nº 40 (3er Trimestre 2024)
ISSN: 2386-7191 – ISSNe: 2387-0370

Inconformismo alemán, en comparación con la autocomplacencia española, respecto de la regulación de la protección por dependencia, en cuanto que verdadera contingencia de Seguridad Social del siglo XXI. A propósito de la ley alemana de apoyo y alivio para la atención por dependencia de 2023

German dissatisfaction compared to Spanish self-satisfaction regarding the regulation of dependency protection as a true Social Security contingency of the 21st century. Regarding the 2023 German Law on Support and Relief for Dependency Care

Alberto Arufe Varela *Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*
Facultad de Derecho-Universidad de A Coruña
https://orcid.org/0000-0002-1954-9971

Cita Sugerida: ARUFE VARELA, A.: «Inconformismo alemán, en comparación con la autocomplacencia española, respecto de la regulación de la protección por dependencia, en cuanto que verdadera contingencia de Seguridad Social del siglo XXI. A propósito de la ley alemana de apoyo y alivio para la atención por dependencia de 2023». *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*. 40 (2024): 173-181.

Resumen

La regulación de la protección por dependencia, a considerar (como ya sucede en Alemania, a diferencia de lo que padecemos aún en España) como verdadera contingencia de seguridad social del siglo XXI, ha dejado de interesar a un autocomplaciente legislador español, a diferencia de lo que sucede con el inconformista legislador alemán. Este último no deja en el olvido la regulación contenida en su Libro XI del Código de Seguridad Social, procediendo a efectuar retoques continuos de mejora, siempre en el marco diseñado por el artículo 34 de la Carta de los Fundamentales de la Unión Europea (lamentablemente desatendido en España). Últimamente, de manera muy sustancial, por medio de la Ley de Apoyo y alivio para la atención por dependencia de 2023, que busca reforzar ante todo la contributividad del sistema, la protección del cuidador de dependientes y la utilización de los recursos de digitalización.

Palabras clave

Alemania; Contingencia contributiva de dependencia; Dependencia; Derecho comparado de la Seguridad Social; Ley 39/2006 del SAAD

Abstract

The regulation of dependency protection, which should be considered (as is already the case in Germany, unlike the situation in Spain) a true social security contingency of the 21st century, has ceased to interest a complacent Spanish legislator. This is in contrast to the proactive German legislator, who continuously revises the regulations contained in the Social Code Book XI, always within the framework set by Article 34 of the EU Charter of Fundamental Rights (unfortunately overlooked in Spain). Most recently, significant improvements have been introduced through the 2023 Law on Support and Relief for Dependency Care, which seeks to strengthen the contributory nature of the system, protect caregivers, and utilize digital resources.

Keywords

Germany; contributory dependency contingency; dependency; comparative Social Security law; Law 39/2006 on SAAD

1. INCONFORMISMO ALEMÁN (LIBRO XI DEL CÓDIGO DE SEGURIDAD SOCIAL) V. AUTOCOMPLACENCIA ESPAÑOLA (LEY 39/2006) RESPECTO DE LA REGULACIÓN DE LA PROTECCIÓN POR DEPENDENCIA[1]

Supuesto que no queda más remedio que «caracterizar [la dependencia] como la verdadera contingencia de seguridad social del siglo XXI»[2], me pregunto si me ratificaría hoy en lo mantenido hace no mucho tiempo, en esta misma sede, acerca de la metáfora automovilística elegida para articular el contraste o comparación entre el sistema contributivo alemán de protección del riesgo/contingencia de dependencia (en torno al cosmos regulador configurado por el Libro XI del Código alemán de Seguridad Social)[3] —de un lado—, y el no-sistema asistencial español de desatención ante la falta de autonomía personal de las personas en situación de dependencia (en torno al caos propiciado por la Ley 39/2006) —de otro lado—, o si por el contrario me retractaría de ella, acaso por considerarla excesiva, teniendo en cuenta que la metáfora en cuestión la planteaba en los siguientes términos literales: «Pretender comparar el Libro XI del Código alemán de Seguridad Social y nuestra Ley 39/2006 reguladora del SAAD es, metafóricamente hablando, como intentar trazar parecidos entre un Seat 600 y un Porsche, aunque lo mismo podría decirse de un BMW, un Mercedes o un Audi, supuesto que estos últimos fuesen modelos coetáneos del modesto utilitario español recién citado. En efecto, el Libro XI del Código alemán de Seguridad Social (que trata monográficamente del seguro social contributivo de dependencia, en línea con el artículo 34, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea) es una norma gigantesca …, abordando en su contenido muy diversos temas propios de la seguridad social del siglo XXI … . En cambio, frente a este metafórico modelo alemán de automóvil del siglo XXI, no cabe más remedio que concluir que a nuestro igualmente metafórico Seat 600 le faltan ruedas (por cierto, hasta el año 2019 le faltaban las cinco ruedas, incluida la de repuesto), dado que los artículos 7, 8.2.a), 10, 28.6 y 32 de nuestra Ley 39/2006 fueron preceptos con su vigencia suspendida durante mucho tiempo, a pesar de tratarse de preceptos clave (tienen que ver con el asunto crucial de la financiación de las prestaciones por dependencia), cabiendo afirmar en la actualidad que a dicho anticuado Seat 600 se le han colocado algunas de tales ruedas, sí, pero no todas … e, incluso, que la colocación de las ruedas en cuestión tiene un carácter meramente provisional»[4]. Me respondo de manera positiva, esto es, ratificándome plenamente, añadiendo incluso que estos últimos años parecen demostrar asimismo un severo contraste entre las actitudes que despiertan los respectivos sistemas/no-sistemas de protección/desatención en cada país, pudiendo hablarse en este sentido de un inconformismo alemán que confronta abiertamente con la autocomplacencia o resignación española. Lo acredita, por ejemplo, la frecuencia con la que el legislador alemán plantea retoques y lleva a cabo mejoras en la regulación contenida en el Libro XI de su Código de Seguridad Social, que nada tiene que ver con la ausencia absoluta de acción reformadora sobre la Ley 39/2006 (aparte lo relativo a la habilitación de la jurisdicción social para la tramitación de los litigios concernientes a dicha Ley

