

# El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN. II. EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL SAAD EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. III. EL PROCESO DE VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.- IV. EL PROCESO DE RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA.- V. EXPEDIENTES DE PRESTACIONES INICIADOS.- VI. LAS DIFICULTADES DE LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA. a) LA INCERTIDUMBRE DE LA FINANCIACIÓN. b) LA CARENCIA DE UN MODELO UNIFICADO DE GESTIÓN. c) EL PELIGRO DE SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA. VII. LAS DIFICULTADES ESPECÍFICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA. VIII. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

La Exposición de Motivos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, pone de manifiesto que la protección de estas personas constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados. El reto se concreta en “atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para

---

<sup>1</sup> Ex Director General de la Oficina para la Dependencia de la Región de Murcia.

desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía”.

Este planteamiento supone reconocer la situación de dependencia como un riesgo específico a proteger, dado que, hasta este momento, en España la dependencia se ha abordado como un nuevo efecto del envejecimiento, desprovista de una cobertura institucional y atendida mayoritariamente en el seno familiar o, más recientemente, por los servicios sociosanitarios o de la Seguridad Social, aunque de forma indiferenciada, es decir, sin ser considerada una nueva contingencia protegible.

Para hacer efectivo este reto, la Ley declara que la atención de las necesidades de las personas en situación de dependencia constituye un derecho subjetivo de ciudadanía que se concretará a través de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en el que resulta esencial la acción coordinada y cooperativa de la Administración General del Estado y las CC.AA. con la participación, en su caso, de las Entidades Locales.

Así pues, el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) se convierte en el instrumento básico de funcionamiento de la denominada Ley de Dependencia, que permitirá visualizar la concreta efectividad de los derechos en ella reconocidos y, en consecuencia, la satisfacción de las necesidades de las personas en situación de dependencia.

Sin embargo, el modelo de gestión del Sistema quedó condicionado, de alguna manera, por el título competencial aducido por el legislador como fundamento constitucional de la Ley. Efectivamente, el art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución permite la regulación de las condiciones básicas, pero no la regulación total y homogénea de una materia. A la vista de que, como se ha afirmado anteriormente, nos enfrentamos a la implantación de un Sistema que, por primera vez, considera la situación de dependencia como riesgo específico protegible, quizá hubiera sido más aconsejable acudir a un fundamento constitucional más sólido, como hubiera sido el art. 149.1.17.<sup>a</sup> a través del cual era perfectamente posible desarrollar el principio de cooperación interadministrativa, sin exclusión del ámbito competencial autonómico. Ahora bien, no habiendo sido éste el modelo legal elegido, son las Administraciones Públicas implicadas quienes, como se refleja en la Exposición de Motivos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, deben desarrollar “un modelo innovador”, sobre la base de la cooperación interadministrativa.

Llegados a este punto hay que detenerse, aunque sea brevemente, en el análisis de las competencias concretas en materia de dependencia. En este sentido, parece evidente que la regulación normativa corresponde a la Administración General del Estado y la gestión a las CC.AA. Ahora bien, la potestad reglamentaria de la AGE que resulta determinante para fijar el alcance del derecho, pues, como ya se establece en el artículo 1 de la Ley, el nuevo dere-

cho subjetivo de ciudadanía se ha de someter a “los términos establecidos en las leyes”, está fuertemente condicionada, por cuanto el contenido de los correspondientes Reales Decretos sólo pueden recoger los términos establecidos en los acuerdos adoptados en el Consejo Territorial del SAAD.

La realidad del desarrollo reglamentario hasta ahora realizado, nos muestra el esfuerzo de la AGE por eludir cualquier conflicto competencial. Así, puede observarse que el RD 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios deja a las CC.AA. la determinación de los contenidos concretos de los mismos y, en el régimen de incompatibilidades, directamente se remite a la normativa de las CC.AA.

Lo expuesto supone que, en la práctica, la regulación de los contenidos prestacionales de los derechos reconocidos en la denominada Ley de Dependencia, está siendo realizada por las CC.AA., dado que la gestión en la que se concreta la demanda de los ciudadanos exige respuesta inmediata de los órganos competentes para reconocer el derecho.

## II. EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL SAAD EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

Si entendemos como sistema un conjunto de reglas estructuradas o enlazadas entre sí, puede afirmarse, sin posibilidad de error, que en el momento de la puesta en marcha de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, el Sistema no estaba constituido.

El acceso a los beneficios de la Ley tenía dos fases claramente diferenciadas. En primer lugar, se debería acreditar encontrarse en situación de dependencia protegible (grado III, en 2007) y, superado este requisito, reconocerse el derecho a las prestaciones del Sistema siempre que se cumpliesen las condiciones establecidas para las mismas.

En consecuencia, la publicación del RD 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprobaba el baremo de valoración de la situación de dependencia, supuso la entrada efectiva en vigor de la denominada Ley de Dependencia.

A partir de ese momento, era posible solicitar que se determinase la situación de dependencia y era previsible que el número de solicitudes fuera importante. Por consiguiente, urgía la creación de una estructura de respuesta adecuada.

Una estructura de respuesta adecuada debía constar, al menos, de tres elementos: un modelo de solicitud claro y sencillo que facilitase el proceso, la información y formación de los agentes intervinientes y la creación de un servicio de valoración de la dependencia.

La confección del modelo de solicitud no resultó sencilla en aquel momento. Debe recordarse que no se había producido desarrollo reglamentario

alguno en relación con las prestaciones (no se produjo hasta el RD 727/2007, de 8 de junio) y existía una importante desorientación acerca de cómo podrían hacerse efectivos los derechos de la Ley de Dependencia. A esta falta de orientación no eran ajenos los propios Servicios Sociales Municipales, preocupados por la posible e importante demanda de información para cuya satisfacción no se consideraban preparados.

Finalmente, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia optó por un modelo de solicitud de declaración de la situación de dependencia sencillo para el ciudadano y simplificador en relación con el nuevo procedimiento a implantar. Se decidió no seguir el modelo que el Imsero había elaborado para su propia gestión en las ciudades de Ceuta y Melilla y que fue adoptado por la mayoría de las CC.AA. Por el contrario se creó un modelo propio que la experiencia posterior confirmó como exitoso.

Efectivamente, el modelo Imsero era una solicitud que no sólo iba dirigida a la determinación de la situación de dependencia, sino que incorporaba otros aspectos (datos de residencia, convivencia, capacidad económica, datos sobre el patrimonio y otros de carácter general) cuya utilidad administrativa sólo se concretaría si el solicitante alcanzaba un grado de dependencia protegible.

Debe recordarse que, en aquel momento, no existía más desarrollo reglamentario que el RD 504/2007, que había aprobado el baremo y que las previsiones del Libro Blanco establecían que tan sólo el diez por ciento de las personas en situación de dependencia podrían considerarse grandes dependientes.

Por esta razón, se consideró, que mientras no se produjese el total desarrollo normativo, no resultaba aconsejable obligar a todos los solicitantes a presentar una solicitud acompañada de una documentación cuya utilidad era dudosa, dado que sólo un reducido número de ellos obtendrían la condición de grandes dependientes y, además, los datos de convivencia no suelen ser estables en este colectivo.

De esta forma se elaboró un modelo sencillo, similar al que la mayoría de los futuros interesados había tenido que utilizar al solicitar el grado de minusvalía. La solicitud debía venir acompañada, tan sólo, de la fotocopia del DNI y del correspondiente informe de salud. En su caso, también debería acompañarse de la declaración de guardador de hecho.

