

Dictamen del Consejo de Estado

Número de expediente: 336/2006 (TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES)

Referencia: 336/2006

Procedencia: TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES

Asunto: Anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

Fecha de Aprobación: 23/3/2006

TEXTO DEL DICTAMEN

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 23 de marzo de 2006, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

"Por Orden de V.E. de fecha 21 de febrero de 2006, con registro de entrada el mismo día, el Consejo de Estado ha examinado, con carácter urgente, el expediente del "Anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia".

De antecedentes resulta:

Primero.- El texto del anteproyecto que se somete a consulta consta de una exposición de motivos, 45 artículos, 12 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias y 8 disposiciones finales.

Segundo.- El anteproyecto se acompaña de una "Memoria del análisis de impacto normativo, económico, de género e igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal".

Se abre dicho informe con unas consideraciones acerca de la necesidad y oportunidad de la norma, a partir de los condicionantes sociales y demográficos, los mandatos constitucionales a los poderes públicos, las recomendaciones de los organismos internacionales sobre las personas en situación de dependencia, el marco comunitario en relación con la protección de estas personas, y el estado actual de su protección, lo que se considera la gran asignatura pendiente de la protección social en España. A continuación se hace referencia a los objetivos que persigue la Ley proyectada y a las posibles alternativas de regulación, en la que se exponen los principales sistemas existentes en derecho comparado, y la opción del anteproyecto por un sistema de protección universal y financiación mediante el sistema impositivo.

La segunda parte de la memoria expone cómo se estructura el contenido del anteproyecto y realiza un análisis jurídico de este a partir de la situación de la protección social en España; en concreto, se refiere a la competencia estatal para aprobar una ley como la proyectada, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.º de la Constitución, aunque también se alude a otros títulos competenciales (en relación con la educación y formación profesional o con servicios sociales). Termina esta segunda parte con una alusión al procedimiento de elaboración seguido y con el calendario previsto para su aplicación gradual.

La memoria analiza, en una tercera parte, el impacto económico y presupuestario previsto. Se expone, en primer término, un resumen de los costes del sistema, así como los medios y criterios de financiación, para concretar el posible impacto económico que puede tener, con atención especial a las previsiones sobre creación de empleo a raíz de la implantación del Sistema Nacional de Dependencia. En cuanto al impacto presupuestario, se relacionan los importes correspondientes a la financiación pública total y la respectiva aportación de la Administración General del Estado, durante el periodo 2007-2015.

Termina la memoria con algunas consideraciones sobre el impacto por razón de género y en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal. Se pone aquí de manifiesto la distribución de la población cuidadora en función del género, edad, estado civil, nivel de estudios y situación laboral, concluyendo que la Ley incorpora medidas favorables para las mujeres y que el impacto de género de las medidas propuestas se considera positivo, como también el impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Tercero.- La Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha emitido un informe en relación con el anteproyecto, fechado el 20 de diciembre de 2005, en el que sostiene que la competencia del Estado se fundamenta en el artículo 149.1.1.º de la Constitución, recogiendo, en este punto, la doctrina reciente del Consejo de Estado. A continuación se refiere al contenido y estructura de la norma proyectada, para concluir manifestando su conformidad con el texto remitido.

Cuarto.- El Consejo Económico y Social ha emitido un dictamen en relación con el anteproyecto, al que se une un voto particular y un anuncio de otro voto particular pendiente de presentación.

El dictamen comienza con una referencia a los antecedentes y contenido del anteproyecto, para formular después valoraciones y observaciones, de carácter general y al articulado. En las observaciones de carácter general se valora positivamente la creación del Sistema Nacional de Dependencia, el cual, por su carácter integral, debe ser reforzado con la necesaria coordinación de servicios en todos los niveles y encajar adecuadamente en el entramado normativo e institucional vigente (en especial, en cuanto a su título competencial). Se llama la atención sobre la importancia del futuro desarrollo reglamentario y sobre la necesidad de delimitar con claridad el contenido mínimo común del derecho exigible en cualquier parte del territorio español, así como sobre la necesidad de mantener el equilibrio entre la cobertura universal, la suficiencia de la atención ofrecida y la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo. También se considera fundamental para el sistema una adecuada articulación del régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y se considera llamativo que el anteproyecto no prevea la creación de un órgano similar a la Alta Inspección Sanitaria que cumpla con la función de garantía y verificación del cumplimiento de las competencias estatales y de las Comunidades Autónomas. A continuación hace el dictamen observaciones específicas al articulado.

Quinto.- En la XXXV reunión de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, celebrada el 18 de enero de 2006, se abordó el informe sobre el anteproyecto, según certificación que consta en el expediente.

Sexto.- Obra en el expediente un "Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia", fechado el 21 de diciembre de 2005, y firmado por los representantes de la Unión General de Trabajadores, de la Confederación de Comisiones Obreras, de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa y por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en representación del Gobierno.

Séptimo.- Se ha incorporado al expediente acta del pleno extraordinario del Consejo Estatal de Personas Mayores, celebrado el 12 de enero de 2006, en el que se trató, como único punto del orden del día, el "Anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a Personas en Situación de Dependencia".

En su posterior reunión de 1 de febrero de 2006, el Pleno del Consejo Estatal de Personas Mayores adoptó, por unanimidad, un acuerdo en el que pone de manifiesto la ausencia en el texto de los servicios de carácter socio-sanitario, la estricta garantía de igualdad en la aplicación de la Ley en todo el territorio del Estado y la necesidad de que la sostenibilidad del sistema esté plenamente definida y garantizada.

Octavo.- El Consejo Nacional de la Discapacidad, en su reunión extraordinaria de 18 de enero de 2006, se dio por informado del anteproyecto de Ley.

Su Comisión Permanente, en reunión celebrada el 20 de febrero de 2006, acordó continuar con el desarrollo de los trabajos técnicos y transmitió la acogida favorable de la entidad hacia el anteproyecto. Noveno.- En la reunión del Pleno del Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social celebrada el 9 de febrero de 2006, se incluyó como punto 4 del orden del día información sobre el anteproyecto de Ley.

Décimo.- Se ha incorporado al expediente documentación relativa a las reuniones de Directores Generales de las Comunidades Autónomas, celebradas los días 24 de enero y 6 de febrero de 2006, así como relación de cuestiones, observaciones o sugerencias formuladas por los órganos competentes de la Comunidad Valenciana, la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid, la Comunidad de Castilla y León, Illes Balears, Ceuta y Melilla.

Undécimo.- Se ha incorporado al expediente un escrito del Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias, en el que se valora muy positivamente el anteproyecto de Ley presentado por el Gobierno de la Nación, se afirma la necesidad de que la norma garantice la presencia y participación de los gobiernos locales, a través de la FEMP, en todos los órganos de colaboración, consulta y cooperación que se establezcan y de que se establezcan mecanismos de suficiencia financiera.

Duodécimo.- Ya el expediente en el Consejo de Estado, solicitó audiencia la Unión Española de Entidades Aseguradoras y Reaseguradoras (UNESPA); concedido un plazo al efecto, presentado escrito el 2 de marzo de 2006, en el que manifestaba su parecer de que el texto sometido a dictamen es ajustado a derecho.

En tal estado el expediente, el Consejo de Estado emite el presente dictamen.

I. Objeto de la consulta y procedimiento

La consulta tiene por objeto un "Anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia" (en adelante, el Anteproyecto), y se solicita al amparo de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, que permite la consulta al Consejo de Estado "en cualquier asunto en que, sin ser obligatoria la consulta, el Presidente del Gobierno o cualquier Ministro lo estime conveniente".

En el expediente remitido al Consejo de Estado obra una versión del texto que se somete a consulta: cabe recordar en este punto, como en distintas ocasiones se ha hecho, la conveniencia de que se incorporen al expediente las sucesivas versiones del texto normativo en proceso de elaboración, por su utilidad para entender el sentido del texto último y, en su caso, para corregir las discordancias internas que se hayan podido ir sedimentando en el curso de ese proceso de elaboración. Ello es especialmente predicable en el presente caso, en el que el texto de algunos artículos parece explicarse por razón de versiones o concepciones anteriores, distintas de la ahora sometida a consulta, pero cuya ausencia en el expediente dificulta las observaciones o sugerencias que puedan realizarse para tratar de mejorar el texto final.

Se acompañan al texto memorias justificativa, económica e informe de impacto por razón de género: son claramente expresivas de la necesidad y oportunidad de la norma, e ilustrativas sobre algunos de los aspectos fundamentales del texto normativo en proceso de elaboración: se ha evitado así la técnica más o menos mecánica -todavía no infrecuente- que se limita a una exposición del contenido del texto proyectado. En este sentido merecen una valoración positiva, si bien se echa en falta que, junto a los aspectos más generales de la regulación proyectada se incluya una explicación más concreta de las razones que abonan el texto finalmente adoptado, al menos en sus principales previsiones, lo que hubiera contribuido a aclarar la estructura del sistema que pretende conseguirse. Como se verá -y posiblemente como consecuencia de distintas fases de elaboración- dicha estructura no siempre es clara, y la memoria justificativa hubiera podido ser especialmente útil para aclarar el sentido del texto en distintos preceptos.

También se acompañan un informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y un dictamen del Consejo Económico y Social, además del "Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia" (antecedente sexto).

A partir de ahí, aunque consta que se ha informado a la Conferencia Sectorial, al Consejo Estatal de las Personas Mayores, al Consejo Nacional de la Discapacidad, al Consejo Estatal de Organizaciones No Gubernamentales de Acción Social, a la Federación Española de Municipios y Provincias, y que se han celebrado reuniones entre los Directores Generales de las Comunidades y Ciudades Autónomas y del Estado, el único reflejo que de todo ello hay en el expediente son actas, certificados, oficios, memorandos y poco más. La relevante intervención que todos estos órganos y entidades habrían de tener en la elaboración de un proyecto normativo del alcance y significación del sometido a consulta hacen apremiante la necesidad de reconducir la forma de participación de aquellos en los proyectos normativos que les afectan o en los que pueden realizar relevantes aportaciones. No se trata simplemente de informarles acerca de su contenido, de forma más o menos extensa -y de hacerlo constar en el expediente- sino de recabar los correspondientes informes o escritos de observaciones y sugerencias, de forma que las distintas contribuciones de todos esos órganos y entidades, cada una desde su correspondiente posición y perspectiva, contribuyan a mejorar el texto, de forma que el que se apruebe finalmente en el Consejo de Ministros para su elevación a las Cortes Generales sea un texto acabado, coherente y que haya tomado en consideración las aportaciones formuladas desde distintos ámbitos y perspectivas.

II. Competencia

A. Objeto de la norma

El Anteproyecto sometido a consulta tiene por objeto, según reza su título, la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia. Con ella, se trata de dar respuesta a la creciente necesidad de mecanismos que den cobertura a situaciones de dependencia, cuyas dificultades se ven incrementadas no solo por razones demográficas -en particular, el "envejecimiento del envejecimiento"-, sino también por otras de carácter sociológico -como los cambios habidos en el modelo de familia y la progresiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo-, lo que generaliza una situación de desprotección no solo en el ejercicio de sus derechos, sino en el desarrollo de las actividades más

esenciales de la vida diaria por parte de personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, y cuyo apoyo fundamental se ha venido prestando, hasta ahora, a través de la familia.

Como señala la exposición de motivos, la Ley proyectada se inscribe en el modelo de Estado social que consagra la Constitución Española, y entronca con la especial protección que sus artículos 49 y 50 prevén para los discapacitados y las personas mayores, tratando de garantizar las condiciones básicas y el contenido común de unas prestaciones y servicios en todo el territorio nacional. El primero de dichos artículos establece que los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el Título I otorga a todos los ciudadanos: el segundo dispone que los poderes públicos, además de garantizar la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad (mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas), y con independencia de las obligaciones familiares, "promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio".