[1] Trabajo realizado al amparo del proyecto de investigación estatal PID2022-136807NB-I00, otorgado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

[2] Véase Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier (Barcelona, 2023), pág. 274.

[3] Acerca del mismo, véase Arufe Varela, Alberto, *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario de Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier (Barcelona, 2019), págs. 13 y ss.

[4] Véase Arufe Varela, Alberto, «Un pleito de seguridad social del siglo XXI, si comparado con el Derecho español. A propósito de la interpretación por el Tribunal Federal alemán de Seguridad Social del concepto de prestaciones de seguridad social contributiva de dependencia por "vivienda compartida"», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 34 (2023), págs. 133-134.

39/2006)[5], al menos en los últimos 5 años, pandemia sanitaria por medio[6]; una acción reformadora («algo más que una mera mano coyuntural de pintura»)[7] que tendría necesariamente que caminar por la senda marcada por el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea[8], pudiendo servir el modelo alemán como herramienta para acondicionar dicha senda, a semejanza de lo sucedido en nuestras fronteras comunes[9].

2. LAS CONTINUAS REFORMAS OPERADAS EN EL LIBRO XI DEL CÓDIGO ALEMÁN DE SEGURIDAD SOCIAL, ÚLTIMAMENTE POR MEDIO DE LA LEY ALEMANA DE APOYO Y ALIVIO PARA LA ATENCIÓN POR DEPENDENCIA DE 2023

Con la ayuda de algún sitio en Internet verdaderamente útil, si lo que se persigue es trazar un recorrido diacrónico seguro por el devenir de la legislación federal alemana (al menos, desde el año 2006)[10], puede advertirse con cierta comodidad que el grado de intervención legislativa en el tenor originario del Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, sin necesidad de remontarnos más allá de los últimos cinco años, es relativamente intenso[11] (o absolutamente intenso, si comparado con el nulo grado de intervención legislativa española en la Ley 39/2006)[12]. En efecto, en el año 2019 cabría contabilizar la referencia de hasta ocho leyes que contienen preceptos orientados a modificar el contenido del Libro XI del Código de Seguridad Social, ya sea enmendando, suprimiendo o añadiéndole disposiciones; otras ocho leyes, en el año 2020; ocho leyes más, en el año 2021; otras doce leyes, en el año 2022; y por último, en el año 2023, siete leyes más, lo que vendría a suponer un total de hasta cuarenta y tres impactos legislativos en los preceptos del Libro XI del Código de Seguridad Social (naturalmente, con trascendencia dispar, tanto desde una perspectiva cualitativa, por el alcance de la reforma llevada a cabo en cada caso, como desde una perspectiva cuantitativa,

[5] Habilitación operada por el artículo 104, apartado 33, del Real Decreto-ley 6/2023, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, en la medida en que procedió a suprimir el apartado 2 de la disposición final séptima (rotulada «Entrada en vigor») de la Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social. Denunciando la inadmisible situación previa, véase Vizcaíno Ramos, Iván, «El orden social provisionalmente competente para conocer de los pleitos sobre aplicación de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia», *Actualidad Laboral*, núm. 3 (2014), págs. 306 y ss.

[6] Justificando la necesidad de acción, véase Arufe Varela, Alberto, «Un reto inaplazable para una seguridad social del siglo XXI, especialmente desde la perspectiva del Derecho comparado: el reconocimiento de la dependencia como riesgo, y su configuración como contingencia contributiva», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 36 (2023), págs. 154 y ss.

