

PENSIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Universidad de Granada

EL COPAGO EN EL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

*Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana,
Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 13 de marzo de 2014*

MANUELA DURÁN BERNARDINO*

SUPUESTO DE HECHO: se recurre en vía administrativa la Resolución por la que se procede a revisar el Programa Individual de Atención (en adelante PIA) de una persona en situación de dependencia Grado III, nivel 2, con una prestación económica reconocida de 667,1 €/mes, por razón de la capacidad económica del beneficiario.

La pretensión tenía un doble cometido: 1) que los efectos económicos de la prestación reconocida tuvieran lugar desde la fecha del ingreso por razones de urgencia en un centro asistencial (9.11.2010); y 2) que no se produjera reducción alguna en la prestación reconocida (20 por ciento).

Desestimadas ambas pretensiones por silencio, se interpone recurso contencioso-administrativo (núm. 440/2012) que será resuelto a través de sentencia que se comenta. La cuestión litigiosa queda ceñida, por tanto, a: 1) la determinación de la fecha inicial de efectos, la reconocida por la Administración demandada, el 22 de abril de 2010, cuando pidió la revisión del PIA; o la solicitada por el interesado, el 9 de noviembre de 2010, cuando fue ingresado en la residencia. 2) la posible reducción de la prestación reconocida por razones económicas del dependiente.

RESUMEN: La sentencia (AS 107/14) estimará el recurso interpuesto, si bien establecerá el criterio de la fecha en que se solicitó la revisión como válido a efectos de determinación de los efectos de la resolución que revisó el PIA. No obstante, y toda vez que la solicitud de la parte no se efectúa hasta el momento del ingreso en el centro residencial, posterior, a la misma habrá de quedar concretada.

Respecto de la segunda cuestión se reitera la doctrina fijada por la Audiencia Nacional (St. 25.2.2011), en la que se reconoce el derecho de la actora a que se le abone la prestación sin reducción alguna. Y ello pese a la existencia de base legal en la actuación administrativa (Resolución de 13.7.2012 de la

* Becaria de Investigación FPU, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del Sistema), al ser necesario un desarrollo normativo inexistente hasta la fecha.

ÍNDICE

1. BREVE REFERENCIA A LA NORMATIVA APLICABLE
2. EL PROCEDIMIENTO PARA INTRODUCIR LOS CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA EN EL SISTEMA.
RECORRIDO JURISPRUDENCIAL
3. EL NOTORIO INCREMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DEL BENEFICIARIO EN LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE DEPENDENCIA
4. REFERENCIAS

1. BREVE REFERENCIA A LA NORMATIVA APLICABLE

En los últimos tiempos, el copago se ha establecido como un elemento recurrente en la financiación de los servicios de protección social¹. En materia de dependencia, el artículo 33 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (BOE N.º 299, de 15 de diciembre de 2006) así lo prevé, al regular la participación de las personas beneficiarias en el coste de las prestaciones, tratándose de uno de los aspectos más criticados de la Ley. Se suma a esta crítica la enorme imprecisión con la que la Ley regula esta materia, limitándose a señalar que la aportación del beneficiario variará atendiendo a tres criterios: tipo de prestación, coste del servicio y capacidad económica personal (art. 33.1). Con respecto a ésta última, en su artículo 14.7 indica que se determinará en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD, en atención a la renta y al patrimonio del solicitante y en la consideración de éste último debe tenerse en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta.

A su vez, el artículo 13.2 del Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, recoge que el importe de la prestación se determinará aplicando a la cuantía vigente para cada año un coeficiente reductor según su capacidad económica de acuerdo con lo establecido por la Administración competente que tendrá en consideración lo que se acuerde por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD².

¹ VV.AA, Sempere Navarro, A.V (Dir.) y Charro Baena, P. (Coord.), *Comentario sistemático a la Ley de Dependencia. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y Normas Autonómicas*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2008, pág. 269.