Para lograr su finalidad, la Ley proyectada configura un Sistema Nacional de Dependencia, que articula sobre una base de participación, cooperación y coordinación de las distintas Administraciones públicas, definiendo unos objetivos y un catálogo de servicios y prestaciones, las condiciones para el reconocimiento de las situaciones de dependencia y los derechos correspondientes, así como cuestiones instrumentales indispensables para su efectividad, en relación con los medios necesarios, aspectos organizativos y normas sobre infracciones y sanciones.

B. Diversidad de opciones

La Ley proyectada se ampara, según su disposición final séptima, en la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1.º de la Constitución.

En alguno de los informes recabados en la tramitación del expediente se alude a la preferencia manifestada en distintos ámbitos por una norma básica estatal inserta en el ámbito de protección de la Seguridad Social, indicándose que el Acuerdo suscrito por el Gobierno con los agentes sociales el 21 de diciembre de 2005 recogía la necesidad de que la Ley tuviera la condición de norma básica y de que ampliara la acción protectora de la Seguridad Social: sin la fuerza de una legislación básica, se dice, el Sistema Nacional que se construye adolece de nominalismo, dejándose la posibilidad, en la práctica, de 17 subsistemas distintos, uno por comunidad autónoma.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional ha confirmado la idea de que el sistema de Seguridad Social (artículo 41 de la Constitución), al configurarse como una "función de Estado", permite incluir en su ámbito no solo las prestaciones de carácter contributivo, sino también las no contributivas (lo que permitiría al Estado regular la atención a las situaciones de dependencia desde la cobertura del artículo 149.1.17.º); ello no impide, sin embargo, que las Comunidades Autónomas, habilitadas por otros títulos competenciales (singularmente, asistencia social), articulen apoyos complementarios para atender necesidades no cubiertas por aquel sistema: "No puede resultar extravagante desde la perspectiva del Estado Social de Derecho, consagrado en nuestra Constitución (art. 1.º CE) que se atiendan dichas necesidades, en aras del valor de la justicia al que se refiere este precepto constitucional, desde las diversas habilitaciones previstas" (STC 239/2002).

No terminan ahí las posibilidades de enfoque de la regulación que ahora se trata de introducir. El Libro Blanco sobre la "Atención a las personas en situación de dependencia en España" (en adelante, el Libro Blanco de la Dependencia), elaborado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, expone en su capítulo XI diversos modelos de protección existentes en Europa (y en otros países, como Estados Unidos y Australia, o Japón y Suiza), esbozando grandes modelos, como el de protección universal y financiación mediante impuestos (países nórdicos, Holanda), el modelo bismarckiano de protección a través del sistema de la Seguridad Social (Alemania, Austria), y el modelo asistencial, dirigido esencialmente a ciudadanos carentes de recursos (países del sur de Europa).

En cualquier caso, con independencia de que hubieran podido seguirse otras vías o modelos para abordar la promoción de la autonomía personal y la atención a las situaciones de dependencia, procede examinar aquí la opción concreta escogida por el autor de la iniciativa: y, a la vista de la jurisprudencia constitucional, entiende este órgano consultivo que el Estado tiene competencia para regular la materia objeto del Anteproyecto, sin perjuicio de las concretas observaciones que se harán después.

Por otro lado, 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. Ahora bien, una vez que se ha optado, en la actual iniciativa, por efectuar dicha regulación al margen del Sistema de la Seguridad Social y al amparo del artículo 149.1.1.º, la regulación del Sistema Nacional de Dependencia ha de tener una configuración acorde con la competencia que la Constitución atribuye al Estado en dicho apartado del artículo 149.1 de la Norma Fundamental.

C. El artículo 149.1.1.º de la Constitución

Como recordaba el Consejo de Estado en su reciente dictamen 1.579/2005, la jurisprudencia constitucional ha venido delimitando el sentido y alcance del artículo 149.1.1.º de la Constitución, señalando que dicho precepto, "más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione -mediante, precisamente, el establecimiento de unas "condiciones básicas" uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales" (STC 98/2004, f.j. 3 y STC 178/2004, f.j. 7).

Así, desde una perspectiva de delimitación negativa, ha manifestado que dicho precepto "no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad", de manera que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada de cada uno de aquellos derechos y deberes. En cuanto a su delimitación positiva, ha sentado que "las condiciones básicas hacen referencia al contenido primario (STC 144/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad".

También ha señalado que "dentro de esas "condiciones básicas" cabe entender incluido asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquellas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (...). Los deberes, requisitos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (...). los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho" (STC 61/1997 y 173/1998): en relación con este último aspecto, también afirmaba la STC 209/2000 la posibilidad de que, "junto a la normación como aspecto esencial del artículo 149.1.1.º C.E. las regulaciones estatales dictadas al amparo de este precepto" contengan una "dimensión institucional", cuando sea imprescindible para garantizar la eficacia del derecho o la igualdad de todos los españoles en su disfrute. En definitiva, según la doctrina constitucional, el artículo 149.1.1.º "constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante (...) que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico" (STC 61/1997, f.j. 7, y STC 188/2001, f.j. 12).

La regulación del Anteproyecto -al igual que el sometido a consulta en el dictamen 1.579/2005, antes citado- no pretende tanto configurar aquellas facultades, límites, deberes, prestaciones, premisas o presupuestos en relación con un concreto derecho o deber, cuanto en relación con el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales por parte de un sector de la población que tiene especiales dificultades para tal ejercicio e incluso, como se ha dicho, para el desarrollo de actividades básicas de la vida diaria.

En este sentido, ha señalado el Tribunal Constitucional que el artículo 149.1.1.º "sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa o indirecta e inmediata, con los derechos reconocidos por la Constitución" (STC 164/2001). Sin necesidad de entrar a analizar detenidamente el alcance de la expresión utilizada por el citado artículo 149.1.1.º, entiende el Consejo de Estado que dicho apartado ampara la regulación abordada por el Anteproyecto; su objeto constituye una regulación "transversal", acorde con las previsiones de los artículos 49 y 50 de la Constitución -en relación con los derechos que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos- y, más allá de eso, con la garantía de una posición mínima que asegure la dignidad humana (artículo 10) en situaciones de especial vulnerabilidad, entroncando también con la efectividad de la libertad, igualdad e integridad física y moral que la Constitución garantiza (artículos 9.2. 14 y 15). Junto a ello, cabría apelar, en el presente caso, a los derechos reconocidos en los Tratados y acuerdos internacionales ratificados por España, erigidos en canon de interpretación por el artículo 10 de la Constitución (así, cabría citar los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, expresamente mencionada en dicho artículo 10). En definitiva, se trata aquí de la regulación de las condiciones básicas que garanticen una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de quienes se encuentran en situación de dependencia, para el ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales, puesto que es, precisamente, el ejercicio efectivo de sus derechos y deberes lo que se ve obstaculizado por su situación de dependencia (el artículo 4 del Anteproyecto es especialmente ilustrativo del carácter transversal aludido).

En relación con ello, el Libro Blanco de la Dependencia pone de manifiesto, en su capítulo II, cómo nuestro ordenamiento ha recogido los nuevos enfoques y estrategias operadas en la manera de entender la discapacidad, a partir de la idea de que las desventajas que presenta una persona con discapacidad tienen su origen no solo en sus dificultades personales, sino también en las condiciones limitativas que en la propia sociedad se oponen a su plena participación y al ejercicio pleno de sus derechos. De este modo, para que la igualdad de las personas sea real y efectiva, y no meramente formal, se han de promover las condiciones que faciliten la plenitud de sus derechos. En esa misma línea, se subraya que las personas con dependencia funcional gozan jurídicamente de los mismos derechos, libertades y deberes civiles y políticos constitucionales que los demás ciudadanos (sin perjuicio de las limitaciones derivadas de sentencias de incapacitación). Sin embargo, en la práctica, la vulnerabilidad de su situación dificulta el ejercicio real de dichos derechos (como ponen de manifiesto diversos estudios e informes recogidos en el Libro Blanco aludido), por lo que este colectivo precisa de medidas protectoras específicas para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos y responsabilidades.

El establecimiento de un marco de igualdad, a través de la regulación de unas condiciones básicas que la garanticen, en relación el ejercicio, por estas personas, de sus derechos y deberes constitucionales, encuentra así cobertura en el artículo 149.1.1.º de la Constitución.

D. Articulación de competencia estatal y competencias autonómicas

Partiendo de la opción manifestada en el Anteproyecto, no ha de olvidarse que el Tribunal Constitucional ha trazado la distinción entre las "condiciones básicas" y las "normas básicas", pero en todo caso, "tanto las bases como las condiciones básicas ordenan y limitan el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas", por lo que tienen "carácter vinculante y limitativo de esas normas, con independencia de cuál sea su verdadero alcance" (STC 164/2001).

Ahora bien, la regulación amparada en el artículo 149.1.1.º no puede suponer una normación completa y acabada de los derechos y deberes, de forma que dicho precepto constitucional no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica. Como recuerda la STC 212/2005, debe distinguirse, de un lado, entre los elementos generales conformadores del derecho de que se trate, amparables en el artículo 149.1.1.º (alcanzables por las normas de rango legal y, cumpliendo determinadas exigencias, reglamentario) y, de otro, los criterios de la política sectorial correspondiente (en particular, en el presente caso, cabría mencionar los de asistencia social y servicios sociales). Así, la jurisprudencia constitucional exige que la regulación estatal de las condiciones básicas deje un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias sectoriales (lo que resulta facilitado por la naturaleza de la regulación de que aquí se trata).

La articulación entre uno y otro ámbitos competenciales trata de operarse, en la regulación proyectada, a través de mecanismos de cooperación y coordinación, lo que no resulta objetable y facilita el respeto, por parte del Anteproyecto, de las competencias autonómicas. Esos mecanismos de cooperación y coordinación en relación con actuaciones procedentes de las distintas Administraciones públicas, y orientadas a facilitar el disfrute efectivo, por las personas en situación de dependencia, de los derechos que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos, tienen especial sentido dados los llamamientos que a todos los poderes públicos se hacen desde los artículos 49 y 50 de la Constitución.

A partir de todo ello, la norma proyectada debe ser suficientemente clara sobre cuál sea el alcance de las condiciones básicas (ese contenido primario de facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos) cuya regulación -"por entero y en exclusiva"- corresponde al Estado, y desde donde entra en juego la libertad de las Comunidades Autónomas para completar el diseño y articular las divergencias autonómicas que el artículo 149.1.1.º no prohíbe.

En este punto, el texto del Anteproyecto requiere una revisión por la falta de claridad que su actual redacción proyecta. De un lado, parece configurar un primer nivel de aquel contenido primario cuya regulación, aunque apoyada en mecanismos de coordinación y cooperación -fundamentalmente, a través del Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia-, se atribuye al Estado, que también asume su financiación íntegra. En el otro extremo, se prevén "ampliaciones", extensiones o desarrollos cuya iniciativa corresponde a las Comunidades Autónomas, y con cargo a sus presupuestos. Pero existe una franja intermedia, cuya articulación se prevé a través de convenios entre el Estado y cada una de las Comunidades Autónomas, cuyo posible alcance no siempre queda suficientemente delimitado, ni en cuanto a las prestaciones ni en lo relativo a su financiación.