[7] Véase Martínez Girón, Jesús, «La sostenibilidad del modelo español actual de protección social por dependencia. Un estudio crítico-comparativo con la sostenibilidad del modelo alemán», *Revista de Derecho Social*, núm. 72 (2015), pág. 60.

[8] Al respecto, véase Monereo Pérez, José Luis, «Prólogo» a Alberto Arufe Varela, *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario del Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier (Barcelona, 2019), pág. 12.

[9] Al respecto, véase Martínez Girón, Jesús, «Más razones de Derecho comparado para una reforma urgente del modelo español de protección social por dependencia. Acerca de la nueva Ley francesa de adaptación de la sociedad al envejecimiento», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 44 (2016), pág. 3, afirmando, de un lado, que la reacción legislativa francesa en materia de dependencia estuvo «muy condicionada por la actuación legislativa de los vecinos de la frontera noreste de Francia»; y de otro lado, que «no extraña que nuestros vecinos franceses no hayan mirado lo que tenemos aquí, sus vecinos del sur».

[10] Me refiero a https://www.buzer.de/, que se presenta como un sitio de «Leyes y Reglamentos del Derecho federal alemán en Internet».

[11] Recordando que «al igual que toda la legislación alemana de seguridad social …, el Libro XI del Código de Seguridad Social padece modificaciones continuas», véase Martínez Girón, Jesús, «El sistema de protección social de las personas dependientes en Alemania», *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 8 (2017), pág. 7, donde el autor también indica que «entre diciembre de 2016 y abril de 2017 ha sido parcialmente modificado por hasta cinco leyes federales distintas» (*ibidem*).

[12] Véase en el sitio en Internet alemana antes citado, con acceso directo en https://www.buzer.de/SGB_11.htm.

por el número de preceptos afectados). Únicamente me interesa considerar ahora con un poco más de detalle —y sin perder de vista el análisis jurídico comparado— uno de estos cuarenta y tres impactos legislativos, que es el operado por medio de los artículos 1, 2 y 2a de la Ley (a modo de «ley madre»)[13] de Apoyo y alivio para la atención por dependencia (*Gesetz zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege* o PUEG, por su acrónimo en alemán, correspondiente a *Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz*), de 19 junio 2023, interesándome tanto por su impacto cualitativo (introduce reformas de alcance relevante en la regulación del Libro XI del Código de Seguridad Social) como por su impacto cuantitativo (las reformas introducidas en la regulación del Libro XI del Código de Seguridad Social afectan a casi un tercio de sus preceptos), teniendo en cuenta que se trata de una Ley «madre» que posee otros diez artículos más —incluido el artículo 10 y último, ordenando su «entrada en vigor [*Infrakttreten*]»[14]—, los cuales proceden a la modificación de otras ocho leyes de la Federación alemana (con inclusión de tres Libros más del Código de Seguridad Social)[15], teniendo en cuenta que el grueso de todas estas modificaciones aparece localizado en los citados artículos 1, 2 y 2a (esto es, los afectantes al Libro XI del Código de Seguridad Social)[16], como prueba el hecho de que los mismos se extiendan a lo largo de veinticuatro de las veintiocho páginas que la Ley de Apoyo y alivio para la atención por dependencia ocupa en la versión electrónica del *Boletín Oficial Federal* (*Bundesgesetzblatt* o BGBl, por su acrónimo en alemán) en que aparece publicada.

3. LA LEY ALEMANA DE APOYO Y ALIVIO PARA LA ATENCIÓN POR DEPENDENCIA DE 2023, EN CUANTO QUE LEY PUNTILLOSAMENTE PRESUPUESTADA

A diferencia de lo que sucede con las leyes españolas publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, lo que nos encontramos publicado en el *Boletín Oficial Federal* alemán es lisa y llanamente el texto de la ley, sin nada más, por causa de que no aparece incorporada en la publicación oficial la fundamentación de la misma, formando parte de un preámbulo o de una exposición de motivos. No obstante, esta fundamentación puede compulsarse sin problemas por medio de los documentos que integran la tramitación parlamentaria de la misma, los cuales resultan accesibles —por ejemplo— a través del sitio en Internet del *Bundestag* o Cámara Baja federal[17], teniendo en cuenta que lo que aquí se puede compulsar[18], en relación con nuestra Ley de Apoyo y alivio para la atención por dependencia, es su originario proyecto de ley (*Gesetzentwurf*), que había sido registrado oficialmente (con fecha 25 abril 2023) por los «grupos parlamentarios SPD [o Partido Socialdemócrata de Alemania], Alianza 90/Los Verdes y FDP [o Partido Demócrata Liberal]» (esto es, los grupos parlamentarios correspondientes a los partidos políticos que sostienen la coalición de gobierno [o «coalición-semáforo», por los

[13] Sobre esta terminología, distinguiendo entre «ley madre» y «ley hija», véase Arufe Varela, Alberto, *La igualdad de mujeres y hombres en Alemania. Estudio comparado de la legislación alemana con la legislación española, y traducción castellana*, Netbiblo (A Coruña, 2008), pág. 7.

