

UN ESTUDIO DE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL  
Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON DEPENDENCIA, DESDE LA SEGURIDAD SOCIAL

*Aránzazu Roldán Martínez\**

RESUMEN:

*La nueva Ley de Promoción de Autonomía Personal y Atención a las Personas con Dependencia -LPAP-, ha creado una nueva modalidad de protección social de la dependencia, diferente a la que ya existía, aunque de foma dispersa e indirecta, dentro del Sistema de la Seguridad Social. El propósito de este artículo, una vez delimitado el concepto de "situación de dependencia", y determinada la naturaleza de las nuevas prestaciones, es estudiar la compatibilidad y relación de las prestaciones derivadas de la Seguridad Social y las derivadas de la nueva Ley. Finalmente, se estudiará la modificación del art. 145 de la Ley General de la Seguridad Social –TRLGSS-, operada por la disposición adicional decimosexta de la LPAP.*

PALABRAS CLAVE:

*Seguridad Social. Dependencia. Compatibilidad de prestaciones. Discapacidad.*

\* Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la S.S. Universidad Europea de Madrid •  
afatima.rolدان@uem.es

## ABSTRACT:

*The new Promote Personal Autonomy and Care for Dependent People Act, has created a new modality of social protection for dependency, different from the one existing up to now, although in a disperse and indirect manner, within the Social Security System. The main aim of this research, once the concept of situation of dependency is defined, and being the nature of the new benefits determined, is to study the compatibility and the connexion between the benefits of Social Security and those created by the new Act. Finally, we will study the modification of the art. 145 of Social Security Law .*

## KEY WORDS:

*Social security. Dependance. Compatibility of presentations. Disability.*

## I. EL CONCEPTO DE “LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA” EN LA LEY 39/2006

La atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal constituye, tal como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley, uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados. Dicho reto no es otro que atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de autonomía. Esta es la razón por la que el art. 1, a la hora de definir el objeto de la ley, incluye además de la atención a las personas en situación de dependencia, la promoción de su autonomía personal.

El concepto de “Autonomía”, que se define en el art. 2.1, se asocia a algo distinto de la dependencia<sup>1</sup>, entendiéndose por tal la capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria<sup>2</sup>.

- 
1. CAVAS MARTÍNEZ, F., “Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia”. Aranzadi Social, núm. 13, diciembre 2006, disponible en [http://www.aranzadi.es/online/areas/social/artpub/bib\\_2006\\_1354\\_as13.html](http://www.aranzadi.es/online/areas/social/artpub/bib_2006_1354_as13.html) (última consulta 14 de enero de 2007).
  2. El texto definitivo de la Ley mejora la definición de Autonomía que recogía el Proyecto. Por tal se entendía “la capacidad percibida de controlar, afrontar y tomar decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias.”

El art. 2.2. de la Ley define la "Dependencia", núcleo central del Sistema y de las prestaciones<sup>3</sup>, como "el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal"<sup>4</sup>.

Tres elementos destacan en esta definición<sup>5</sup>. En primer lugar, un elemento que podría calificarse de "temporal" y que se refiere al carácter permanente de la situación. Un segundo elemento "causal", que hace referencia a las razones de la situación de dependencia -edad, enfermedad o discapacidad, ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial-. Y un tercer elemento "finalista", esto es, la necesidad de la atención de otra u otras personas o de ayudas importantes para el desarrollo de actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal.

1. La nota de "permanencia" supone la exclusión de muchas y graves situaciones de necesidad de ayuda extraordinaria de carácter previsiblemente transitorio<sup>6</sup>. El acceso a la protección específica de la dependencia exige que la necesidad de atención al sujeto dependiente se prolongue en el tiempo. Pero no se exige que la situación sea irreversible (como no se exige tampoco para las prestaciones de incapacidad permanente). Por lo demás, tampoco se aportan indicios acerca de cómo interpretar la nota de permanencia (no se establece, por ejemplo, una duración mínima). Por afinidad con la contingencia de incapacidad permanente, la dependencia ha de ser "previsiblemente" definitiva. De hecho, la misma ley en su art. 30 prevé el procedimiento de revisión del grado o nivel de dependencia y de la prestación reconocida que, incluso, como consecuencia de la mejoría, pueden llegar a desaparecer. De esta forma, tanto el carácter abierto del reconocimiento de los grados asignados y del reconocimiento del derecho a las prestaciones permitirá al Sistema actuar sobre situa-

- 
3. Seguimos en este punto a CAVAS MARTÍNEZ, F., "Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción...", *op.cit.*
  4. Sobre el concepto de dependencia, *vid*, MERCADER UGUINA, J., R. "Concepto y concepciones de dependencia", núm. 17/18, 2004, pp. 63-91.
  5. *Ibidem.*
  6. Dicha posibilidad de exclusión de situaciones de dependencia, especialmente graves, aunque de carácter transitoria fue puesta de manifiesto por CEOMA. *Vid*, Informe sobre el Anteproyecto de Ley, aprobado por CEOMA (Confederación Española de Organizaciones de Mayores) el 14 de febrero de 2006. *Vid*, el texto del documento en [http://www.ceoma.org/pdfs/INFORME\\_13\\_02\\_06.pdf](http://www.ceoma.org/pdfs/INFORME_13_02_06.pdf).

ciones de dependencia presumiblemente temporales. De este modo, la limitación de las situaciones de dependencia objeto del Sistema a las de carácter permanente (art. 2.2) puede ser superada sin graves alteraciones del planteamiento general de la norma<sup>7</sup>.

Se excluyen del ámbito tutelado por la LPAP situaciones de escasa o nula autonomía y consiguiente dependencia de duración limitada a priori, como la que afecta a los niños, cuyas limitaciones funcionales, salvo que el menor padezca una situación especial de dependencia originada por una enfermedad o discapacidad específica e independiente de su corta edad, desaparecerán naturalmente con el transcurso de la edad. El legislador, como veremos a continuación, ha previsto un régimen especial para los menores de tres años en el art. 5.b)

2. En relación con las causas que generan la dependencia, debe recordarse que la dependencia se vincula principalmente al envejecimiento, a la ancianidad y, por ende, a las necesidades de autonomía vital de estas personas. Los datos estadísticos demuestran que la dependencia se sitúa especialmente en edades superiores a los 65 años. A medida que los individuos envejecen, la imposibilidad de realizar autónomamente algunas actividades cotidianas puede tener su origen en una o, generalmente, varias enfermedades crónicas -Alzheimer, demencia senil, artritis, osteoporosis, etc.-, o, sencillamente, ser el reflejo de un deterioro general de las funciones fisiológicas atribuible al proceso global de envejecimiento<sup>8</sup>.

Pero, aunque dependencia y vejez constituyen dos factores que están llamados a converger en algún momento, resulta incuestionable que la dependencia puede afectar a cualquier sector de la población y no sólo a las personas mayores<sup>9</sup>. En este sentido, muchas personas con discapacidad están en situación de dependencia y necesitan apoyos que promuevan su autonomía personal. Por ello, aunque esta ley en un principio parecía diseñada para atender a personas mayores, es una ley de vital importancia para las personas con discapacidad, razón por la que la movilización del mundo asociativo a lo largo de la tramitación parlamentaria ha sido muy intensa.

7. La misma previsión de futuro se contiene en el Informe sobre el Anteproyecto de Ley, aprobado por CEOMA.

8. CAVAS MARTÍNEZ, F., "Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción...", *op.cit.*

9. *Vid.* ALONSO PARREÑO, M.J., "Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: algunos comentarios en torno a las mejoras introducidas y las incertidumbres subsistentes", Canal Down, 23 de diciembre de 2006, [http://www.down21.org/legislacion/art\\_opinion/art\\_vehiculo\\_dic.htm](http://www.down21.org/legislacion/art_opinion/art_vehiculo_dic.htm) (última consulta 14 de enero 2007). Como indica CAVAS MARTÍNEZ ("Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción...", *op.cit.*) no hay diferencia sustancial entre la dependencia de una persona joven afectada de una deficiencia congénita y la que pueda manifestarse en alguien que, enfermo crónico, tiene 70 o más años, pues la necesidad de ayuda y de cuidado de otra persona para los actos más esenciales de la vida puede ser idéntica en ambos casos.

En el caso de la edad, la situación de dependencia se adquiere de forma *sobrevvenida*, mientras que en la enfermedad o la discapacidad, la situación de dependencia puede ser tanto *sobrevvenida* como *originaria*. Por esta razón, la definición de dependencia contenida en el artículo 2 LDAP atribuye la “falta o pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial”, tanto a una carencia inicial (nunca se ha tenido esa capacidad), como a la pérdida de la misma (se es dependiente a partir de un determinado momento en la trayectoria vital), pasando por una reducción o atenuación (progresiva o abrupta) de las capacidades para una vida independiente.

3. Finalmente, la consecuencia de la falta o pérdida de autonomía se traduce en términos de requerir la atención de terceros o de ayudas importantes para el desarrollo de “actividades básicas de la vida diaria”. No se incluyen, pues, en el ámbito protegido por la LPAP todas las actividades de la vida diaria, sino sólo las básicas o esenciales. La precisión de lo que se entiende, a efectos de la norma, por actos básicos de la vida diaria (ABVD), se contiene en el artículo 2.3: “las tareas más elementales de la persona, que la permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas”. La ley no ofrece indicios acerca de qué debe interpretarse por actividades domésticas básicas (¿qué tareas domésticas son básicas y cuáles accesorias?) o por movilidad esencial (¿sólo la movilidad en el hogar?)<sup>10</sup>.

Conviene destacar que la Ley, tras la fase de discusión social y debate político y parlamentario, ha incorporado mejoras y avances especialmente importantes para las personas con discapacidad intelectual<sup>11</sup> o enfermedad mental. El texto definitivo aprobado en el Congreso de los Diputados, ha tenido finalmente en cuenta, además de la necesidad de la atención de un tercero para los ABVD, las necesidades de apoyo a la autonomía personal, de tanta importancia para este colectivo de discapacidad, como criterios determinantes para convertirse en eventuales beneficiarios/as de la Ley. Dicha mejora, que había sido una reclamación constante del movimiento asociativo, es consecuencia de las enmiendas presentadas en el Senado<sup>12</sup>. Tanto el Ante-

10. CAVAS MARTÍNEZ, F., “Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción...”, *op.cit.*

11. Para las personas con síndrome de Down, por ejemplo, es particularmente importante el que se haya logrado su plena inclusión en el sistema, cuestión que era muy dudosa hace un año y que tuvo que esperar hasta el trámite del Senado. En concreto, la inclusión se entiende hecha dentro del grupo de personas con discapacidad intelectual. ALONSO PARREÑO, M.J., “Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal...”, *op.cit.*

12. El proyecto de ley definía la dependencia sólo como “el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria.”

proyecto como el Proyecto parecían, en este sentido, muy orientados hacia lo asistencial, hacia una dependencia cuya atención parecía consistir solamente en vestirse, lavarse, comer y deambular por la vivienda o residencia donde se vive. La autonomía para la educación, el trabajo, el ocio se encontraba casi totalmente excluida<sup>13</sup>. Con ello se dejaba fuera del ámbito de protección de la ley a una serie de colectivos que, por no tener una situación de dependencia severa, sí podían valerse por sí mismos y ejercer su autonomía, pero precisaban especiales medidas tendentes a favorecer su autonomía personal y social (por ejemplo, necesitan ayuda par ir de compras, gestionar asuntos bancarios, realizar actividades de ocio apropiadas a la edad, coger medios de transporte, etc y por lo tanto, también son dependientes)<sup>14</sup>.

La misma ley incluye un apartado en el que se define qué entiende por tales “apoyos para la autonomía personal”: son los necesarios para que estas personas puedan “hacer efectivo un grado satisfactorio de autonomía personal en el seno de la comunidad.”

El texto definitivo de la ley, además, refuerza el bloque de autonomía personal mediante la regulación del servicio para la promoción de la autonomía personal, dentro del catálogo del servicios y prestaciones (art. 15), que de este modo se ha ampliado para atender otras necesidades<sup>15</sup>. La necesidad de apoyo para la autonomía

- 
13. Vid. ALONSO PARREÑO, M.J. “Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: comentarios al anteproyecto de la ley”. Canal Down, marzo 2006. [http://www.down21.org/legislacion/art\\_opinion/art\\_juridic\\_amarzo.htm](http://www.down21.org/legislacion/art_opinion/art_juridic_amarzo.htm) (última consulta 14 de enero 2007). Criticaba también la autora que todos los apoyos los decidía la Administración, mientras que la persona que iba a recibirlos solamente iba a “ser oída” (art. 28 del Anteproyecto). Con un modelo tan antiguo, indicaba, no es extraño que hubiera colectivos que prefirieran que no se les incluyera en la ley proyectada, después de tantos años luchando por la independencia. La escasez de referencias a la promoción de autonomía personal, unido a las disposiciones relativas a equivalencias con el grado de minusvalía o la invalidez laboral, parecía ser un indicio de que sólo fueran a entrar en el sistema las personas con discapacidad más gravemente afectadas. Vid. también los comentarios críticos vertidos en este sentido por Víctor Bayarri en junio de 2006 desde FEAPS-Madrid (Federación de Organizaciones en favor de personas con discapacidad con Discapacidad Intelectual de Madrid) [http://www.feapsmadrid.org/opencms/opencms/feaps/recursos/noticias/TribunaExpertos/06\\_07\\_VictorBayarri](http://www.feapsmadrid.org/opencms/opencms/feaps/recursos/noticias/TribunaExpertos/06_07_VictorBayarri) (última consulta 14 de enero de 2007).
14. Vid. “Materiales de reflexión”, núm 38, octubre 2006 (boletín del sindicato CGT) [http://www.rojoynegro.info/2004/IMG/pdf/octubre06\\_web.pdf](http://www.rojoynegro.info/2004/IMG/pdf/octubre06_web.pdf) (última consulta 14 de enero 2007). Vid. también, las declaraciones del Paulino Azúa, presidente de FEAPS (Confederación española de Organizaciones en favor de las personas con discapacidad intelectual), en <http://www.20minutos.es/noticia/159683/0/Aprobada/ley/dependencia/>. En relación con el Proyecto, CAVAS MARTÍNEZ (“Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción...”, *op.cit*) criticaba la discordancia existente entre el concepto de autonomía personal, que en el art. 2 se formulaba en términos mucho más ambiciosos, y el desarrollo normativo, que optaba por un entendimiento estrecho de la dependencia.
15. Vid. “Ante la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: Valoración del sector social de la discapacidad articulado en torno al CERMI Estatal”, <http://www.cermi.es> (última consulta 14 de enero de 2007).

personal se ha incluido, además, dentro la valoración del grado de dependencia (art. 26). A su vez, dentro de cada grado y siguiendo lo previsto en el artículo 26.2 podrá ser priorizada su atención en función de su autonomía y de la intensidad del cuidado que necesiten.