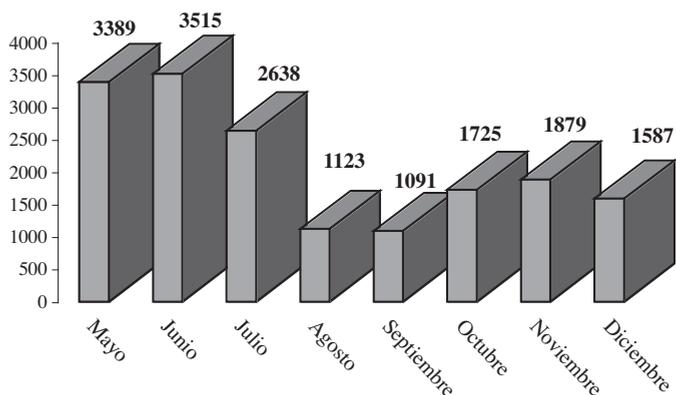
El modelo facilitó enormemente la labor de los Centros de Servicios Sociales Municipales y de las Oficinas de Información. Por otro lado, en la mayoría de los casos, los propios interesados o sus familiares pudieron formular la solicitud de reconocimiento de grado de dependencia sin necesidad de requerir la ayuda de los servicios de la Administración, dada la simplicidad de los datos requeridos.

De esta manera, se pudo superar con éxito la desbordante demanda inicial que, en mayo y junio de 2007, superó las 3.500 solicitudes mensuales.

El problema fue entonces absorber administrativamente semejante aluvión de solicitudes.

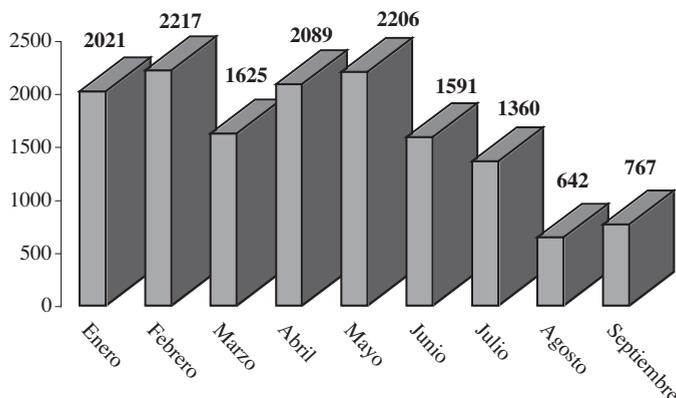
Durante los meses de mayo a diciembre de 2007, la demanda se mantuvo en niveles muy altos, con un promedio mensual de 2.118 solicitudes y de acuerdo con el siguiente cuadro:

SOLICITUDES VALORACIÓN 2007



Durante 2008 la demanda ha disminuido relativamente, ya que el promedio de solicitudes entre los meses de enero a septiembre ha sido de 1.613.

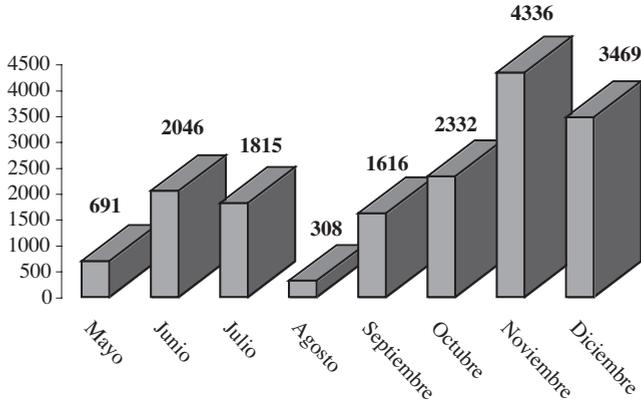
SOLICITUDES VALORACIÓN 2008



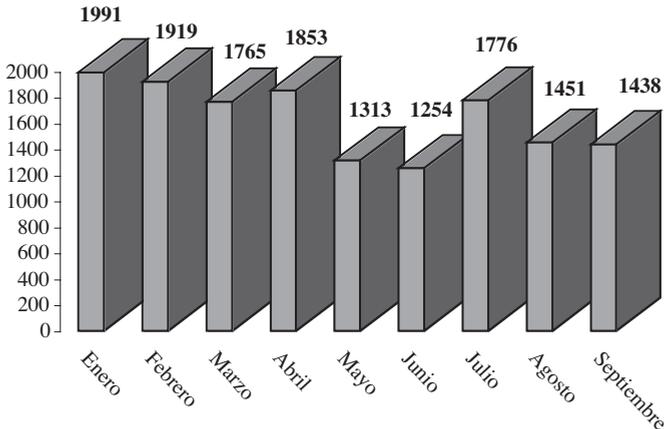
Estas cifras suponen que la previsión de solicitudes de determinación de la situación de dependencia podría alcanzar en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia las 20.000 solicitudes anuales, al menos en los primeros años de implantación del Sistema.

La intensidad de la demanda inicial nos muestra que la decisión de establecer un modelo de solicitud de determinación del grado de dependencia sencillo y con reducida carga burocrática, fue un acierto. Es evidente que la exigencia de una mayor documentación o de una solicitud más compleja que hubiera necesitado, en la mayoría de los casos, la intervención o el apoyo de los servicios de la Administración Pública habría ralentizado la demanda. De esta manera, los problemas o dificultades de la implantación inicial del SAAD se trasladaron de la calle a la Administración Regional. Más adelante se analizarán con detalle los problemas de gestión generados. No obstante, puede afirmarse que la fase de incoación y generación de los correspondientes expedientes fue superada con éxito a la vista de los datos que reflejan los siguientes cuadros:

### SOLICITUDES INCOADAS 2007



### SOLICITUDES INCOADAS 2008



Resulta significativo y refleja el esfuerzo administrativo realizado el hecho de que, sobre 16.947 solicitudes de grado formuladas entre mayo y diciembre de 2007, al finalizar el año 16.613 hubiesen sido incoadas y sus expedientes iniciados el correspondiente proceso administrativo.

Dijimos antes que una estructura de respuesta adecuada no sólo debía facilitar al ciudadano su incorporación al Sistema, sino también formar e informar al resto de los agentes intervinientes y conformar un servicio de valoración de la dependencia que garantizase la solución técnica de las solicitudes presentadas.

En este sentido, el mes de mayo de 2007 constituyó un periodo de intensa actividad. Se realizaron jornadas monográficas para explicar la Ley de Dependencia y reuniones específicas con los Trabajadores Sociales de todos los Centros de Servicios Sociales de la Región para explicarles, no sólo el contenido de la Ley, sino, sobre todo, el procedimiento inicial a seguir. Recuérdese de nuevo que, en aquel momento, la única norma publicada era el Real Decreto 504/2007 que aprobó el Baremo de Valoración de la Dependencia.

Se realizaron, asimismo, dos cursos de formación, de una duración de 15 días cada uno, en los que con gran intensidad se desmenuzó el baremo aprobado y se estableció el modo en que debería ser aplicado. Estos cursos se impartieron a fisioterapeutas y terapeutas ocupacionales, que fueron los profesionales del área sanitaria que se consideraron más adecuados para colaborar en la realización del cuestionario necesario para la aplicación del baremo. Su actuación, que ha resultado muy eficaz y que quizá constituya un aspecto distintivo de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, se analizará con más detalle al comentar los Servicios de Valoración.