[14] En virtud de este precepto, la entrada en vigor de las reformas operadas en el Libro XI del Código de Seguridad Social se produce de manera escalonada, siendo estos escalones, de un lado, a título de regla, el «1 julio 2023» (cfr. su apartado 1); y de otro lado, a título de excepciones, el «1 enero 2023» (cfr. su apartado 2), el «1 octubre 2023» (cfr. su apartado 3), el «1 enero 2024» (cfr. su apartado 4) y el «1 julio 2025» (cfr. su apartado 5).

[15] Cfr. sus artículos 6 y 6a, que modifican el Libro V del Código de Seguridad Social, relativo al Seguro legal de enfermedad (*Gesetzliche Krankenversicherung*); su artículo 7, que modifica el Libro VI del Código de Seguridad Social, relativo al Seguro legal de pensiones (*Gesetzliche Rentenversicherung*); así como su artículo 8, que modifica el Libro VII del Código de Seguridad Social, relativo al Seguro legal de accidentes (*Gesetzliche Unfallversicherung*).

[16] Sus respectivos rótulos son los de «Modificación del Libro Undécimo del Código de Seguridad Social [Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch]», «Modificación adicional del Libro Undécimo del Código de Seguridad Social [*Weitere* Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch]», y «Modificación adicional del Libro Undécimo del Código de Seguridad Social [*Weitere Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch*]».

[17] Ubicado en https://www.bundestag.de.

[18] Con acceso directo en https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-unterst%C3%BCtzung-und-entlastung-in-der-pflege-pflegeunterst%C3%BCtzungs-und/298869.

colores con que se identifican][19] encabezada, desde diciembre 2021, por el Canciller socialdemócrata Olaf SCHOLZ), indicándose justo al inicio de dicho proyecto de ley (bajo su primer epígrafe, rotulado «Problema y objetivo [*Problem und Ziel*]») que el mismo se elaboró «sobre la base de las medidas previstas en el contrato de coalición entre el SPD, Alianza 90/Los Verdes y el FDP para esta legislatura, en relación con la mejora de la atención por dependencia»[20]. Se trata de un documento de noventa y seis páginas que revelan y divulgan de manera puntillosa todos los motivos justificadores del proyecto en cuestión. Contribuye a ello la estructura que da soporte a dicho proyecto de ley, tan típica de este tipo de documentos preparatorios, supuesto que aparece conformada por una primera parte introductoria o de motivación breve (de cinco páginas, en las que se incluye el citado epígrafe «Problema y Objetivo»), por una segunda parte propiamente normativa (de veintiocho páginas, que contienen el texto proyectado de la ley que se somete a consideración), así como por una tercera parte de «motivación [*Begründung*]» extensa, subdividida a su vez en una «Parte General» (de dieciocho páginas, que abundan en los motivos contenidos en la parte introductoria) y una «Parte Especial» (las cuatro y cuatro páginas restantes, en las que se analiza la motivación de cada una de las modificaciones proyectadas, precepto por precepto). Acredita su naturaleza puntillosa, con claridad, el modo en que se describe el porqué del conjunto de modificaciones (ligadas a las prestaciones de alivio y descarga de los cuidadores de dependientes, a la actualización de las cotizaciones para el reforzamiento del sistema y al aprovechamiento de la digitalización, siempre dentro del marco contributivo de protección de la dependencia), expresado —a título de ejemplo, bajo un epígrafe rotulado «Solución [*Lösung*]»— en los siguientes términos literales: «Para salvaguardar las prestaciones existentes del seguro social de dependencia y las actualizaciones de las prestaciones previstas en el marco de esta reforma, el tipo de cotización del seguro social de dependencia se incrementará moderadamente en 0,35 puntos porcentuales a partir de 1 julio 2023. La evolución financiera del seguro social de dependencia en los últimos años ha demostrado que puede surgir una necesidad de financiación adicional a corto plazo y que la actualización legal del tipo de cotización, prevista en principio, puede tener en estos casos un plazo demasiado largo. Por este motivo, en caso de necesidad de liquidez a corto plazo, se añade una habilitación reglamentaria adicional para que el Gobierno Federal actualice el tipo de cotización. Además, la mitad de la ayuda de liquidez del Gobierno Federal al Fondo de Compensación, que asciende a 1 000 millones de euros, se reembolsará ahora a más tardar el 31 diciembre 2023. Los 500 millones de euros restantes se reembolsarán a más tardar el 31 diciembre 2028»[21].

[19] Al respecto, véase Maria Pannenberg, «El nuevo Gobierno alemán planea sustituir el "Hartz IV" por un "subsidio para el ciudadano". ¿Cambio de paradigma en el derecho de la garantía existencial o adaptación legal inevitable?» [traducción al castellano, desde su alemán original, de Alberto Arufe Varela], *Revista Española de Seguridad Social*, núm. 31 (2022), pág. 147.