La existencia de esa zona intermedia no parece, en sí misma, objetable, en la medida en que el Estado puede definir unas condiciones básicas perfilando un nivel en el que se definen "facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos" y, por encima de ese nivel, un ámbito en que las "condiciones básicas" se limiten, por ejemplo, a "ciertas premisas o presupuestos previos", articulando, por decirlo así, una zona de transición entre lo que es común en todo el territorio nacional y el ámbito de las diferencias derivadas de la exclusiva iniciativa autonómica. Lo que en todo caso resulta necesario es que el alcance de las condiciones básicas quede suficientemente perfilado en la Ley, evitando la confusión que una redacción oscura puede generar.

E. Invocación expresa de títulos competenciales

Un último apunte se hace necesario en relación con las cuestiones competenciales que se han suscitado en la tramitación del expediente. En alguno de los informes se critica que la disposición final séptima del Anteproyecto, al explicitar su fundamento constitucional, haga referencia, de forma exclusiva, al artículo 149.1.1.º de la Constitución; y ello, a pesar de que

en la memoria que se acompaña al Anteproyecto se hace referencia explícita a más títulos competenciales (a los que, incluso, cabría añadir otros que no se mencionan: a. e., el previsto en el artículo 149.1.18.º), pero la memoria subraya e insiste en que la norma "se dicta, básicamente, al amparo de la competencia del artículo 149.1.1.º".

En relación con ello, cabe señalar que el Tribunal Constitucional ha distinguido con claridad "entre el deber estatal de identificar formal y expresamente sus normas básicas (...) y la inexistente obligación del legislador de invocar expresamente el título competencial que ampara sus leyes" (así, la STC 233/1999 o la STC 164/2001, referida esta al 149.1.1º, aunque no exigía el caso "que este Tribunal enjuicie ahora si la obligación de identificación expresa de las normas básicas es o no extensible a las normas de "condiciones básicas", cuya distinción respecto de las "normas básicas" ha quedado trazada).

Dado que tanto las bases como las condiciones básicas ordenan y limitan el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, por lo que tienen "carácter vinculante y limitativo" para ellas, la mención del artículo 149.1.1.º como fundamento de la regulación proyectada expresa con suficiente claridad la vocación o pretensión que, respecto de las competencias autonómicas, se le atribuye: sin perjuicio de que, si en algún caso se considera dudoso que el artículo 149.1.1.º pudiera ser cobertura suficiente para un concreto precepto, y este pudiera encontrar amparo en otro título competencial, pueda ser conveniente que se explicitase ese otro título competencial, a fin de lograr una mayor seguridad jurídica y evitar controversias innecesarias.

III. Disposiciones generales

A. Definiciones

El artículo 1 del Anteproyecto define su objeto por referencia a "las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia", aludiendo después a la garantía de "un contenido básico común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional". Dado el amparo constitucional de la norma -artículo 149.1.1º- y aunque lo fundamental es la regulación posterior y no la definición liminar de su objeto, debe cuidarse especialmente esta última evitando que pueda suscitar dudas en relación con la competencia invocada en la disposición final séptima del Anteproyecto.

El artículo 2 recoge una serie de definiciones que servirán, después, para la configuración de las prestaciones y otros elementos regulados en la Ley proyectada o remitidos a normas ulteriores. En distintos informes incorporados al expediente se llama la atención sobre tales definiciones; en ocasiones, se trata de cuestiones menores (por ejemplo, la expresión "vivir al día" del apartado 1, que parece remitir a una idea distinta de la pretendida); en otros casos, puede generar dudas sobre algo tan relevante como el ámbito subjetivo a que se refiere la norma (por ejemplo, en el apartado 2, a partir de la diferencia entre enfermedades mentales y la pérdida de autonomía física, intelectual o sensorial); a veces puede suscitar confusión a la hora de integrar los conceptos con otros artículos de la Ley, lo que aconsejaría una mayor precisión, si no al definir los conceptos generales en el artículo 2, sí al utilizarlos posteriormente estableciendo consecuencias jurídicas que podrían variar en función del sentido que se les dé (así, en el apartado 3, al perfilar las actividades de la vida diaria, sin distinguir entre las actividades básicas y las instrumentales; o en el 4, al dejar abierto el concepto de "personas de la familia o de su entorno"; se volverá oportunamente sobre ellos al examinar los artículos en que dichos conceptos son utilizados); en otros casos, en fin, sería conveniente reconsiderar la redacción, al no ser perceptible si el tenor proyectado se orienta, indirectamente, a una finalidad concreta (así, en el apartado 5, que refiere los cuidados profesionales a los prestados por una "institución pública o entidad, con y sin ánimo de lucro"; parece que han de quedar incluidas tanto las instituciones públicas como las privadas; también plantea dudas la exclusión de personas físicas, en particular si se ponen en relación los apartados 4 y 5).

En definitiva, no siempre resulta necesario que se incluyan, en un artículo ad hoc, las definiciones de los principales conceptos utilizados por una ley; a veces resulta preferible que un concepto se defina en el artículo concreto en el que se atribuye una consecuencia jurídica en relación con ese concepto (sin perjuicio de que pueda ser utilizado en relación con otros preceptos, de acuerdo con los criterios interpretativos habituales). Ahora bien, si se opta por un artículo que, con carácter general, defina algunos de tales conceptos, ha de buscarse la mayor precisión y claridad, y tenerse en cuenta que la definición ha de ser aplicable en todos los casos en que el articulado de la Ley utiliza el concepto respectivo.

B. Derechos y obligaciones

El artículo 4, al recoger los derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia, pone de manifiesto el carácter transversal de la Ley, en cuanto orientada a facilitar el disfrute efectivo, por las personas en situación de dependencia, de los derechos que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos.

De acuerdo con ello, cuando su apartado 2 dispone que las personas en situación de dependencia "disfrutarán de todos los derechos establecidos en la legislación vigente", no ha de entenderse como una extralimitación de la norma -proyectándose más allá de los derechos constitucionales-, sino, de acuerdo con lo que se apuntó, como una previsión orientada a garantizar la igualdad de todos ante la ley, evitando cualquier discriminación que pudiera derivar de aquella situación de dependencia (artículo 14 de la Constitución).

Incorpora a continuación, el apartado 2, una relación de derechos que se consideran de "especial protección". Ese "listado" sugiere una separación o distinción entre los derechos de las personas en situación de dependencia y los del resto de los ciudadanos, sin que esa "especial protección" tenga una traducción específica en el Anteproyecto (más allá del paralelismo con el "en especial" del artículo 41.a). Esa distinción carece, así, de justificación, por lo que debe suprimirse el listado de referencia, lo que no impide que se incluya una declaración genérica. Frente a la redacción actual, parece más adecuado que en este artículo de la Ley proyectada se especifiquen los derechos que derivan de la regulación que se introduce o los que se reconocen en relación con su aplicación (como, en buena lógica, se hace con las obligaciones, en el apartado 4).

En cualquier caso, la concreta redacción dada a alguno de los apartados del artículo 4.2 del Anteproyecto (de los que se predica la especial protección), suscitara problemas en su aplicación práctica como consecuencia de las limitaciones inherentes a la discapacidad que esté en la base de su situación de dependencia (a título de ejemplo, cabe apuntar que el apartado h) confiere especial protección al "ejercicio pleno de sus derechos patrimoniales", lo que podría suscitar problemas en casos de discapacidad intelectual o enfermedad mental; los ejemplos podrían extenderse en relación con otros apartados). Ello llevaría a proponer la inclusión de un inciso, que podría situarse al final del apartado 3, en el que se aluda a las posibles limitaciones en su ejercicio que pudieran derivar de su situación de discapacidad, preferiblemente en negativo: por ejemplo, "sin más limitaciones en su ejercicio que las directamente derivadas de la discapacidad que determina su situación de dependencia".

Por otra parte, en el apartado 4 del mismo artículo 4 se establece la obligación de las personas en situación de dependencia y, en su caso, familiares o centros de asistencia, de "suministrar toda la información y datos que les sean requeridos por las Administraciones competentes, para la valoración de su grado y nivel de dependencia". Resulta preferible configurar esa conducta como una carga (para acceder a las prestaciones contempladas en la Ley) que como una obligación: no se olvide que la información relativa a su situación de dependencia incluirá, en particular, datos de los considerados como especialmente protegidos por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal; y también en este punto debe protegerse la mayor libertad de los afectados.

En cuanto a los titulares de derechos, ha suscitado muchas dudas entre los órganos y entidades preinformantes, cuando no abiertas críticas, la exclusión de los menores de 3 años. No puede ignorarse que, en caso de no exigirse el requisito de la edad (3 o más años de edad), todos los niños por debajo de esa edad se podrían configurar como potenciales titulares de los derechos previstos en la Ley proyectada, dada su escasa o nula autonomía y su evidente situación de dependencia.

Sin embargo, y al margen de que la situación no cambia de forma radical una vez rebasada dicha edad, podría buscarse una fórmula para lograr que los menores de 3 años (o de la edad que se estime oportuna), que tuvieran una situación especial de dependencia originada por una enfermedad o discapacidad específica e independiente de su corta edad, y cuya atención requiriera unos servicios especializados, más allá de los propios de cualquier menor de 3 años, pudieran beneficiarse de algunas de las prestaciones contempladas en la Ley. Una posible fórmula consistiría en eliminar el requisito del artículo 5.1.b), y añadir un apartado 4 para regular la situación de los menores (a partir de la edad que se considere oportuna) cuya especial situación de dependencia, vinculada a causas independientes de su edad, pueda requerir prestaciones especiales como las contempladas en la Ley: cabe recordar, en este punto, que el Libro Blanco de la Dependencia subraya, en su capítulo IV, la importancia de la "atención temprana" para los niños con deficiencias o limitaciones graves, de 0 a 6 años, así como de sus familias.

IV. El Sistema Nacional de Dependencia

A. Configuración general del Sistema

1. El Sistema Nacional de Dependencia se configura, en el artículo 6, con la finalidad principal de garantizar las condiciones básicas y el contenido común a que se refiere la Ley proyectada. En su apartado 1 se sugiere una revisión del texto, descargándolo en beneficio de una mayor claridad y precisión; una posible redacción sería la siguiente: "El Sistema Nacional de Dependencia tiene por finalidad la garantía de las condiciones básicas y el contenido común a que se refiere la presente 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".

Para la articulación del Sistema se regulan, en el Capítulo I del Título I, la coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, la participación de estas y de las entidades locales, y el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, como instrumento de cooperación. Posiblemente, la estructura del sistema ganaría en claridad con una reordenación del articulado que, yendo de lo más general a lo más particular, regulara, en primer término el Consejo Territorial (actuales apartados 1 y 2 del artículo 7 y artículo 10); a continuación, los convenios entre Estado y Comunidades Autónomas (apartados 2 y 3 del artículo 7); en tercer lugar, la participación de las Comunidades Autónomas (artículo 8); y, por último, la de las entidades locales (artículo 9). En cualquier caso, se hace necesario tener en cuenta, también, a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; observación esta que se formula ahora con carácter general, pero que sería extensible a otros artículos, por lo que debe hacerse una revisión del texto a fin de incluir, cuando proceda, la oportuna mención de las Ciudades Autónomas.

De todos modos, las dudas que suscita la actual configuración del sistema no derivan únicamente del orden seguido en el articulado, sino también de los términos en que se regula. El punto de partida es la previsión de que el Estado y las Comunidades Autónomas acuerden, en el seno del Consejo Territorial, un Plan de Acción Integral, que se desarrollará mediante los correspondientes convenios "entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas".