### III. EL PROCESO DE VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

Aunque la Disposición Transitoria Segunda permitía dejar en suspenso durante seis meses lo previsto en el art. 28.6 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, es decir, se establecía la posibilidad de que temporalmente los servicios de valoración de la situación de dependencia pudieran ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas, la decisión adoptada fue asumir desde el primer momento la responsabilidad de la valoración. A pesar de las dificultades que se vislumbraban, se consideró que lo más acertado era concretar la línea de actuación que se estimase más adecuada e ir perfeccionándola a la vista de los condicionantes que se produjesen en el desarrollo práctico del proceso de valoración.

La decisión final consistió en aprovechar la experiencia de los Servicios de Valoración de la Minusvalía. En definitiva, la situación de dependencia no es sino una minusvalía agravada en la que no sólo existen limitaciones para la realización de actividades básicas de la vida, sino que además se precisa de la ayuda de una tercera persona para poder llevarlas a cabo. Los diferentes grados y niveles dependerán de la intensidad de la ayuda que, en cada caso, se precise.

Por otro lado, publicado el nuevo baremo el 20 de abril de 2007 e iniciado el plazo de solicitud el 1 de mayo, no era posible ni aconsejable crear nuevos equipos desde cero, a lo que se sumaban las dificultades existentes en el mercado laboral para la contratación de personal médico.

Inicialmente se constituyeron tres equipos integrados, respectivamente, por un médico procedente del Servicio de Valoración de la Minusvalía y un trabajador social. También se previó la posibilidad de que estos equipos requirieran los servicios de un psicólogo si el desarrollo de la gestión así lo demandaba. La práctica fue demostrando que para la determinación del grado de dependencia son los profesionales médicos quienes han de jugar el papel principal con la intervención ocasional, a requerimiento de éstos, del psicólogo. Los trabajadores sociales no tienen cabida, a nuestro juicio, en esta primera fase. Por el contrario, serán los actores principales en la fase de reconocimiento de las prestaciones y elaboración del Programa Individual de Atención.

Ahora bien, si la decisión de no delegar la valoración estuvo clara desde el principio, también resultaba evidente que la aplicación del cuestionario del baremo en el domicilio de cada solicitante no podía ser efectuada, directamente, por los propios equipos médicos del Servicio de Valoración de la Dependencia ni siquiera duplicándolos o triplicándolos, posibilidad materialmente imposible.

La decisión adoptada fue que estos cuestionarios deberían efectuarse por personal colaborador externo, pero controlado y dirigido por el propio Servicio de Valoración que determinaría los criterios y el régimen de actuación. Faltaba sólo determinar qué profesionales resultaban los más adecuados para esta función.

En abril de 2007 la respuesta a este interrogante no resultaba evidente. La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia adoptó su decisión en base a criterios de profesionalidad. En este sentido los equipos médicos consideraron que el baremo de la dependencia contemplaba fundamentalmente aspectos sanitarios, valorando sus consecuencias actuales y su desarrollo futuro. Por tal razón, limitamos la selección a profesionales de este campo y, concretamente, a fisioterapeutas y terapeutas ocupacionales. Este criterio se vio reforzado al comprobar que fueron los profesionales utilizados por la Universidad de Salamanca en la elaboración del baremo para los menores de tres años.

La decisión fue, pues, incorporar a estos colectivos para la realización a domicilio de los cuestionarios de los baremos para determinar la situación de dependencia, bajo control del Servicio de Valoración de la Dependencia. También se consideró conveniente que la incorporación de estos profesionales a tal función se efectuara a través de sus respectivos Colegios Profesionales.

La vinculación institucional se consideró importante y el acuerdo incluyó también la realización periódica de cursos de formación específicos, que permitiera la unificación de criterios y la posibilidad de rotación de los seleccionados. Inicialmente se seleccionaron a 30 profesionales, a los que se les explicó detalladamente el baremo de valoración de la dependencia y los criterios de aplicación que debían tener en cuenta. Para ello, se constituyeron dos grupos con quince componentes a los que se les impartió, de forma intensiva, el correspondiente curso de formación durante 15 días. Realizado el curso, a todos se les asignó un tutor-médico de referencia con el que pudieran consultar las dudas que inicialmente les pudieran surgir en la aplicación efectiva de los cuestionarios.

El régimen práctico de funcionamiento fue el siguiente: A todos se les dotó de un ordenador portátil al que se incorporó un programa específico desarrollado por la propia Comunidad Autónoma. Debe recordarse que, en mayo de 2007, el programa informático nacional todavía no estaba consolidado. Por otra parte, la experiencia recomendaba dotar de un programa propio que tuviese la suficiente flexibilidad como para introducir las variaciones que la práctica hiciese recomendables.

Inicialmente, se asignaron un máximo de cuatro visitas diarias a cada baremador, de lunes a viernes. Se consideró que el tiempo de desplazamiento y localización de los domicilios no permitía la realización de un mayor número de encuestas con la suficiente calidad. A todos los profesionales se les asignó una clave personal con la que podían descargarse las visitas/encuestas que le habían sido asignadas cada semana.

Simultáneamente, el Servicio de Valoración de la Dependencia notificaba a los interesados el día en que la visita del profesional asignado se iba a realizar para la aplicación del cuestionario del baremo, pero, y esto es una característica de nuestra Comunidad Autónoma, no se determina la hora exacta de dicha visita.

Debe recordarse que, durante 2007, sólo los grandes dependientes tenían acceso a las prestaciones del Sistema, por esta razón, se consideró que resultaba conveniente que fueran la Administración Regional y los profesionales concertados, quienes se adaptasen a los horarios y necesidades de los solicitantes. De esta manera, fijado oficialmente el día, a los efectos administrativos correspondientes, el profesional se pone de acuerdo con la familia sobre la mejor hora para realizar la visita y efectuar la encuesta. En la práctica esta medida ha tenido una gran acogida y ha facilitado el que los

interesados estuviesen siempre preparados o, en su defecto, han evitado desplazamientos innecesarios si el dependiente se encontraba hospitalizado, circunstancia relativamente frecuente.

El profesional responsable de efectuar la encuesta del baremo dispone del cuestionario individual de la persona a baremar en su domicilio. En este cuestionario figuran todos los interrogantes planteados en los diversos apartados del Baremo a aplicar. El profesional debe, pues, completar el cuestionario pero sin posibilidad de puntuar los diversos apartados, competencia que corresponde en exclusiva al Servicio de Valoración. De esta forma quien realiza la encuesta no conoce la puntuación que va obteniendo el dependiente y se garantiza una mayor objetividad. Realizada la encuesta, el programa no permite la alteración de los datos introducidos, por lo que cualquier incidencia debe ser comunicada a los Servicios Médicos de Valoración. Periódicamente, los baremadores descargan al Sistema las encuestas realizadas que, automáticamente, se incorporan a los expedientes individuales de valoración para la determinación del grado de dependencia.

El Servicio de Valoración comprueba la encuesta realizada, la compara con los informes médicos y los antecedentes existentes y valida o introduce las correcciones oportunas. Efectuada esta labor, los datos se incorporan al programa que automáticamente proporciona la puntuación final y, en consecuencia, el grado y nivel de dependencia alcanzado. Finalmente, los equipos médicos emiten el correspondiente dictamen y el Jefe del Servicio la correspondiente propuesta de resolución, que constituirá la base de la resolución definitiva de la Dirección General competente que ha de ser notificada al solicitante.

Expuesto el proceso de valoración de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia caben algunas reflexiones sobre el mismo. En primer lugar, puede afirmarse que el sistema implantado ha acreditado ser eficaz, transparente, de calidad y, en definitiva, suficiente para dar respuesta a la importante demanda planteada. Téngase en cuenta que los 30 baremadores pueden realizar del orden de los 2.500 cuestionarios mensuales, suma que se sitúa por encima de la media de solicitudes si exceptuamos el periodo mayo a julio de 2007.

Debe destacarse la excelente predisposición de los Colegios Profesionales de Fisioterapeutas y Terapeutas Ocupacionales y su colaboración en la implantación del proceso de valoración de la dependencia que, por otro lado, ha proporcionado trabajo a muchos de sus colegiados, la oportunidad de adquirir experiencia y conocimientos y, además, establecer una relación positiva con las Administraciones Públicas.

Sin embargo, la eficacia del instrumento establecido ha causado un importante problema de gestión, ya que los equipos médicos de los que se disponía tuvieron serias dificultades para absorber el resultado del trabajo de los

bareadores. Efectivamente, los tres médicos que hasta hace poco han constituido los equipos médicos de valoración no han podido, como era previsible, emitir dictamen sobre los informes médicos y cuestionarios realizados por los bareadores al mismo ritmo con que eran realizados por éstos.

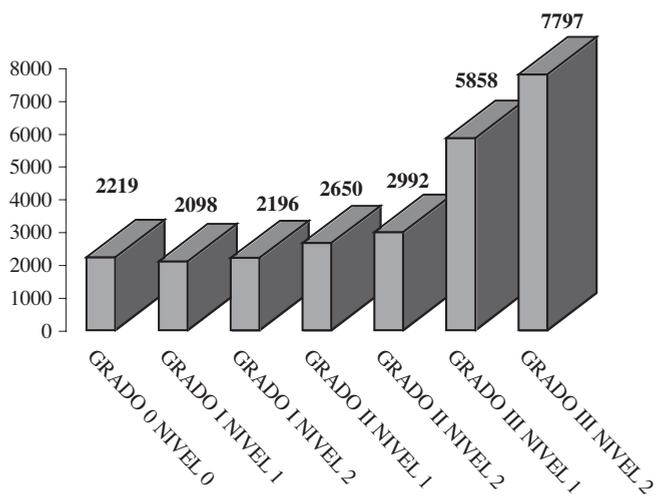
El resultado es que si bien la primera parte del proceso de valoración de la dependencia, es decir, la que de acuerdo con lo previsto en el art. 27.5 de la Ley 39/2006 aplica el baremo teniendo en cuenta el entorno en el que vive la persona dependiente, se ha venido realizando en un plazo razonable, incluso óptimo, el dictamen propuesta de resolución del Servicio de Valoración tuvo un importante retraso que superó, en muchas ocasiones, el plazo máximo legalmente establecido.

Se trata, pues, de un simple problema de gestión que no se produjo en los primeros meses de implantación del Sistema, pero sí posteriormente al acumularse el número de solicitudes. A esta disfunción también debió contribuir el proceso electoral autonómico que supuso, en muchos casos, el cambio de los equipos directivos y de gestión, circunstancia que concurrió en nuestra Comunidad.

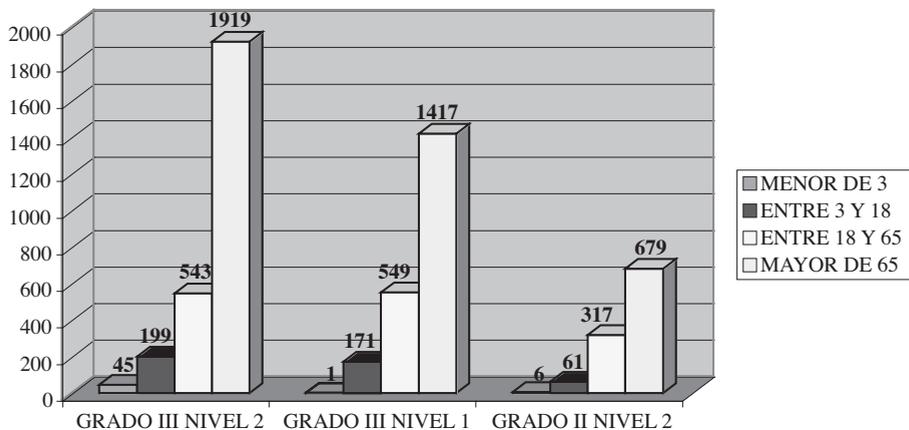
Como es lógico el retraso en la emisión de resoluciones de reconocimiento de grado de dependencia, supone la interrupción del proceso de reconocimiento de las prestaciones del Sistema y, en consecuencia, el aumento de la demanda de información de los solicitantes y de sus familias.

Los resultados del esfuerzo de valoración efectuado en el periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2007 y el 30 de septiembre de 2008, se reflejan en las siguientes cifras:

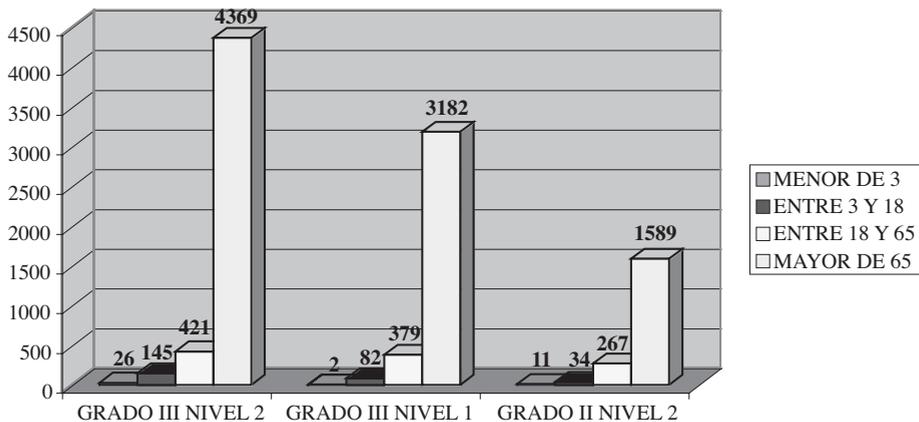
### GRADOS DE DEPENDENCIA RECONOCIDOS



### GRADOS PROTEGIBLES POR SEXO Y EDAD HOMBRES



### GRADOS PROTEGIBLES POR SEXO Y EDAD MUJERES



### CUADRO RESUMEN

HOMBRES	EDAD	GRADO III NIVEL 2	GRADO III NIVEL 1	GRADO II NIVEL 2
	MENOR DE 3	45	1	6
	ENTRE 3 Y 18	199	171	61
	ENTRE 18 Y 65	543	549	317
	MAYOR DE 65	1919	1417	679

CUADRO RESUMEN

MUJERES	EDAD	GRADO III NIVEL 2	GRADO III NIVEL 1	GRADO II NIVEL 2
	MENOR DE 3	26	2	11
	ENTRE 3 Y 18	145	82	34
	ENTRE 18 Y 65	421	379	267
	MAYOR DE 65	4369	3182	1589

Los datos confirman lo que ya había sido apuntado por algunos autores. Como era previsible el número de mujeres reconocidas en situación de dependencia supera ampliamente al de hombres en igual situación.

El total de hombres que han alcanzado un grado de dependencia protegible es de 5.907, mientras que el de mujeres es de 10.507, lo que supone casi duplicar el número de beneficiarios. Sin embargo, donde el diferencial resulta más acusado es en el tramo de edad de personas mayores de 65 años. En este tramo podemos observar que frente a 4.015 hombres, las mujeres alcanzan la cifra de 9.140, lo que supone más que duplicar el número de aquéllos.

Por otro lado, en el resto de los tramos de edad de personas menores de 65 años dependientes los hombres superan a las mujeres, por lo que quizá habrá de concluir que tal hecho se corresponde con el mayor porcentaje de supervivencia de la mujer.

También resulta destacable la importante desviación producida respecto de las previsiones efectuadas por el Libro Blanco en relación con el número de grandes dependientes en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Al respecto indicar que la previsión fue de 5.500 personas cuando, en la actualidad, ya han alcanzado la situación de grandes dependientes, en su nivel máximo, 7.667 solicitantes y, en el nivel 1, 5.783 futuros beneficiarios.

Como más adelante se indicará una financiación suficiente precisa conocer, con la mayor aproximación posible, el número de posibles beneficiarios. Con desviaciones superiores al 50 por ciento sobre las previsiones y cálculos oficiales resulta justificada la preocupación de las CC.AA.

#### IV. EL PROCESO DE RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LAS PRESTACIONES DEL SISTEMA

La denominada Ley de Dependencia establece que para ser titular de los derechos en ella establecidos, los solicitantes, españoles o no, deberán cumplir dos requisitos:

- a) Encontrarse en situación de dependencia protegible, es decir, alcanzar un grado cuya efectividad resulte amparada por la Disposición Final Primera de la Ley, y,
- b) residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los que dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

Dado que el objeto de la Ley es la protección de las personas en situación de dependencia, resulta lógico que sólo quienes ostenten tal condición puedan aspirar a las prestaciones del Sistema. La Ley, a la vista de su art. 5, parte de que el solicitante ha sido declarado persona dependiente con carácter previo a solicitar las prestaciones, es decir, la protección más adecuada a su situación personal. El art. 28 de la Ley no establece un procedimiento específico para el reconocimiento de la situación de dependencia, limitándose a decir que se ajustará a las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre que regula el Procedimiento Administrativo Común y que, como en ella se establece, la terminación normal de este proceso se alcanzará mediante la correspondiente resolución administrativa, que será susceptible de los correspondientes recursos si los interesados discrepan del grado y nivel reconocido, en aplicación del RD 504/2007, de 20 de abril, que aprueba el Baremo para determinar la situación de dependencia.

Como se ha mencionado anteriormente, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, puso en marcha este proceso a finales de abril de 2007, limitándose los datos de la solicitud a la obtención de la información necesaria y suficiente para reconocer el grado de dependencia del solicitante e impulsando de oficio todos los trámites. Se rechazó la opción de solicitar datos económicos y de convivencia e incluso el necesario informe social por considerar que dichos datos correspondían a un segundo proceso que sólo iniciarían, de acuerdo con las previsiones del Libro Blanco, el diez por ciento de los solicitantes.

Por otro lado, recuérdese que, a primeros de mayo de 2007, no existía normativa alguna ni sobre el nivel mínimo garantizado, ni sobre intensidades, incompatibilidades, cuantía de las prestaciones, capacidad económica o participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones. Tampoco se había concretado cual sería el régimen de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.

De acuerdo con esta situación legal y administrativa, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia inició el reconocimiento de la situación de dependencia y, durante un tiempo, mantuvo una solicitud diferente para iniciar el reconocimiento de las prestaciones del Sistema.

La existencia de dos procesos independientes con sus correspondientes solicitudes, no impidió que la demanda de prestaciones se produjese de for-

ma fluida. Así se desprende de la estadística de gestión, que nos muestra que, entre los meses de mayo y septiembre de 2007, momento de mayor demanda, se presentaron 11.756 solicitudes de determinación del grado de dependencia y se emitieron alrededor de 3.000 resoluciones. El 80 por ciento de estas resoluciones reconocieron el grado III a los solicitantes y, por ende, su derecho a solicitar las prestaciones del Sistema.

Pues bien, 2.006 beneficiarios solicitaron estas prestaciones antes de finalizar el año, lo que muestra un nivel alto de gestión de las Administraciones intervinientes. Aquí, debemos hacer referencia a las dificultades iniciales de los Servicios Sociales Municipales en la realización de los preceptivos informes de entorno que prevé el art. 14.4 de la Ley, y en la elaboración de las correspondientes propuestas de programas individuales de atención. Estas dificultades, lógicas en los primeros momentos de implantación del Sistema, ralentizaron la tramitación de los expedientes de prestaciones. Sin embargo, los inconvenientes fueron pronto superados con un esfuerzo adicional municipal que, en los grandes municipios, supuso la modificación de su estructura para adaptarse a la nueva e intensa demanda. Esta situación de doble solicitud se mantuvo hasta finales de 2007 y afectó, fundamentalmente, a las solicitudes iniciales, es decir, a las presentadas antes de la publicación del RD 727/2007, de 8 de junio. En consecuencia, a partir de enero de 2008, existe una única solicitud que inicia simultáneamente ambos procesos, es decir, el de reconocimiento de la situación de dependencia y el de reconocimiento de las prestaciones del Sistema, si bien este último queda condicionado a que el primero finalice con el reconocimiento del solicitante en un grado de dependencia protegible.

Se establece así, como es lógico una vez completada la normativa, un marco procedimental único para ambos procesos que exige la actuación coordinada de los servicios administrativos intervinientes, es decir, el de reconocimiento de la situación de dependencia y el de reconocimiento del derecho a las prestaciones del Sistema, coordinación que no siempre ha estado al nivel exigible y esperable y que constituye, hoy día, el punto débil más relevante en la implantación de la Ley de Dependencia en la Región de Murcia.

La lógica administrativa expuesta condujo a la necesidad u oportunidad de crear un órgano administrativo que gestionase, de manera exclusiva, todos los procesos derivados de la aplicación de la Ley de Dependencia en nuestra Comunidad Autónoma. Este órgano, cuya creación fue aprobada por el Consejo de Gobierno en octubre de 2007, fue la denominada Oficina para la Dependencia, en cuyo preámbulo justificativo figura el objetivo antes referido.

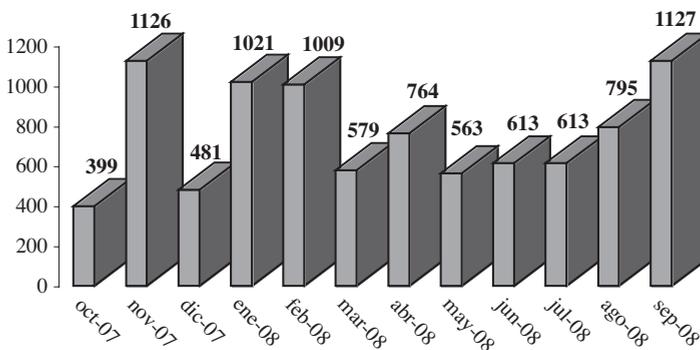
Así pues, el nuevo órgano administrativo creado, con nivel de Centro Directivo, se constituye en el único órgano competente para reconocer el derecho a las prestaciones del Sistema y ser referente exclusivo de la Ley de

Dependencia para el conjunto de los ciudadanos. Por esta razón, y como expresión de su propia justificación, debía incorporar a su estructura el Servicio de Valoración de la situación de dependencia preexistente, ubicado en un centro directivo diferente. A día de hoy, por razones desconocidas, la unidad de gestión no se ha producido lo que ha provocado, lógicamente, disfunciones y retrasos en la gestión, ya que, a las dificultades del proceso de implantación de la Ley de Dependencia debe sumarse la incoherencia de la gestión de un proceso administrativo, teóricamente único, desde dos centros directivos diferentes.

Por esta razón, hemos de distinguir entre solicitantes del grado de dependencia y solicitantes de las prestaciones del Sistema para poder comprender las diferentes cifras que ambos órganos proporcionan en relación con su propia gestión. Esta situación que podríamos calificar de curiosa cuando no de anómala, debió finalizar en enero de 2008 al implantarse un modelo de solicitud única y, por tanto, un expediente administrativo único para reconocer tanto la situación de dependencia como el derecho a las prestaciones del Sistema. Sin embargo, como se ha indicado antes, la gestión administrativa aún no ha sido unificada.

Las solicitudes de prestaciones del Sistema formuladas entre octubre de 2007, primer mes en que fue posible hacerlo, y septiembre de 2008, han sido las siguientes:

#### SOLICITUDES PRESTACIONES POR MES



Así pues, 9.090 solicitantes que habían obtenido un grado de dependencia protegible tenían iniciado el 1 de octubre de 2008 el correspondiente expediente administrativo para obtener las prestaciones del Sistema. Sin embargo, en igual fecha, el Servicio de Valoración de la Dependencia afirma haber reconocido en situación de grado protegible a 15.769 solicitantes, de acuerdo con el siguiente resultado:

<b>GRADO</b>	<b>NIVEL</b>	<b>NÚMERO</b>
III	2	7.459
III	1	5.527
II	2	2.783
	<b>TOTAL</b>	<b>15.769</b>

Estas cifras ponen de manifiesto que a un importante número de beneficiarios declarados con posible derecho a prestaciones, no se les había iniciado el correspondiente expediente para su obtención y dado que desde enero de 2008 este trámite debe impulsarse de oficio, la situación denota la falta de coordinación existente entre el Servicio de Valoración de la Dependencia y la Oficina para la Dependencia, como consecuencia de no haberse unificado la gestión.

No obstante, debe destacarse que la Oficina para la Dependencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ha venido resolviendo, dentro del plazo máximo legal de tres meses, los expedientes por ella iniciados y de conformidad con lo previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

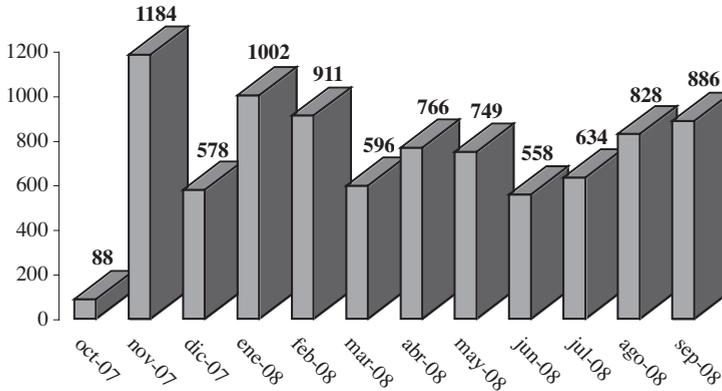
El esfuerzo de gestión de la Oficina para la Dependencia realizado en el periodo octubre de 2007 a septiembre de 2008, ha sido el siguiente:

## V. EXPEDIENTES DE PRESTACIONES INICIADOS

<b>AÑO 2007</b>	
<b>MES</b>	<b>NÚMERO</b>
Octubre	88
Noviembre	1.184
Diciembre	578
<b>TOTAL</b>	<b>1.850</b>

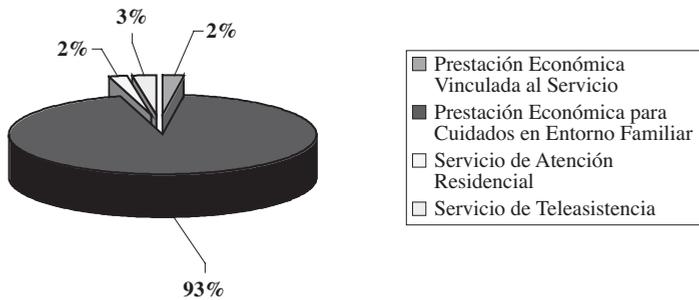
<b>AÑO 2008</b>	
<b>MES</b>	<b>NÚMERO</b>
Enero	1.002
Febrero	911
Marzo	596
Abril	766
Mayo	749
Junio	558
Julio	634
Agosto	828
Septiembre	886
<b>TOTAL</b>	<b>6.930</b>

## EXPEDIENTES DE PRESTACIONES INICIADOS



De la totalidad de expedientes tramitados, la Oficina para la Dependencia había reconocido el derecho a las diversas prestaciones del Sistema a un total de 5.146 beneficiarios hasta el mes de septiembre de 2008.

Las preferencias de los solicitantes y aquí debe recordarse que, inicialmente, sólo los declarados como grandes dependientes tenían derecho a la protección del Sistema, han sido las siguientes:



Resulta evidente que tanto los beneficiarios como sus familiares han optado, mayoritariamente, por la permanencia en el domicilio familiar antes que por la atención residencial, circunstancia previsible y común en todas las CC.AA. dada la tradición y el fuerte arraigo familiar, la publicidad dada en su momento a la “paga” del mayor dependiente y, probablemente, al todavía escaso convencimiento de las bondades del Servicio de Atención Residencial.

## VI. LAS DIFICULTADES DE LA IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA

Nadie puede dudar de la importancia de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, conocida como Ley de Dependencia. Como ya se ha indicado su-

pone la protección diferenciada, por primera vez, de un cada vez más amplio sector de población y, al tiempo, un muy importante esfuerzo económico y un cambio en las estructuras de respuesta de las CC.AA en relación con su Acción Social. Sorprende, pues, que la norma no haya resuelto con claridad ninguno de estos aspectos que se presentan, recurrentemente, en el día a día de la implantación del Sistema. Veamos, pues, algunos de ellos:

a) LA INCERTIDUMBRE DE LA FINANCIACIÓN

La financiación del Sistema constituye un elemento esencial del mismo y, a pesar de ello, no queda explícitamente, asegurada en la Ley, que se limita a decir que será suficiente, garantizándose tan sólo el nivel mínimo de protección y remitiéndose para el resto a los Convenios de Colaboración a suscribir entre la Administración General del Estado y las CC.AA, que, por otra parte, la Disposición Transitoria Primera de la Ley limita al 31 de diciembre de 2015.

La opción financiera finalmente aprobada opta porque el compromiso de solidaridad que supone la implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) se reparta entre todos los poderes públicos, con la excepción de las Entidades Locales, y por la implicación de los propios beneficiarios. Se consideró que era la opción más coherente vistos los grandes costes del SAAD, sin embargo, no se han logrado superar las incertidumbres que afectan tanto a la financiación presupuestaria como a la proveniente de la participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones del Sistema.

Así pues, el principio cardinal elegido parece ser el de corresponsabilidad de los costes, a partes sustancialmente iguales, entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los titulares del derecho. Se supone que estas aportaciones deberían garantizar la suficiencia y estabilidad financieras del Sistema y la continuidad en la provisión de los recursos.

Sin embargo, a día de hoy, no puede afirmarse que estos tres elementos básicos estén garantizados. Efectivamente, la suficiencia del Sistema debería cubrir las necesidades de financiación de la intensidad protectora requerida por la población que alcance la condición de dependiente. Sin embargo, los cálculos inicialmente efectuados a partir del Libro Blanco están siendo ampliamente superados por la realidad. De igual manera, se desconocen todavía los estándares mínimos de calidad que deben ser aplicados en la prestación de los servicios.

Pues bien, si se desconocen dos factores básicos como son la población protegida y el tipo de intensidad protectora, difícilmente podrán determi-

narse los costes reales del Sistema. El riesgo y el coste de esta indeterminación recae sobre las Comunidades Autónomas que son las que han de reconocer el derecho a las prestaciones.

Por otra parte, los convenios de colaboración, por su carácter más discrecional que imperativo, no parecen ser los instrumentos adecuados para proporcionar la estabilidad y equidad exigibles (recuérdese que algunas CC.AA. han considerado que han favorecido un trato discriminatorio).

Finalmente, el sistema de copago provoca más incertidumbres que realidades. Dado que la mayoría de los beneficiarios cuentan con tan solo una pensión que, como sucede en la Comunidad de Murcia, se acerca más que se aleja a la pensión mínima establecida por la Seguridad Social, es más que dudoso que la aportación financiera de este colectivo pueda alcanzar a cubrir un tercio de los costes del Sistema.

Parece, pues, que las Administraciones Públicas deberán repensar el sistema de financiación elegido y desde luego, asumir las insuficientes aportaciones de los beneficiarios. Si en estos momentos no fuera posible asumir una financiación similar a la de los países de nuestro entorno con análogo desarrollo, quizá habría que considerar que la previsión de la Disposición Final Primera de la Ley de Dependencia fue demasiado optimista y, en consecuencia, ampliar el plazo previsto para la ampliación del Sistema.

#### b) LA CARENCIA DE UN MODELO UNIFICADO DE GESTIÓN

Al optar la Ley por un soporte constitucional basado en el art. 149.1.1.<sup>a</sup> se renunció a un modelo armonizado de la gestión para el conjunto del Estado, recayendo este cometido en cada una de las CC.AA.

Se debilitan, así, las garantías de que las condiciones de igualdad en el ejercicio del nuevo derecho de ciudadanía, objeto de la Ley, resulten efectivas, ocupando un papel relevante los procedimientos administrativos adoptados por las CC.AA. y las estructuras de respuesta ad hoc creadas para este fin.

Llegados a este punto resulta relevante tener en cuenta que, en materia de Acción Social, la cultura administrativa predominante de las CC.AA. ha estado constituida por la gestión asistencial de sus propias prestaciones en mucha mayor medida que por el ejercicio y reconocimiento de derechos subjetivos.

La implantación del Sistema supone, pues, la creación de una estructura específica en la que, forzosamente, se modifican los roles tradicionales de los Servicios Sociales, al reducirse ostensiblemente la carga de subjetividad del procedimiento.

Así pues, resulta lógico que se produjera en este primer año, desconcierto en la organización de la gestión y en la asignación de los cometidos, sobretudo en relación con los Servicios Sociales Municipales, situación agravada por la intensidad de la demanda y la perentoriedad de los plazos de resolución.

A día de hoy, prácticamente la totalidad de las CC.AA. han establecido sus procedimientos de gestión con algunas excepciones entre las que, incomprensible y lamentablemente, se encuentra la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que sigue careciendo de normativa reguladora, lo que no facilita la transparencia y la seguridad jurídica en la implantación del Sistema.

#### c) EL PELIGRO DE LA SIMPLIFICACIÓN DEL SISTEMA

Dice la Exposición de Motivos de la Ley que el reto de la misma es atender las necesidades de las personas en situación de dependencia, así como la promoción de su autonomía personal. Para ello, se establece un modelo de atención integral al ciudadano en desarrollo de los niveles de protección a que se refiere la propia Ley.

El desarrollo de un modelo integral de atención que dé respuesta a las necesidades de las personas dependientes es, pues, el objetivo a conseguir. Al respecto, la norma prioriza, aunque no incompatibiliza, los servicios sobre las prestaciones económicas.

La realidad, sin embargo, nos dice que una mayoría abrumadora de beneficiarios de prestaciones opta por una prestación económica antes que por un servicio. Aunque era previsible que, inicialmente, la opción económica se impusiera a la demanda de servicios, circunstancia que convenía a las Administraciones Públicas dado su menor coste y la insuficiencia de la estructura de Servicios existente, parece que se están superando todos los parámetros.

La publicidad inicial del Ministerio de Trabajo es evidente que favoreció esta opción, transmitiendo la idea de que todas las personas dependientes tendrían derecho a una nueva prestación económica, popularmente, “derecho a una nueva paga”. Por otro lado, para las CC.AA. la concesión de una prestación económica encaja bien con la tradicional gestión de las prestaciones asistenciales, lo que, unido al menor coste de las mismas en relación con los servicios, ha contribuido a que no se realice ningún esfuerzo especial en la promoción de éstos.

Las circunstancias de la puesta en marcha de la Ley también dificultaron la implantación del Sistema. La proximidad de un proceso electoral y el es-

caso esfuerzo de sintonía realizado por el Ministerio de Trabajo con las CC.AA., no facilitó el desarrollo del imprescindible principio de cooperación interadministrativa. Baste recordar que tanto la Ley como la propia constitución del Consejo Territorial fueron recurridas.

Así pues, en vez de profundizar en lo que la nueva Ley proponía y tratar de ponerse de acuerdo en su desarrollo, la sensación creada era que la Administración del Estado se desentendía administrativamente de la norma y trasladaba el problema a las CC.AA., iniciando cada una de ellas el desarrollo y aplicación de la norma según su criterio. Cómo asumir la previsible gran demanda inicial constituyó la preocupación, casi exclusiva de las CC.AA.

La situación económica actual puede contribuir a que un sistema concebido para la protección integral de los dependientes devenga, al menos temporalmente, en el establecimiento de una nueva prestación económica. En efecto, si la pensión media mayoritaria de los beneficiarios de la Ley en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se sitúa entre los 500/600 € mes, asegurar una nueva prestación económica de similar importe convierte a la persona dependiente en una especie de “mieurista social”, que, en la situación actual, podría contribuir en mayor medida al sostenimiento de la economía familiar que a asegurarse los servicios que precisa.

Alcanzado un cierto grado de conformidad en las familias con dependientes a su cargo y ante las desfavorables perspectivas económicas, las Administraciones Públicas podrían tener la tentación de prolongar la situación retrasando la implantación del modelo de atención integral y de calidad pretendido por la Ley. De producirse esta actitud contribuiríamos a consolidar la situación de la mujer como cuidadora tradicional y, al tiempo, pondríamos en peligro el posible yacimiento de empleo que la Ley de Dependencia debe suponer.

En definitiva, supone elegir entre el mantenimiento de la red de cuidados informales, hoy predominante, o si facilitamos su desplazamiento progresivo por una red pública de cuidados profesionales. La decisión parece sencilla si recordamos los objetivos de la Ley, pero supone la apuesta decidida por un modelo claro de implantación del SAAD que la mayoría de las CC.AA. no han realizado quizá por la precipitada puesta en marcha de la Ley sin su desarrollo reglamentario y por la incertidumbre de la financiación, incrementada en el actual momento.

A día de hoy, también la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia deberá decidir qué modelo de atención a las personas en situación de dependencia quiere implantar y dotarse de la estructura administrativa de respuesta adecuada al modelo elegido.

## VII. LAS DIFICULTADES ESPECÍFICAS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

La Ley de Dependencia atribuye a las CC.AA. la función de gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia. Aunque, como dice la Exposición de Motivos, se trata de desarrollar un modelo innovador e integrado basado en la cooperación interadministrativa, hemos comentado que la carencia de un modelo de referencia constituyó, inicialmente, un inconveniente para la implantación del Sistema.

Ahora bien, la inexistencia de un modelo de referencia no exime a las CC.AA. de su obligación de establecer un modelo de gestión y una estructura administrativa capaz de dar respuesta a la demanda ciudadana.

Para el ciudadano común, ajeno a las disquisiciones sobre la recurrente insuficiencia de la financiación, el establecimiento de un modelo de gestión transparente y eficaz supone el único vehículo a través del cual puede hacer efectivo su derecho a la protección establecida en la Ley.

Por otra parte, a los responsables de la gestión interesa ordenar la demanda, estableciendo los cauces a través de los cuales deba discurrir y simplificando al máximo los trámites. Por esta razón, no es de extrañar que las primeras normas de las CC.AA. fueran normas de procedimiento que incorporaban los diferentes modelos de solicitud y la preceptiva documentación administrativa a aportar por los interesados.

También nuestra Comunidad Autónoma elaboró su norma de procedimiento, pero lo cierto es que, transcurrido más de una año de la iniciación de los procesos valoración y de reconocimiento del derecho a las prestaciones, esta normativa aún no ha sido aprobada y publicada. Esta circunstancia, difícil de explicar, no ha facilitado el proceso de implantación. La referencia práctica ha sido, en todo momento, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre el Procedimiento Administrativo Común, pero numerosos aspectos específicos como son, entre otros, la coordinación entre los órganos intervinientes en el proceso y el papel a desempeñar por los Centros de Servicios Sociales Municipales, no se han determinado.

Si las carencias producidas por la ausencia de una normativa de procedimiento específica han podido superarse, aunque sea parcialmente, aplicando con carácter subsidiario la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, más difícil ha sido lograr la aplicación práctica de los beneficios de la Ley de Dependencia sin desarrollo normativo específico.

A nadie se oculta que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre es, prácticamente, una ley de bases que precisa de desarrollo normativo para hacer efectivos los derechos en ella contemplados. El RD 727/2007, de 8 de junio,

vino a paliar parte de estas carencias, remitiéndose a la normativa autonómica a efectos de completar el proceso.

Así pues, la determinación de la intensidad de los Servicios, su contenido y estándares de calidad, la determinación de la capacidad económica de los titulares del derecho a las prestaciones, el régimen de incompatibilidades, la participación de los beneficiarios en la financiación del Sistema y otros aspectos de menor importancia, necesitan un desarrollo normativo específico que, lamentablemente, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia aún no ha aprobado y publicado, a pesar de haberse anunciado en su día, los correspondientes anteproyectos.

Esta situación ha supuesto una dificultad añadida al proceso de reconocimiento del derecho a las prestaciones, superada, en parte, mediante un gran esfuerzo administrativo, que no ha podido evitar que las resoluciones administrativas tengan un carácter provisional, dado que en ninguna de ellas se calcula la capacidad económica del solicitante ni su participación en la financiación.

Si el carácter provisional de las resoluciones ha permitido un buen trabajo de la Oficina para la Dependencia que, de otra manera, no habría podido aprobar expediente alguno, el retraso en la aprobación de la normativa reguladora está produciendo la acumulación de un gran número de resoluciones provisionales (en la actualidad más de 5.000) que, en su día, habrá que revisar o, en su defecto, renunciar a la participación de los beneficiarios afectados en el coste de los servicios. Será una decisión política importante que, en cualquier caso, también precisará de apoyo normativo.

Finalmente, debemos recordar que en el proceso de implantación del Sistema de la Ley de Dependencia, resulta básico el buen ejercicio de la función de gestionar los recursos y servicios necesarios para la valoración y atención a la dependencia. Para ello, las CC.AA. deben dotarse de un órgano específico y especializado y de la correspondiente estructura que facilite la coordinación administrativa, impulse la simplificación de trámites y facilite el acceso al Sistema a los ciudadanos.

Se ha señalado anteriormente que, en materia de Servicios Sociales, la experiencia de las CC.AA. ha venido referida a la protección indiferenciada de las diferentes situaciones de necesidad, pero sin que esta protección constituyera, en la mayoría de los casos, un verdadero Sistema de Acción Social.

Si entendemos por Sistema un conjunto de reglas, cosas o principios sobre una materia que ordenadamente relacionadas entre sí contribuyen a un determinado objeto o finalidad, se comprenderá más fácilmente la importancia de la existencia de un órgano de gestión que asuma la responsabilidad del desarrollo de este proceso y evite todo tipo de disfunciones.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia así lo entendió mediante la creación de un órgano específico, la Oficina para la Dependencia, a quien se le responsabilizaba de la gestión de todos los procesos administrativos derivados de la aplicación y desarrollo de la Ley de Dependencia. Sin embargo, transcurrido un año desde la creación de la Oficina persiste la dispersión de órganos administrativos con competencias en esta materia, que en la práctica está suponiendo asumir riesgos de falta de coordinación administrativa e, incluso, de mantenimiento de diferentes criterios de gestión.

Urge, pues, que se adopten las decisiones político-administrativas para que se concrete cuanto antes el necesario desarrollo normativo y se impulse una estructura administrativa lógica y con capacidad de respuesta, a través de un único órgano de gestión, tal y como legalmente está previsto y establecido.

## VIII. CONCLUSIONES

- La implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) parte de la debilidad del fundamento constitucional, lo que en la práctica ha supuesto remitir a las CC.AA. la determinación del modelo de implantación, con el riesgo de la diversidad de los mismos y la no garantía de las condiciones de igualdad.
- La puesta en vigor efectiva de la Ley se produjo sin el necesario desarrollo reglamentario ni el soporte informático nacional anunciado, lo que unido a la intensidad de la demanda dificultó seriamente la implantación adecuada del SAAD.
- La coincidencia de la puesta en marcha de la Ley con procesos electorales en la mayoría de las CC.AA., supuso una dificultad añadida en la implantación del SAAD.
- Los procesos administrativos para la determinación del grado de dependencia en las diversas CC.AA., incluso los criterios de valoración a partir del RD 504/2007, de 20 de abril, no son homogéneos en el conjunto del Estado.
- Las dudas sobre la suficiencia del sistema de financiación establecido y sobre la calidad de los servicios están derivando, de forma excesiva, la protección reconocida hacia las prestaciones económicas dejando en un segundo plano los objetivos de la Ley.
- Las CC.AA. parecen preocupadas, exclusivamente, en dar respuesta a la importante demanda, sin que preocupe el modelo que se implanta o favorece. Es decir, se actúa pero no se conoce o no preocupa hacia dónde.

- El riesgo de simplificación de la acción protectora de la Ley, consolidando el rol del cuidador tradicional parece evidente. En este sentido, dada la conformidad de las familias y las desfavorables perspectivas económicas, la apuesta por las prestaciones técnicas, es decir, por el reforzamiento progresivo de una red pública de servicios profesionales no parece preocupar a las diferentes Administraciones Públicas que aún están intentando determinar los estándares de calidad mínimos que deben disfrutar las personas dependientes.
- La realidad en muchas CC.AA., entre ellas la de Murcia, ha demostrado que el número de grandes dependientes reconocidos supera al previsto en el Libro Blanco, lo que afecta a la financiación y a la necesidad de incrementar el número de plazas residenciales. En este sentido, la revisión de los criterios del Baremo y la determinación de un procedimiento y vía única para acceder a la situación de dependencia puede resultar importante.
- La revisión del RD 504/2007, de 20 de abril, que aprobó el Baremo para determinar la situación de dependencia, resulta imprescindible y urgente a fin de poder incorporar las carencias observadas, en especial las que afectan a las personas dependientes con enfermedades mentales.
- La posible insuficiencia del sistema de financiación establecido constituye, hoy día, una rémora para las CC.AA. que dificulta implantar con todas sus consecuencias el sistema de protección previsto en la Ley de Dependencia.