[20] Cfr. pág. 1. Textualmente, «*Auf der Basis von im Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP für diese Legislaturperiode vorgesehenen Maßnahmen zur Verbesserung der Pflege*». Contextualizando este contrato de coalición, véase Vizcaíno Ramos, Iván, «El contrato alemán de coalición de gobierno de 2021, entre el Partido Socialdemócrata de Alemania, Los Verdes y el Partido Demócrata Liberal, y su contenido laboral. Análisis comparado y traducción parcial al castellano», *Revista Galega de Dereito Social*, núm. 19 (2023), págs. 89 y ss.

[21] Cfr. págs. 1-2. Textualmente, «*Zur Absicherung bestehender Leistungsansprüche der sozialen Pflegeversicherung und der im Rahmen dieser Reform vorgesehenen Leistungsanpassungen wird der Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung zum 1. Juli 2023 moderat um 0,35 Prozentpunkte angehoben. Die finanzielle Entwicklung der sozialen Pflegeversicherung in den letzten Jahren hat gezeigt, dass sich kurzfristig ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf ergeben kann und dass die grundsätzlich vorgesehene, gesetzliche Anpassung des Beitragssatzes in diesen Fällen eine zu lange Vorlaufzeit haben kann. Deshalb wird für den Fall eines kurzfristigen Liquiditätsbedarfs zusätzlich eine Rechtsverordnungsermächtigung für die Bundesregierung zur Anpassung des Beitragssatzes ergänzt. Zudem wird die Rückzahlung der Liquiditätshilfe des Bundes an den Ausgleichsfonds von 1 Milliarden Euro nunmehr bis spätestens zum 31. Dezember 2023 zur Hälfte erfolgen. Die verbleibenden 500 Millionen Euro werden bis spätestens zum 31. Dezember 2028 zurückgezahlt*».

4. LA LEY ALEMANA DE APOYO Y ALIVIO PARA LA ATENCIÓN POR DEPENDENCIA DE 2023, EN CUANTO QUE LEY PULCRAMENTE PRESUPUESTADA

A diferencia de lo que suele suceder con los preámbulos o las exposiciones de motivos de las leyes españolas publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*, la puntillosa motivación del proyecto de ley orientado a la aprobación de la Ley de Apoyo y alivio para la atención por dependencia, como resulta absolutamente usual en el caso de Alemania[22], describe con rotunda pulcritud el impacto o coste económico previsto para los efectos de la puesta en marcha aplicativa de la ley que se pretende aprobar, acaso porque en este último país sí se tiene plena conciencia de que legislar —legislar bien— no puede resultar equivalente en ningún caso a disparar con pólvora del rey. Ni siquiera resulta necesario, para probarlo, que nos adentremos en las densas páginas que conforman la antes mencionada «Parte General» de la «motivación» extensa, en la que incluso se incluyen cuadros explicativos llenos de cifras y números, referentes —por ejemplo— a los «costes de personal», en los que se incorporan fórmulas como la siguiente «355.225 x 1 minuto x 46,50 euros [=] 275.299,28 [euros anuales]»[23] (considerando que «355.255» se refiere al número estimado de envíos [por correo electrónico o por correo postal] a ser tramitados por las entidades gestoras, «1 minuto» se refiere al tiempo estimado de tramitación, y «46,50 euros» se refiere al coste salarial por hora, de donde resultaría un coste salarial anual de «275.299,38» euros). En realidad, basta con permanecer en lo que antes he identificado como parte introductoria o de motivación breve, atendiendo al contenido de un epígrafe rotulado «coste de cumplimiento [*Erfüllungsaufwand*]», el cual aparece subdividido a su vez en tres partes relativas a lo siguiente: 1) al «coste de cumplimiento para ciudadanas y ciudadanos [*Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Burger*]», donde se indica que «los costes anuales adicionales de cumplimiento para las ciudadanas y los ciudadanos ascienden a unos 13.000 euros y 141.000 horas»[24], teniendo en cuenta que «también hay un coste único de cumplimiento de unos 1,35 millones de horas»[25], que «afectan a la mejora de la transparencia para los asegurados, así como a la introducción de un derecho de admisión conjunta del dependiente en la institución de rehabilitación o de asistencia hospitalaria de la persona cuidadora»[26]; 2) al «coste de cumplimiento para la economía [*Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft*]», donde se precisa que «el coste de cumplimiento para la economía asciende a unos 21 millones de euros, y el coste único de cumplimiento, a unos 81,6 millones de euros»[27], teniendo en cuenta que «esto se compensa con desgravaciones anuales de unos 176 millones de euros, de los cuales alrededor de unos 150 millones tienen que tomarse en consideración como desgravación en el sentido de la regla "uno entra, uno sale"»[28]; y 3) al «coste de cumplimiento de la Administración [*Erfüllungsaufwand der Verwaltung*]», distribuido entre la Federación («un coste único de cumplimiento en cuantía de alrededor de 140.000 euros, por la participación en el Centro de Competencia para la Digitalización y la Dependencia … durante un periodo de cinco años»)[29], los Estados federados y los municipios («un coste único de cumplimiento bajo … en cuantía de alrededor de 5.870 euros, por su participación en el

[22] Al respecto, véase Arufe Varela, Alberto, «La Ley federal alemana sobre "el trabajo del mañana", de 20 mayo 2020. Un estudio comparado con el Derecho español», *Revista Internacional de Direito do Trabalho*, núm. 1 (2021), págs. 310-312.

[23] Cfr. pág. 47.

[24] Cfr. pág. 4. Textualmente, «*Der zusätzliche jährliche Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger beträgt etwa 13 000 Euro und 141 000 Stunden*».

[25] *Ibidem*. Textualmente, «*Dazu kommt ein einmaliger Erfüllungsaufwand von rund 1,35 Millionen Stunden*».

[26] *Ibidem*. Textualmente, «*betreffen die Verbesserung der Transparenz für die Versicherten sowie die Einführung eines Anspruchs zur Mitaufnahme des Pflegebedürftigen in die stationäre Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtung der Pflegeperson*».

[27] *Ibidem*. Textualmente, «*Der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft beträgt jährlich etwa 21 Millionen Euro, der einmalige Erfüllungsaufwand etwa 81,6 Millionen Euro*».

[28] *Ibidem*. Textualmente, «*Dem stehen jährliche Entlastungen in Höhe von etwa 176 Millionen Euro gegenüber, von denen rund 150 Millionen als Entlastung im Sinne der „One in, One out"-Regel zu berücksichtigen sind*».

[29] Cfr. pág. 5. Textualmente, «*ein einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 140 000 Euro für die Beteiligung am Kompetenzzentrum Digitalisierung und Pflege … in einem Zeitraum von fünf Jahren*».

Centro de Competencia para la Digitalización y la Dependencia durante un período de cinco años»)[30], así como la seguridad social («el coste de cumplimiento … asciende a unos 5 millones de euros netos anuales, más un pago único de unos 75,6 millones de euros »)[31].

5. LOS IMPACTOS DE LA LEY ALEMANA DE APOYO Y ALIVIO PARA LA ATENCIÓN POR DEPENDENCIA DE 2023 EN EL LIBRO XI DEL CÓDIGO ALEMÁN DE SEGURIDAD SOCIAL

Sobre la base de que el Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, formalmente estructurado del parágrafo 1 al 154, se compone materialmente hoy de 220 parágrafos —salvo error u omisión míos, inadvertidamente cometidos, teniendo en cuenta que no sólo dispone de parágrafos duplicados (con las letras b, c, d, e o f), sino que también existen parágrafos vaciados de contenido—, agrupados entre sus dieciséis Capítulos (*Kapitel*), del profundo calado de las reformas llevadas a cabo por los artículos 1, 2 y 2a de la Ley de Apoyo y alivio para la atención por dependencia resulta revelador el hecho de que tales reformas afecten a un número de sesenta y ocho parágrafos (esto es, prácticamente un tercio del total), implicando al mismo tiempo a todos y cada uno de sus dieciséis Capítulos, con las únicas excepciones del Tercero (relativo al ámbito de aplicación, bajo el rótulo «Ámbito personal del deber de aseguramiento [*Versicherungspflichtiger Personenkreis*]») y del Duodécimo (relativo a las infracciones normativas, bajo el rótulo «Precepto sobre multas [*Bußgeldvorschrift*]»). Supuesto que no todas las modificaciones tienen la misma entidad —pudiendo referirse incluso a sólo un par de letras en el original alemán[32]—, resulta que los Capítulos principalmente afectados por las modificaciones operadas por los artículos 1, 2 y 2a de la Ley de Apoyo y alivio para la atención por dependencia son el Capítulo Cuarto (rotulado «Prestaciones del seguro de dependencia [*Leistungen der Pflegeversicherung*]»), el Sexto («Financiación [*Finanzierung*]») y el Decimotercero (rotulado «Planes modelo sujetos a plazo [*Befristete Modellvorhaben*]»), las cuales cabría razonablemente reconducir —en esencia— a los siguientes extremos. En relación con las prestaciones, la clave de las modificaciones reside en la introducción de un nuevo precepto, que es el parágrafo 42a (rotulado «Asistencia a dependientes en caso de utilización de prestaciones de rehabilitación o de asistencia hospitalaria por parte de la persona cuidadora [*Versorgung Pflegebedürftiger bei Inanspruchnahme von Vorsorge- oder Rehabilitationsleistungen durch die Pflegeperson*]»[33], destinado a favorecer el alivio o descarga de la persona cuidadora, en la medida en que «a partir de 1 julio 2024, los dependientes tienen derecho a la asistencia en instituciones de rehabilitación o de asistencia hospitalaria si, al mismo tiempo, se recurre allí a prestaciones de rehabilitación o asistencia médica, con inclusión del alojamiento y manutención necesarios, por parte de la persona cuidadora del dependiente»[34]. En relación con la financiación, importan señaladamente las modificaciones operadas en el parágrafo

