 45 a 72 puntos de complemento de necesidad de concurso de otra persona, se le calificará directamente en grado III, nivel 2 de dependencia, sin necesidad de nueva valoración o informe previo alguno.

<sup>63</sup> La Disposición Adicional segunda prevé que cuando el solicitante tenga plaza residencial, de centro de día o ayuda en el hogar en servicios de la *Xunta de Galicia*, la

Esta normativa se ajusta a las previsiones del Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en materia de órganos y procedimientos de valoración de la situación de dependencia<sup>64</sup>. En concreto, establece la necesidad de contar con un informe de salud descriptivo de la situación en la que se encuentra la persona objeto de valoración, junto con otra documentación. Asimismo, dispone que han de establecerse criterios homogéneos y coordinados de valoración. Hay que tener en cuenta que, según esta norma, no podrán regularse otros requisitos por la normativa autonómica<sup>65</sup>. Su carácter unificador es positivo en tanto que ofrece seguridad jurídica, ahora bien, tal vez despoje a las CCAA de parte de su poder normativo que sería conveniente mantener teniendo en cuenta la diversidad de cada región.

Las solicitudes se dirigirán a la dirección territorial del departamento de la Administración autonómica competente en materia de servicios sociales, en la provincia que el solicitante tenga su residencia habitual (art. 20.3). Si la solicitud no va acompañada de alguno de los documentos referidos en el art. 21, la dirección territorial requerirá a la persona solicitante para que en el plazo de diez días enmiende el error (art. 24). En todo caso, el art. 22 reconoce el derecho a no presentar documentación que conste en poder de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, en orden a la previsión de los arts. 37 y 38 de la Ley 39/2006 que regulan el Sistema de Información del SAAD y crea una red de comunicaciones con el objetivo principal de garantizar la disponibilidad de la información y la comunicación recíproca entre Administraciones<sup>66</sup>.

---

persona encargad de la dirección del centro será la que debe remitir esta solicitud, a instancia del interesado.

<sup>64</sup> Reunión de 25 de enero de 2010. Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo. BOE de 12 de marzo de 2010.

<sup>65</sup> Aparatado tercero, punto cuarto, letra c) se refiere a la exclusividad de la Ley 39/2007 y de este acuerdo para estos requerimientos.

<sup>66</sup> Con este fin la Orden TAS/149/2007, de 25 de mayo, establece el Sistema de Información del SAAD y crea el correspondiente fichero de datos de carácter personal. Tanto la Ley como la Orden señalan que habrá que tener muy presente la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal en el tratamiento de esa información y esos datos.

Ahora bien, también es posible que la Administración proceda a la verificación de los datos aportados por los interesados (art. 25).

En caso de incumplimiento de las obligaciones y de los requisitos, se prevé un régimen disciplinario. La Ley 39/2006 establece que la potestad sancionadora residirá en la Comunidad Autónoma correspondiente prestataria del servicio y por tanto, según el art. 47.1, a cada una de ellas les corresponderá establecer el cuadro concreto de infracciones y sanciones. Sin embargo, la Comunidad Autónoma de Galicia únicamente hace una remisión genérica a la Ley estatal y a la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia (art. 25, Decreto 15/2010). Efectivamente la Ley 13/2008 regula exhaustivamente las faltas y sanciones, las clasifica en tres grupos según su gravedad con la correlativa sanción económica y prevé un procedimiento *ad hoc*. En definitiva, guarda un enorme paralelismo con la regulación estatal. Ahora bien, esta norma parece estar pensada más bien para centros que prestan esos servicios sociales que para el control de la dependencia y los requisitos de los beneficiarios. Por último, de manera específica se remite a su propia regulación —Título III— sobre un procedimiento de reintegro de cantidades para el caso de una cantidad percibida indebidamente (art. 25, *in fine*).

El procedimiento se instruirá por orden de entrada de las solicitudes, salvo en el caso de urgencia al que se refiere el art. 16 y menores de tres años. En primer lugar, se citará al solicitante para la valoración de su situación de dependencia. Si éste está de acuerdo, tal reconocimiento se llevará a cabo a través de medios telemáticos que lo permitan. Sólo es posible modificar esa fecha por una imposibilidad objetiva respecto de la salud del solicitante. Los órganos de valoración de la situación de dependencia emitirán un dictamen con un dictamen-propuesta que deberá contener necesariamente el diagnóstico, situación, grado y nivel de dependencia así como los cuidados que la persona pueda requerir. Además establecerá, en función de las circunstancias concretas, el plazo máximo en que se debe efectuar la primera revisión del grado y del nivel que se declare, distinguiendo por tramos de edad de 0 a 3, de 3 a 18 años y en adelante (arts. 28 y 29). También prevé que se especifique el plazo de revisión el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en materia de órganos y procedimientos