A partir de ahí, aparecen dudas y contradicciones internas en el texto de la Ley, quizá derivadas de los términos utilizados, en particular, por los artículos 7.3, 10, 13.3, 14, 31 y disposición adicional primera, en relación con otros del Anteproyecto. Así, el artículo 7.3 prescribe que aquellos convenios "establecerán los objetivos, medios y recursos, así como la intensidad de las prestaciones"; además de la financiación que corresponde a cada una de las Administraciones. Sin embargo, el artículo 10.2.b) incluye, entre las funciones del Consejo Territorial, la de acordar la intensidad de protección de los servicios, de acuerdo con el artículo 13.3. Este último artículo, por su parte, habla de "intensidad básica" acordada por el Consejo Territorial (para su aprobación por el Gobierno), pero también de financiación de acuerdo con los convenios a que se refiere el artículo 7.3, mientras que el artículo 14 se refiere a la determinación por el Gobierno de las prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado, señalando que ese nivel de prestaciones "correrá a cuenta de la Administración General del Estado".

Si se entra a analizar las derivaciones de tales prescripciones a partir del contenido de otros artículos del Anteproyecto, el Consejo de Estado quiere subrayar la observación de carácter general formulada por el Consejo Económico y Social, en relación con la especial importancia de que la redacción del Anteproyecto sea precisa a la hora de perfilar el "contenido básico común de derechos", las "prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado", y los conceptos de "intensidad básica" o "intensidades", entre otros.

Resulta, en definitiva, que existen contradicciones o desajustes entre diversos artículos del Anteproyecto, de forma que, en función de que se haga primar el contenido de unos u otros, y el sentido o alcance que se les atribuya, se podrían sustentar distintas interpretaciones acerca de la estructura sobre la que se asienta el sistema diseñado por el Anteproyecto.

2. En principio, pueden percibirse, en el Anteproyecto, tres niveles diferentes: a) un contenido mínimo común garantizado por la Administración General del Estado, acordado en el seno del Consejo Territorial, aprobado por el Gobierno mediante Real Decreto, y financiado por el Estado (una especie de "mínimo de mínimos"); b) una intensidad o nivel superior de prestaciones derivada de los convenios bilaterales suscritos en el marco del Plan de Acción Integral y cofinanciada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de conformidad con tales convenios; c) un nivel adicional de mejora, a iniciativa y cargo de las Comunidades Autónomas.

Este entendimiento parece el más coherente con la concepción global del Anteproyecto y con el título competencial invocado para su cobertura. Si el sistema que se pretende configurar responde, en efecto, a ese triple nivel que se ha esbozado, convendría introducir algunos cambios en la redacción de diversos preceptos, empezando por el artículo 7.3; el contenido de los convenios a que él se refiere podría definirse por referencia a los "objetivos, medios y recursos, así como la intensidad de las prestaciones aplicable en la respectiva Comunidad Autónoma (...)". Por su parte, el artículo 10.2.b) podría expresarse en los siguientes términos: "Acordar la intensidad mínima de protección de los servicios previstos en el Catálogo, de acuerdo con el artículo 13.3"; paralelamente, en el apartado 10.2.c), también debería hablarse de "condiciones y cuantía mínima de las prestaciones económicas previstas en la disposición adicional primera"; esta disposición adicional se refiere a la cuantía de "las prestaciones económicas reguladas en los artículos 16, 17 y 18", acordada por el Consejo Territorial para su aprobación posterior por el Gobierno mediante real decreto, sin aludir a su carácter "mínimo"; pero parece coherente atribuirle tal condición, teniendo en cuenta que son los convenios los que determinan las intensidades (de las prestaciones) aplicables en cada Comunidad Autónoma. Además, no parece que aquellas cuantías deban tener otro sentido que el de mínimas (salvo que se trate de impedir divergencias autonómicas mediante prestaciones adicionales, en relación con unas prestaciones que se regulan por el Estado sobre la base del artículo 149.1.1.º, lo que no parece sintonizar con la invocación de ese título competencial). El adjetivo "mínimo" se prefiere al de "básica" para evitar equívocos (desde la perspectiva competencial), adjetivo que también podría utilizarse en el citado artículo 13.3 (en lugar de "básicas").

También podría incluirse una referencia a ese carácter mínimo en el artículo 14 (aunque, en este caso, su contenido parece suficientemente explícito al respecto) y quizá mencionar la propuesta del Consejo Territorial, para engarzar ese artículo 14 con lo dispuesto en el 10 del Anteproyecto. En fin, debería incluirse alguna previsión (probablemente, en el artículo 14) a fin de dejar claro que las prestaciones mínimas -o intensidades mínimas de los servicios-, garantizadas por el Estado, serán aplicables en todo el territorio nacional, incluso en defecto de

convenio bilateral entre el Estado y alguna de las Comunidades Autónomas; así, el defecto de convenio tendría, para la Comunidad Autónoma respectiva, el efecto de privarle de participación en el establecimiento de objetivos, medios y recursos y, en definitiva, de los términos de la aplicación concreta de las prestaciones en su territorio (y también, eventualmente, de una financiación adicional); desde el punto de vista estatal, supondría que la igualdad de todos los ciudadanos quedaría limitada, en ese territorio, al mínimo garantizado por el propio Estado con financiación propia (a ese "mínimo de mínimos" a que se aludía antes).

Tal y como más arriba se apuntó, conviene señalar que el hecho de que la estructura esbozada en los párrafos anteriores solo suponga una estricta igualdad en el contenido mínimo común (a), no implica, por sí, que las determinaciones de la Ley proyectada, en cuanto amparada en el artículo 149.1.1.º de la Constitución, deba limitarse a ese contenido mínimo común. En efecto, en la medida en que la igualdad a que se refiere el citado artículo 149.1.1.º no puede considerarse como radical uniformidad o igualdad formal absoluta (STC 164/2001, entre muchas otras), ese artículo 149.1.1.º puede prever dos niveles distintos, reservándose la financiación de las prestaciones básicas del primero de ellos, y estableciendo el marco regulatorio para el segundo círculo, en el que podrían surgir ya algunas divergencias autonómicas, aunque en el marco igualitario propiciado por el Plan de Acción Integral acordado en el seno del Consejo Territorial, y con una financiación compartida por el Estado y la Comunidad Autónoma respectiva. El tercer nivel sería el marco de actuación exclusivo de cada Comunidad Autónoma, en el que las divergencias podrían apartarse, incluso, del marco de las condiciones básicas reguladas en la Ley proyectada.

3. Ciertamente, caben otras interpretaciones acerca del diseño pretendido por el Anteproyecto, dadas las dudas que suscita la redacción que, en su versión actual, presentan distintos artículos. Pero esas otras interpretaciones plantean algunos problemas de mayor calado y la anteriormente expuesta parece la más coherente con la concepción global del Anteproyecto.

Así -en una línea hermenéutica distinta-, podría entenderse que lo que acuerda el Consejo Territorial es, directamente, la intensidad "básica" aplicable en todas las Comunidades Autónomas, con una financiación compartida de acuerdo con lo previsto en los convenios celebrados por cada una de ellas. En tal caso, aunque el artículo 13.3 podría mantenerse en sus actuales términos, sería necesario aclarar ese extremo en el artículo 10.2.b) (en relación con las competencias atribuidas al Consejo Territorial), y modificar el artículo 7.3, puesto que este último señala que los convenios "establecerán (...) la intensidad de las prestaciones"; habría de entenderse en tal caso, como señala el Consejo Económico y Social, que lo que desarrolle cada convenio no debe adelantarse en la determinación de la intensidad general garantizada (que sería la acordada por el Consejo Territorial), sino en el significado concreto de la aplicación de dicha intensidad a las peculiaridades de cada territorio en términos de población, dispersión o nivel de equipamientos (pero, en todo caso, habrían de alterarse los términos del actual artículo 7.3, que no dice eso).

Ello plantearía, no obstante, otras cuestiones: entre ellas, tendría especial importancia la de qué sucedería si no se alcanzara un acuerdo entre el Estado y una Comunidad Autónoma (piénsese en el caso de que una de ellas se hubiera opuesto al acuerdo alcanzado en el seno del Consejo Territorial en un extremo concreto): se habría fijado una intensidad básica por el Consejo Territorial, aprobada después por el Gobierno mediante real decreto, pero no existiría el convenio bilateral necesario para su financiación. En tal caso, quedarían sin garantizar las condiciones básicas de las prestaciones a cuya regulación se orienta el Anteproyecto: habría que pensar en la posibilidad de que el Estado subviniere a sufragar el coste total de aquella intensidad básica en la Comunidad Autónoma "disidente" o bien en que esta lo asumiera en su integridad (lo que, más allá de otras dudas que pudieran plantearse, carece de previsión alguna en el Anteproyecto); lo que no parece aceptable es la posibilidad de que se llegara a un acuerdo bilateral, al margen del Plan de Acción Integral acordado por el Consejo Territorial y, por tanto, al margen del sistema diseñado en la Ley, en perjuicio del régimen de "condiciones básicas" que se pretende establecer. En última instancia, ello podría abocar, en la práctica, a que la efectividad de las condiciones básicas quedaran supeditadas a que existiera una postura unánime, en el seno del Consejo Territorial, en relación con aquellas cuestiones que cada Comunidad Autónoma considerase de especial importancia. En definitiva, la eficacia de las condiciones básicas fijadas por el Estado quedaría supeditada a la voluntad política de celebrar los convenios. Otras interpretaciones -o modulaciones- de la expuesta en primer lugar -podrían partir de un distinto alcance, para las prestaciones económicas de un lado y para los servicios de atención de otro, de lo garantizado por el Estado y lo que queda a disposición del convenio; en realidad, a ello parece oponerse el hecho de que el artículo 7.3 remita al artículo 12 unido al hecho de que este incluye todas las prestaciones contempladas en la Ley; tampoco parece conforme con lo dispuesto en otros artículos (por ejemplo, en el artículo 16); en todo caso, sería necesario que quedara explícito el alcance de la diferente solución articulada para unas y otras prestaciones (aparte de las dudas que se podrían suscitar acerca de la posibilidad o no de que las Comunidades Autónomas complementaran las cuantías fijadas por el Estado, dado el título competencial en que se ampara la regulación proyectada).

Lo que resulta ineludible, a la vista de todo lo anterior, es una clarificación del régimen pretendido, con una mejor articulación de las previsiones incluidas en los distintos artículos aludidos -y, en realidad, a lo largo de todo el articulado-, evitando las contradicciones que ahora se pueden apreciar (en función de la interpretación que se siga) y, sobre todo, perfilando con claridad los distintos conceptos empleados en relación con el alcance de las competencias del Estado, de un lado (y, en particular, del Consejo Territorial y del Gobierno) y de las Comunidades Autónomas por otro, especificando el alcance de las cuestiones que quedan a disposición de lo que se acuerde en los convenios bilaterales entre el Estado y cada Comunidad Autónoma.

B. Prestaciones y servicios del sistema: cuestiones generales

1. El artículo 12 establece algunas prescripciones de carácter general en relación con las prestaciones del sistema: en sus seis apartados son perceptibles tres órdenes de cuestiones diferentes.

En el apartado 1, relativo a la naturaleza y destino de las prestaciones, parece que bastaría distinguir entre servicios y prestaciones económicas, puesto que las "ayudas a la financiación de necesidades específicas" no dejan de ser prestaciones económicas y su denominación concreta no se corresponde con la de ninguna de las que se recogen en los distintos artículos que, después, regulan cada una de aquellas prestaciones económicas.