## II. PRESTACIONES CREADAS POR LA LEY DE AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN DE LAS PERSONAS CON DEPENDENCIA

### 2.1. NATURALEZA DE LAS NUEVAS PRESTACIONES

En la misma Exposición de Motivos el legislador señala que la atención a la Dependencia se configura como una nueva modalidad de protección social que “amplía y complementa la acción protectora del Estado y del Sistema de la Seguridad Social”, pero lo hace desde fuera de éste, pues “se trata ahora de configurar un nuevo desarrollo de los servicios sociales del país que amplíe y complemente la acción protectora de este sistema, potenciando el avance del modelo de Estado social que consagra la Constitución Española”. Para garantizar unas condiciones básicas y un contenido común de la protección, la ley ha creado el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) que se convierte, en palabras del Consejo de Estado, en “uno de los principales componentes de la protección social en España”<sup>16</sup>.

En este sentido, la doctrina considera que al crear este nuevo sistema, el legislador no ha tratado “de cubrir deficiencias o lagunas de los niveles contributivo o no contributivo, sino de cubrir una nueva necesidad social”<sup>17</sup>.

---

16. Dictamen 3/2006, sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, de 20 de febrero de 2006, pág. 9. *vid.*, <http://www.ces.es>.

17. BARCELÓN COBEDO, S., QUINTERO LIMA, M<sup>a</sup> G., “Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el Sistema de Protección Social”, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 60, 2006, pág. 28. Como señala GONZÁLEZ ORTEGA, S., (“La protección social de las situaciones de dependencia”, Relaciones Laborales, núm 17/18, 2004, pág. 14) estamos no ante una necesidad, sino ante una nueva “necesidad social”. Carencias personales como las descritas en el art. 2 de la LDAP han existido siempre, como siempre han sido necesarios cuidados o ayudas para permitir superarlas dignamente. Lo que da un perfil novedoso es su generalización en cuanto al número de los sujetos afectados, la intensificación en efectos y tiempo, y el deterioro o la incapacidad de las formas tradicionales de afrontarla, básicamente la solidaridad y el apoyo familiar.

Como puede observarse el legislador ha rechazado la alternativa mayoritaria-mente defendida desde el mundo académico<sup>18</sup>, asociativo<sup>19</sup>, y sindical que preconizaba la inclusión de las prestaciones de dependencia dentro del sistema de la Seguridad Social<sup>20</sup>. Las razones que se han apuntado<sup>21</sup> son principalmente de carácter económico. Con la separación de la contingencia de la dependencia del Sistema de Seguridad Social, se trataría de preservar la viabilidad financiera del sistema de pensiones, asegurando los recursos necesarios para el sostenimiento de las mismas; y, de otro lado, el Gobierno, consciente del elevado coste que va a suponer el sostenimiento del SAAD, habría concluido que se trata de un gasto inasumible en solitario por la Administración Central que gestiona las prestaciones de Seguridad Social. En definitiva, el Gobierno ha optado por un sistema que no implique la asunción de los compromisos concretos que se derivarían de concebir el SAAD dentro de la Seguridad Social<sup>22</sup>.

- 
18. *Vid.*, las tomas de posición que se adoptan en las colaboraciones incluidas en el número 60 de la Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006. En cambio, el Libro Blanco de la Dependencia no se decanta abiertamente a favor de ninguna opción. Tras exponer las características de los distintos sistemas de protección a la dependencia implantados en Europa (universal, de Seguridad Social, asistencial) y en algunos países de la OCDE, que pueden servir de orientación para la definición de una política de protección social de la dependencia en España, el Libro Blanco afirma que existen razones que permiten avalar tanto la creación de un sistema de protección universal de la dependencia, siguiendo el ejemplo de los países nórdicos, como la incorporación de la prestación de dependencia al actual sistema de Seguridad Social, siguiendo la estela de países como Alemania.
19. *Vid.*, el Informe aprobado por el Comité Ejecutivo del CERMI Estatal el 12 de mayo de 2004, "La protección de las situaciones de dependencia en España. Una alternativa para la atención de las personas en situación de dependencia desde la óptica del sector de la discapacidad", disponible en, [http://www.antiguo.cermi.es/documentos\\_descargar/Libro-dependencia.pdf](http://www.antiguo.cermi.es/documentos_descargar/Libro-dependencia.pdf). También, la Confederación Española de Organizaciones de Mayores (CEOMA) consideró en su Informe de 14 de febrero de 2006 que la no inclusión del Sistema dentro de la Seguridad Social "hace que toda la arquitectura del proyecto se resienta de una gran debilidad".
20. El mismo Dictamen del Consejo de Estado, aprobado el 23 de marzo de 2006, decía que "dada la evolución de la concepción del sistema de Seguridad Social y, en general, el desarrollo de los sistemas de protección social en los países de nuestro entorno, no ha de descartarse que en el futuro algunas de las prestaciones previstas en el Anteproyecto sometido a consulta puedan pasar a integrar el ámbito de protección proporcionado por el sistema de la Seguridad Social." *Vid.*, el documento en <http://www.imsersomayores.csic.es/documentos/documentos/consejoestado-dictamen-01.pdf>
21. Estamos plenamente de acuerdo con estas dos razones apuntadas por CAVAS MARTÍNEZ, F., "Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción...", *op.cit.*
22. La opción por uno u otro sistema (Seguridad Social, asistencia social y Servicios Sociales) exige realizar con carácter previo una reflexión sobre los títulos competenciales. *Vid.*, un estudio extenso sobre esta cuestión en BARCELÓN COBEDO, S., QUINTERO LIMA, M.G., "Delimitación competencial de la protección social de las situaciones de dependencia", *Relaciones Laborales*, núm 17/18, 2004, pp. 93-119; SUÁREZ CORUJO, B., "Dependencia y Estado autonómico: el encaje competencial del Proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia", *Relaciones Laborales*, núm. 14, 2006, pp. 53-73.

Una segunda razón para rechazar la inclusión en la Seguridad Social podría tener que ver con la diversidad y complejidad de las prestaciones que son necesarias para procurar una atención integral a las situaciones de dependencia -económicas, sociales, sanitarias-, que exige la cooperación y colaboración entre distintas Administraciones públicas, cooperación que podría verse dificultada si la dependencia se configura como una prestación de Seguridad Social por ser la competencia esencialmente estatal.

El Sistema configura un derecho subjetivo a recibir una serie de prestaciones de carácter público (art. 3.a), garantizándose la universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación (art. 3.b). A reserva de algunas objeciones que sugiere la delimitación de los titulares del derecho a las prestaciones en el art. 5, en atención a circunstancias de edad, residencia y nacionalidad, el principio de universalidad supone que todas las personas en situación de dependencia, sea cual sea el origen de la dependencia, sin necesidad de haber trabajado y cotizado previamente, cualquiera que sea su situación familiar podrán acceder a las prestaciones del Sistema, en las condiciones y con los requisitos que se establecen. No se trata de una protección destinada a atender sólo a personas que acrediten escasez de rentas (utilizando la terminología de la Seguridad Social), sino que nos encontramos ante unas prestaciones de carácter no asistencial en la medida que la posesión de recursos económicos por parte del sujeto dependiente nunca será un factor que le excluya de la tutela del SAAD, sino sólo una circunstancia que se tendrá en cuenta para priorizar el acceso a los servicios (art. 14.6), para modular la cuantía de las prestaciones económicas (arts. 14.6 y 33.2) y para determinar su participación en el coste de los servicios (art. 33.1)<sup>23</sup>. Adelantamos ya, una de las diferencias que separan a las prestaciones de dependencia de las tradicionales prestaciones no contributivas del Sistema de la Seguridad Social.

## 2.2. TITULARES DEL DERECHO A LAS PRESTACIONES DE DEPENDENCIA

Conforme al artt. 5 LPAP, serán titulares de derechos y podrán, en consecuencia, optar por ser valorados según el baremo que, en el futuro se establezca:

1. Los españoles que cumplan los siguientes requisitos:

a) Encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos.

23. CAVAS MARTÍNEZ, F., "Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción...", *op.cit.* En el mismo sentido, BARCELÓN COBEDO, S., QUINTERO LIMA, M<sup>a</sup> G., "Las situaciones de dependencia personal...", *op.cit.*, pág. 28.

b) Para los menores de 3 años se estará a lo dispuesto en la disposición adicional decimotercera.<sup>24</sup>.

c) 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. Obsérvese cómo este requisito es idéntico al previsto en el art. 144.1. TRLGSS para ser beneficiario de la pensión de invalidez en su modalidad no contributiva. Dado que dicho requisito sería imposible de cumplir para los menores de 5 años, la ley indica que en este caso, "el periodo de residencia se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia."

Respecto de la protección de los españoles no residentes en España, la ley en principio no les incluye en su ámbito de protección, limitándose a indicar que "El Gobierno *podrá* establecer medidas de protección a favor de los españoles no residentes en España. "

En un principio tanto el Anteproyecto como el Proyecto de ley excluían a los emigrantes retornados, al exigir que de los cinco años de residencia, dos fueran inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud<sup>25</sup>. El texto definitivo de la ley, sin embargo, incluye una previsión expresa para este colectivo de españoles, previendo que el Gobierno "establecerá", previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, las condiciones de acceso al Sistema de Atención a la Dependencia de los emigrantes españoles retornados.

---

24. La exclusión de los niños menores de tres años por el Anteproyecto de Ley fue objeto de dura crítica desde el movimiento asociativo. *Vid.*, la posición crítica de ALONSO PARREÑO, M.J., "Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia...", *op.cit.* Hay muchos niños con discapacidad que necesitan mucho apoyo en los primeros meses y no en su vida posterior. El Anteproyecto de ley les dejaba como estaban, es decir con la asignación económica de muy escasa cuantía al mes por hijo a cargo con minusvalía, que se da a todos los padres que tienen un niño con discapacidad con independencia de la severidad de la discapacidad y de los ingresos de la familia. Como consecuencia de las críticas vertidas desde diversos sectores, el proyecto de ley posterior, mejoró la regulación, pues dio la redacción actual al art. 5.b) que se completa con la disp. adicional decimotercera que se ha mantenido en el texto definitivo. Parece ser que la exclusión de los menores de tres años se hizo a propuesta de un Comité Técnico que dijo que en estas edades el niño tiene que estar con su madre, con su familia y no institucionalizado.

25. De esa forma, se evitaba que los españoles emigrantes en el extranjero regresen con objeto de ser beneficiarios de la ley.

## 2. Extranjeros:

Las personas que, reuniendo los requisitos anteriores, carezcan de la nacionalidad española se registrarán por lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen. Para los menores que carezcan de la nacionalidad española se estará a lo dispuesto en las Leyes del Menor vigentes, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, así como en los tratados internacionales.

### 2.3. VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Presupuesto para que surjan los derechos de protección es que el sujeto vea reconocida su situación de falta de autonomía, a cuyo efecto se han establecido tres grados de dependencia (moderada, severa, gran dependencia) con dos niveles cada uno (art. 26 LPAP), estando prevista la aprobación de un baremo en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Se trata de un sistema similar al de las minusvalías del RD 1971/1999, de 23 diciembre, de procedimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía<sup>26</sup>, aunque la valoración se realizará de forma distinta, salvo en el caso de quienes tengan reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de asistencia de tercera persona según el citado Real Decreto 1971/1999, personas que tendrán reconocido el requisito de encontrarse en situación de dependencia, en el grado y nivel que se disponga en el desarrollo reglamentario de esta Ley (Disp. Adic. Novena LPAP). Dicha medida va a permitir descargar burocráticamente a las Administraciones implicadas, algo que será de gran importancia, sobre todo en los primeros años de funcionamiento del Sistema, en los que es previsible que deban realizarse un alto número de valoraciones y revisiones<sup>27</sup>.

Se ha optado, por crear un proceso evaluador que goza de una gran autonomía respecto de los preexistentes tanto en el ámbito de la Seguridad Social como en el de la minusvalía, aunque no hasta el extremo de prescindir por completo de cualquier conexión entre ellos.

Sobre el baremo se ocupa el art. 27 de la Ley. Las Comunidades Autónomas determinarán los órganos de valoración de la situación de dependencia, que emitirán un dictamen sobre el grado y nivel de dependencia, con especificación de los cuida-

---

26. BOE de 26 de enero de 2000.

27. CAVAS MARTÍNEZ, F., "Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal...", *op.cit.*

dos que la persona pueda requerir. Se ha conseguido incluir la necesidad de uniformidad de los órganos de valoración porque se establecerán por el Consejo Territorial unos criterios comunes en cuanto a composición y actuación y tendrán carácter público. Sin embargo, desde el mundo asociativo, se ha criticado que dicho artículo no recoja una especialización de dichos órganos en los distintos tipos de discapacidades. Se considera especialmente preocupante habida cuenta de la experiencia que ya se tiene en el reconocimiento y grado de minusvalía en relación con algún tipo de discapacidad intelectual<sup>28</sup>.

Finalmente, se ha incluido la mención de que el baremo tendrá entre sus referentes la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF), adoptada por la Organización Mundial de la Salud en el 2001. El modelo que se crea es más moderno que el actualmente vigente para el procedimiento de reconocimiento y grado de minusvalía basado en la Clasificación Internacional de Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDDM) de la OMS de 1980. Sin embargo, la disposición adicional octava, que se refiere a la terminología, no resuelve el problema terminológico existente, pues en ninguna ley española hay una verdadera definición de discapacidad. Las normas tributarias<sup>29</sup> y la Ley de Protección Patrimonial 41/2003 dicen que tiene discapacidad el que tiene una minusvalía reconocida de un 33 por 100. La Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI)<sup>30</sup> remite la determinación de la minusvalía al RD 1971/1999, y finalmente este reglamento dice que tiene minusvalía el que tiene discapacidad según unos baremos teóricamente basados en la CIDDDM, que no se han actualizado en la normativa española, como debería haberse hecho, a la CIF de la OMS de 2001, clasificación donde el término minusvalía desaparece, utilizándose siempre la palabra "discapacidad"<sup>31</sup>.