de valoración de la situación de dependencia<sup>67</sup>. Este dictamen-propuesta se le notifica a la persona interesada que puede efectuar las alegaciones oportunas (art. 29; se remite al art. 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Una vez cumplido este trámite de audiencia previa este dictamen-propuesta se eleva por el órgano de valoración y asesoramiento de la dependencia al titular de la delegación provincial que corresponda. La resolución será emitida por la persona titular del departamento territorial y debe determinar el grado y nivel de dependencia de la persona que lo solicita, así como los servicios o las prestaciones económicas que le corresponden. Ahora bien, la efectividad del acceso al servicio o a la prestación económica del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Galicia, que se hayan reconocido en la resolución pertinente, quedarán condicionados a la aprobación del correspondiente PIA (art. 30). En caso de ser negativa por no encontrarse en ningún grado de dependencia, se establece un período de espera obligatorio que no permite que se pueda volver a solicitar en dos años, salvo que se acredite error grave de diagnóstico o variación del entorno (art. 31). Contra esta resolución cabe recurso de alzada (art. 32).

El procedimiento para la elaboración del PIA se impulsará de oficio por la delegación territorial competente. En el supuesto de que se reconozca un grado de dependencia sin implantación por el momento —*vid.* Disposición Final primera Ley 39/2006— el inicio de este procedimiento se pospone a los tres meses anteriores al primer día del año en el que se implante ese grado concreto (art. 33.2). Se trata de una previsión en la línea de conseguir agilidad en la respuesta de la Administración, uno de los principios inspiradores de la norma gallega. De la misma manera, si se requiere al interesado para que complete documentación —se prevén diez días de plazo— y éste no lo hace, transcurridos tres meses se archivará su expediente pero durante un período de dos años puede reactivarse en este punto procedimental. Por el contrario, pasados esos

---

<sup>67</sup> En concreto en su punto tercero, “Criterios básicos del procedimiento”. Reunión de 25 de enero de 2010. Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo. BOE de 12 de marzo de 2010.

dos años habrá que volver a instar un procedimiento de reconocimiento de situación de dependencia (art. 35).

Cuando se hayan corroborado todos los aspectos concretos relativos al solicitante, así como los servicios sociales públicos de atención primaria o especializada del ámbito social y sanitario que se adecuen a la situación del dependiente y si es el caso, las posibilidades de su entorno social, y en general, demás documentación que consta en el expediente, el Órgano de Valoración y Asesoramiento de la Dependencia emitirá una propuesta de PIA. La propuesta de resolución deberá tener en cuenta, con carácter orientativo, las preferencias que haya manifestado el solicitante o su representante. En todo caso, contendrá las modalidades de atención más adecuadas para la persona concreta y en el supuesto de que no se pueda dispensar por un servicio público, el recurso que corresponda en su lugar. Si bien, el beneficiario se incorporará a un plan de recursos provisional durante un plazo de tres meses, transcurrido dicho plazo, sin variar esta situación, éste puede solicitar una modificación de su PIA en el sentido de obtener una prestación vinculada al servicio, o continuar en esta situación de espera. Si se concede una prestación vinculada al servicio por este motivo, indicará el centro o entidad prestadora del servicio y la cuantía. Para los otros tipos de prestaciones, habrá de determinarse la cuantía y la fecha de inicio de la prestación (art. 37).

Por lo tanto, habrá que tener en cuenta centros privados y será la administración autonómica la que determinará los términos en los que estos dispensen la atención requerida. Más sorprendente es la regulación de esa situación transitoria para sujetos que no encuentren cobertura en los servicios públicos. Se les pone en una situación de «espera» y transcurrido ese plazo de tres meses que fija la Ley, podrán optar entre seguir aguardando a ser atendidos según su PIA o consolidar la prestación vinculada al servicio. También se ha previsto que de manera transitoria, las personas que ya tengan iniciado un expediente al amparo del antiguo sistema de libre concurrencia, podrán presentar su solicitud para integrarse en la protección de la dependencia en el plazo de dos meses, con lo que podrán acogerse a este programa. En cualquier caso, en el plazo de un año, debe unificarse la lista de espera de ambos sistemas<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> Disposición Transitoria octava.

La técnica legislativa del Decreto gallego es susceptible de varias críticas. Ciertamente da respuesta más o menos inmediata a necesidades que puedan surgir, de cualquier clase. Ahora bien, realmente crea una nueva prestación, dentro del nivel adicional que pueden establecer las CCAA<sup>69</sup>, a medio camino entre la prestación vinculada al servicio y otra de carácter económico con la misma finalidad que aquélla pero que se consolida con el paso de ese período de tres meses. Además es el propio beneficiario el que lo decidirá, lo que desvirtúa la valoración técnica y todo el trámite procedimental del PIA.

En definitiva, existirá una prestación vinculada al servicio sólo cuando el tipo de ayuda que necesite el solicitante no exista en el mercado porque si lo que ocurre es que está saturado, por ejemplo, se concederá esta prestación revisable al cabo de tres meses. Bien es cierto que su carácter revisable también conlleva que si al término de ese plazo legal existe la posibilidad de dispensar el servicio, el dependiente tendrá que acogerse a él obligatoriamente. La elección se limita al caso de que los servicios públicos no le den cabida tras ese plazo. Esto puede suponer un ahorro económico. Sin embargo, los servicios más saturados serán los más demandados y por tanto, esta medida intermedia debería haberse creado como una medida transitoria mientras la Administración Pública se dota de más servicios que ofrezcan esas coberturas. Con esta regulación parece que se pueda consolidar este tipo de prácticas que seguirían sin dar respuesta efectiva a los problemas de las personas dependientes y causan una gran inseguridad jurídica para el ciudadano.

El Decreto dedica los arts. 44, 45 y 46 a la regulación más concreta de este «programa de asignación de recursos». Lo define como un sistema por el que se establece un orden de preferencia para el acceso a los centros de día, de noche, residenciales, teleasistenciales y de ayuda en el hogar, cuando no sea posible el acceso al servicio público. Los criterios para determinar el orden de acceso son el grado y nivel de dependencia, estar percibiendo alguna otra prestación o servicio, la menor capacidad económica, y en caso de igualdad de esos parámetros, la inexistencia

---

<sup>69</sup> “El nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma” (art. 7.3º, Ley 39/2006).

de red social de apoyo, la edad del beneficiario, y finalmente, la fecha de presentación de la solicitud de valoración (art. 44). En concreto, sobre el servicio de ayuda en el hogar tendrán prioridad los beneficiarios cuyo PIA se refiera a ése como el idóneo (art. 44.5). La asignación de las plazas vacantes y de los servicios corresponde, según esos criterios, al órgano superior competente en materia de dependencia de la unidad administrativa responsable en cada caso que en el supuesto del servicio ayuda en el hogar serán los ayuntamientos titulares de los servicios (arts. 45 y 46).

Los criterios que se establecen parecen acertados, en general, no obstante se penaliza estar percibiendo otra prestación o servicio y contar con una situación económica más favorable. No resulta muy oportuno esa previsión tan amplia que así redactada castiga cualquier tipo de beneficio que pueda estar disfrutando un dependiente e igualmente resulta excesivo relegar a un segundo plano a una persona a cusa de su renta. Tal vez sería más correcto tener en cuenta antes la edad del beneficiario o su red social de apoyo.

En cuanto a la resolución del procedimiento de reconocimiento del PIA, es responsabilidad del titular del departamento territorial de la *Consellería* con competencias en materia de servicios sociales. El PIA indicará razonadamente en qué medida y de que forma le corresponden al beneficiario las concretas prestaciones y servicios, incorporando las que ya esté disfrutando (art. 38). En todo caso, ambos son efectivos desde el primer día del año en el que proceda la implantación del grado y nivel de dependencia que le fuera reconocido (art. 39).

La efectividad del derecho a los servicios, según el art. 38, será desde que el beneficiario se incorpore a él y las prestaciones serán exigibles a partir del día siguiente a la fecha de presentación de la solicitud. Esta previsión hay que entenderla derogada en parte, ya que, como se ha advertido, el RD-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público ha modificado la disposición final de la Ley 39/2006, con efectos de 1 de junio de 2010. La nueva redacción del precepto determina que los efectos de las prestaciones económicas se demoran a partir de la fecha del reconocimiento, con el establecimiento del tope de seis meses, a partir del cual, a falta de

resolución expresa, se generará el derecho a la prestación, si con posterioridad se reconoce. Esta regulación responde al espíritu de recorte del gasto público que impera en la legislación actual. No obstante, resulta criticable que se ataque un sector tan sensible como los beneficiarios de estas prestaciones que generalmente cuentan con escasos recursos y se encuentran en situaciones perentorias. Además, sólo como apunte, también es habitual que se trate de mujeres que, en muchos casos, se habrán visto obligadas a renunciar a su carrera profesional para cuidar al familiar dependiente.