Ahora bien, la referencia expresa a esas "ayudas a la financiación de necesidades específicas" sugiere la previsión, en una versión -o concepción- anterior del Anteproyecto, de unas prestaciones distintas de las que se incluyen en el articulado del texto sometido a consulta; incluso, podría tratarse de las ayudas previstas ahora en la disposición adicional tercera de la Ley. Se trata de una cuestión sobre la que se volverá a examinar dicha disposición adicional, pero pueden subrayarse desde ahora los efectos positivos que la inclusión en el articulado de unas prestaciones tales podría tener para las personas cuya autonomía y mayor atención trata de potenciar el Anteproyecto.

Seguendo con el artículo 12, los apartados 2, 3 y 4 se refieren a la prioridad "objetiva" de las prestaciones: los dos párrafos del apartado 2 y el apartado 3 parecen configurar una especie de jerarquía entre las prestaciones; entre las tres categorías que se contemplan, dejando al margen de tal jerarquía la prestación económica de asistencia personalizada prevista en el artículo 18 (apartado 4). En cuanto a las otras tres, se da prioridad a los servicios clasificados de atención y cuidado; en su defecto (de no ser posible la atención mediante estos servicios), se prevé el reconocimiento de una prestación económica vinculada; y solo "excepcionalmente" se admite la percepción de una prestación económica para ser atendido por cuidadores familiares.

En relación con ello, cabe sugerir la inclusión de la "teleasistencia" (artículo 13.1) entre las prioritarias: ninguna mención se hace de ella, y cuando sea suficiente puede resultar la más adecuada tanto desde la perspectiva del destinatario como desde la eficiencia del sistema.

Por otra parte, se sugiere una reconsideración del carácter excepcional atribuido a la prestación económica para ser atendido por cuidadores familiares, tal y como se ha propuesto en alguno de los informes obrantes en el expediente. No puede desconocerse que es, como reconoce la memoria que se acompaña al Anteproyecto y su exposición de motivos, el sistema más generalizado hasta ahora, que es más adecuado que otras prestaciones al objetivo de mantenimiento del medio habitual -en términos no solo materiales sino humanos- (artículo 11.a) y más acorde también con el principio recogido en el artículo 3.f), en relación con la permanencia de las personas en situación de dependencia en el entorno en el que desarrollan su vida: parece que los cambios que en este punto se produzcan no deben ser drásticos, sino progresivos, teniendo en cuenta también los medios y recursos, materiales y profesionales, con que, sobre todo al principio de su andadura, puede contar el sistema. Aunque no se ignora que podría ser una fuente de abusos -lo que debería ser corregido por otras vías-, y que la nueva norma trata de descargar a las familias, y en particular a la mujer, facilitando su acceso al mercado de trabajo, habrían de tenerse en cuenta, también, las preferencias que se manifiestan dentro de ese entorno familiar (piénsese que, en muchos casos, la edad de los afectados puede inclinar tales preferencias a favor de esta prestación).

Por todo ello, se sugiere una reconsideración de aquel carácter excepcional que se recoge no solo en el artículo 12.3, sino también en el 17.1 del Anteproyecto.

Por último, los apartados 5 y 6 -del mismo artículo 12- regulan la prioridad "subjetiva" en el acceso a las prestaciones, lo que se hace gravitar sobre el grado de dependencia y la capacidad económica del solicitante. El último inciso del apartado 6 suscita dudas en su actual redacción, por lo que se sugiere su reconsideración: no parece que la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta hayan de tenerse en cuenta "en la consideración del patrimonio" sino en relación con la capacidad económica o, más correctamente, con las necesidades económicas del solicitante. Por otra parte, estos últimos apartados del artículo 12 son expresivos de la posible dualidad de situaciones, entre solicitante y beneficiario, a la que debe prestarse especial atención, no solo en el articulado de la Ley, sino también con vistas a su ulterior desarrollo reglamentario.

2. El artículo 13 establece el "Catálogo de servicios", clasificándolos en función de su finalidad. Lo que suscita más dudas en este artículo es, como ya se adelantó, el apartado 3: en él se prevé que el Consejo Territorial "acordará la intensidad básica de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo, y la compatibilidad o incompatibilidad entre los mismos, para su aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto"; y se añade, en el mismo párrafo, que estos servicios se financiarán de acuerdo con los convenios a que se refiere el artículo 7.3. Ya en párrafo aparte, se prevé la posibilidad de que estas intensidades sean ampliadas por las Administraciones autonómicas y locales, por propia iniciativa y con cargo a sus presupuestos.

De acuerdo con el esquema que parece subyacer al sistema diseñado en el Anteproyecto y al que antes se aludió (aunque, como también se apuntó, no está claro en sus actuales términos, al presentar contradicciones internas que remiten a interpretaciones diferentes), convendría realizar unos ajustes en ese apartado 3 del artículo 13, a fin de que quede clara la estructura de las prestaciones en función de las competencias en juego. De un lado, ya se indicó la preferencia por calificar como "mínima" la intensidad de protección de cada uno de los servicios que debe acordar el Consejo Territorial, para su aprobación por el Gobierno mediante real decreto; además, debería quedar claro que el acuerdo del Consejo Territorial es una propuesta, destinada a su aprobación por el Gobierno, pero sin el carácter vinculante que podría deducirse de su actual redacción. De otro lado, no es incorrecto establecer que estos servicios se financiarán de acuerdo con los convenios a que se refiere el artículo 7.3; pero genera confusión incluirlo a continuación en el mismo párrafo, puesto que esa intensidad mínima ("básica") habría de ser financiada por el Estado (garantizándola, aun en defecto de convenio), mientras que los convenios recogerán una financiación que, extendiéndose más allá de esos mínimos, será compartida por Estado y Comunidades Autónomas (artículo 7.3 en relación con el 31 del Anteproyecto).

3. El artículo 14 dispone que el Gobierno determinará reglamentariamente las prestaciones y servicios garantizados por la Administración del Estado, de que se debe disponer en todas las Comunidades Autónomas (en función del número de personas dependientes y de su grado y nivel de dependencia). La financiación de este nivel de prestaciones, se añade, correrá a cuenta de la Administración General del Estado.

Llama la atención el hecho de que, en este precepto, no se hable de intensidades. Si se parte del triple nivel de protección (mínimo, fijado y financiado por el Estado; el acordado y cofinanciado por Estado y cada Comunidad Autónoma; y el adicional, a iniciativa y cargo de cada Comunidad Autónoma), sería conveniente aludir en este artículo, no solo a las prestaciones y servicios, sino también a la intensidad (o cuantía) mínima garantizada por la Administración General del Estado.

4. El epígrafe que encabeza el artículo 15 se refiere a una "red de servicios" que más bien puede identificarse como "red de centros y servicios". En el apartado 1 se mencionan los "centros de referencia estatal", concepto que no se perfila en el Anteproyecto y cuya posición en el sistema debe quedar esclarecida. También conviene aclarar la posición que en el mismo corresponde a los centros y servicios privados no concertados (para los que el apartado 3 de este artículo exige acreditación de la Comunidad Autónoma correspondiente).

C. Las concretas prestaciones y servicios

1. Prestaciones económicas

Los artículos 16 a 23 del Anteproyecto regulan las diferentes prestaciones del sistema. Parece que lo lógico es que las prestaciones económicas (artículos 16, 17 y 18) integren una sección independiente (que sería la 2.ª, pasando las actuales 2.ª y 3.ª a ser 3.ª y 4.ª, respectivamente), al igual que ocurre con los servicios de promoción de la autonomía personal (actual Sección 2.ª) y con los servicios de atención y cuidado (actual Sección 3.ª).

a) El artículo 16 contempla, en concreto, la prestación económica vinculada al servicio. Su apartado 2 dispone que esta prestación se reconocerá "en los términos que se establezca reglamentariamente (...), de acuerdo con lo previsto en el convenio celebrado entre la Administración General del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma". Ahora bien, el artículo 10.1.c) atribuye al Consejo Territorial la función de acordar "las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas en la Disposición adicional primera"; y esta última dispone que la "cuantía de las prestaciones económicas reguladas en los artículos 16, 17 y 18 de esta Ley se acordará por el Consejo Territorial del Sistema Nacional de Dependencia, para su aprobación posterior por el Gobierno mediante Real Decreto".

Surgen así dudas interpretativas análogas a las ya planteadas más arriba sobre el alcance respectivo de los acuerdos del Consejo Territorial (y lo aprobado en consecuencia por el Gobierno) y los convenios bilaterales del Estado con cada Comunidad Autónoma.

Si se entiende que lo que se acuerda por el Consejo Territorial (y lo que aprueba el Gobierno) es la cuantía "mínima" de las prestaciones, a las que se podrían añadir cuantías adicionales por medio de los convenios, debería adjetivarse la referencia a la cuantía en la citada disposición adicional: la que aprueba el Gobierno sería la "mínima". En cualquier caso, sería conveniente que lo previsto en la repetida disposición adicional se incorporara al texto del articulado (en los correspondientes artículos 16, 17 y 18), esclareciendo el diseño del sistema.

El Consejo Económico y Social, por el contrario, parte de que los convenios no pueden alterar esa cuantía fijada por el Gobierno, por lo que considera que debería modificarse el artículo 12.2, "de modo que quede claro que el papel de los convenios es puramente instrumental respecto al reconocimiento de la prestación, sirviendo únicamente para determinar cuándo no es posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, con arreglo a la situación de los equipamientos de la respectiva Comunidad Autónoma". Como puede

apreciarse, se trata de dudas paralelas a las manifestadas anteriormente en relación con la estructura sobre la que se arma el sistema, y que deben quedar despejadas en el texto de la norma proyectada.

b) El artículo 17 regula la prestación económica para cuidados en el medio familiar y el apoyo a cuidadores no profesionales. En relación con el apartado 1, ha de insistirse en la conveniencia de reconsiderar el carácter excepcional que se atribuye a esta prestación; ha de notarse que, en este artículo, la cuestión ofrece nuevos matices, dados sus términos: "Excepcionalmente, cuando el beneficiario pueda ser atendido en su domicilio por su entorno familiar, y se reúnan las condiciones establecidas en el artículo 12.3, se establecerá una prestación económica para cuidados familiares". Con ello, parece que el carácter excepcional se asocia a los casos en que se cumplan las tres condiciones a que aquí se alude: la posibilidad efectiva de ser atendido por su entorno familiar, condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad, y que así lo establezca el Programa Individual de Atención. A priori, no parece que la concurrencia de tales condiciones sea tan excepcional, salvo que la excepcionalidad se imponga en cuanto a su establecimiento en el Programa Individual de Atención (pero, en tal caso, parece que la redacción debería ser otra, y en el artículo el 12.3 -o en el 28-, refiriéndose la excepcionalidad a su previsión en el citado Programa Individual más que al reconocimiento de las prestaciones en sí mismo).