² BOE núm. 138, de 9 de junio de 2007.

Por lo tanto, la precisión de los criterios generales que permitan regular la participación del beneficiario en el coste del servicio se remite al Consejo Territorial que, de conformidad con lo establecido en el artículo 8.2. d) LD, ha alcanzado dos acuerdos: el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008 sobre determinación de la capacidad económica de las personas beneficiarias así como los criterios de participación de éstos en los costes del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante, SAAD)³, anulado por el Tribunal Supremo en lo relativo a las previsiones que contine sobre los criterios de participación económica del beneficiario en las prestaciones del SAAD⁴; y el Acuerdo de 10 de julio de 2012, para la mejora del SAAD⁵, a través del cual se introducen modificaciones sustanciales en el modelo de copago acordado previamente. Con la finalidad de garantizar el principio de igualdad en esta materia, recoge nuevos criterios comunes para la determinación de la capacidad económica de los usuarios de los servicios y prestaciones.

En base a lo establecido en la Ley de dependencia, en su desarrollo reglamentario o en los Acuerdos del Consejo Territorial, diferentes Comunidades Autónomas han introducido la participación económica del beneficiario en el coste de las prestaciones, bien en el momento de su concesión o tras la revisión del Programa Individual de Atención (en adelante, PIA). Éste ha sido el caso de la Consellería de Bienestar Social de Valencia tras dictar la Orden de 5 de diciembre de 2007, reguladora de los requisitos y condiciones de acceso a las ayudas económicas del programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, por la que se ve afectada la parte demandante.

Sin embargo, los criterios mínimos de dicha participación deben ser fijados por el Estado al amparo de su competencia exclusiva en base al art. 149.1.1ª CE y no pueden ser introducidos en el Sistema por las Comunidades Autónomas o por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD si los mismos no son posteriormente aprobados por el Estado mediante la correspondiente disposición general. Así lo ha determinado la Audiencia Nacional, el Tribunal Supremo y la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Superior de Justicia en los términos que a continuación se analizan.

³ Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado y Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD, sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones del SAAD (BOE núm. 303, de 17 de diciembre).

⁴ Sentencia de 25 de febrero de 2011, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Tercera), dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 90/2009.

⁵ Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOE núm. 185, de 3 de agosto).

2. EL PROCEDIMIENTO PARA INTRODUCIR LOS CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN ECONÓMICA EN EL SISTEMA. RECORRIDO JURISPRUDENCIAL

Los criterios mínimos de participación económica del beneficiario en el coste de las prestaciones del sistema de dependencia deben ser implantados mediante un procedimiento especial, en el que se elabore y apruebe una disposición general.

Así se ha determinado por el Tribunal Supremo y dirimido mediante Auto de fecha 3 de noviembre de 2011, de la Sección primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo por el que se declaraba la inadmisión del recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado contra la Sentencia de 25 de febrero de 2011, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Tercera), dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 90/2009.

A través de la citada Sentencia se anula parcialmente el Acuerdo del Consejo Territorial de 27 de noviembre de 2008, sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de éste en las prestaciones del SAAD, afectando tan solo al contenido relativo a los criterios de participación económica de la persona beneficiaria, no así a las previsiones relativas a su capacidad económica, que siguen siendo válidas⁶.

La Sala entiende, en definitiva, que la decisión consistente en “adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios” constituye, materialmente, una disposición general, de suerte que forzosamente resulta aplicable el criterio jurisprudencial reiterado (vid., por todas, sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000, dictada en el recurso núm. 513/98), según el cual “el trámite mediante el que se elabora y aprueba una disposición general constituye un procedimiento especial, previsto por el artículo 105, apartado 1 de la Constitución y regulado con carácter general en el artículo 24 de la Ley 50/1997, al tiempo que un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria, siendo así que su observancia tiene, por tanto, un carácter «ad solemnitatem», de modo que su omisión o su defectuoso cumplimiento, traducido en un olvido trascendente para la finalidad a que tiene de su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte.