[30] *Ibidem*. Textualmente, «*ein geringer einmaliger Erfüllungsaufwand … in Höhe von rund 5 870 Euro für die Beteiligung am Kompetenzzentrum Digitalisierung und Pflege in einem Zeitraum von fünf Jahren*».

[31] *Ibidem*. Textualmente, «*Der Erfüllungsaufwand … beträgt jährlich im Saldo etwa 5 Millionen Euro und einmalig etwa 75,6 Millionen Euro*».

[32] Como en el caso de la que el artículo 1, apartado 11, de la Ley opera en el rótulo del parágrafo 19 del Libro XI, procediendo a sustituir la palabra «personas cuidadoras [*Pflegepersonen*]» por la palabra «persona cuidadora [*Pflegeperson*]».

[33] Hay que tener en cuenta que, a partir de 1 julio 2025, este parágrafo pasará a ser el parágrafo 42b, por aplicación de lo que dispone el artículo 10, apartado 5, de la Ley (en relación con su entrada en vigor), en conexión con el artículo 2, apartado 7, así como con el artículo 2a, apartado 12, de la propia Ley. Comentando este precepto, véase Krahmer, Utz, Plantholz, Markus y Kuhn-Zuber, Gabriele (Editores), *SGB XI. Soziale Pflegeversicherung. Lehr- und Praxiskommentar*, 6ª ed., Nomos (Baden-Baden, 2024), págs. 639 y ss.; también, Udsching, Peter y Schütze, Bernd (Editores), *SGB XI. Soziale Pflegeversicherung. Kommentar*, 6ª ed., C.H. Beck (Múnich, 2024), págs. 790 y ss.

[34] Cfr. apartado 1, inciso primero. Textualmente, «*Pflegebedürftige haben ab dem 1. Juli 2024 Anspruch auf Versorgung in zugelassenen Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen, wenn dort gleichzeitig Leistungen zur medizinischen Vorsorge oder Rehabilitation einschließlich der erforderlichen Unterkunft und Verpflegung … von einer Pflegeperson des Pflegebedürftigen in Anspruch genommen werden*».

55 (parcialmente rotulado «Tarifa de cotización, límite de cálculo de la cotización [*Beitragssatz, Beitragsbemessungsgrenze*]»)[35], en la medida, de un lado, en que se eleva la tarifa general del 3,05 por ciento al «3,4 por ciento de los ingresos sujetos a cotización del afiliado»[36]; y de otro lado, en que se introduce la posibilidad de que el Gobierno federal proceda a la actualización de esta tarifa general, en caso necesario (literalmente, como regla, «el Gobierno Federal puede actualizar la tarifa de cotización …, exclusivamente para garantizar la solvencia del seguro social de dependencia a medio plazo, si los fondos de que dispone el seguro social de dependencia amenazan con descender por debajo del nivel de un mes de gastos según los presupuestos de las cajas de dependencia»)[37]. En fin, en el marco de la regulación de los planes modelo, resulta particularmente destacable la promoción de las oportunidades que ofrecen los procesos de digitalización en conexión con la dependencia, a cuyo efecto el nuevo parágrafo 125b procede a crear el citado Centro de Competencia para la Digitalización y la Dependencia (*Kompetenzzentrum Digitalisierung und Pflege*, siendo precisamente éste el rótulo del parágrafo en cuestión)[38], al que se le atribuye —entre otras— la función de «apoyo para la transferencia de conocimiento, con medidas adecuadas, en temas de digitalización respecto de los cuidados de larga duración para personas dependientes, sus personas cuidadoras …, los cuidadores profesionales y los asesores de dependencia»[39], teniendo en cuenta que se destinan para su creación «10 millones de euros del Fondo de Compensación del Seguro de Dependencia, en el período de 2023 a 2027»[40].

6. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Arufe Varela, A., *La igualdad de mujeres y hombres en Alemania. Estudio comparado de la legislación alemana con la legislación española, y traducción castellana*, Netbiblo (A Coruña, 2008).

Arufe Varela, A., *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario de Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier (Barcelona, 2019).

Arufe Varela, A., «La Ley federal alemana sobre "el trabajo del mañana", de 20 mayo 2020. Un estudio comparado con el Derecho español», *Revista Internacional de Direito do Trabalho*, núm. 1 (2021).

Arufe Varela, A., «Un pleito de seguridad social del siglo XXI, si comparado con el Derecho español. A propósito de la interpretación por el Tribunal Federal alemán de Seguridad Social del concepto de prestaciones de seguridad social contributiva de dependencia por "vivienda compartida"», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 34 (2023).

[35] Comentando este precepto, véase Krahmer, Utz, Plantholz, Markus y Kuhn-Zuber, Gabriele (Editores), *SGB XI. Soziale Pflegeversicherung. Lehr- und Praxiskommentar*, 6ª ed., cit., págs. 777 y ss.; también, Udsching, Peter y Schütze, Bernd (Editores), *SGB XI. Soziale Pflegeversicherung. Kommentar*, 6ª ed., cit., págs. 1008 y ss.

[36] Cfr. apartado 1, inciso primero, medio-inciso primero. Textualmente, «*3,4 Prozent der beitragspflichtigen Einnahmen der Mitglieder*».

[37] Cfr. apartado 1a, inciso primero, medio-inciso primero. Textualmente, «*Die Bundesregierung darf den Beitragssatz ... ausschließlich zur mittelfristigen Sicherung der Zahlungsfähigkeit der sozialen Pflegeversicherung anpassen, wenn der Mittelbestand der sozialen Pflegeversicherung absehbar die Höhe einer Monatsausgabe laut Haushaltsplänen der Pflegekassen zu unterschreiten droht*».

[38] Comentando este precepto, véase Krahmer, Utz, Plantholz, Markus y Kuhn-Zuber, Gabriele (Editores), *SGB XI. Soziale Pflegeversicherung. Lehr- und Praxiskommentar*, 6ª ed., cit., págs. 1255 y ss.; también, Udsching, Peter y Schütze, Bernd (Editores), *SGB XI. Soziale Pflegeversicherung. Kommentar*, 6ª ed., cit., págs. 1885 y ss.

[39] Cfr. apartado 1, núm. 4. Textualmente, «*Unterstützung des Wissenstransfers bei Themen der Digitalisierung in der Langzeitpflege für pflegebedürftige Menschen, ihre Pflegepersonen ..., beruflich Pflegende und Pflegeberatende mit geeigneten Maßnahmen*».

[40] Cfr. apartado 2, inciso primero. Textualmente, «*des Ausgleichsfonds der Pflegeversicherung 10 Millionen Euro im Zeitraum von 2023 bis 2027*».

Arufe Varela, A., «Un reto inaplazable para una seguridad social del siglo XXI, especialmente desde la perspectiva del Derecho comparado: el reconocimiento de la dependencia como riesgo, y su configuración como contingencia contributiva», *Revista de Derecho de la Seguridad Social*, núm. 36 (2023).

Krahmer, U., Plantholz, M. y Kuhn-Zuber, G. (Editores), *SGB XI. Soziale Pflegeversicherung. Lehr- und Praxiskommentar*, 6ª ed., Nomos (Baden-Baden, 2024).

Martínez Girón, J., «La sostenibilidad del modelo español actual de protección social por dependencia. Un estudio crítico-comparativo con la sostenibilidad del modelo alemán», *Revista de Derecho Social*, núm. 72 (2015).

Martínez Girón, J., «El sistema de protección social de las personas dependientes en Alemania», *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 8 (2017).

Martínez Girón, J., «Más razones de Derecho comparado para una reforma urgente del modelo español de protección social por dependencia. Acerca de la nueva Ley francesa de adaptación de la sociedad al envejecimiento», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 44 (2016).

Martínez Girón, J. y Arufe Varela, A., *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3ª ed., Atelier (Barcelona, 2023).

Monereo Pérez, J. L., «Prólogo» a Alberto Arufe Varela, *El seguro social de dependencia en Alemania. Un comentario del Libro XI del Código alemán de Seguridad Social, con su traducción íntegra al español*, Atelier (Barcelona, 2019).

Pannenberg, M., «El nuevo Gobierno alemán planea sustituir el "Hartz IV" por un "subsidio para el ciudadano". ¿Cambio de paradigma en el derecho de la garantía existencial o adaptación legal inevitable?» [traducción al castellano, desde su alemán original, de Alberto ARUFE VARELA], *Revista Española de Seguridad Social*, núm. 31 (2022).

Udsching, P. y Schütze, B. (Editores), *SGB XI. Soziale Pflegeversicherung. Kommentar*, 6ª ed., C.H. Beck (Múnich, 2024).

Vizcaíno Ramos, I., «El orden social provisionalmente competente para conocer de los pleitos sobre aplicación de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia», *Actualidad Laboral*, núm. 3 (2014).

Vizcaíno Ramos, I., «El contrato alemán de coalición de gobierno de 2021, entre el Partido Socialdemócrata de Alemania, Los Verdes y el Partido Demócrata Liberal, y su contenido laboral. Análisis comparado y traducción parcial al castellano», *Revista Galega de Dereito Social*, núm. 19 (2023).