Es de gran importancia para las personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental, el apartado 4 de este art. 27, pues señala de forma expresa que el baremo valorará la capacidad de la persona para llevar a cabo por sí misma las actividades básicas de la vida diaria, así como la necesidad de apoyo y supervisión para su realización por personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental.

---

28. Por ejemplo, en relación con las personas con síndrome de Down. *Vid.* ALONSO PARREÑO, M.J., "Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal...", *op.cit.*

29. Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (BOE de 10 de marzo).

30. BOE de 30 de abril.

31. *ibidem.*

En el artículo 26 se establece la siguiente clasificación de los grados de dependencia:

a) Grado I. Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.

b) Grado II. Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal<sup>32</sup>.

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

Cada uno de los grados de dependencia establecidos en el apartado anterior se clasificarán en dos niveles, en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requiere.

Los intervalos para la determinación de los grados y niveles se establecerán conforme al futuro Baremo que se elabore.

#### 2.4. CATÁLOGO DE PRESTACIONES DE LA LEY: PRIORIDAD EN EL ACCESO

##### a) Consideraciones generales

La LPAP regula las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas.

El Sistema tiene por finalidad principal la garantía de las condiciones básicas y la previsión de los niveles de protección a que se refiere la Ley. A tal efecto, sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas y para optimizar los recursos públicos y privados disponibles. Configura un derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al "ciudadano", al que se reconoce

---

32. De nuevo, el texto definitivo de la ley ha introducido una mejora importantísima para las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, al incluir en la valoración del grado la necesidad de apoyo para la autonomía personal.

como beneficiario su participación en el Sistema y que administrativamente se organiza en tres niveles regulados en el art. 7:

1. un primer nivel en el que se stíua un contenido mínimo común de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado en aplicación del art. 9<sup>33</sup>.

2. una intensidad o nivel superior de prestaciones derivada de los convenios bilaterales suscritos entre el Estado y las CC.AA, de conformidad con tales convenios.

3. finalmente, el nivel adicional de protección que pueda establecer cada C.A con cargo a sus presupuestos, para lo cual podrán establecer las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas.

El Capítulo II del Título I LPAP recoge las Prestaciones y Catálogo de servicios de atención del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Dichas prestaciones, como señala el art. 13, deben orientarse a la consecución de una mejor calidad de vida y autonomía personal, en un marco de efectiva igualdad de oportunidades, de acuerdo con los siguientes objetivos:

a) Facilitar una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que desee y sea posible.

b) Proporcionar un trato digno en todos los ámbitos de su vida personal, familiar y social, facilitando su incorporación activa en la vida de la comunidad.

Las prestaciones de atención a la dependencia podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas:

- por una parte, a la promoción de la autonomía personal y
- por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.

La ley da prioridad a las que tienen naturaleza de “servicios” por delante de las prestaciones económicas que se configuran, así, como una segunda alternativa. El art. 14.2 prevé que “los servicios del Catálogo del artículo 15 tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados”.

---

33. Art. 9: El Gobierno, oído el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado y nivel de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. La financiación pública de este nivel de protección correrá a cuenta de la Administración General del Estado que fijará anualmente los recursos económicos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 32.

Sólo si no es posible la atención mediante alguno de estos servicios, en los Convenios firmados entre la Administración General del Estado y cada una de las CC.AA, a los que se refiere el artículo 10, se incorporará la prestación económica vinculada a un servicio establecida en el artículo 17. Esta prestación irá destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en el Programa Individual de Atención definido en el art. 29, debiendo ser prestado por una entidad o centro acreditado para la atención a la dependencia.

Con carácter excepcional, el beneficiario podrá recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención.

El art. 14.5 establece que las personas en situación de dependencia podrán recibir una prestación económica de asistencia personal en los términos del artículo 19. Entre ambos artículos parece existir una contradicción pues el art. 19 hace referencia sólo a las personas en situación de "gran dependencia"<sup>34</sup>.

La prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el grado y nivel de dependencia y, a igual grado y nivel, por la capacidad económica del solicitante.

Hasta que la red de servicios esté totalmente implantada, las personas en situación de dependencia que no puedan acceder a los servicios por aplicación del régimen de prioridad señalado, tendrán derecho a la prestación económica prevista en el artículo 17 de esta Ley (prestación económica vinculada al servicio)<sup>35</sup>.

A los efectos de esta Ley, la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante. La referencia a los recursos del dependiente es estricta, esto es, se limita sólo a aquellos cuya titularidad le corresponden, sin incluir a los de la unidad familiar con la que conviva<sup>36</sup>. Dentro de los ingresos deben incluirse las pensiones<sup>37</sup>, por lo tanto las de jubilación, gran invalidez, muerte y supervivencia y la de invalidez en su modalidad no contributiva. En la consideración del patrimonio se tendrán en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta.

34. Esta contradicción ha sido criticada desde el movimiento asociativo, pues para las personas con discapacidad intelectual, resulta de gran importancia la prestación económica de asistencia personal, aunque no se encuentren en situación de gran dependencia. *Vid.* ALONSO PARREÑO, M.J., "Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal...".

35. En este sentido, el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales declaraba que pese a que la ley da prioridad a la prestación de servicios por delante de las ayudas económicas, configuradas como una segunda alternativa, en los primeros años es probable que sean más comunes las ayudas monetarias. *Vid.* noticia publicada en [www.elperiodicomediterraneo.com](http://www.elperiodicomediterraneo.com) (última consulta 21 de enero de 2007).

36. GONZÁLEZ ORTEGA, S., "La protección social...", *op.cit.*, pág. 47.

37. GONZÁLEZ ORTEGA, S., "La protección social...", *op.cit.*, pág. 47.

Con relación al momento en que se harán efectivas estas prestaciones, la disposición final primera se refiere a la aplicación progresiva de la ley, estableciendo que la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia incluidas en la Ley se ejercitará progresivamente, de modo gradual y se realizará de acuerdo con el siguiente calendario a partir del 1 de enero de 2007:

- El primer año a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 2 y 1.

- En el segundo y tercer año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2.

- En el tercero y cuarto año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1.

- El quinto y sexto año a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2.

- El séptimo y octavo año a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 1.

En cuanto al momento de solicitar la valoración para acceder al sistema, ha de esperarse no sólo a que la ley entre en vigor el 1 de enero de 2007 sino a que se constituya el Consejo Territorial del Sistema, para lo cual hay un plazo de tres meses desde la entrada en vigor (disposición final segunda)<sup>38</sup>, es decir que ese plazo termina el 31 de marzo de 2007. Después hay un nuevo plazo de tres meses tras la constitución del Consejo (disposición final quinta), es decir que podría extenderse hasta 30 de junio de 2007, para aprobar el baremo para la valoración del grado y niveles de dependencia. Además el Consejo Territorial deberá acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las CC.AA que, en todo caso, tendrán carácter público y luego las CCAA deberán determinar dichos órganos que son los encargados de emitir un dictamen sobre el grado y nivel de dependencia, con especificación de los cuidados que la persona pueda requerir (art. 27). Aunque para estos criterios comunes relativos a los órganos de valoración no se fija plazo, lo lógico es que sea el mismo que para establecer el baremo<sup>39</sup>.

#### b) Prestaciones de servicios

El Catálogo de servicios comprende los servicios sociales de “promoción de la autonomía personal” y de “atención a la dependencia”, en los términos que se especifican en este capítulo:

38. El Consejo Territorial se ha reunido el 22 de enero de 2007. *Vid*, noticia publicada en [http://actualidad.terra.es/sociedad/articulo/manana\\_consejo\\_territorial\\_sistema\\_nacional\\_1341166.htm](http://actualidad.terra.es/sociedad/articulo/manana_consejo_territorial_sistema_nacional_1341166.htm)

39. ALONSO PARREÑO, M.J., “Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal...” *op.cit.*

- a) Los servicios de *prevención* de las situaciones de dependencia y los de *promoción de la autonomía personal*.
- b) Servicio de Teleasistencia.
- c) Servicio de Ayuda a domicilio:
  - (i) Atención de las necesidades del hogar.
  - (ii) Cuidados personales.
- d) Servicio de Centro de Día y de Noche:
  - (i) Centro de Día para mayores.
  - (ii) Centro de Día para menores de 65 años.
  - (iii) Centro de Día de atención especializada.
  - (iv) Centro de Noche.
- e) Servicio de Atención Residencial:
  - (i) Residencia de personas mayores en situación de dependencia.
  - (ii) Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad.

La norma no se ocupa de un tipo de prestaciones en especie, las sanitarias, tan importantes para las personas dependientes, seguramente porque considera que el marco adecuado para su tratamiento es la legislación sanitaria. No obstante, asumiendo una concepción integradora de los diversos tipos de prestaciones que necesitan las personas dependientes, el artículo 15.2 incluye una referencia expresa al artículo 14 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo ( RCL 2003. 1412) , de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud<sup>40</sup>.

Las prestaciones y servicios establecidos en la LPAP se integran en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tienen asumidas. La red de centros estará formada por los centros públicos de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales, los centros de referencia estatal para la promoción de la autonomía personal y para la atención y cuidado de situaciones de dependencia, así como los privados concertados debidamente acreditados.

Las Comunidades Autónomas establecerán el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados. En su incorporación a la red se tendrá en cuenta de manera especial los correspondientes al tercer sector.

Los centros y servicios privados no concertados que presten servicios para personas en situación de dependencia deberán contar con la debida acreditación de la Comunidad Autónoma correspondiente.

---

40. CAVAS MARTÍNEZ, F., "Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal...", *op.cit.*

Los poderes públicos promoverán la colaboración solidaria de los ciudadanos con las personas en situación de dependencia, a través de la participación de las organizaciones de voluntarios y de las entidades del tercer sector.

### c) Prestaciones económicas

#### *c.1. Prestación económica vinculada al servicio (imposibilidad de acceso a un servicio público o concertado)*

El art. 17 LPAP prevé una prestación económica, que tendrá carácter periódico, y se reconocerá, en los términos que se establezca, únicamente “cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado” (por falta de servicios o plazas), en función del grado y nivel de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario, de acuerdo con lo previsto en el convenio celebrado entre la Administración General del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma. Recuérdese que dicha prestación será la que se perciba hasta que esté plenamente implantada la red de servicios, cuando no puedan acceder a ellos por aplicación del régimen de prioridad establecido en el art. 14.6.

Esta prestación económica de carácter personal estará, en todo caso, vinculada a la adquisición de un servicio.

#### *c.2. Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales: el cuidador informal*

El art. 18 permite con carácter excepcional, cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar, el reconocimiento de una prestación económica para cuidados familiares, siempre que se reúnan las condiciones vistas anteriormente y que regula el art. 14.4

- que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y

- que así lo establezca su Programa Individual de Atención<sup>41</sup>.

Previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se establecerán las condiciones de acceso a esta prestación, en función del grado y nivel reconocido a la persona en situación de dependencia y de su capacidad económica.

---

41. En dicho Plan se fijarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado y nivel, con la participación previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le represente (art. 29).

El titular/beneficiario de la prestación es la persona dependiente. La Ley no contempla prestaciones para los cuidadores familiares. Dicha opción ha sido valorada de forma positiva por la doctrina, porque de este modo se evita añadir un nuevo factor dependencia -el económico- a la dependencia física que ya vincula a la persona dependiente con su cuidador, y se compadece mejor con el respeto a la dignidad de aquél<sup>42</sup>.

El cuidador deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente. Además, el Consejo Territorial del Sistema promoverá acciones de apoyo a los cuidadores no profesionales que incorporarán programas de formación, información y medidas para atender los periodos de descanso.

### *c.3. Prestación económica de asistencia personal*

La prestación económica de asistencia personal tiene como finalidad la promoción de la autonomía sólo de las personas con gran dependencia. En este sentido, existe, como hemos indicado anteriormente una contradicción con el art. 14.5. El reconocimiento de dicha prestación no está sometido al principio de prelación jerárquica al que nos hemos referido anteriormente<sup>43</sup>.

Su objetivo es contribuir a la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, que facilite al beneficiario el acceso a la educación y al trabajo, así como una vida más autónoma en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria. Previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, se establecerán las condiciones específicas de acceso a esta prestación.

### *c.4. Cuantía de las prestaciones económicas*

La cuantía de las prestaciones económicas reguladas se acordará por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, para su aprobación posterior por el Gobierno mediante Real Decreto.

Tanto la prestación económica vinculada al servicio, como la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y la prestación económica de asistencia personalizada, reguladas en la ley, quedan integradas en el Registro de Prestaciones

---

42. CAVAS MARTÍNEZ, F., "Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal...", *op.cit.*

43. *Ibidem.*

Sociales Públicas. Con tal fin, las entidades y organismos que gestionen dichas prestaciones vendrán obligados a suministrar los datos que, referentes a las que se hubiesen concedido, se establezcan en las normas de desarrollo de la Ley.

#### c.5. Ayudas económicas para facilitar la autonomía personal

Por último la disposición adicional tercera LPAP habla de unas “Ayudas económicas para facilitar la autonomía personal”, pero en un tono meramente posibilista. Se dice que el Estado y las CCAA “podrán” dar subvenciones si hay disponibilidades presupuestarias, pero solamente para ayudas técnicas y eliminación de barreras arquitectónicas. No se contemplan ayudas para proporcionar más apoyos de índole de personal que son los que hacen falta, por ejemplo, en los casos de discapacidad intelectual.

Dada su ubicación en el texto de la ley, y el término empleado “ayuda”, no parece que tengan la naturaleza de “Prestaciones”.

#### c.6. Ayudas para la financiación de un seguro de dependencia

La disp. adicional primera, prevé que con el fin de facilitar la cofinanciación por los beneficiarios de los servicios que se establezcan en la ley, el Gobierno promoverá la regulación del tratamiento fiscal de los instrumentos privados de cobertura de la dependencia.

### 2.5. CARACTERÍSTICAS DE LA PROTECCIÓN OTORGADA POR LA LEY 36/2006

A modo de resumen, puede decirse que el legislador ha creado un nuevo subsistema dentro del Sistema General de Protección Social, que hasta ahora se apoyaba en tres pilares: el subsistema de la Seguridad Social, el subsistema sanitario y el subsistema asistencial<sup>44</sup>. El cuarto pilar que viene a representar el subsistema de la protección de la dependencia, aunque comparte algunas características con los anteriores, tiene autonomía propia.