En cuanto al apartado 2, emergen de nuevo las dudas sobre la configuración estructural del sistema, a partir de la diferencia con el artículo 16 y de su relación con el artículo 10.2.c) y con la disposición adicional primera. A fin de no reiterar argumentaciones análogas en relación con cada artículo, baste aquí insistir en la conveniencia de traer la previsión de la disposición adicional primera al artículo 16 y, sobre todo, de esclarecer la función respectiva que, también en relación con estas prestaciones, corresponde al Consejo Territorial, al Gobierno y a los convenios bilaterales entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, cabe reiterar aquí la necesidad de definir con la mayor precisión los conceptos a los que se vincula la posible percepción de prestaciones: en línea con lo que se apuntó en relación con el artículo 2, parece que este sería el concreto artículo en el que deberían definirse o perfilarse con mayor precisión -a efectos de la prestación- conceptos tales como "cuidados familiares" o "entorno familiar" (o, si es eso lo que se pretende, remitirlo al acuerdo del Consejo Territorial). Desde la perspectiva de este concreto artículo, puede notarse que en el apartado 1 se alude a la atención "por su entorno familiar" (el artículo 2 se refiere a cuidados "por personas de la familia o de su entorno") y el apartado 3 se refiere a la sujeción del "cuidador principal" a las normas de afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social (mientras que la disposición adicional cuarta prevé la incorporación a la Seguridad Social "de los cuidadores familiares"); por su parte, el apartado 4 alude a los "cuidadores no profesionales". En principio, parece que todas estas disposiciones están referidas a las mismas personas, pero la utilización de distintas formas de designación, en relación con diferentes previsiones, suscita dudas al respecto (por ejemplo, si la incorporación a la Seguridad Social prevista en la disposición adicional cuarta se limita a los familiares, de modo que los demás "no profesionales" quedarían sujetos a un distinto régimen; o si los programas de información, formación y periodos de descanso se limitan a los cuidadores no profesionales, excluidos los familiares).

c) En el artículo 18 se prevé una prestación económica de asistencia personalizada, con la finalidad de promover la autonomía de las personas con gran dependencia, "menores de 65 años"; su objetivo, se añade, es contribuir a la contratación de una asistencia personalizada, durante un número de horas, que facilite al beneficiario una vida más autónoma, el acceso a la educación y al trabajo y el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria. En este punto, se sugiere una reflexión sobre la limitación de edad que restringe el ámbito de potenciales destinatarios de esta prestación, teniendo en cuenta, de un lado, la esperanza de vida en la España actual (lo que justificaría el interés de personas mayores de aquella edad en obtener una asistencia personalizada con los objetivos que prevé el Anteproyecto); por otra parte, ha de ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución y su previsión expresa de que el sistema de servicios sociales que deben promover los poderes públicos atiende a los problemas específicos de los ciudadanos durante la tercera edad, no solo de salud y vivienda, sino también de cultura y ocio (especificación que no se encuentra en el artículo 49 de la Constitución, en relación con los discapacitados).

Todo ello podría apuntar hacia una supresión del límite de edad, añadiendo, en su caso, como posible finalidad de la prestación, el acceso a la cultura y ocio (para los mayores de 65 años). Es claro que ello supondría una mayor exigencia de recursos para esta concreta prestación, pero la distribución podría realizarse, mejor que en función de la edad, de acuerdo con los criterios establecidos con carácter general en el artículo 12 (grado de dependencia y capacidad económica). En una ley con la loable finalidad de la proyectada, habría de evitarse con especial cuidado que se pudiera apreciar una marginación -siquiera fuera puntual y concreta- de las personas mayores frente a las más jóvenes.

2. Servicios de promoción de la autonomía personal y de atención y cuidado

La Sección 2.^a regula los servicios de promoción de la autonomía personal (artículos 19 y 20): en el primero de ellos, quizá convendría matizar el ámbito subjetivo al que se orienta ("dirigidos especialmente") o recoger una fórmula algo más amplia o genérica que la relativa a los "afectados por procesos de hospitalización complejos" (sustituyéndola por otra referida a procesos potencialmente limitadores de la autonomía personal o generadores de situación de dependencia). La Sección 3.^a, relativa a los servicios de atención y cuidado, contempla el servicio de ayuda a domicilio, el servicio de centro de día y de noche y el servicio de atención en centro residencial. En relación con unos y otros, estos artículos del Anteproyecto establecen las líneas más generales de su configuración, dejando al margen las cuestiones relativas a competencias e intensidades, por lo que no arrojan ninguna luz -aunque tampoco nuevas dudas- sobre el esquema general del Anteproyecto.

D. La dependencia y su valoración

El Capítulo III del Título I integra tres artículos (24 a 26). Conviene recordar, en primer lugar, lo que se indicó en relación con los conceptos definidos con carácter general en el artículo 2, y su necesaria coordinación con los demás preceptos del Anteproyecto. En aquel artículo se definen las "actividades de la vida diaria" (por cierto, asignándole las siglas "AVD", que después no se reiteran en el articulado de la Ley), mientras que el artículo 24, para definir los grados de dependencia utiliza la expresión "actividades básicas de la vida diaria". Dada la definición de las "AVD", parece no existir una diferencia sustantiva entre unas y otras; y el Libro Blanco de la Dependencia pone de manifiesto, en su capítulo IX, la pluralidad de denominaciones y los distintos alcances que puede darse a cada expresión; pero lo que resulta importante, en la Ley proyectada, es que se homogeneicen las denominaciones cuando no se quiera remitir a supuestos distintos. Así, el hecho de que en el artículo 24 se utilice el calificativo "básicas" respecto de la definición del artículo 2 apuntaría a una mayor restricción de su alcance (lo que no parece ser pretendido por el Anteproyecto). Así, sin necesidad de atender a diferencias nominales o a conceptos generales (más o menos abiertos) establecidos en la Ley, su alcance concreto, a efectos de valoración del grado y nivel de dependencia, podría buscarse en los acuerdos adoptados por el Consejo Territorial sobre el particular (sin perjuicio de que estos se apoyen, en su caso, en instrumentos técnicos especializados, como la "Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Dependencia y la Salud" aprobada por la Organización Mundial de la Salud, u otros).

En el artículo 25, apartado 2, en el inciso inicial debería añadirse "y nivel" ("...criterios objetivos de valoración del grado y nivel de autonomía...").

E. Reconocimiento del derecho

El Capítulo IV del Título I del Anteproyecto, bajo el epígrafe "Reconocimiento del derecho", regula cuestiones distintas que deben ser claramente deslindadas, dejando claro el iter que ha de seguirse para el reconocimiento del derecho.

Así, es necesario distinguir entre "reconocimiento de la situación de dependencia" y "reconocimiento del derecho"; mientras que tiene sentido que el primero tenga efectos en todo el territorio nacional (a tal fin se orienta el establecimiento de un instrumento de valoración común mediante un baremo aprobado por el Gobierno: artículo 25), no parece que pueda predicarse lo mismo en relación con el reconocimiento del derecho que pueda derivar de tal situación de dependencia, en relación con el cual el Anteproyecto admite diferencias entre Comunidades Autónomas. En consecuencia, el artículo 27.2 debería referirse, no al reconocimiento del derecho, sino al reconocimiento de la situación de dependencia. El artículo 28, por su parte, prevé que para "hacer efectivas las prestaciones reconocidas", los servicios sociales que determinen las Comunidades Autónomas establecerán un Programa Individual de Atención en el que se determinarán los servicios y las modalidades de intervención más adecuados a sus necesidades. En la lógica del sistema, parece que lo acertado sería sustituir el inciso inicial, poniendo de manifiesto que el citado Programa Individual se orienta, no a "hacer efectivas las prestaciones reconocidas", sino más bien, al reconocimiento mismo de las prestaciones o, en general, al reconocimiento del derecho.

Así, el proceso tendría tres trámites fundamentales: el reconocimiento de la situación de dependencia (artículo 27, a instancia del interesado o su representante y con efectos en todo el territorio nacional); la elaboración del Programa Individual de Atención, con determinación de los servicios y modalidades de intervención más adecuados (artículo 28) y, en tercer lugar, el reconocimiento del derecho, por la Comunidad Autónoma de residencia habitual, en función de la concreta situación de esa Comunidad (lo que debería incluirse en un nuevo artículo, entre los actuales 28 y 29 del Anteproyecto). A continuación, el artículo 29 (que pasaría a ser el 30), contemplaría la revisión del grado o nivel de dependencia y de la prestación reconocida. También se debería añadir alguna previsión, en un nuevo apartado intermedio entre el 1 y 2 (del actual artículo 29), en relación con el seguimiento o posible revisión del Programa Individual de Atención.

De ese modo, el Capítulo IV sentaría el esquema básico del procedimiento para el reconocimiento del derecho en tres artículos sucesivos (reconocimiento de la situación de dependencia, Programa Individual de Atención y reconocimiento del derecho), con un cuarto artículo que contemplara, separadamente, la variación de alguno de esos tres factores (puesto que cada uno de ellos puede ser alterado sin variación de los que le preceden).

Otra cuestión sobre la que debe llamarse la atención radica en la remisión a lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con la tramitación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia (con las especialidades, se dice, que resulten de la nueva Ley). El hecho de que la previsión se incluya en el primer apartado del artículo 27, y que se limite al procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, podría arrojar dudas sobre la aplicabilidad de la Ley 30/1992 a la tramitación del resto de las actuaciones que conducen, como resultado final, al reconocimiento de las prestaciones que corresponda en cada caso. Ello puede generar dudas, por ejemplo, en relación con la revisión del grado o nivel de dependencia; y no solo en cuanto al procedimiento que haya de tramitarse, sino también en relación con el régimen sustantivo aplicable. En efecto, más allá de las cuestiones procedimentales, el Consejo de Estado entiende que debe mantenerse la aplicabilidad general de la Ley 30/1992, en cuanto ordenadora de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común aplicable en todas ellas. Por ello, la previsión correspondiente debería ubicarse en una disposición adicional, en lugar de la remisión, limitada, que figura en el actual artículo 27.1 del Anteproyecto.

Cierra el capítulo el artículo 30, en el que se dispone que la percepción de una de las prestaciones económicas previstas en la Ley proyectada "deducirá de su cuantía cualquier otra prestación de análoga naturaleza y finalidad establecida en los regímenes públicos de protección social"; y a continuación se especifican "en particular" cuatro supuestos contemplados en la legislación estatal. Dadas las dudas que pudieran suscitar otras prestaciones no incluidas nominalmente 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 de las previstas en el Anteproyecto. Una posible vía consistiría en remitir a la regulación reglamentaria aquella especificación; también cabría considerar la atribución al Consejo Territorial de alguna función específica al respecto, a fin de sentar criterios comunes, aplicables en todo el territorio nacional.

En todo caso, ha de notarse que el artículo 41 del Anteproyecto tipifica como infracción la percepción de ayudas "incompatibles con las prestaciones establecidas en la presente Ley" (apartado d); pero lo que se establece en este artículo 30 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). Por ello, y en la medida en que se pretenda orientar aquella infracción al cumplimiento de lo previsto en el artículo 30, se sugiere una reconsideración de la redacción proyectada (sea del artículo 30, sea del 41): ciertamente, la incompatibilidad aludida en el artículo 41 podría referirse a la contemplada en el artículo 13.3 del Anteproyecto (incompatibilidad entre unos y otros servicios del Catálogo, acordada por el Consejo Territorial), pero no parece ser esa la dirección a que apunta el tipo del artículo 41.

F. Financiación del Sistema y aportación de los beneficiarios

El último capítulo del Título I regula la financiación del sistema, separando en dos artículos las aportaciones de las Administraciones públicas competentes (artículo 31) y la participación de los beneficiarios (artículo 32).

1. En el artículo 31, su apartado 2 y el primer párrafo del apartado 3 han de ser puestos en relación con los artículos 14 y 7 y, consiguientemente, con las observaciones formuladas en este dictamen respecto de dichos artículos (y en relación con otros que allí se mencionaban); se trata, aquí, de uno de los soportes de la estructura del sistema, con las dudas interpretativas que ya se apuntaron sobre el mismo.