En consecuencia, la omisión del procedimiento en que ha incurrido la de-

⁶ El Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), impugnó el citado Acuerdo, y por Sentencia firme de la Audiencia Nacional (sala de lo Contencioso-administrativo), de 25 de febrero de 2011 (RJCA/2011/157), se anula la parte del Acuerdo referida a los criterios de participación económica del beneficiario en las prestaciones del Sistema. Véase, *Evaluación de resultados a 1 de enero de 2012 sobre la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de dependencia*, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012, pág. 6.

cisión recurrida determina su nulidad de pleno derecho (artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), al no haberse respetado las exigencias establecidas en el artículo 24 de la Ley del Gobierno, en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y en la propia Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en relación con la participación de los órganos consultivos en la misma previstos.

Son estos pronunciamientos judiciales los que se alegan por la parte demandante en el litigio que aquí se comenta, en base a los cuales, y continuando con la misma línea resolutoria, se ha pronunciado recientemente la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Superior de Justicia en Sentencia núm 107/14, de 13 de marzo de 2014, por la que determina la nulidad del porcentaje de reducción aplicado sobre la prestación económica en virtud de la capacidad económica del beneficiario regulada en la Orden de 5 de diciembre de 2007 de la Conselleria de Bienestar Social. Y resuelve que siendo posible la reducción por razones económicas del dependiente, para que se puedan aplicar necesitan un desarrollo normativo inexistente por cuanto la Sentencia de la AN de 25 de febrero de 2011, firme al inadmitir la casación el TS por auto de 3 de noviembre de 2.011, anuló el Acuerdo adoptado por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de 27 de noviembre de 2.008, que regulaba los criterios para la participación del dependiente en las ayudas concedidas en base a su capacidad económica.

Sin embargo, a pesar de haberse dictado Auto en diciembre de 2011 que declara la nulidad del citado Acuerdo de 2008, en julio de 2012 se publica un nuevo Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD por el que se fijan nuevos criterios mínimos, comunes y homogéneos para la determinación de la capacidad económica de los usuarios de los servicios y prestaciones⁷.

En base a lo expuesto, cabe entender que aunque el presente Acuerdo de 10 de julio de 2012 no haya sido recurrido ante la Audiencia Nacional, es manifiesta la imposibilidad de su desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas en tanto la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo establecían en su Sentencia y Auto respectivo que el Acuerdo de un Consejo Territorial no constituye una disposición general con los requisitos obligados por la ley para instaurar la aportación económica de los usuarios. Y resulta obvio que si la Sala determinó que dichos criterios de participación no podían introducirse en un acuerdo y requerían de su ratificación por el Estado en disposición general, obvio resulta entonces que sin que se haya dictado tal disposición que apruebe el Acuerdo de junio de 2012, las Comunidades Autónomas no podrán desa-

⁷ Véase un análisis comparativo de los criterios de participación económica de los beneficiarios en el coste de las prestaciones del SAAD, fijados en el Acuerdo del Consejo Territorial de 2008 y en el Acuerdo de 2012 en Durán Bernardino, M.: La protección jurídico-social de las personas en situación de dependencia, Tesis Doctoral, Granada, 2014, págs. 344-359. (<http://0hera.ugr.es.adrastea.ugr.es/tesisugr/23539987.pdf>).

rrrollar el citado Acuerdo, puesto que no han sido fijados los mínimos estatales mediante el correspondiente procedimiento dotado de sus garantías⁸.

Han sido varias las Comunidades Autónomas que, en base a dicho Acuerdo, han regulado la participación económica del beneficiario sin respetar las exigencias constitucionales. Éste ha sido el caso de la Administración Valenciana que, excediéndose de sus competencias ha introduciendo los criterios de participación económica en la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Consejería de Justicia y Bienestar Social.