La contingencia que protege se entiende en sentido amplio, en el sentido de que no se define exclusivamente por la necesidad de ayuda de otra persona para los actos esenciales de la vida, como veremos que exige para algunas prestaciones el TRLGSS, sino que incluye también la necesidad de apoyos para desarrollar la autonomía personal.

El hecho de que en torno a la necesidad descrita, se articule un nuevo sistema público, explica que el legislador no se limite a establecer un catálogo de servicios y prestaciones y el derecho de todo ciudadano a acceder a la protección, sino que se

44. MERCADER UGUINA, J., “Concepto y concepciones...”, *op.cit.*, pp. 89-90.

quiere asegurar de que las prestaciones percibidas se destinan efectivamente a las finalidades para las que fueron otorgadas. Así, el art. 4.4. impone tanto a las personas en situación de dependencia y, en su caso, a los familiares o quienes les representen, la obligación de destinar las prestaciones económicas a la finalidad para la que se otorgaron. El incumplimiento de dicha obligación se tipifica como una infracción en el art. 43. d). El art. 17.3 por su parte, en relación con la prestación económica vinculada al servicio, implica a las Administraciones competentes en la supervisión del destino y utilización de las prestaciones al cumplimiento de la finalidad para la que fueron concedidas.

Las prestaciones que otorga tienen carácter universal, no contributivo, y no asistencial.

Su carácter universal viene dado por el hecho de estar en presencia, de un riesgo social predicable de cualquier "ciudadano", y no sólo de los que están o han estado en activo, al margen, por tanto, de cualquier consideración profesional o no. Hablamos igualmente de una prestación no contributiva en la medida en que la fase de contribución/cotización al Sistema de Seguridad Social resulta irrelevante para el acceso a esta prestación y tampoco para la determinación de su cuantía o duración. Y, por último, se considera que es no asistencial en la medida en que se configura como un derecho subjetivo y porque la existencia o no de recursos económicos del sujeto dependiente no determinan ni la entrada en la adquisición de esta prestación ni su extinción<sup>45</sup>. La cobertura de la situación de necesidad (la dependencia), no está en función del nivel de rentas, sino del estado físico o mental del solicitante. La situación económica, por tanto, sólo es determinante del porcentaje con el que el beneficiario contribuye a la financiación de la prestación, pero nunca, de su concesión. La prestación, además, no es principalmente económica, sino que junto a las económicas, encontramos un amplio catálogo de servicios que, además tienen prioridad sobre aquéllas<sup>46</sup>.

De esta forma, la configuración de las prestaciones por dependencia, difiere en gran medida, de las actuales prestaciones, tanto contributivas como no contributivas, reguladas en la Ley General de la Seguridad Social.

---

45. BARCELÓN COBEDO, S., QUINTERO LIMA, M<sup>a</sup> G., "Las situaciones de dependencia personal...", *op.cit.*, pág. 26.

46. DE LORENZO GARCÍA, R., y MARTÍNEZ RIVERO, A., "La Futura Ley de Dependencia como Pilar Fundamental de la Protección Social en España". Revista Española del Tercer Sector". núm. 3, julio-septiembre 2006, disponible en <http://www.fundacionluisvives.org/rets/3/index.html>.

### III. LA TUTELA DE SITUACIONES ASOCIADAS A LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN EL SISTEMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Dentro del ámbito de protección de la Seguridad Social han existido fórmulas de tutela que han atendido, y continúan atendiendo, situaciones asociadas a la situación de dependencia<sup>47</sup>. Como ha señalado la doctrina, se trata sin embargo, de formas de protección fragmentaria en cuanto atienden sólo a algunos aspectos o dimensiones de dichas necesidades; o bien, como no fueron creadas con el propósito de hacer frente a esas necesidades, son funcionales a ello sólo de forma marginal; o bien, cuando se relacionan con la situación de dependencia carecen de la autonomía, el cuidado técnico y la entidad requeridas como para constituir una protección mínimamente relevante y sistemática<sup>48</sup>. Se trata, en definitiva, de prestaciones que analizan la situación de dependencia de una persona como un fenomenal aislado y marginal y no como una necesidad que tiene una dimensión "social" que afecta, y afectará en el futuro, a un porcentaje muy alto de la población.

Examinaremos, a continuación brevemente, cada una de dichas prestaciones con el fin de valorar las diferencias y posibles vías de conexión con las prestaciones de dependencia. Diferenciaremos en atención a los dos factores que se han establecido como causantes de la situación de la dependencia: la edad y la enfermedad o discapacidad.

#### 3.1. PROTECCIÓN EN ATENCIÓN A LA EDAD

##### a) La jubilación

Con relación a la situación de dependencia debida al deterioro causado por la edad, sólo encontramos una protección indirecta que podría encontrarse en el marco de las prestaciones de jubilación, ligada en general a la edad de los 65 años. Lo cierto es, sin embargo, que no hay nada en la regulación de dicha prestación, ya en su modalidad contributiva, ya en la no contributiva, que tenga en cuenta la posible situación de dependencia del jubilado, ni siquiera, cuando el beneficiario sufre deterioro como consecuencia de la edad o de una enfermedad. Concebida, en el caso de la jubilación contributiva, como una prestación económica sustitutiva de los ingresos

47. *Sobre los antecedentes históricos de las prestaciones económicas que atienden a situaciones de dependencia*, vid, AZNAR LÓPEZ, M., "Notas sobre la Protección de la Dependencia en la Seguridad Social Española. Aspectos Retrospectivos y Prospectivos", *Revista Foro de la Seguridad Social*, núm.5, octubre 2001, <http://www.foross.org/revista05/a07.php>

48. GONZÁLEZ ORTEGA, S., "La protección social...", *op.cit.*, pág. 20.

profesionales que se dejan de percibir por la retirada definitiva del mercado de trabajo, se articula sin tener en cuenta la posible situación de dependencia en la que se pueda encontrar el jubilado; lo mismo sucede en el supuesto de la jubilación no contributiva, que nació como una pensión de vejez en el sentido de instrumento de garantía de ingresos de subsistencia para quien carece de ellos a partir de cierta edad, y que tampoco tiene en cuenta la condición de dependiente de la persona<sup>49</sup>.

#### b) Viudedad

Incluimos en este estudio la prestación de viudedad en la medida en que la mayoría de sus perceptores son mayores de 65 años. Dicha pensión, regulada en el art. 174 TRLGSS, sin embargo, al margen de su escasa cuantía, no va dirigida a cubrir los gastos generados por la situación de dependencia, sino que con ella se trata sólo de cubrir la disminución de ingresos que supone para el cónyuge supérstite el fallecimiento del causante. Estamos, pues, ante una prestación de derecho derivado que viene a cubrir casos de supuesta dependencia económica, pero no personal<sup>50</sup>.

### 3.2. PROTECCIÓN EN ATENCIÓN A LA ENFERMEDAD O LA DISCAPACIDAD

#### a) Gran Invalidez

La legislación de la Seguridad Social reconoce un grado de incapacidad en favor de las personas que, declaradas en situación de incapacidad permanente, requieran el concurso de otra persona para la realización de los actos esenciales de la vida ordinaria. La jurisprudencia ha precisado el concepto de la gran invalidez, delimitando qué se entiende por acto esencial de la vida, así como estableciendo que la necesidad del concurso de una tercera persona no tiene que ser forzosamente continuada (por ejemplo, SSTS. 27 de junio de 1984 ó 23 de marzo de 1988), bastando con

---

49. GONZÁLEZ ORTEGA, S., "La protección social...", *op.cit.*, pp. 20-21. BARCELÓN CUBEDO, S., QUINTERO LIMA, M<sup>a</sup> G., ("Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia...", *op.cit.*, pág.23) señalan las siguientes diferencias entre la prestación de jubilación y las de dependencia: mientras la prestación de jubilación permite salir indemnizadamente del mercado laboral, en la medida en que la pensión tiene el efecto sustitutivo de las rentas previas de activo, en la dependencia la edad no es un límite legal para una salida indemnizada del mercado, sino que se convierte en la causa de una situación de dependencia personal que no guarda ninguna relación con el mercado. Porque, en definitiva, el dependiente es alguien que, sobrevenidamente y por causas relacionadas con la edad, se encuentra en la situación de necesitar los cuidados de otra persona.

50. BARCELÓN COBEDO, S., QUINTERO LIMA, M<sup>a</sup> G., ("Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia...", *op.cit.*, pág. 24.

que aquella sea prestada de forma habitual. Para la jurisprudencia del Tribunal Supremo por “acto esencial para la vida” debe entenderse el encaminado a satisfacer una necesidad primaria e ineludible, en orden a subsistir fisiológicamente o para ejecutar los actos indispensables en la dignidad, higiene y decoro de la persona. No se requiere, por otro lado, que la ayuda al tercero sea necesaria para realizar todos los actos de esenciales de la vida, sino que es suficiente la imposibilidad de realizar uno de ellos (por ejemplo, SSTs, de 17 de junio de 1985 ó la de 23 de marzo de 1988 y 12 de mayo de 2003)<sup>51</sup>.

En relación con los enfermos terminales, el Tribunal Supremo en sentencia de 11 de octubre de 2004 declaró que procede la declaración de Gran Invalidez aunque la situación de gran invalidez tenga lugar en el curso de una enfermedad terminal y se prevea un desenlace próximo. El que se trate de una enfermedad terminal no impide que pueda apreciarse la concurrencia del requisito de la permanencia (STS de 11 de octubre de 2004<sup>52</sup>). Tratándose de enfermos con una enfermedad mental degenerativa, enfermos de Alzheimer, en el concepto de acto esencial de la vida debe entenderse comprendido el de la genérica defensa de la propia vida e integridad física, y debe estimarse procedente la declaración de gran invalidez si el sujeto incapacitado precisa de la más genérica y trascendental ayuda de tercera persona para preservarle de circunstancias de peligro o riesgo para aquélla, a las que pudiera verse especialmente expuesto el que sufre esa enfermedad<sup>53</sup>.

---

51. La gran invalidez exige “imposibilidad” que no mera “insuficiencia” en el sentido de que no se reconocerá una gran invalidez cuando el solicitante precise sólo de la ayuda de terceros para ponerse algunas prendas de vestir, pudiendo utilizar otras, y para una función concreta al comer, como cortar la carne (STSJ Cantabria de 23 de diciembre de 2004, Rec. 790/2004); no basta que la ayuda sea conveniente o aconsejable sino que tiene que ser indispensable para la realización de los actos esenciales de la vida diaria. Se deniega por ejemplo, cuando el trabajador, vendedor del cupón de la ONCE, si bien puede requerir compañía para ciertos desplazamientos, puede comer y vestirse solo, aunque precise ayuda para cocinar y seleccionar la ropa que convencionalmente es al uso en cuanto a la combinación estética de colores (STSJ País Vasco de 7 de junio de 2005, Rec. 365/2005). No poder mantener la higiene personal sin la ayuda de otra persona o no tener capacidad para ponerse la parte inferior del cuerpo son circunstancias que por sí solas son tributarias de la situación de gran invalidez (STSJ Islas Baleares de 22 de diciembre de 2005, Rec. 571/2005); el hecho de que se necesite ayuda solamente para ducharse y cortar algunos alimentos, pudiendo vestirse y desvestirse solo, pasear, subir y bajar escaleras, evidencia que el interesado puede realizar las actividades primarias de la vida sin necesidad de una tercera persona, siendo las actuaciones enumeradas una limitación parcial que no causa la calificación de Gran Invalidez (STSJ Cataluña de 19 de abril de 2005, Rec. 2239/2004).

52. Rec. 5800/2003. En el mismo sentido, STS de 12 de mayo de 2003 (Rec. 3017/2002).

53. (STSJ Castilla-La Mancha de 24 de abril de 2001, Rec. 1133/2000).

La prestación consiste en un complemento, que tiene como finalidad cubrir el exceso de gastos derivados de la necesidad de contar con otra persona para llevar a cabo los actos esenciales de la vida (SSTS de 13 de julio de 1983 y 19 de enero de 1984)..Para tener derecho a la pensión de gran invalidez es necesario haber cubierto un período mínimo de cotización, que varía según la edad del beneficiario, así como en su caso la contingencia de la que deriva. La prestación consiste en una pensión vitalicia, equivalente al 100 por ciento de la correspondiente base reguladora, incrementada en un 50 por ciento, que está destinada, de forma específica, a remunerar a la persona que presta la asistencia al beneficiario, pudiendo sustituirlo, a petición del beneficiario o de sus representantes legales, y siempre que se estime conveniente por la entidad gestora, en beneficio de aquél, por su alojamiento y cuidado, en régimen de internado, en una institución asistencial pública del sistema de la Seguridad Social, financiada con cargo a sus presupuestos<sup>54</sup>.

La posibilidad prevista en la ley de sustituir el complemento por el alojamiento y cuidado del beneficiario a cargo de la Seguridad Social y en régimen de internado, unido al hecho de que, a efectos de la aplicación del tope máximo de percepción de pensiones públicas, se computa la pensión de gran invalidez sin el complemento del 50 por ciento, pone de manifiesto que el incremento de la pensión, tal como ha señalado el Tribunal Supremo "constituye, en realidad..., una prestación de carácter asistencial".

Dado que la finalidad última del complemento es permitir que el gran inválido remunere a la persona que le atiende, este destino específico permitiría, al menos en un pleno teórico, considerar también que es una prestación en favor de los cuidadores de la persona dependiente (del cuidador informal)<sup>55</sup>. No obstante, se trata, como hemos dicho, de un destino meramente teórico, pues no existe ninguna actividad de

---

54. La previsión legal de sustituir el complemento de la pensión, en los casos de gran invalidez, por el internamiento del pensionista en un centro residencial ha quedado sin objeto, al condicionar la Ley de la Seguridad Social (segundo párrafo del artículo 139.4) esa sustitución a que los centros residenciales sean de titularidad pública y financiados con cargo al presupuesto de la Seguridad Social. Dado que, a partir del 1.º de enero de 2002, y como consecuencia del cambio del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas (llevado a cabo a través de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas del nuevo régimen de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía) los servicios sociales ya no se financian desde el Presupuesto de la Seguridad Social, la Entidad Gestora –el Instituto Nacional de la Seguridad Social– ha limitado la posibilidad de sustitución del complemento de gran invalidez –en los términos del artículo 139.4. segundo párrafo TRLGSS a los centros residenciales gestionados por el IMSERSO.

55. En opinión de GONZÁLEZ ORTEGA, S., ("La protección social...", *op.cit.*, pág. 22), la falta de control sobre el destino del complemento quizá se deba a la consideración de que, existente la dependencia vital, necesariamente se ha de destinar alguna cantidad a recompensar a la persona en situación de dependencia.

la entidad gestora tendente a comprobar que el beneficiario ha dado a la prestación el destino legalmente previsto, ni la percepción del incremento se encuentra subordinada a la previa demostración del cumplimiento, por parte del gran inválido, de su finalidad<sup>56</sup>. La entidad gestora limita su actividad a pagar la prestación, que pasa a formar parte del patrimonio del titular, siendo a éste a quien incumbe dar a aquélla el destino que la ley establece. Esta inexistencia de un control sobre el destino del complemento, marca una diferencia entre la pensión de gran invalidez y las prestaciones de dependencia.

En otro orden de cosas, cabe preguntarse si cuando la Ley General de Seguridad Social habla de la remuneración de la persona que atienda al gran inválido está haciendo referencia a una contraprestación de naturaleza salarial o si, por el contrario, el significado de tal referencia es más amplio. Si se opta por la primera interpretación, resultaría que el incremento vendría a contribuir a la retribución de unos servicios profesionales o, en otros términos, de los servicios prestados por un cuidador formal. Así las cosas, podría llegar a interpretarse que la prestación debería tan solo percibirse en este supuesto y no en los casos en que no existe una contraprestación salarial, por prestarse la atención mediante servicios no profesionales o a través de cuidadores informales.

No parece, sin embargo, que este sea el sentido de la norma. Parece más bien que el incremento tiene una función de compensación por la prestación de los cuidados, compensación que no ha de tener por fuerza una naturaleza salarial. De esta forma, nada impide percibir el incremento cuando la prestación de cuidados se presta de manera informal, si bien la efectividad del destino de la prestación quedará a expensas de la voluntad del titular de la prestación<sup>57</sup>.

Así se explica perfectamente que no exista una relación trilateral entre entidad gestora, titular y destinatario de la prestación, sino tan solo una relación bilateral entre los dos primeros. El incremento pasará, en consecuencia, a formar parte del patrimonio del titular de la prestación, incumbiendo a éste darle el destino corres-

---

56. *Vid.* GÓNZALEZ ORTEGA, S., "La protección social...", *op.cit.*, pág. 22.

57. Ahora bien, tratándose de servicios profesionales, el hecho de que el destino de la prestación sea remunerar a la persona que preste los cuidados al gran inválido, no equivale a que el incremento, en sí mismo considerado, tenga naturaleza salarial y forme parte de la retribución que perciba dicha persona. Por el contrario, el incremento, pese a tener tal finalidad específica, no perderá su carácter prestacional, viniendo tan sólo obligado su titular a darle ese destino específico, aunque de hecho pueda no suceder así. *Vid.* AZNAR LÓPEZ, M., "Notas sobre la Protección de la Dependencia en la Seguridad Social Española. Aspectos Retrospectivos y Prospectivos", Foro de la Seguridad Social, núm. 5, octubre, 2001. <http://www.foross.org/revista05/a07.php>.

pondiente. El propio tenor literal de la Ley General de la Seguridad Social parece dar a entenderlo, desde el momento en que no se refiere a que el destino del incremento por gran invalidez sea remunerar a la persona que atienda al gran inválido, sino que, más exactamente, indica que es el de permitir que el gran inválido remunere a la persona que le atienda<sup>58</sup>.

En un tiempo se entendió que la gran invalidez necesariamente había de derivar de una incapacidad permanente absoluta, esto es, de una situación que inhabilita por completo al trabajador para todo tipo de profesión. No obstante existe división acerca de si el legislador ha creado una figura autónoma. Para un sector de la doctrina no nos encontramos ante un grado de incapacidad permanente propiamente dicho, ya que la gran invalidez tiene su causa en la dependencia del incapacitado respecto de la persona que lo cuida, siendo la finalidad de la prestación también la de retribuir al cuidador (SSTS de 13 de julio de 1983 y 19 de enero de 1984)<sup>59</sup>. Alguna Tribunal Superior de Justicia ha considerado que nos encontramos ante una figura autónoma, tanto que esta situación no tiene necesariamente que ir aparejada a una incapacidad absoluta, aspecto que estaría en concordancia con la disposición final quinta de la LISMI<sup>60</sup>.

El extinto Tribunal Central del Trabajo se pronunció en su día de forma inequívoca, al señalar que “sería deseable no considerar la gran invalidez como un verdadero grado de incapacidad sino como una situación de hecho consistente en la imposibilidad sobrevenida de atender a las necesidades más elementales de la vida, que no necesita como presupuesto básico la situación de invalidez permanente absoluta, de tal manera que se proporcione a los que se encontrasen en esa especial situación de necesidad -a todos, incluidos los jubilados- esa cobertura especial consistente en el incremento, destinado, no al inválido, sino a pagar a la persona del guardador”<sup>61</sup>.

58. Las reflexiones sobre el complemento del 50% en que consiste la pensión de gran invalidez proceden de AZNAR LÓPEZ, M., “Notas sobre la Protección de la Dependencia...”, *op.cit.*

59. RODRÍGUEZ RAMOS, M<sup>a</sup> J., GORELLI HERNÁNDEZ, J., VILCHEZ PORRAS, M., *Sistema de Seguridad Social*, Tecnos, 2006, pág. 269.

60. La STSJ Comunidad Valenciana de 29 de julio de 2002 (Rec. 852/2001) reconoció la situación de gran invalidez a un reclamante, con derecho a percibir de forma autónoma y sin vincularla a otro grado de incapacidad permanente, una pensión mensual correspondiente al 50% de la base reguladora. En su fundamentación jurídica remite a la STS de 25 de junio de 1986. La disposición quinta de la LISMI previa la modificación del art. 135 de la LGS, por el que se exigía para la declaración de gran invalidez estar afecto de incapacidad permanente absoluta para todo trabajo, pues, la gran invalidez “no implica necesariamente la incapacidad permanente absoluta para toda clase de trabajo”.

61. *Vid.* AZNAR LÓPEZ, M., “Notas sobre la Protección de la Dependencia...”, *op.cit.*

En coherencia con todo ello, el importe de la prestación no debería ser, como hasta este momento, variable, al depender de la cuantía de la pensión de incapacidad permanente absoluta. Este criterio, en efecto, no está justificado, si se tiene en cuenta la función que ha de cumplir la prestación. Si ésta tuviera una función de sustitución, su importe variable podría considerarse congruente con ella; pero, al cumplir una función de compensación, parece que la misma exige que el importe sea uniforme, al responder a una situación de necesidad igual. En esta dirección se orienta el Anteproyecto de Ley de Medidas en Materia de Seguridad Social que desarrolla el Acuerdo alcanzado por el Ejecutivo y los agentes sociales en julio de 2006<sup>62</sup>. El complemento de gran invalidez se desvinculará, en parte, de la cuantía de la pensión, con el objetivo de hacerlo más equitativo. La reforma prevé que el complemento sea la suma del 50% de la base mínima de cotización y el 25% de la base de cotización correspondiente al trabajador<sup>63</sup>.

La regulación actual de la gran invalidez en el marco de la incapacidad permanente, así como la imposibilidad de que puedan acceder a la misma los mayores de 65 años (salvo que la incapacidad permanente derive de contingencias profesionales y el trabajador se encuentre en activo<sup>64</sup>), ni de que el grado de incapacidad permanente sea revisable si el beneficiario ha cumplido 65 años<sup>65</sup>, son notas que la separan de una cobertura específica de la dependencia<sup>66</sup>.

---

62. El Anteproyecto fue aprobado por el Gobierno el 22 de diciembre de 2006. Fuente: <http://www.mtas.es> (última consulta 14 de enero de 2007).

63. La Reforma prevista reduce la cuantía del complemento por esta contingencia en los casos de pensiones base superiores a 1260 euros y se aumenta en las inferiores, al aplicar una nueva forma de cálculo, así por ej. un trabajador con una pensión mensual de 2000 euros mensuales tendría en la actualidad un complemento por gran invalidez de 1000 euros, que en el mismo caso con la nueva normativa quedaría reducida a 815. Mientras que otro caso con 1000 euros de pensión actual tendría un complemento por gran invalidez de 500 que se incrementarían a 565 con la nueva norma, esto puede tener lógica puesto que la gran invalidez compensa la necesidad de atención a las personas, pero justo por eso mismo debería ponerse en relación con la Ley de dependencia.

64. Art. 138, párrafo 2 TRLGSS, desarrollado por art. 10 RD 1132/2002, de 31 de octubre, de desarrollo de determinados preceptos de la Ley 35/200, de 12 de julio de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible (BOE de 27 de noviembre de 2002). No obstante, con relación a la incapacidad permanente derivada de enfermedad común, el art. 138 TRLGSS debe interpretarse conforme al criterio establecido en la STS de 22 de junio de 1999, en el sentido de admitir la posibilidad de acceso a la pensión de incapacidad permanente al trabajador que tiene reconocida pensión de jubilación, siempre y cuando se declare fehacientemente probado que las dolencias determinantes del grado de incapacidad permanente que se postula quedaron fijadas y consolidadas, con el carácter de irreversible e incapacitantes, antes de producirse la solicitud de la pensión de jubilación. *Vid.* también STSJ Cataluña de 25 de noviembre de 2004 (Rec. 2339/2004).

65. Art. 143.2 TRLGSS.

66. GONZÁLEZ ORTEGA, S., "La protección social...", pp. 22-23.

El crecimiento de la esperanza de vida de la población española ha supuesto, por otra parte, que la prestación de gran invalidez "*quede despojada de cualquier racionalidad*", de modo que el complemento específicamente destinado a compensar el exceso de gastos derivados de la necesidad de la ayuda de otra persona, no cubra a la mayor parte de las situaciones de necesidad, a cuya protección está dirigida<sup>67</sup>.

Por último, debemos destacar dentro del Régimen Especial de Estudiantes, la pensión de gran invalidez del Seguro Escolar, establecida en favor del estudiante, víctima de un accidente, seguido de incapacidad permanente absoluta y que, además, quede incapacitado para los actos más necesarios de la vida. La propia cuantía de la prestación 144,24 euros/año, sin actualizar desde el año 1956, habla por sí sola de su significado protector<sup>68</sup>.

La doctrina ha subrayado las diferencias existentes entre la pensión de Gran Invalidez y las prestaciones económicas de dependencia. La primera diferencia estriba en el origen de ambas: la protección de la invalidez se conecta con el trabajo, por esta razón, sólo son relevantes aquellas incapacidades que inhabilitan al sujeto para trabajar. La posibilidad o no de trabajar, sin embargo, en la dependencia no cumplen función alguna. La invalidez además es consecuencia de una enfermedad profesional o común, o de un accidente laboral o no, eventos relativamente aleatorios. Sin embargo, en la dependencia, la causa que provoca la necesidad del auxilio personal externo puede estar también ligada a la aparición de una alteración de la salud como consecuencia de la edad, algo que no es aleatorio, sino que es propio de los procesos naturales de envejecimiento. Obsérvese, por otro lado, el órgano encargado de reconocer la prestación de gran invalidez, no realiza ningún tipo de graduación de la dependencia personal. El complemento pues, no atiende al grado de dependencia de cada persona sino que, existiendo un tipo único de porcentaje, aquél será mayor o menor en función de la pensión de incapacidad reconocida a cada beneficiario.

La exigencia para el reconocimiento de una gran invalidez de los requisitos propios de las prestaciones contributivas, expulsa de la protección de la Seguridad Social a muchas personas dependientes, pues, la exigencia de periodos de cotización previos normalmente amplios, no podrá ser acreditada por aquellas personas que o no han tenido carrera profesional, o, si la han desempeñado, no ha sido lo suficientemente prolongada<sup>69</sup>.

67. Informe CERMI "La protección de las situaciones de dependencia en España...", *op.cit.*, pág. 83.

68. Art. 21 de la Orden Ministerial de 11 de agosto de 1953 por la que se aprueban los Estatutos de la Mutualidad de Seguro Escolar (BOE de 28 de agosto). Se trata de una auténtica pensión y no de una simple indemnización, *vid.* RODRÍGUEZ RAMOS, M.J., GORELLI HERNÁNDEZ, J., VILCHEZ PORRAS, M., *Sistema de Seguridad Social*, Tecnos, 2006, pág. 497.

69. BARCELÓN COBEDO, S., QUINTERO LIMA, M<sup>a</sup> G., "Las situaciones de dependencia personal...", *op.cit.*, pág. 22.

## b) Invalidez en la modalidad no contributiva

En la misma línea que las pensiones por incapacidad permanente, en su modalidad contributiva, también en las modalidades no contributivas (reguladas en los arts. 144 a 149 TRLGSS), se prevén prestaciones en favor de las personas con discapacidad que, para la realización de los actos esenciales de la vida, precisan el concurso de una tercera persona, si bien no como una pensión diferenciada de la pensión de incapacidad, sino en la forma de un complemento de aquélla.

Para ser beneficiario del complemento de la pensión de invalidez no contributiva se requiere una serie de requisitos, como son:

a) Tener 18 o más años y menos de 65.

b) Residencia en territorio español, siendo preciso acreditar un mínimo de residencia de 5 años, de los cuales 2 al menos deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de la prestación.

c) Carecer rentas o ingresos suficientes, entendiéndose cumplido este requisito cuando el interesado tiene unos rendimientos en cómputo anual inferiores a la cuantía, también en cómputo anual, del importe de la prestación fijado anualmente en la correspondiente LPGE. Cuando el interesado conviva en una misma unidad económica, se entiende cumplido el requisito de carencia de medios económicos, cuando los que dispongan los miembros de la unidad económica sean inferiores al importe de la prestación, más el resultado de multiplicar el 70 por ciento de dicho importe por el número de miembros de la unidad económica menos uno. En caso de convivencia del beneficiario con descendientes o ascendientes en primer grado, por consanguinidad o adopción, el límite de acumulación de recursos será el resultado de multiplicar por 2,5 veces el importe resultante de la regla anterior.

d) Acreditar un grado de minusvalía, en un grado igual o superior al 75 por ciento, así como la de dependencia de otra persona para la realización de los actos esenciales de la vida. La necesidad de asistencia de otra persona “no es, por tanto, una exigencia alternativa sino adicional al grado de invalidez”, como señala el Tribunal Supremo<sup>70</sup>. El grado de minusvalía o enfermedad crónica se determinará valorando tanto los factores físicos, psíquicos o sensoriales, como los factores sociales complementarios establecidos en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía. La situación de dependencia y necesidad del concurso de otra persona se

---

70. STS de 9 de octubre de 2000.

determinará mediante la aplicación del baremo contenido en el anexo II del mismo Real Decreto<sup>71</sup>.

La cuantía del complemento por cuidado de tercera persona es equivalente al 50 por ciento de la pensión inicial que se fija cada año en la LPGE, y no del 50 por ciento de la cuantía que resulta una vez calculada la pensión que le corresponda al beneficiario<sup>72</sup>.

El requisito referente a la edad merece una atención especial. Para acceder a la prestación, se exige una edad mínima de dieciocho años, lo cual está plenamente justificado, por cuanto la cobertura de las situaciones de dependencia de los menores de edad puede llevarse a cabo a través de las asignaciones familiares por hijo a cargo. Asimismo, se prevé una edad máxima de sesenta y cinco años, lo que se explica por la configuración de la prestación como complemento de la pensión de invalidez no contributiva, pero, nuevamente, deja sin cobertura a las situaciones de dependencia sobrevenidas tras el cumplimiento de dicha edad<sup>73</sup>.

A diferencia de la Gran Invalidez, el legislador no prevé la posibilidad de que el beneficiario de esta modalidad no contributiva sustituya el complemento por el ingreso en una institución asistencial pública de la Seguridad Social.

Tampoco dice nada la ley acerca del destino del complemento, por lo que, en principio, no estaría afectada específicamente a la remuneración del cuidador. Una interpretación sistemática e integradora de la Ley General de la Seguridad Social permitiría sostener que esta prestación no contributiva ha de tener el mismo destino teórico que la prestación contributiva de naturaleza similar, con lo que serían de aplicación a la misma, *mutatis mutandis*, las consideraciones que se efectuaron en relación con la Gran Invalidez. Teniendo en cuenta, sin embargo, el limitado importe del complemento, puede afirmarse que el destino remuneratorio de esta prestación no contributiva sea aún más teórico que el de la prestación contributiva<sup>74</sup>.

La interpretación contraria, conforme a la cual el legislador habría guardado silencio a propósito, es también defendible. Entre las razones que se han apuntado para explicar esta omisión del legislador, se ha señalado que en el nivel no contributivo, la persona que asista al inválido pudiera pertenecer a la misma Unidad Econó-

71. Con relación al grado de minusvalía exigido para hacerse merecedor de una pensión de gran invalidez o de invalidez no contributiva con grado de, al menos el 75 por ciento, parece más factible alcanzar ese grado de invalidez en la modalidad no contributiva pues el RD 1971/1999, tiene en cuenta también los llamados "factores sociales complementarios. Vid, FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., *Las pensiones no contributivas y la Asistencia Social en España*, CES, 2002, pág. 331.

72. El art. 145.6 TRLSS remite sólo al primer párrafo del apartado 1 del propio artículo.

73. AZNAR LÓPEZ, M., "Notas sobre la Protección de la Dependencia en la Seguridad Social Española...", *op.cit.* GONZÁLEZ ORTEGA, S., "La protección social...", *op.cit.*, pp. 24-25.

74. AZNAR LÓPEZ, M., "Notas sobre la Protección de la Dependencia en la Seguridad Social Española...", *op.cit.*

mica de Convivencia, es decir, ser un cuidador informal, existiendo por lo tanto, no una “remuneración” sino una ayuda<sup>75</sup>.

El complemento, guarda relación con el *subsidio por ayuda de tercera persona*, previsto en la LISMI en favor de las personas que, careciendo de recursos económicos y con un grado de minusvalía igual o superior al 75 por ciento, precisan de la ayuda de otra persona para la realización de los actos ordinarios de la vida (art. 12.2.c). Este subsidio perdió parte de su significación protectora, ya que en la actualidad está derogado, sin perjuicio del mantenimiento en su percibo por quienes lo tenían reconocido antes del 11 de enero de 1991 (fecha de entrada en vigor de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, de prestaciones no contributivas en la Seguridad Social) y, además, porque su cuantía está sin actualizar desde el ejercicio económico de 1991. Dicho subsidio, será incompatible además, con la percepción de una pensión no contributiva<sup>76</sup>.

Centrándonos en las diferencias entre la pensión no contributiva de invalidez y la prestación económica de dependencia, debe apuntarse de nuevo, que los requisitos exigidos para el acceso a la primera dejan fuera del ámbito de la protección de la Seguridad Social a muchas personas en situación de dependencia. En efecto, dado que la carencia de recursos se configura como un requisito de acceso, no tienen cabida aquellas personas dependientes que superan el test de pobreza mínimo; que, por otro lado, suele ser un umbral muy bajo, y no guarda relación alguna con la protección de esas situaciones de dependencia<sup>77</sup>. Téngase en cuenta, además, que el umbral de pobreza puede superarse con cierta facilidad en la medida en que se tienen en cuenta las rentas provinientes de la Unidad Económica Familiar. Conviene recordar, en este sentido, que el texto de la LPAP aprobado en el Senado<sup>78</sup> incluía una Disposición adicional, la decimoséptima, que no se ha incorporado al texto definitivo de la Ley. En ella se preveía que el Gobierno, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, remitiría a las Cortes Generales, un Proyecto de Ley de modificación del TRLGSS en materia de pensiones por invalidez en su modalidad no contributiva, a fin de que sólo se tomaran en consideración las rentas de la persona beneficiaria de la prestación y no los de la unidad económica de convivencia en la que eventualmente esté integrada. Dicha modificación, de haber prosperado, habría permitido el acceso a la pensión no contributiva de invalidez, con el complemento de

---

75. FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.. *Las Pensiones no contributivas...*, op.cit., pág. 332.

76. Disp. transitoria sexta TRLGSS en conexión con la undécima.

77. BARCELÓN COBEDO, S.. QUINTERO LIMA, M<sup>a</sup> G., “Las situaciones de dependencia personal...”, op.cit., pág.24.

78. BOCC.GG de 29 de noviembre de 2006.

ayuda de tercera persona, a un número mayor de personas en situación de dependencia, lo que provoca que la financiación de dicha protección no correrá a cargo de la Seguridad Social sino del SAAD.

Como indicamos al señalar las características de las prestaciones creadas por la nueva ley, una diferencia sustancial con las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social estriba en que la cobertura de la situación de necesidad no está en función del nivel de rentas, sino del estado físico o mental del solicitante<sup>79</sup>.

Los procedimientos de declaración de la minusvalía, por otro lado, provocan ciertas disfunciones en lo que se refiere a la calificación de situaciones de dependencia<sup>80</sup>.

c) Complemento de la asignación económica por hijo o menor acogido a cargo con un grado de minusvalía igual o superior al 75%

Relacionada con la dependencia, dentro de las prestaciones familiares de la Seguridad Social, en la modalidad no contributiva, encontramos una prestación que atiende a la situación de dependencia del hijo mayor de 18 años cuando está afectado por una minusvalía del 75%. En este caso si se da, además, la circunstancia de que, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos, el importe de la prestación se incrementa en un 50 por ciento. El artículo 182 TRLGSS de la Ley General de la Seguridad establece los siguientes requisitos para ser beneficiario:

a) Residir legalmente en territorio español.

b) Tener a cargo hijos mayores de 18 años de edad afectados por una minusvalía en un grado igual o superior al 75 por ciento y, como consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales, necesite el concurso de otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida, tales como vestirse, desplazarse, comer o análogos. El grado de minusvalía, así como la situación de dependencia y la necesidad del concurso de otra persona se determinarán mediante la aplicación del baremo contenido en el Real Decreto 1971/1999. El complemento, insistimos, está reservado sólo a los casos en que el hijo es mayor de 18 años. Al igual que ocurre con la pensión de jubilación, la prestación de la Seguridad Social por hijos menores de edad a cargo no prevé complementos específicos para la dependencia, en lo que parece una clara discriminación por razón de edad.

---

79. LÓRENZO GARCÍA, R. y MARTÍNEZ RIVERO, A., "La Futura Ley de Dependencia...", *op.cit.*

80. BARCELÓN COBEDO, S., QUINTERO LIMA, M<sup>a</sup> G., "Las situaciones de dependencia personal...", *op.cit.*, pág.24.

c) No tener derecho ni el padre ni la madre a prestaciones de esta misma naturaleza en cualquier otro régimen público de protección social.

d) Serán, asimismo, beneficiarios de la asignación que, en su caso y en razón de ellos, hubiera correspondido a sus padres, aquellos huérfanos de padre y madre, minusválidos en un grado igual o superior al 65 por ciento. El reconocimiento del grado de minusvalía posterior a la muerte de los padres, no priva del derecho a la prestación<sup>81</sup>.

A efectos del reconocimiento de la condición de beneficiario, teniendo el causante la condición de minusválido, el legislador no exige límite de recursos económicos.

Delimitado el ámbito de protección de esta prestación, llamamos la atención sobre el hecho de que un mismo sujeto y para una misma contingencia (necesidad de ayuda de otra persona) puede estar protegido con una prestación diferente, cuando se acredite la falta de rentas suficientes. Así el hijo mayor de 18 años podría solicitar la prestación de invalidez no contributiva con su complemento o que sus padres soliciten la asignación económica por hijo a cargo minusválido. Ambas prestaciones, no obstante, son incompatibles (art. 189.3 TRLGSS). Tanto la asignación como el complemento son también incompatibles con la condición por parte del hijo minusválido de pensionista de jubilación, de beneficiario de las pensiones asistenciales, reguladas en la Ley de 21 de julio de 1960 y suprimidas por la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, o de los subsidios garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercera persona. En estos casos deberá ejercerse la opción en favor de alguna de las prestaciones declaradas incompatibles. Siendo diferentes los beneficiarios, el art. 30 del RD 1335/2005, de 11 de noviembre, por el que se regulan las prestaciones familiares de la Seguridad Social<sup>82</sup>, indica que previo acuerdo de ambos se ejercerá opción en favor de una de ellas, aunque a falta de acuerdo en caso de más de un beneficiario prevalecerá la de invalidez o jubilación en su modalidad no contributiva o, en su caso, la pensión regulada en la Ley 45/1960, o los subsidios de garantía de ingresos mínimos y por ayuda de tercer persona.

A diferencia de la prestación de Gran Invalidez o de la pensión de invalidez no contributiva y su complemento, en las prestaciones familiares por hijo minusválido y dependiente a cargo, el sujeto titular no es la persona dependiente sino sus familiares<sup>83</sup>, algo que ha sido objeto de crítica por la doctrina, en la medida en que la toma en consideración del art. 10.1 de la Constitución Española, lleva a sostener que los mayores de edad deben ser titulares -y no simplemente sujetos causantes- de las prestaciones establecidas en su favor<sup>84</sup>.

---

81. STSJ Castilla y León/Valladolid de 31 de enero de 2005 (Rec. 2373/2004).

82. BOE de 22 de noviembre.

83. GONZÁLEZ ORTEGA, S., "La protección social...", *op.cit.*, pág. 27.

84. AZNAR LÓPEZ, M., "Notas sobre la Protección de la Dependencia...", *op.cit.*

#### d) Pensión en favor de hijos o hermanos de pensionistas de jubilación o de incapacidad

Dentro de las prestaciones por Muerte y Supervivencia el art. 171.1.d) TRLGSS recoge la prestación en favor de familiares. Consiste en una pensión vitalicia o, en su caso, subsidio temporal a favor de familiares.

Los sujetos causantes de esta prestación son, entre otros, los pensionistas de jubilación y de incapacidad, en su modalidad contributiva. Los beneficiarios son quienes reúnan los siguientes requisitos: ser hijos o hermanos de estos pensionistas o de trabajadores que, en el momento del fallecimiento, reunían los requisitos para acceder a las pensiones contributivas de jubilación o de incapacidad; tener más de cuarenta y cinco años; estar soltero, viudo, separado o divorciado; haber convivido con el causante y a sus expensas con dos años de antelación al fallecimiento de aquél; no tener derecho a pensión pública; carecer de medios de subsistencia y de familiares con obligación y posibilidad de prestar alimentos, según la legislación civil; y, acreditar dedicación prolongada al servicio del causante.

Esta prestación, según el Tribunal Constitucional, es una compensación para quien, después de haber dedicado su vida a la atención de otra persona, se encuentra, al fallecer ésta, en el desamparo económico más absoluto, añadiendo que la protección se recibe en función de las necesidades derivadas del defecto de ingresos producido como consecuencia de la muerte del causante. En este sentido, la prestación tiene naturaleza asistencial teniendo como finalidad la norma dispensar una protección frente a la pobreza (STC 3/1993, de 14 de enero, fundamento jurídico 5º).

En relación con el requisito de atención prolongada al causante, el legislador no exige que sea originada por la necesidad de atender al familiar en los actos más esenciales de la vida. Es decir, no se exige que la persona cuidada sea dependiente en sentido propio<sup>85</sup>. Sí lo será cuando tuviera reconocida la condición de Gran Inválido, pero no necesariamente cuando sea pensionista de jubilación o de incapacidad permanente absoluta.

Tampoco se determina el tiempo mínimo exigido para entenderlo cumplido, por lo que se trata de un concepto jurídico indeterminado. Podría interpretarse que como mínimo el cuidado debe haberse prolongado durante los mismos dos años de antelación a la muerte del causante que se exigen respecto del requisito de la convivencia. La STSJ La Rioja de 14 de abril de 2005<sup>86</sup>, sin embargo, considera que el requisito de acreditar dedicación prolongada durante dos años anteriores al fallecimiento del causante no deriva de la ley.

---

85. GONZÁLEZ ORTEGA, S., "La protección social...", *op.cit.*, pág. 26.

86. Rec. 81/2005.

En cuanto a la intensidad de la dedicación los Tribunales la han entendido en sentido amplio, como el nexo de ayuda constante, colaboración material y espiritual, auxilio afectivo y personal permanente y directo, aun cuando no sea exclusivo<sup>87</sup>

Como puede observarse tampoco se prevé ningún procedimiento para acreditar la atención prolongada al causante. La dificultad probatoria es grande por tratarse de algo que ocurre dentro del hogar familiar. La carga de la prueba corresponde a quien solicita la prestación, sin que sea suficiente probar la convivencia con el causante, ya que ésta es posible sin que concurra la dedicación prolongada, más cuando el solicitante, por ejemplo, estaba realizando una actividad laboral, incompatible, con la dedicación al cuidado del causante (STSJ Galicia de 4 de abril de 2001<sup>88</sup>).