Muy novedosa resulta la previsión relacionada con los solicitantes fallecidos durante la tramitación del procedimiento. Se reconoce el derecho a las prestaciones económicas a la persona que soportara el gasto siempre que quede acreditado fehacientemente el grado y nivel de dependencia en su expediente y que se justifique documentalmente el gasto efectuado (art. 40). Esta regulación aunque positiva tal vez resulte demasiado laxa y exige un importante grado de control antifraude. En todo caso, el dependiente o su representante, tendría que haber iniciado el procedimiento para el reconocimiento de la dependencia, el cuál debería encontrarse en una fase suficientemente avanzada para determinar qué tipo de grado y nivel le correspondía<sup>70</sup>. Desde un punto de vista de su naturaleza jurídica, esta prestación se acerca más a una indemnización civil por daños y perjuicios que a una prestación social estrictamente.

La revisión del grado o nivel de dependencia procederá en los mismos casos que en la norma estatal (art. 42), al igual que la revisión del PIA (art. 43). También en el caso del procedimiento de devolución de ingresos indebidos se remite a la normativa administrativa correspondiente, en este caso autonómica (art. 55). Más específica es la regulación sobre el procedimiento de reintegro de prestaciones indebidas (arts. 50 a 54). La norma detalla los plazos y la documentación que debe presentar el beneficiario. Se prevé que debe resolverse en tres meses desde que el titular de departamento territorial inició el procedimiento mediante el pertinente acuerdo. El interesado, una vez que le sea notificada la propuesta de resolución, contará con un plazo de quince días para presentar

---

<sup>70</sup> Así se matiza en la Disposición Transitoria sexta.

alegaciones. Finalmente el titular del departamento territorial emitirá la resolución definitiva que debe contener los siguientes extremos: determinar las causas de la deuda, fijar la nueva cuantía de la prestación, procedencia del reintegro de las cantidades indebidas y la determinación de un procedimiento para hacerlo efectivo y el plazo para el recurso de alzada. También se establecen reglas para la determinación de los descuentos (art. 53) y la comunicación, en su caso, a la *Consellería de Facenda* para que proceda en vía de recaudación (art. 54). Se trata, en definitiva, de una regulación instrumental para proceder al cálculo correcto de la prestación en casos de error de hecho o aritmético, omisiones o inexactitudes de los beneficiarios o cuando el fallo derive de los procedimientos administrativos de revisión de oficio.

## 5. Conclusión

La regulación del Decreto 15/2010 para la protección de la dependencia en la Comunidad Autónoma de Galicia resulta, en general positiva. Con ella el legislador pretende dar respuesta a supuestos específicos que no encuentra cobertura en la Ley estatal. Esta norma se refiere a la nueva Ley de Servicios Sociales de Galicia pues los servicios sociales que ya existían son los que se han hecho cargo de muchas situaciones que necesitan protección inmediata. Así los servicios de atención a la dependencia se integran en este sistema común.

Las novedades más sobresalientes inciden especialmente en intentar acortar la dilación temporal de la repuesta de la Administración. Tal es el caso del reconocimiento de una cobertura económica a la vez que se coloca al dependiente en una lista de «espera», mientras el servicio no pueda dispensarse por el sistema público o la posibilidad de que se perciba la prestación económica, aún cuando el solicitante fallezca sin haber concluido el procedimiento de valoración de su grado y nivel de dependencia. Ahora bien, esta normativa presenta problemas de inseguridad jurídica a la vez que queda muy difuminada su naturaleza. Como se ha puesto de manifiesto, el control sobre este tipo de prestaciones y procedimientos debe de acentuarse.

Es muy acertando, mantener en vigor el Decreto 195/2007, de 13 de septiembre, por el que se regula el Servicio Gallego de Apoyo a la

Movilidad Personal para las personas con discapacidad y/o dependencia. Resulta especialmente importante por la dispersión geográfica de la población gallega y las dificultades de acceso a los servicios de atención. Además, según señala, pretende favorecer la comunicación y participación del dependiente en su entorno habitual ya que el servicio no se limita al traslado a centros de asistencia médico-sociales sino también para acudir a actividades básicas de la vida autónoma, en general.

Se hecha en falta una cobertura adicional o una regulación específica que favorezca la labor del cuidador informal que en Galicia, es la manera principal de ofrecer atención al dependiente. Además esta figura en muchos casos será ocupada por un familiar o vecino, en ocasiones también de edad avanzada. En esta línea sería necesario prever legalmente la posibilidad de que el dependiente tuviese derecho a ingresos temporales para que estos cuidadores puedan descansar y también recibir cursos de formación para desempeñar esas labores.

Destaca positivamente que los plazos se hayan acertado a seis meses, en total para los dos procedimientos. Asimismo, la composición de los equipos de valoración de la dependencia también es importante.

A modo de conclusión general, hay que resaltar que según se ha expuesto, la comunidad gallega tiene una población extraordinariamente envejecida que va a responder en gran medida a esta protección de la dependencia. Además el elevado índice de la dispersión de la población y de emigración retornada, hacen muy difícil la cobertura de la dependencia en esta Comunidad Autónoma.

## 6. Bibliografía

- APARICIO TOVAR, J. y OLMO GASCÓN, A.M., *La edad como factor de tratamientos desiguales en el trabajo*, Bomarzo, Albacete, 2007.
- AZNAR LÓPEZ, M., “La protección social de la dependencia en España (Legislación del Estado)”, AA. VV., *La protección social de la dependencia*, MTAS, Madrid, 2000.
- BARCELÓN COBEDO, S. y QUINTERO LIMA, M<sup>a</sup>.G., “Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el Sistema de protección Social”, RMTAS, n. 60, 2006.

- CABEZA PEREIRO, J., “Cuestiones sobre el seguro de dependencia”, AA. VV., *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema*, AESSS, Laborum, 2006.
- CABEZA PEREIRO, J. y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, E., “Derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia”, AA. VV., *Comentario sistemático a la Ley de Dependencia. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y Normas Autonómicas*, Aranzadi, Navarra, 2008.
- CRUZ ROCHE, I. y RODRÍGUEZ CABRERO, G., “La protección social de la dependencia. Estudio Delphi y modelo protector”, AA. VV., *La protección social de la dependencia*, MTAS, Madrid, 2000.
- FEIJOÓ REY, M<sup>a</sup>.J., “Política sociolaboral a favor de la persona trabajadora que tenga a su cargo un familiar dependiente”, AA. VV., *La relevancia de la edad en la Relación Laboral y de Seguridad Social*, Aranzadi, 2009.
- FERNÁNDEZ PRIETO, M., “La dependencia: delimitación competencial entre Estado y Comunidades Autónomas y concurrencia de prestaciones”, AA. VV., *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema*, AESSS, Laborum, 2006
- GONZÁLEZ DE PATTO, R.M<sup>a</sup>., “Las prestaciones económicas a las personas en situación de dependencia”, *Temas Laborales*, n. 89, 2007.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S., “La protección social de la dependencia”, *RL*, n. 17-18, 2004.
- LÓPEZ LÓPEZ, J., “Pensión de viudedad y dependencia económica: un análisis de las reformas desde el punto de vista del género”, AA. VV., *Las últimas reformas (2004) y el futuro de la Seguridad Social*, Bomaizo, 2005.
- MALDONADO MOLINA, J.A., *El seguro de dependencia. Presente y proyecciones de futuro*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- MERCADER UGINA, J.R., “Concepto y concepciones de la dependencia”, *RL*, n. 17-18, 2004.
- MONTOYA MELGAR, A., “Las situaciones de dependencia personal: políticas y normas”, AA. VV., *La protección de las personas dependientes*, Civitas, Madrid, 2007.

- OLARTE ENCABO, S., “Los servicios sociales como mecanismo de atención a la dependencia”, *Temas laborales*, n. 89, 2007.
- RABANAL CARBAJO, P.F., “A protección das situacións de dependencia”, *Revista Galega de Administración Pública (REGAP)*, n 37, 2004.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G., “El problema de la dependencia: conceptualización y debates”, AA. VV., *La protección social de la dependencia*”, MTAS, Madrid, 2000.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, E., “El contenido constitucional de la dependencia”, *Revista de Derecho Social*, n. 36, 2006.
- RUIZ-RICO RUIZ, G., *Los límites constitucionales del Estado Autonomi-co*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C., “La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea sobre el riesgo de dependencia”, AA. VV., *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema*, AESSS, Laborum, 2006.
- SEMPERE NAVARRO, A., “Presupuestos, antecedentes y gestación”, AA. VV., *Comentario sistemático a la Ley de Dependencia. Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y Normas Autonómicas*, Aranzadi, Navarra, 2008.
- TORRENTE GARI, S., “Algunos problemas del Sistema Nacional de Dependencia y su aplicación al trastorno mental grave”, AA. VV., *La economía de la Seguridad Social. Sostenibilidad y viabilidad del Sistema*, AESSS, Laborum, 2006.