Cabe concluir que la normativa aprobada por las Comunidades Autónomas en desarrollo del Acuerdo de 2012 devienen nulas en virtud de los criterios recogidos en la Sentencia de la Audiencia Nacional, puesto que estaría en quiebra el principio de seguridad jurídica si los criterios de participación económica del beneficiario no fueran implantados respetándose el procedimiento especial por el que se elabora y aprueba una disposición general. Por lo tanto, es *conditio sine qua non* que sea dictada la correspondiente disposición general recogiendo los criterios mínimos de participación económica del beneficiario para ser desarrollados por las Comunidades Autónomas, en caso contrario, estaremos ante una vulneración del procedimiento establecido para introducir los criterios de participación económica en el Sistema de dependencia.

3. EL NOTORIO INCREMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DEL BENEFICIARIO EN LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE DEPENDENCIA

El legislador de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, a sabiendas de que en materia de dependencia no puede haber una competencia exclusiva sino compartida entre todas las Administraciones Públicas⁹, dispone en su artículo 7 que la protección de la situación de dependencia por parte del Sistema se prestará en los términos establecidos en esta Ley y de acuerdo con tres niveles

⁸ Así lo expone la Letrada Casas Molina, Asesora Jurídica de la Plataforma en Defensa de la Ley de Dependencia, en la Iniciativa Legislativa Popular “Proposición de Ley Sobre la Recuperación de Derechos de los Discapacitados y Dependientes”, 2014, págs. 5 y 6.

⁹ Como explica, Escudero Rodríguez, R.: “El complejo equilibrio de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de atención a la dependencia”, *Temas Laborales*, N.º 100, 2009, págs. 342-344, esta opción político-legislativa de corresponsabilizar a todas las Administraciones públicas tiene su explicación en dos factores principales: el primero de ellos consiste en que los objetivos de la Ley son tan complejos y ambiciosos que requieren, necesariamente, la activa implicación de todas las Administraciones; y, en segundo término, por la globalidad objetiva de la Ley al contemplar medidas en todas las áreas que afectan a las personas en situación de dependencia.

de protección¹⁰: un nivel mínimo de protección establecido y financiado por la Administración General del Estado, seguido de un segundo nivel acordado en régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas mediante convenios y un tercer nivel de protección adicional que puede establecer cada Comunidad Autónoma de forma opcional¹¹. A su vez, éste sistema de financiación se completa con las aportaciones del beneficiario en función de su capacidad económica y del tipo y coste del servicio que le haya sido reconocido.

Durante los siete años desde la aprobación de la Ley 39/2006, la protección de las personas en situación de dependencia ha generado un coste muy elevado que, en los primeros años se ha venido atendiendo rigurosamente pero que en los últimos años ha sido desatendido por la situación económica y financiera del país y las medidas adoptadas por el Gobierno¹².

Concretamente, la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, deja en suspensión el nivel intermedio de financia-

¹⁰ En cambio, otros autores encuentran la razón a esta estructura de protección multinivel en la intención de salvar el déficit competencial del Estado en relación con los servicios sociales, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas que condiciona ampliamente la estructura del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Véase, Velasco Caballero, F.: “Convenios Administrativos en el Sistema de promoción de la Autonomía personal y atención a la dependencia”, en VV.AA., Rodríguez De Santiago, J. M^a. y Díez Sastre, S., *La Administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, Madrid, 2012, pág. 103.

¹¹ Este equilibrio competencial a través del diseño de tres niveles de protección social de la dependencia, dos de responsabilidad directa y excluyente de determinadas Administraciones Públicas (el primero obligatorio y el tercero voluntario) y uno compartido, ha sido valorado en positivo por la doctrina científica al permitir la combinación de unidad y diversidad, centralización y descentralizaciones de las prestaciones dispensadas. En este sentido, Monereo Pérez, J.L.: “Competencias autonómicas en Asistencia Social y Servicios Sociales”, *Temas Laborales*, Vol. I, N.º 100, 2009, pág. 312, considera que «la inmediatez de la gestión territorial descentralizada es en sí misma una garantía de eficacia administrativa, siempre que se observe la necesaria cooperación y coordinación interadministrativa». En la misma línea, Sempere Navarro, A.V.: “Antecedentes y estructura, op. cit., pág. 1829, destaca los efectos positivos de que se potencien los instrumentos de colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones públicas, técnica, afirma, «especialmente necesaria cuando se trata de funciones a las que todos los poderes públicos han de contribuir». Ahora bien, dicha distribución competencial, amparada en un título constitucional parco y débil puede provocar, como se está demostrando, que la coordinación y la complementación entre las distintas Administraciones sea ineficiente originando desigualdades entre los diferentes territorios que integran el Estado español.

¹² Así es, en el Informe del Gobierno para la Evaluación de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, de 4 de noviembre de 2011, se valora positivamente la evolución del gasto total en dependencia durante los años 2009 y 2010, siendo respectivamente de 4.848.131.349 y 6.767.171.013 de euros, sin embargo, en los últimos Presupuestos generales del Estado se refleja un profundo cambio en esta orientación, reduciéndose drásticamente el gasto público en diversos ámbitos, entre los que destaca la atención a la dependencia, donde en los dos últimos años se ha recortado la financiación del SAAD en un 28%, un 13 % en 2012 y un 15 % en 2013.

ción, acordado entre la AGE y las CCAA, suspensión que se ha seguido manteniendo en los presupuestos generales del estado para el año 2013 y 2014, lo que implica que durante estos tres años el Estado tan sólo se limitará a garantizar la financiación del nivel mínimo, por otro lado, notablemente reducido.

A todo ello hay que añadir, los importantes cambios introducidos por el Acuerdo de 10 de julio de 2012 en los criterios sobre capacidad económica y participación del beneficiario en el coste de las prestaciones, que permite fácilmente constatar como a medida que se reduce la aportación de la Administración General del Estado, se incrementa de forma destacada la participación de los beneficiarios en los costes del Sistema, ante la imposibilidad de las Comunidades Autónomas de hacer frente, en solitario, a los mismos¹³.

Este incremento en la participación del beneficiario en el coste de las prestaciones repercute negativamente en la demanda de las prestaciones y especialmente en la de aquellas personas que dispongan de escasos recursos para hacer frente a una aportación que en la mayoría de los casos llega al 50% del coste total de la prestación y en otros incluso los sobrepasa¹⁴, lo que supone la introducción de un factor claramente diferenciador y en términos generales, la disminución en la protección de las personas en situación de dependencia.

No obstante, cabe advertir que la participación económica del beneficiario en el coste de las prestaciones todavía no ha sido implantada por el Estado mediante disposición general, por lo tanto, es nula toda la normativa autonómica aprobada en desarrollo del Acuerdo del Consejo Territorial de 2012 en relación a los criterios de participación del beneficiario en el coste del sistema.

Es al Estado a quien le corresponde aprobar una disposición general en la que se recojan los criterios mínimos de participación económica del beneficiario para ser desarrollados por las Comunidades Autónomas, asegurando la existencia de un mínimo contenido común de derecho en todo el territorio nacional, en base al principio de igualdad establecido en la Ley y respetando el derecho subjetivo de los beneficiarios a los servicios de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

¹³ En el año 2009 la aportación de los usuarios representaba un 10% de la financiación total del sistema de dependencia (con 387,4 millones de euros anuales); en 2010, representó el 12% (676,08 millones de euros); en 2011, el 14% (con 912,38 millones de euros); y en 2012 representó el 16% de la financiación total con la aportación de 1.051,2 millones de euros anuales. Datos obtenidos del X Dictamen del observatorio de la dependencia, *Informe sobre el desarrollo y evaluación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia*, enero de 2013. (Puede consultarse en <http://www.directoressociales.com/images/x%20dictamen%20.pdf>).

¹⁴ Montserrat Codorniu, J. y Montejo Sarrias, I.: “El copago en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: análisis de las medidas introducidas por la Resolución de 13 de julio de 2012”, *Actas de la Dependencia*, N.º 6, 2012, pág. 86.

4. CONCLUSIONES

Como se ha analizado, el presente pronunciamiento judicial se detiene en un aspecto de candente actualidad: el copago en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Concretamente, resuelve si la reducción de la prestación reconocida al beneficiario por su capacidad económica se ajusta a derecho. Decantándose por determinar, siguiendo la línea más formalista ya mantenida por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo en otros fallos, la nulidad del porcentaje de reducción aplicado sobre la prestación económica en virtud de la capacidad económica del beneficiario, introducido por la normativa autonómica.

En todo caso, compartimos la solución jurisprudencial que se viene manteniendo, y por tanto que el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD y las Comunidades Autónomas no pueden proceder a introducir la participación del beneficiario en el coste del Sistema de dependencia en los términos que se plantean en el caso comentado. Y es que la fijación de los criterios mínimos de participación económica del beneficiario es competencia exclusiva del Estado al amparo del artículo 149.1.1 CE y no pueden ser introducidos en el Sistema por el citado Consejo Territorial si a continuación no son aprobados por el Estado a través de la disposición general correspondiente, que posteriormente será desarrollada por las Comunidades Autónomas.

No obstante, se trata de una cuestión que seguirá planteando litigios judiciales. Son diferentes las Comunidades Autónomas que han desarrollado el último Acuerdo del Consejo Territorial, de junio de 2012, sin que previamente sea ratificado por el Estado en disposición general. A pesar de no haber sido recurrido ante la Audiencia Nacional, en base a los pronunciamientos de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo aquí examinados, es manifiesta la nulidad de los criterios de participación económica aprobados por las Comunidades Autónomas al no respetarse el procedimiento especial.

La cuestión planteada genera un enorme perjuicio económico y social en las personas con discapacidad y en situación de dependencia, que continúa con la tendencia a una cobertura cada vez menor del SAAD. Las últimas reformas, adoptadas en base a políticas neoliberales que destruyen a su paso nuestro consolidado Estado de Bienestar, están incidiendo con especial agudeza en este colectivo especialmente vulnerable, atenuando su atención integral y calidad de vida.

En definitiva, no cabe sino concluir que las Comunidades Autónomas que hayan incumplido el procedimiento especial para introducir los criterios de participación económica del beneficiario en el coste del sistema se encuentran en la obligación de derogar la normativa por la que se regulan dichos criterios.

5. REFERENCIAS

- COLÁS NEILA, E.: “La financiación del sistema de autonomía y atención a la dependencia”, en VV.AA. GONZÁLEZ ORTEGA, S. (Dir.), *La aplicación de la Ley de dependencia en España*, CES, Madrid, 2013.
- DURÁN BERNARDINO, M.: *La protección jurídico-social de las personas en situación de dependencia*, Tesis Doctoral, Granada, 2014.
- ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: “El complejo equilibrio de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de atención a la dependencia”, *Temas Laborales*, N.º 100, 2009.
- MONEREO PÉREZ, J.L.: “Competencias autonómicas en Asistencia Social y Servicios Sociales”, *Temas Laborales*, Vol. I, N.º 100, 2009.
- SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Antecedentes y estructura de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de dependencia”, *Aranzadi Social*, Tomo V, 2006.
- VELASCO CABALLERO, F.: “Convenios Administrativos en el Sistema de promoción de la Autonomía personal y atención a la dependencia”, en VV.AA., RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M^a. y DÍEZ SASTRE, S., *La Administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, Madrid, 2012.
- VV.AA, SEMPERE NAVARRO, A.V (Dir.) y CHARRO BAENA, P. (Coord.), *Comentario sistemático a la Ley de Dependencia. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia y Normas Autonómicas*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2008.