La dedicación al causante puede presumirse como consecuencia de las circunstancias concurrentes en cada caso. Por ejemplo, la STSJ Principado de Asturias de 17 de noviembre de 2000<sup>89</sup> apreció la concurrencia de esta circunstancia, pues se trataba de una persona separada que al menos desde 1995 vivía con sus padres siendo de destacar la edad avanzada de ambos y las enfermedades de la madre, por lo que no podía descartarse en atención a la realidad social, que fuera la hija quien se ocupara de sus progenitores. En otras ocasiones se ha considerado suficientemente acreditado este requisito por tener el causante reconocida una IPA "es decir, necesitado de ser atendido por quienes con él convivían aunque no lo fuera para todas las actividades esenciales de la vida"<sup>90</sup>. Si el causante estuviera casado, la presunción de ayuda mutua entre cónyuges, en principio impediría al hijo o hermano de aquél ser beneficiario de la prestación, salvo, claro está, que se demuestre que esa ayuda mutua no existió. En el caso enjuiciado por la STSJ Cantabria de 27 de septiembre de 2001<sup>91</sup>, por ejemplo, la presunción quedó rota al quedar acreditado que 10 años antes del fallecimiento del causante, su esposa estaba incapacitada funcional y psíquicamente para atender los deberes conyugales de cuidado mutuo entre esposos.

El requisito de la atención prolongada a pensionistas de incapacidad o jubilación, permitiría considerar a esta prestación como ayuda a los cuidadores informales<sup>92</sup>. Se trataría, sin embargo, de una prestación que se concedería precisamente una

87. SSCT de 17 de mayo de 1983, 14 de julio de 1987 y 29 de febrero de 1988; STS de 20 de marzo 1985; SSTSJ de Castilla y León/Valladolid de 19 de septiembre de 1995, de Galicia de 27 de mayo de 1999, de Cataluña de 6 de marzo de 2000, de Andalucía/Granada de 30 de octubre de 2001.

88. Rec. 1427/1998.

89. Rollo 288/2000.

90. STSJ Andalucía/Granada de 30 de octubre de 2001 (Rec. 2948/2000)

91. Rec. 538/2000.

92. AZNAR LÓPEZ, M., "Notas sobre la Protección de la Dependencia en la Seguridad Social Española...", *op.cit.*

vez desaparecida la necesidad de dependencia como consecuencia de la muerte del causante. Por otro lado, las diferencias con las prestaciones de dependencia son palpables, pues en el caso de la prestación para familiares a cargo el titular de la prestación no sería la persona dependiente sino su cuidadora y se trataría, en todo caso, de una prestación diferida. Además, al concederse sólo a los hijos o hermanos de pensionistas en la modalidad contributiva, deja fuera de la protección a quienes realizan la misma actividad de cuidado de pensionistas no contributivos, que son los más necesitados económicamente y los menos capacitados para financiar la prestación de servicios personales de cuidado<sup>93</sup>.

#### IV. CONCURRENCIA ENTRE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS DE DEPENDENCIA Y LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL QUE CUBREN SITUACIONES DE DEPENDENCIA

En el Libro Blanco preparatorio de la LPAP se apuntó la necesidad de que si finalmente se incluía la protección de la dependencia dentro del Sistema de la Seguridad Social, deberían establecerse normas derogatorias que extinguieran las prestaciones actuales de análoga naturaleza y finalidad (prestaciones de la Seguridad Social y subsidios de la LISMI), respetando en todo caso los derechos adquiridos, así como el establecimiento de disposiciones transitorias para regular la protección de las situaciones de dependencia existentes y los términos de su implantación, a semejanza de lo regulado en la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas<sup>94</sup>.

Finalmente las nuevas prestaciones no se han incluido dentro de la acción protectora de la Seguridad Social (el art. 38 TRLGSS no ha sido modificado), por lo tanto, la nueva Ley no supone ni puede suponer la desaparición de las prestaciones que tradicionalmente venían atendiendo situaciones de dependencia, aunque lo hicieran, como se ha visto, de forma fragmentaria e indirecta. Por lo tanto, en la práctica se darán situaciones, y no serán infrecuentes, en que en un mismo beneficiario concurren los requisitos para acceder a prestaciones de dependencia y a prestaciones, sean contributivas o no contributivas, de la Seguridad Social. En estos casos se plantea un problema de compatibilidad en la medida en que todas ellas pueden tener una finalidad común.

93. GONZÁLEZ ORTEGA, S., "La protección social...", *op.cit.*, pág. 26.

94. Libro Blanco sobre la atención a las personas en situación de dependencia en España, Capítulo II, "Régimen jurídico de la protección de la dependencia", <http://www.seg-social.es/imserso/dependencia/lbcap2.pdf> (última consulta 14 de enero de 2007).

Resulta claro que en la medida en que la pensión de viudedad, las de muerte y supervivencia (viudedad y prestaciones por familiares a cargo), la prestación económica por hijo menor de 18 años minusválido a cargo, o, incluso las de incapacidad permanente total o absoluta atienden a una finalidad distinta, no pueden plantearse reglas de concurrencia con las prestaciones económicas de dependencia. El problema surge con relación a las prestaciones de Gran Invalidez, el complemento de la pensión de invalidez no contributiva o las asignaciones económicas por hijos minusválido a cargo en situación de dependencia, pues, aunque sea de forma directa y sólo para determinadas personas, tratan de cubrir los gastos ocasionados por la necesidad de contar con la ayuda de una persona para los actos esenciales de la vida<sup>95</sup>.

Para resolver el problema de concurrencia no puede acudirse al art. 122 TRLGSS en el que se recoge la regla general de incompatibilidad entre las pensiones del Régimen General de la Seguridad Social cuando coincida en un mismo beneficiario, pues dicho precepto limita su ámbito de aplicación a las prestaciones de la propia Ley. De aplicar la regla general de concurrencia de pensiones, por otro lado, haríamos inaplicable el uso de la prestación de dependencia quedando relegada, de forma prácticamente exclusiva, a los supuestos en los que los sujetos no cumplen con las exigencias mínimas para acceder a otras de las prestaciones existentes del Sistema. No se trata, como ha subrayado la doctrina, de cubrir deficiencias o lagunas de los niveles contributivo o no contributivo, sino de cubrir una nueva necesidad social<sup>96</sup>.

La misma LPAP en su art.31 ha optado, no por establecer una regla de incompatibilidad, sino por deducir de las prestaciones económicas previstas en la Ley, "cualquier otra prestación de análoga naturaleza y finalidad establecida en los regímenes públicos de protección social." En particular, se deducirán el complemento de gran invalidez regulado en el artículo 139.4 TRLGSS, el complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%, el de necesidad de otra persona de la pensión de invalidez no contributiva, y el subsidio de ayuda a tercera persona de la LISMI.

La redacción del precepto no es todo lo clara que sería de desear y suscita dudas acerca de otras prestaciones no incluidas de forma expresa en la segunda parte del párrafo y, sobre todo, dado el carácter genérico de la previsión inicial («análoga naturaleza y finalidad»), se hace necesario articular algún medio que incremente la seguridad jurídica acerca de las prestaciones cuyo importe habría de deducirse. El Dictamen del Consejo de Estado consideró que una posible vía consistiría en remitir

---

95. BARCELÓN COBEDO, S., QUINTERO LIMA, M<sup>a</sup> G., "Las situaciones de dependencia personal...", *op.cit.*, pág. 28

96. BARCELÓN COBEDO, S., QUINTERO LIMA, M<sup>a</sup> G., "Las situaciones de dependencia personal...", *op.cit.*, pág. 28

a la regulación reglamentaria aquella especificación o, atribuir al Consejo Territorial alguna función específica al respecto, a fin de sentar criterios comunes, aplicables en todo el territorio nacional. Ninguna de las dos vías se ha recogido finalmente en la Ley, a no ser que se entienda que aquella concreción se incluye, como un elemento más, dentro del contenido del Reglamento que finalmente recoja las cuantías de las prestaciones económicas aprobadas por el Consejo Territorial (art. 20 LPAP) <sup>97</sup>.

La deducción sólo opera respecto de las prestaciones económicas esto es, las prestaciones económicas vinculadas al servicio, prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a los cuidadores no profesionales, y prestación económica de asistencia personal. No parece que deba operar respecto de las ayudas económicas para facilitar la autonomía personal, pues, dado que van dirigidas exclusivamente a favorecer la autonomía personal de la persona dependiente, obedecen a una finalidad distinta de las prestaciones de la Seguridad Social examinadas que, como se ha venido repitiendo, atienden a la necesidad de contar con la ayuda de otra persona para los actos esenciales de la vida.

Dado que las prestaciones consistentes en servicios, tienen prioridad sobre las económicas, en la práctica los pensionistas de invalidez o los perceptores de asignaciones económicas por hijo a cargo, verán incrementada su protección, pues añadirán a la protección económica otorgada por la Seguridad Social la proveniente del Sistema de Atención, sin sufrir ningún tipo de deducción. No obstante, la deducción de las prestaciones económicas de la Seguridad Social ha sido criticada desde el movimiento asociativo, pues dicha deducción, reduce mucho las expectativas de aumento de las ayudas<sup>98</sup>, lo cual será cierto, al menos en un primer momento, pues hasta que la red de servicios esté plenamente implantada, las prestaciones de carácter económico aparecerán como primera vía de prestar la protección. Por otro lado, la prioridad de las prestaciones consistentes en servicios, cede en favor de las prestaciones económicas cuando el acceso a los mismos es imposible, algo que dependerá de la disponibilidad de plazas en cada C.A.

El art. 31 LPAP debe ponerse en conexión con el 33. que prevé la participación de los beneficiarios en la financiación del coste de las prestaciones en función de su capacidad económica. Pues bien, el apartado segundo de dicho artículo establece que dicha capacidad se tendrá en cuenta para fijar la cuantía de las prestaciones económicas. En su momento se explicó que a los efectos de la ley la capacidad económica se determinará en función de la renta y el patrimonio del solicitante. Quiere ello decir que las pensiones percibidas por el solicitante (de gran invalidez, la

---

97. Dictamen del Consejo de Estado, apartado E. *Vid.*, también, CAVAS MARTÍNEZ, F., "Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal...", *op.cit.*

98. ALONSO PARREÑO, M.J., "Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia...", *op.cit.*

prestación no contributiva de invalidez) se tienen en cuenta en dos momentos: para determinar la cuantía inicial de la prestación económica y posteriormente, una vez cuantificada, para deducirla de la prestación de dependencia.

Se plantea otro problema interpretativo en relación con la titularidad de la prestación que se va a deducir. Hemos visto que, en el ámbito de la Seguridad Social como regla general la situación de dependencia se contempla para aumentar la prestación que ya percibe la persona dependiente (gran invalidez, complemento de invalidez no contributiva) pero que, en otras ocasiones, el titular de la prestación no es la persona dependiente sino que éste actúa como causante de aquella. Pensamos en la prestación económica por hijo minusválido dependiente a cargo. En la medida, en que el art. 31 LPAP se refiere de forma expresa a esta última, podría interpretarse que para proceder a la reducción, tiene en cuenta todas las prestaciones que de forma directa o indirecta, a través de los cuidadores familiares, contribuyen a atender la situación de dependencia del beneficiario de la prestación. Es posible también que la alusión a la asignación económica por hijo minusválido a cabo, debe entenderse hecha al supuesto especialísimo en que éste, por ser huérfano, es titular de la prestación. Si la interpretación correcta fuera la primera y se tuvieran en cuenta todas las prestaciones que llegaran a la unidad familiar, debería concluirse que el legislador en este punto está siguiendo un criterio distinto al establecido en el art. 14.7 en relación con la valoración de la capacidad económica del solicitante, donde, al menos así parece en principio, no se incluyen los recursos provenientes de la unidad familiar.

En todo caso, ha de notarse que el art. 43 d) LPAP tipifica como infracción aquella conducta consistente en “recibir ayudas, en especie o económicas, incompatibles con las prestaciones establecidas en la presente Ley.” No resulta del todo claro si este precepto está haciendo referencia al art. 31 pues lo que este precepto establece no es, en rigor, una incompatibilidad entre prestaciones, sino una regla aplicativa que, en principio, debe ser llevada a efecto por la Administración, mediante la deducción correspondiente (sin perjuicio de que el beneficiario o su representante deba facilitar la información que le sea requerida: pero esa conducta se encuadraría ya en un tipo distinto)<sup>99</sup>. Otra interpretación posible sería entender que el art. 43.d) se refiere a la incompatibilidad existente entre unos y otros servicios del Catálogo, incompatibilidad que se recogía de forma expresa en el art. 13.3 del Anteproyecto pero que no ha pasado al texto definitivo. Por otro lado, la dicción del art. 43.d) parece oponer las prestaciones “establecidas en la presente Ley” a otras procedentes del exterior del Sistema de Dependencia. Habría sido deseable, como

99. Dictamen del Consejo de Estado, punto E. BARCELÓN COBEDO, S., QUINTERO LIMA, M<sup>a</sup> G., (“Las situaciones de dependencia personal...”, *op.cit.*, pág. 28) también rechazan que estemos ante una incompatibilidad de prestaciones.

apuntaba el Dictamen del Consejo de Estado, que si se pretendía orientar aquella infracción al cumplimiento de lo previsto en el artículo 31 (art. 30 del Anteproyecto), se hubiera dado una redacción más clara a los preceptos implicados.

En todo caso, llama la atención que el legislador, que se ha tomado la molestia de resolver las reglas de concurrencia con otras prestaciones públicas, no haya hecho lo propio con las procedentes del mismo Sistema de Dependencia. En este sentido, el Dictamen del Consejo Económico y Social consideró que las prestaciones económicas establecidas en los artículos 16, 17 y 18 del Anteproyecto (arts. 17, 18, 19 LPAP), atendiendo a su definición, eran excluyentes entre sí, y aconsejó la inclusión en la norma de una mención específica al régimen de compatibilidad, algo que, finalmente, no se ha hecho.

## V. CONEXIÓN ENTRE LA EVALUACIÓN REALIZADA POR LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE DEPENDENCIA

La proximidad que existe entre las situaciones de dependencia protegidas por algunas prestaciones de la Seguridad Social y por las nuevas prestaciones de dependencia, explica que la disp. adicional novena de la Ley 39/2006 prevea que “quienes tengan reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de asistencia de tercera persona según el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de Procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, tendrán reconocido el requisito de encontrarse en situación de dependencia, en el grado y nivel que se disponga en el desarrollo reglamentario de esta Ley”.

Dado que el reconocimiento de la necesidad de ayuda de otra persona, conforme al procedimiento del Decreto 1971/1999, es requisito para el acceso al complemento de la pensión de invalidez no contributiva y el de la asignación económica por hijo minusválido dependiente a cargo, quienes acrediten ser perceptores de una de estas dos prestaciones, tendrán reconocido el requisito de encontrarse en situación de dependencia, ya sea para ellos mismos, en el caso de la invalidez, o para sus hijos, en el caso de la asignación económica por hijo a cargo.

La equiparación con la situación de dependencia no es suficiente, pues, las prestaciones y servicios a los que tiene derecho la persona dependiente están en función del grado y nivel que se le reconozca. Por lo tanto, será un Reglamento, quien determine la equiparación<sup>100</sup>.

---

100. Un sistema parecido se ha seguido con relación al reconocimiento de la condición de discapacitado a los pensionistas de incapacidad permanente total, absoluta y gran invalidez a los efectos de la Ley 51/2003. Recientemente, el RD 1414/2006, de 1 de diciembre (BOE de 16 de diciembre), ha establecido la equiparación de dichas pensiones con los distintos grados de minusvalía.

## VI. MODIFICACIÓN DEL ART. 145.2 DEL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La LPAP, incorporando las enmiendas introducidas en la tramitación parlamentaria ante el Senado<sup>101</sup>, ha modificado el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con la pensión de invalidez no contributiva. De esta forma, el texto definitivo introduce una disp. adicional decimosexta que da una nueva redacción al art. 145.2 TRLGSS.

Dicho precepto, desde la versión inicial contenida en el RD Leg. 1/1994 ha experimentado sucesivos cambios. En su versión original disponía que la pensión de invalidez no contributiva, calculada en cómputo anual, se reduciría en un importe igual al de las rentas o ingresos anuales de que, en su caso, dispusiera el beneficiario. Apenas hace dos años, la *Ley 4/2005, de 22 de abril, sobre efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las CC.AA*<sup>102</sup>, introdujo un cambio sustancial en la redacción del precepto, con el fin de adaptarlo a la nueva legislación que permitía a las CC.AA complementar las pensiones no contributivas.

De acuerdo con el régimen previsto hasta ese momento, si un beneficiario de la pensión de invalidez en su modalidad no contributiva percibía, además, un complemento de su C.A, el ingreso de tal incremento podía afectar al propio importe de la pensión a reducir, puesto que de acuerdo con el art. 145.2 TRLGSS, se incluía dentro del concepto de "renta computable", por lo que el importe del complemento autonómico debía minorar, en la misma cuantía, el importe de la pensión no contributiva. Al final, percibía la misma cuantía económica, pero con el matiz de que ese incremento era financiado con los Presupuestos de las CC.AA. Y eso no sería lo peor, pues si la ayuda, unida a los demás ingresos que eventualmente percibiera el beneficiario, superaba el límite de acumulación de recursos, se le extinguía la pensión<sup>103</sup>.

Con el fin de permitir que los complementos a las pensiones no contributivas establecidas por las CC.AA no minorasen la cuantía de la pensión de invalidez, se

101. BOCC.GG de 29 de noviembre de 2006.

102. BOE de 23 de abril. Tal como se indica en su Exposición de Motivos, dicha Ley se publicó para adaptar la legislación a la doctrina del Tribunal Constitucional que reconoció la competencia de las CC.AA para complementar las prestaciones no contributivas. En la reforma se pretendía posibilitar que estos complementos no minorasen la cuantía de las pensiones no contributivas, de modo que se mejorasen, de forma efectiva, las condiciones de vida del pensionista. El nuevo artículo tuvo escasa vigencia pues fue derogado por Ley 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez no contributiva con el trabajo no remunerado (BOE de 7 de junio de 2005)

103. FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., *Las pensiones no contributivas...*, *op.cit.*, pág. 128. En el mismo sentido, PANIZO ROBLES, J.A., "Modificaciones recientes en la cobertura no contributiva del sistema de la Seguridad Social", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núms. 269-270, agosto-septiembre 2005, pág. 89.

modificó el polémico precepto, de forma que la pensión sería compatible con las rentas o ingresos anuales de que, en su caso, dispusiera el beneficiario, siempre que los mismos no excedieran de una determinada cuantía, si bien esta incompatibilidad no se limitaba a los complementos autonómicos, sino a cualquier ingreso que percibiera el pensionista. Conforme a la nueva legislación, la cuantía de la pensión no contributiva de la Seguridad Social calculada en cómputo anual, sería compatible con las rentas o ingresos de que dispusiera el beneficiario, siempre que no excediera del 25 por 100 del importe anual de la pensión. En caso contrario, se deduciría del importe de la pensión no contributiva la cuantía de las rentas o ingresos que excedieran de dicho porcentaje<sup>104</sup>.

El nuevo artículo tuvo escasa vigencia pues fue derogado por *Ley 8/2005, de 6 de junio, para compatibilizar las pensiones de invalidez no contributiva con el trabajo no remunerado*<sup>105</sup>. Como su nombre indica, el legislador se propuso poner fin a una situación de injusticia que provocaba la normativa anterior, pues ésta penalizaba a los pensionistas que realizaban una actividad profesional lucrativa, al conllevar automáticamente, la reducción de la pensión en la misma cuantía que la retribución obtenida. Por esta razón, la ley añadió un párrafo segundo al 147 TRLGSS en el cual se permite a los pensiones de invalidez no contributiva compatibilizar el percibo de la pensión con el trabajo remunerado durante los cuatro años siguientes al inicio de la actividad laboral, hasta el límite del indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM). A partir de dicho límite, la prestación se reducirá en una cantidad igual al 50 por 100 de la renta percibida por encima de tal cuantía. La reducción no afectará al complemento por necesidad de otra persona.

En coherencia con lo anterior, se dio nueva redacción al art. 145.2 para incluir en él una referencia al art. 147.2. El nuevo precepto pasó de esta forma a decir que la pensión de invalidez no contributiva se reduciría “en un importe igual al de las rentas o ingresos anuales de que, en su caso, disponga cada beneficiario, salvo lo dispuesto en el artículo 147”. Como puede fácilmente observarse, la Ley 8/2005, en lo que respecta a la deducción de las rentas percibidas por el pensionista, volvió a utilizar una redacción similar a la existente en 22 de abril de 2005 (es decir, antes de la entrada en vigor de la Ley 4/2005). Esa *anomalía*, como señala la doctrina<sup>106</sup>, fue debida a la forma de tramitación de ambas leyes, de modo que debía haberse pro-

104. FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., *Las pensiones no contributivas...*, *op.cit.* 128. PANIZO ROBLES, J.A., “Modificaciones recientes en la cobertura no contributiva...”, *op.cit.*, pág. 90.

105. BOE de 7 de junio de 2005.

106. PANIZO ROBLES, J.A., “Modificaciones recientes en la cobertura no contributiva...”, *op.cit.*, pp. 89-90, nota 57.

mulgado en primer lugar la Ley 8/2005 y, posteriormente, la ley reguladora de los efectos en las pensiones no contributivas de los complementos otorgados por las CC.AA. Por ello, a partir del 1 de julio de 2005 –fecha de entrada en vigor de la Ley 8/2005– desapareció la posibilidad de compatibilizar la pensión no contributiva, en su importe íntegro, con los complementos económicos autonómicos.

Para remediar esta situación, en la tramitación ante el Senado de la Ley 14/2005, de 1 de julio, sobre cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación<sup>107</sup>, se incorporó a la misma una enmienda mediante la que se daba nueva redacción al art. 145.2 TRLGSS, en orden a posibilitar la compatibilidad entre la percepción de la pensión no contributiva y la disposición de unos rendimientos que no superasen una cuantía equivalente al 25 por ciento de la propia pensión. Dicha enmienda, sin embargo, no fue recogida en el texto del proyecto de ley aprobado por el Senado. Sí decayó en la votación final en el Congreso, con lo que la redacción final del art. 145.2 se mantuvo en los términos de la Ley 8/2005.

Era de esperar, que en plazo breve, se produjera una modificación legislativa que, en relación al tan traído y llevado artículo, volviera a la redacción contenida en la Ley 4/2005, permitiendo compatibilizar la pensión no contributiva con un nivel de ingresos del beneficiario. Eso es lo que ha hecho, finalmente, la disp.adicional decimosexta de la LPAP.

La consideración de los complementos autonómicos de pensiones dentro del concepto “renta computable” a los efectos del cálculo de la pensión no contributiva de invalidez nos debe llevar a reflexionar acerca de la naturaleza jurídica de las prestaciones económicas creadas por la LPAP. Téngase en cuenta que a los efectos del art. 145.2 “se considerarán como ingresos o rentas computables cualesquiera bienes y derechos, derivados tanto del trabajo como del capital, así como los de naturaleza prestacional”. Como hemos visto a lo largo de este comentario, las prestaciones económicas de dependencia tienen carácter prestacional y deben inscribirse en el correspondiente Registro de Prestaciones Sociales Públicas.

Creemos, no obstante, que no deben tenerse en cuenta a la hora de minorar la pensión de invalidez y ello por dos razones. En primer lugar, y a diferencia de los complementos autonómicos de pensiones, su finalidad no es complementar las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. En segundo lugar, la jurisprudencia ya se ha pronunciado en relación con la polémica expresión “ingresos de naturaleza prestacional” limitando la pretensión de la Administración de incluir los rendimientos provenientes del complemento por ayuda de tercera persona o determinados beneficios a que puedan tener derecho el minusválido (STS de 6 de marzo de 1998<sup>108</sup>) y

---

107. BOE de 2 de julio.

ello, pese a que no están incluidos en la lista de exclusiones que recoge el art. 12.4 del RD 357/1991<sup>109</sup>. Y es que dichas prestaciones, al igual que los complementos previstos en el TRLGSS para ayuda de tercera persona, no tienen el carácter de ingresos sustitutivos de rentas, sino un puro carácter asistencial. Así lo ha entendido también el IMSERSO en relación con aquellos casos en los que exista más de un beneficiario en la misma unidad económica de convivencia, y alguno de ellos reúna los requisitos para tener derecho al complemento del 50 por 100, por la necesidad de otra persona; éste no se computa a efectos del cálculo de la cuantía de las pensiones, ni tampoco como ingreso computable en la unidad económica de convivencia<sup>110</sup>.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO PARREÑO, M.J., "Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: algunos comentarios en torno a las mejoras introducidas y las incertidumbres subsistentes", Canal Down, 23 de diciembre de 2006,

[http://www.down21.org/legislacion/art\\_opinion/art\\_vehiculo\\_dic.htm](http://www.down21.org/legislacion/art_opinion/art_vehiculo_dic.htm)

ALONSO PARREÑO, M.J., "Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: comentarios al anteproyecto de la ley", Canal Down, marzo 2006.

[http://www.down21.org/legislacion/art\\_opinion/art\\_juridic\\_amarzo.htm](http://www.down21.org/legislacion/art_opinion/art_juridic_amarzo.htm)

AZNAR LÓPEZ, M., "Notas sobre la Protección de la Dependencia en la Seguridad Social Española. Aspectos Retrospectivos y Prospectivos", Foro de la Seguridad Social, núm. 5, octubre, 2001, <http://www.foross.org/revista05/a07.php>.

BARCELÓN COBEDO, S., QUINTERO LIMA, M G., "Las situaciones de dependencia personal como nueva contingencia protegida por el Sistema de Protección Social", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 60, 2006, pp. 13-33.

---

108. Sentencia citada por PANIZO ROBLES, J.A., "Modificaciones recientes en la cobertura no contributiva...", *op.cit.*, pág. 98, nota. 99.

109. RD 357/1991, de 15 de marzo. por el que se desarrolla en materia de pensiones no contributivas la Ley 26/1990, de 20 de diciembre. por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas (BOE del 21 de marzo).

110. IMSERSO, *Régimen jurídico de pensiones no contributivas y prestaciones LISMI (criterios de aplicación)*, citado por FERNÁNDEZ ORRICO, *Las pensiones no contributivas y la asistencia social en España*, CES, 2002, pág. 197, nota. 292.

- BARCELÓN COBEDO, S., QUINTERO LIMA, M.G., "Delimitación competencial de la protección social de las situaciones de dependencia", *Relaciones Laborales*, núm. 17/18, 2004, pp. 93-119.
- CAVAS MARTÍNEZ, F., "Aspectos fundamentales de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia", *Aranzadi Social*, núm. 13, diciembre 2006. Disponible en: [http://www.aranzadi.es/online/areas/social/artpub/bib\\_2006\\_1354\\_as13.html](http://www.aranzadi.es/online/areas/social/artpub/bib_2006_1354_as13.html)
- CEOMA, *Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Dependencia*, 2006. *Vid.* el texto del documento en [http://www.ceoma.org/pdfs/INFORME\\_13\\_02\\_06.pdf](http://www.ceoma.org/pdfs/INFORME_13_02_06.pdf).
- CERMI, "Ante la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: Valoración del sector social de la discapacidad articulado en torno al CERMI Estatal", <http://www.cermi.es>
- CERMI, *La protección de las situaciones de dependencia en España. Una alternativa para la atención de las personas en situación de dependencia desde la óptica del sector de la discapacidad*. <http://www.antiguo.cermi.es/documentos/descargar/Libro-dependencia.pdf>.
- DE LORENZO GARCÍA, R., y MARTÍNEZ RIVERO, A., "La Futura Ley de Dependencia como Pilar Fundamental de la Protección Social en España", *Revista Española del Tercer Sector*, núm. 3, julio-septiembre 2006. <http://www.fundacionluisvives.org/rets/3/index.html>
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., *Las pensiones no contributivas y la Asistencia Social en España*, CES, 2002.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S., "La protección social de las situaciones de dependencia", *Relaciones Laborales*, núm. 17/18, 2004, pp. 9-61.
- MERCADER UGUINA, J., R. "Concepto y concepciones de dependencia", núm. 17/18, 2004, pp. 63-91.
- PANIZO ROBLES, J.A., "Modificaciones recientes en la cobertura no contributiva del sistema de la Seguridad Social", *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núms. 269-270, agosto-septiembre 2005, pp. 75-116.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M<sup>a</sup> J., GORELLI HERNÁNDEZ, J., VILCHEZ PORRAS, M., *Sistema de Seguridad Social*, Tecnos, 2006, pág. 269.
- SUÁREZ CORUJO, B., "Dependencia y Estado autonómico: el encaje competencial del Proyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia", *Relaciones Laborales*, núm. 14, 2006, pp. 53-73.