En el segundo párrafo del apartado 3 -en el mismo artículo 31- se prevé que la aportación de la Comunidad Autónoma será, al menos, igual a la que realice la Administración General del Estado como consecuencia de lo previsto en dicho apartado 3 y en el anterior; esto es, tanto de las aportaciones estatales para financiar las prestaciones y servicios garantizados por la Administración General del Estado en todas las Comunidades Autónomas, como de las que pudieran derivar de los convenios celebrados con cada una de las Comunidades Autónomas. Este párrafo no deja claro si la aportación de la Comunidad Autónoma en el contemplado (y equivalente, como mínimo, a la estatal) incluye solo las acordadas en el convenio bilateral respectivo o si incluye también la ampliación de intensidades prevista en el último párrafo del artículo 13.3 o, en general, cualesquiera prestaciones de análoga naturaleza y finalidad. En principio, parece que, en la medida en que se trate de prestaciones o intensidades incluíbles en el marco del Plan de Acción Integral acordado en el Consejo Territorial, podrán incorporarse al correspondiente convenio y, por tanto, ser computadas en este mínimo exigido por el artículo 31.3 (segundo párrafo); por el contrario, las que queden al margen de los convenios bilaterales y fuera del marco de aquel Plan Integral no deberían computarse. Las dudas surgirán si se trata de prestaciones no previstas en el convenio pero, aun debidas a una iniciativa exclusivamente autonómica, conformes con el Plan Integral o no incompatibles con él; o si se trata de intensidades no contempladas en el Plan, pero en relación con prestaciones y servicios sí previstos en él, etc.

Por ello, lo más claro sería, problemáticamente, referir las aportaciones autonómicas del artículo 31.3 únicamente a las previstas o comprometidas en los convenios bilaterales (que actuarían así como elemento aglutinador de las prestaciones y servicios aplicables en cada Comunidad Autónoma), sin perjuicio de que cada Administración pudiera añadir prestaciones o servicios

adicionales, con plena libertad de iniciativa y a su cargo. En todo caso, sería necesario aclarar la relación entre el último párrafo del artículo 31.3 y el último párrafo del artículo 13.3 (como también la divisoria entre una ampliación de intensidades y una ampliación de prestaciones y servicios o con unas prestaciones o servicios diferentes).

2. En cuanto a la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones, el artículo 32 dispone, en su primer apartado, que dicha participación será "según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica". En el apartado 2 se añade: "La capacidad económica del beneficiario se tendrá también en cuenta en la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas". Puesto que las prestaciones económicas aparecen vinculadas a la prestación de un servicio (no solo en el artículo 16, sino que también es perceptible en el artículo 17, en relación con los cuidadores no profesionales -y los cuidados necesarios pueden tener intensidad muy variable-, y en el artículo 18, en relación con la "asistencia personalizada"), parece que para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas también debería tenerse en cuenta el tipo y coste del servicio a que se vincula la prestación. La gran variedad de posibles situaciones no es obstáculo para ello, teniendo en cuenta la existencia de los instrumentos de valoración (previstos en el artículo 25) y de la existencia de Programas Individuales de Atención (artículo 28). En consecuencia, se sugiere la introducción de un inciso al efecto en el apartado 2 del artículo 32 (que pasaría a decir: "La capacidad económica del beneficiario y el tipo y coste del servicio a que se destine se tendrán también en cuenta (...)").

V. La calidad y eficacia del Sistema Nacional de Dependencia

El Título II del Anteproyecto regula la calidad y eficacia del Sistema Nacional de Dependencia a lo largo de cuatro capítulos. En el primero de ellos se recogen algunas medidas para garantizar la calidad del Sistema; en concreto, el artículo 33.2 dispone que la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas promoverán, en el ámbito del Consejo Territorial, la fijación de criterios comunes de acreditación de centros y planes de calidad del Sistema Nacional de Dependencia, dentro del marco general de calidad de la Administración General del Estado.

El Consejo Económico y Social entiende que el Anteproyecto debe garantizar la homogeneidad de los criterios de acreditación, por lo que sugiere la sustitución, en el artículo 33.2, del término "promoverán" por "fijarán".

El imperativo del artículo 33.2 -"promoverán"- se refiere, en realidad, a dos objetos distintos (criterios comunes de acreditación y planes de calidad) que quizá merecerían un tratamiento diferenciado, teniendo en cuenta la competencia estatal en la que se basa la Ley proyectada. De un lado, los criterios de acreditación de centros apuntan a unas exigencias "mínimas" para que los centros puedan prestar los servicios regulados en la Ley, por lo que parece razonable, desde la perspectiva de las condiciones básicas que garanticen un nivel de igualdad, que esos criterios de acreditación sean comunes en todo el territorio nacional: la fijación de dichos criterios podría atribuirse directamente al Consejo Territorial en el apartado 3 del mismo artículo 33. En cambio, los planes de calidad parecen apuntar no a unos mínimos sino a unas actuaciones orientadas a la constante mejora de la situación del sistema, por lo que tiene sentido que la Ley utilice el término "promoverán", para referirse a la actuación de las administraciones estatal y autonómica, en el ámbito del Consejo Territorial, en relación con esos planes de calidad, sin perjuicio de que cada administración trate de elevar el nivel de calidad de los servicios prestados en su respectivo ámbito territorial.

En esta misma línea, convendría aclarar la relación entre el artículo 33.3.a) y el artículo 34.1.

Los capítulos II y III se refieren, respectivamente, a la formación en materia de dependencia y al sistema de información. En relación con el artículo 36.3 ha de notarse que la competencia estatal en materia estadística se limita en el artículo 149.1.1.^a ("para fines estatales"), si bien puede percibirse el carácter instrumental del sistema de información en relación con el correcto funcionamiento del Sistema Nacional de Dependencia, y deberá entenderse dicho artículo sin perjuicio de la competencia que, en la materia, haya asumido cada Comunidad Autónoma (en cualquier caso, hoy el término "comunitario" remite, más bien, al ámbito europeo, por lo que convendría cambiar la expresión utilizada en el citado artículo 36.3).

Por otra parte, y dada la sensibilidad de los datos afectados por la información, ha de insistirse en la conveniencia (cuando no necesidad, según los casos), de recabar el informe de la Agencia de Protección de Datos en la elaboración de disposiciones generales que afectan a tal materia; en todo caso, el Anteproyecto trata de garantizar la protección con el sometimiento expreso a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (artículo 37.2, en el que debería suprimirse la referencia a la modificación operada sobre dicha Ley Orgánica por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre).

El capítulo IV del Título II regula los órganos consultivos del Sistema Nacional de Dependencia. En su artículo 38, relativo al "Comité Consultivo" debe dejarse claro lo que se quiere decir con la atribución de carácter "paritario" (paridad que, en principio, podría referirse a los miembros, a cada una de las partes expresadas en el apartado 3, o a cada uno de los grupos contemplados en el apartado siguiente) y coordinarlo con la relación de miembros contenida en el apartado 4. En ese mismo apartado 4, la remisión al reglamento interno no debería limitarse al funcionamiento, sino extenderse también a la organización; además, cabe notar que el apartado 4 incluye a ocho representantes "de las organizaciones empresariales", mientras que el e) incluye a otros tantos representantes "de las organizaciones sindicales más representativas".

En cuanto al artículo 39, no parece que deba predicarse del Consejo Estatal de (las) Personas Mayores y del Consejo Nacional de la Discapacidad que "adquieran" la naturaleza de órganos consultivos de la Administración General del Estado, puesto que ya tienen tal naturaleza (artículo 1 del Real Decreto 117/2005, de 4 de febrero, por el que se regula el Consejo Estatal de las Personas Mayores y artículo 15.3 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en el que se establece el carácter consultivo del Consejo Nacional de la Discapacidad). Cuestión distinta es que se le añadan ahora funciones consultivas (o de información, asesoramiento y propuesta) en relación con "materias que resulten de especial interés para el funcionamiento del Sistema".

VI. Infracciones y sanciones

A. El régimen sancionador en relación con las condiciones básicas

El Título III del Anteproyecto regula el régimen de infracciones y sanciones; sigue para ello una técnica peculiar en su configuración, o más bien, en la determinación de su gravedad, con previsiones genéricas, para terminar remitiendo a las Comunidades Autónomas el desarrollo del "cuadro de infracciones y sanciones previstas en esta Ley" (artículo 45.2); un desarrollo que, en cambio, no se prevé en relación con el Estado, aunque sí se establecen los órganos competentes, en "el ámbito de la Administración General del Estado", para imponer las sanciones correspondientes. La técnica seguida parece directamente relacionada con el título competencial invocado para dictar la Ley ahora proyectada (el del artículo 149.1.1.^a de la Constitución).

En el dictamen 1.578/2005, en relación con el que se denominaba "Anteproyecto de Ley por la que se establecen las condiciones básicas del régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad", se llamaba la atención sobre la necesidad de distinguir entre las condiciones básicas (de accesibilidad y no discriminación, en aquel caso) y el régimen de infracciones y sanciones, de forma que la definición del objeto de la ley no debía realizarse por referencia a las "condiciones básicas del régimen de infracciones y sanciones", sino al régimen de infracciones y sanciones que garanticen las condiciones básicas (de accesibilidad y no discriminación).

En el mismo sentido, y a efectos de examinar el contenido del Título III del Anteproyecto ahora sometido a consulta, ha de subrayarse que no se trata aquí de regular las "condiciones básicas del régimen de infracciones y sanciones" en relación con la materia ahora regulada, sino el régimen de infracciones y sanciones que respalde el cumplimiento o la efectividad de las condiciones básicas reguladas en la Ley proyectada. Ello no impedirá que las Comunidades Autónomas establezcan tipos y sanciones diferentes, de acuerdo con lo que ha sostenido el Tribunal Constitucional: "Sin duda que la norma sancionadora autonómica habrá de atenerse a lo dispuesto en el artículo 149.1.1 de la Constitución española de modo que no podrá introducir tipos ni prever sanciones que difieran sin fundamento razonable, de los ya recogidos en la normativa válida para todo el territorio" (Sentencia del Tribunal Constitucional 87/1985, de 16 de julio).

De acuerdo con la anterior doctrina, entiende el Consejo de Estado que la Ley cuyo anteproyecto ahora se dictamina puede establecer de forma más cerrada la tipificación de infracciones orientadas a garantizar el efectivo cumplimiento de las condiciones básicas, su graduación en leves, graves y muy graves, y la correlación entre aquellas y las respectivas sanciones, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan aprobar normas sancionadoras, con respeto a la ley estatal, sin introducir tipos ni prever sanciones que difieran sin fundamento razonable de los ya recogidos en la normativa válida para todo el territorio nacional. A continuación se detallarán algunas consecuencias de esta observación general en relación con el concreto tenor de los artículos incluidos en el Título III del Anteproyecto.

B. Infracciones y sanciones

En cuanto a la tipificación concreta de infracciones que contempla el Anteproyecto, cabe sugerir la introducción de un inciso en el apartado c) del artículo 41, a partir de lo que se observó en relación con el artículo 4.4, de forma que la referencia al suministro de información se ciña a "los casos exigidos legalmente". En relación con el apartado d), sobre percepción de ayudas incompatibles con las prestaciones previstas en la Ley proyectada, ya se hizo alusión a la necesidad de coordinar su redacción con lo dispuesto en el artículo 30 o, en su caso, con el 13.3. En fin, los apartados f), g) y h) serían exponentes de los términos genéricos a que se aludía más arriba, en este mismo epígrafe, en la configuración de infracciones prevista en el Anteproyecto.

Ahora bien, es en el artículo 42 donde probablemente cobra mayor sentido la anterior alusión a la especial técnica seguida en el Anteproyecto para delimitar los ámbitos respectivos de las infracciones leves, graves y muy graves. Tal delimitación es algo más precisa en los apartados 2, 3 y 4 de ese artículo 42, en la medida en que se señalan concretas circunstancias cuya concurrencia determina el carácter leve, grave o muy grave de la infracción, tipificada en el artículo 41, que se haya cometido. Sin embargo, el apartado 1 del mismo artículo 42 difumina los contornos entre unas y otras, al disponer que las infracciones se clasificarán en leves, graves y muy graves "de acuerdo con criterios de riesgo para la salud, gravedad de la alteración social producidas por los hechos, cuantía del beneficio obtenido, intencionalidad, generalización de la infracción y reincidencia", sin que pueda percibirse esta relación como una presentación de los criterios que se concretan en los apartados siguientes (2, 3 y 4) para delimitar las infracciones leves, las graves y las muy graves. Más bien parece, por el contrario, que el apartado 1 se prevé que "con la multa", podrá acordarse la suspensión o pérdida de las prestaciones o subvenciones, así como el reintegro de cantidades indebidamente percibidas (no, por tanto y según la redacción actual, sin multa; lo que unido a las disyuntivas anteriores, excluirían el reintegro de cantidades indebidamente percibidas -como también la suspensión o pérdida de prestaciones- en casos de cese temporal o cierre del establecimiento, local o empresa, lo cual, lógicamente, debe ser corregido).

Como alternativa a la regulación proyectada, aparte de la consistente en seguir más de cerca la técnica habitual (con una mayor concreción de cada grupo de infracciones -leves, graves y muy graves-), puede sugerirse que los criterios contemplados en el actual apartado 1 del artículo 42 sirvan no para clasificar las infracciones en leves, graves y muy graves, sino para graduar las sanciones dentro de cada grupo: de hecho, los criterios contemplados en el artículo 42.1 se aproximan más a los previstos en el artículo 43.2 (graduación de las sanciones) que a los desarrollados en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 42. Todo ello, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan incorporar previsiones distintas o desarrollos diversos respecto de los tipos o sanciones establecidos en la norma estatal, siempre sobre la base de un fundamento razonable y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la materia, más arriba aludida.

En el artículo 43 se regulan las sanciones. En su apartado 1 se prevé la posibilidad de sancionar con multa a las personas beneficiarias o sus cuidadores familiares, "y con multa o cese temporal de la actividad o cierre del establecimiento, local o empresa"; a juicio del Consejo de Estado han de reconsiderarse las dos disyuntivas del inciso entrecomillado que, en rigor, excluirían la acumulación de multa con cese temporal y de multa con cierre del establecimiento, local o empresa; más aún, teniendo en cuenta que, a continuación, en el mismo apartado 1 del artículo 43, se prevé que "con la multa", podrá acordarse la suspensión o pérdida de las prestaciones o subvenciones, así como el reintegro de cantidades indebidamente percibidas (no, por tanto y según la redacción actual, sin multa; lo que unido a las disyuntivas anteriores, excluirían el reintegro de cantidades indebidamente percibidas -como también la suspensión o pérdida de prestaciones- en casos de cese temporal o cierre del establecimiento, local o empresa, lo cual, lógicamente, debe ser corregido).

En el mismo artículo 43 se sugiere la introducción de una previsión en línea con lo dispuesto en el artículo 131.2 de la Ley 30/1992 ("El establecimiento de sanciones pecuniarias deberá prever que la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas").

VII. Disposiciones complementarias

A. Disposiciones adicionales

Algunas de las cuestiones que suscitan las disposiciones complementarias han sido ya abordadas en relación con las previsiones del articulado con las que aquéllas están conexas. Así, en relación con la disposición adicional primera cabría reiterar lo ya apuntado en particular al examinar los artículos 7 y 16, 17 y 18.

La disposición adicional tercera contempla la posibilidad de convenios, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, para la concesión de ayudas económicas con el fin de facilitar la autonomía personal y orientadas a apoyar a la persona con ayudas técnicas o instrumentos necesarios para su vida ordinaria o a facilitar la eliminación de barreras arquitectónicas y adaptaciones en el hogar. La relación con otras disposiciones de carácter general es clara (y, en particular, con la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad); sin embargo, no se ha optado por incluir la previsión en otra ley, mediante su modificación, sino que se incluye en la ahora proyectada. Ahora bien, su incorporación mediante una disposición adicional parece dejarla al margen del régimen general establecido en ella.

Ello suscita una cuestión que ha sido someramente apuntada al tratar del artículo 12: en la versión actual de dicho artículo 12 se incluye una referencia a "ayudas para la financiación de necesidades específicas" que no se corresponde con ninguna de las prestaciones que después se regulan individualizadamente en los artículos siguientes, y que bien podrían identificarse,

por su denominación, con las que están contempladas en esta disposición adicional tercera. Ya se aludió a la importancia que estas ayudas pueden tener para las personas a las que la Ley trata de brindar su protección; lo que ahora conviene subrayar es el efecto práctico que tiene, en primer término, el hecho de que se traigan a una disposición adicional en lugar de incluirlas en el articulado de la Ley: tales ayudas y subvenciones no quedarán garantizadas por el Estado, sino que dependerán de la efectiva celebración de los convenios contemplados en esta disposición adicional. Se sugiere, por ello, una reflexión sobre la posibilidad de reubicar las ayudas previstas en la disposición adicional tercera en el articulado del Anteproyecto, estableciendo un nuevo tipo de prestación, con los necesarios ajustes en su definición. En este último aspecto, ha de llamarse la atención sobre el hecho de que en el primer párrafo de la repetida disposición adicional, las ayudas parecen limitarse a prestaciones económicas, mientras que en el segundo párrafo (letra a) las ayudas parecen identificarse con "ayudas técnicas o instrumentos necesarios" (aunque la redacción actual suscita dudas, podría resultar positivo prever, en efecto, ayudas no estrictamente económicas sino en especie, como cesiones o préstamos de instrumentos, maquinaria, etc.).

La disposición adicional cuarta, relativa a la remisión reglamentaria en relación con la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores familiares suscita dudas al ponerla en relación con el artículo 17.3, sobre las que ya se llamó la atención y que no cabe aquí sino recordar.

Las disposiciones adicional quinta y sexta aluden a una "prestación económica por asistencia para el apoyo a la autonomía personal"; de la sistemática del Anteproyecto y de las demás prestaciones mencionadas en dichas disposiciones se desprende que tales referencias se dirigen a la prestación regulada en el actual artículo 18 del Anteproyecto. Tanto su inclusión en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas como la previsión de una exención en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas exigen la correcta designación de las prestaciones a que se refieren una y otra disposición adicional (con la denominación que se les da en los artículos correspondientes de la Ley proyectada).

En cualquier caso, sería conveniente que la previsión de la disposición adicional quinta se incorporase a las normas reguladoras del Registro de Prestaciones Sociales Públicas (creado por el artículo 30 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social, y desarrollado por el Real Decreto 397/1996, de 1 de marzo). Por su parte, en cuanto a la previsión que la disposición adicional sexta añade al artículo 7 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo), podrían suscitarse dudas sobre el alcance de la exención en caso de que, sobre la cuantía de las prestaciones aprobada por el Gobierno, los convenios bilaterales (o, incluso, quizá, las comunidades autónomas por iniciativa propia), previeran cuantías adicionales; se trataría, por tanto, de prestaciones previstas en la legislación del Estado, pero su cuantía solo estaría en parte establecida en la legislación estatal (l.s.). Se trata de cuestiones que deben quedar suficientemente claras en el texto de la Ley.

Las disposiciones adicionales séptima y octava, referidas ambas a la regulación de distintos aspectos relativos a los instrumentos privados para la cobertura de la dependencia, podrían unificarse en una misma disposición adicional. En todo caso, el tenor de la disposición adicional octava debería ser algo más explícito sobre los medios y finalidad de la regulación que se pretende ("se promoverá", dice, "la regulación del tratamiento fiscal").

B. Disposiciones transitorias y finales

Aunque el texto del Anteproyecto no expresa un enlace directo entre la disposición transitoria primera y la disposición final primera (en el sentido de que una y otra no han de estar necesariamente referidas a un mismo periodo de tiempo), la conexión entre ambos parece clara, y es expresa en la memoria que se acompaña al Anteproyecto; sin embargo, ha de notarse que entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015 el periodo que transcurre no es de ocho sino de nueve años.

En cuanto a la disposición transitoria segunda, se echa en falta en el expediente una explicación del fundamento, sentido y finalidad de la norma (en relación con una financiación -la prevista en la transitoria primera- destinada, en definitiva, a la celebración de convenios).

Por otra parte, deberían armonizarse mejor los plazos previstos en las disposiciones finales segunda, tercera y cuarta; en particular, entre la exigencia de que el Consejo Territorial se constituya "en todo caso, antes del 1 de enero de 2007" y la de que con "anterioridad al 1 de enero de 2007 el Gobierno, de conformidad con los correspondientes acuerdos del Consejo Territorial (...) deberá aprobar el Catálogo de servicios (...), así como el baremo para la valoración del grado y niveles de dependencia".

VIII. Consideración final

Para terminar, ha de ponerse de manifiesto que el Consejo de Estado valora muy positivamente la finalidad perseguida por el Anteproyecto sometido a consulta, orientada a que grupos especialmente vulnerables encuentren un apoyo básico para el ejercicio de sus derechos e, incluso, para la realización de las actividades de su vida diaria. También ha de destacarse la virtualidad que el artículo 149.1.1.º de la Constitución puede tener en la estructuración de unas condiciones básicas que garanticen el ejercicio de sus derechos constitucionales por todos los españoles; y que lo hagan estableciendo un marco de igualdad, pero sin pretender una uniformidad monolítica en el régimen aplicable en todo el territorio nacional, sino, antes bien, favoreciendo la mayor adaptación de las normas aplicables en cada Comunidad Autónoma a las necesidades o preferencias que se manifiesten en cada una de ellas. En este sentido, han de subrayarse los efectos positivos que puede generar una técnica legislativa orientada en gran medida a potenciar los instrumentos de colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones públicas, cuya importancia ha subrayado en múltiples ocasiones el Tribunal Constitucional; pero que resulta especialmente necesaria cuando se trata de funciones a las que todos los poderes públicos han de contribuir.

Ahora bien, junto a ello, ha de llamarse la atención sobre la conveniencia de articular las vías para que esa colaboración se haga efectiva, también, en la fase de elaboración de la norma (puesto que, previsiblemente, facilitará la ulterior colaboración en su aplicación), no solo proporcionando información desde el Estado, sino recabando informes, observaciones y sugerencias. También ha de insistirse en la necesidad de que la Ley delimite con precisión el alcance de las funciones que, en su aplicación, corresponde a los distintos poderes públicos; que se defina con claridad dónde empiezan y hasta dónde alcanzan las atribuciones que se encomiendan a cada uno de los mecanismos -orgánicos y funcionales- que articulan la colaboración y coordinación entre ellos, así como un preciso engranaje entre todos ellos, respaldado incluso por previsiones específicas para el caso de desajustes o disfunciones. Es imprescindible, en definitiva, no solo una armonía interna entre los distintos preceptos incluidos en la Ley proyectada, sino también una coherencia de todos ellos con el título competencial en que se ampara la iniciativa legislativa objeto del dictamen, orientado a la consecución y consolidación de unas condiciones básicas que garanticen un determinado nivel en las posiciones jurídicas de todos los ciudadanos.

En definitiva, en la medida en que la redacción final de la Ley proyectada no satisfaga las exigencias que quedan aludidas, existirá un riesgo de que la finalidad perseguida por ella quede desvirtuada, o incluso en gran medida frustrada.

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

Que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del dictamen, puede V.E. elevar al Consejo de Ministros el anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia."

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

Madrid, 23 de marzo de 2006

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. MINISTRO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES.