

## **Autonomía y atención de las personas mayores en situación de dependencia en España: Una cita entre generaciones (Autonomy and care of elder people in dependency situation in Spain: a meeting between generations)**

MARÍA ISOLINA DABOVE\*

### **Abstract**

Reality shows that human life is multiple, diverse, and, indeed, very complex. We can find, young and old; men and women; rich and poor; healthy and sick; different races. As never before there are even whole families, multigenerational and aged. But also, older people living with disabilities, disabled, or in a situation of dependency. The latter group in particular, requires special factual conditions and regulations to ensure its development in terms of justice. Conditions which, although they are recognized by the social actors (government, individuals, society) often get behind a utopian discourse: beautiful ..., but impractical. It is precisely this ambivalent scenario that gives rise to a range of negative and discriminatory practices against age, impacting on all areas of its autonomy, freedom and equality and the exercise of their fundamental rights. Therefore, not without reason stated above, in the current law, the elderly end up becoming the new weak people of this system.

In this paper, it will be presented from a legal philosopher, the legal scope of the Spanish model referred to autonomy and care of older people in situations of dependency, reflected by the Law 39/2006 of December 14th concerning the Promotion of Personal Autonomy and Care for Dependent People. The reasons that gave rise to legal philosopher and their relationship with fundamental rights, the State Constitutional Law and European Law will be observed. Finally, the possibilities of reception of this model by the Argentine Elder Law and its contribution to the development of an international convention on the rights of older people will be discussed.

### **Key words**

Old age; Dependence Spanish Law; Elder Law

### **Resumen**

La realidad pone de manifiesto que la vida humana es múltiple, diversa y, en verdad, muy compleja. En su haber encontramos, niños y viejos; varones y mujeres; ricos, pobres; sanos y enfermos; razas distintas. Como nunca antes había sucedido existen, incluso, familias enteras envejecidas y multigeneracionales. Pero

---

\* Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones de Ciencia y Tecnología la (CONICET - UBA); Directora del Centro de Investigaciones en Derecho de la Ancianidad de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Profesora del Departamento de Filosofía del Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires -UBA-, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario -UNR- y de la Escuela de Derecho de la Universidad Nacional del Centro, de la Provincia de Buenos Aires -UNICEN- [isolinadabove@gmail.com](mailto:isolinadabove@gmail.com)

también, conviven personas de edad con capacidades diferentes, discapacitadas, o en situación de dependencia. Este último grupo en particular, requiere de condiciones fácticas y normativas especiales, para garantizar su desarrollo en términos de justicia. Condiciones que, si bien son reconocidas por los actores sociales (Estado, particulares, sociedad); suelen quedar arrinconadas detrás de un discurso utópico: hermoso..., pero impracticable. Es precisamente este mismo escenario ambivalente el que da origen a toda una serie de prácticas negativas discriminatorias contra la vejez, que impactan sobre todo, sus esferas de autonomía, libertad e igualdad y en el ejercicio de sus derechos fundamentales. Por ello, no sin razón se ha dicho ya que, en el Derecho actual, los ancianos terminan convirtiéndose en los nuevos sujetos débiles del sistema.

En este trabajo se intentará mostrar desde una perspectiva iusfilosófica, el alcance jurídico del modelo de acción español referido a la autonomía y atención de las personas de edad en situación de dependencia, plasmado por la Ley 39/2006 del 14 de diciembre referida a la Promoción de la Autonomía Personal y Atención de las Personas en Situación de Dependencia. Se observarán las razones iusfilosóficas que le dieron origen y su relación con los derechos fundamentales, el Estado Constitucional de Derecho y el Derecho Europeo. Por último, se estudiarán las posibilidades de recepción de este modelo por parte del Derecho de la Ancianidad argentino y su contribución a la elaboración de una convención Internacional sobre los derechos de las personas de edad, actualmente en discusión.

**Palabras clave**

Vejez; Ley de Dependencia Española; Derecho de la Ancianidad

## Índice

|  |    |
|--|----|
| 1. La vejez: esa nueva paradoja en nuestro tiempo .....  | 4  |
| 2. ¿De qué se ocupa la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención de las Personas en Situación de Dependencia Española?.....                                     | 6  |
| 2.1. Tipo de Fuente: .....   | 6  |
| 2.2. Precedentes explícitos de la Ley .....  | 8  |
| 2.3. El contenido formal del Sistema .....   | 9  |
| 2.3.1. Sus principios y estructura.....  | 9  |
| 2.3.2. Las relaciones jurídicas del Sistema .....  | 13 |
| 2.3.3. Los cauces previstos para su funcionamiento.....  | 18 |
| 3. ¿A quién se beneficia y a quién se perjudica con su funcionamiento?.....  | 22 |
| 3.1. Necesidades y expectativas en torno a la Ley. ....  | 22 |
| 3.2. Vejez y dependencia, poder y cuidados: sus beneficiarios .....  | 23 |
| 3.3. La fuerza ¿débil? de sus obligados: los sujetos repartidores del sistema ..   | 24 |
| 4. ¿Qué razones justifican su vigencia y eficacia? .....   | 26 |
| 4.1. Los valores del sistema .....   | 26 |
| 4.2. El modelo iusfundamental de responsabilidad jurídica ante la vejez y la dependencia .....   | 27 |
| 5. ¿Es posible universalizar el modelo? .....  | 28 |
| 5.1. Aportes de la <b>Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia</b> para el Derecho de la Ancianidad Argentino ..... | 28 |
| 5.2. ¿Cuál es su aporte para la elaboración de la Convención Internacional de Derechos Humanos de las Personas de Edad? .....  | 30 |
| 6. Algunas conclusiones .....  | 31 |
| Bibliografía .....   | 32 |

*... En otras palabras, en la idea de la felicidad resuena inevitablemente la de redención. Y con esa idea del pasado que la historia hace suya, sucede lo mismo. El pasado comparte un índice secreto por el cual se remite a la redención. ¿No nos roza pues, a nosotros mismos un soplo del aire que envolvió a los antecesores? ¿No existe en las voces a que prestamos oído un eco de las ahora enmudecidas? ... Si es así, hay entonces una cita secreta entre las generaciones pasadas y la nuestra. A nosotros entonces, como a cualquier otra generación anterior, se nos habrá dotado de una débil fuerza mesiánica a la que el pasado posee un derecho. Ese derecho no cabe despacharlo a un bajo precio... (Benjamin 2008)*

## 1. La vejez: esa nueva paradoja en nuestro tiempo

*... ¿No nos roza pues, a nosotros mismos un soplo del aire que envolvió a los antecesores? ¿No existe en las voces a que prestamos oído un eco de las ahora enmudecidas?... (Benjamin 2008)*

La vejez es, sin dudas, la etapa vital más contradictoria de la existencia humana, la más paradójica; y lo es, incluso, en mayor medida que la propia adolescencia. En ésta, las contradicciones son instrumentales al desarrollo, al crecimiento personal. Pero en la vejez, las paradojas surgen en gran medida a causa de la muerte, previsiblemente próxima, y nutren también por ello, el proceso inevitable de "extinción" (Dabove 2002; Nagel 1981)<sup>1</sup>. Sin embargo, a mi modo de ver, hay al mismo tiempo una especie de "ternura existencial" en esa humanidad tan vieja. Hay delicadeza, fragilidad, dócil compasión, que promueven en quienes lo observan, sentimientos diversos en relación a su protección (Bonete Perales 2009).

Desde esa mirada paradójica se advierte, así, que en un viejo/a hay historia, hay pasado; pero, en combinación con la vida y con el porvenir, hay soledad junto a nuevas compañías. El andar lento es regla y su vulnerabilidad, una marca registrada a juzgar por su piel. No obstante hay también allí, en esa ancianidad, carácter, fortaleza, señorío de sí, raramente visto en las edades humanas anteriores (Iacub 2008). Sabemos que en la vejez, la experiencia es norte. Mas con ella, al propio tiempo, se plasma una fina y compleja estampa: aquella que nos revela como espejo el "adiestramiento" –o disciplinamiento- cultural que les ha tocado en suerte a sus personas (Foucault 1992). No resulta, pues, extraño encontrar a cada paso, en cada instancia existencial de personas, grupos, o de instituciones, respuestas antinómicas en torno a esta etapa de la vida (Ciuro Caldani 1992; Ciuro Caldani 1995; Dabove 2002; Minayo 2006).

Por otra parte la realidad pone de manifiesto asimismo, la existencia de familias enteras envejecidas y multigeneracionales, como nunca antes había sucedido (Dabove 2008). Así, por ejemplo, desde el punto de vista poblacional, este fenómeno se ha ido configurando por la coexistencia sostenida de *cuatro o tres generaciones* de personas propias de una misma familia: bisabuelos, abuelos, padres e hijos. Ha surgido por la convivencia de *dos generaciones* sucesivas de personas envejecidas y vinculadas por lazos de familia: hijos de sesenta y tantos años, con padres que han superado los ochenta. Pero también apareció, a causa de la coincidencia de *dos generaciones* alternas de familia: abuelos y nietos (Di Tullio Budassi 2008; Klein 2010)<sup>2</sup>. Sobre este escenario, entonces, no es extraño

<sup>1</sup> *...Preguntarse sobre la vejez puede, incluso, llegar a ser más difícil que interrogarse respecto de la propia muerte. Llegar a viejo, en gran medida, también significa aprender a convivir con la muerte. Aprender a convivir forzosamente con ella, puesto que se trata de "habitar" el final sabiendo que lo es, sin ningún tipo de fuga posible. Significa, y mucho, aprender a asumir plenamente el último riesgo vital profundo... (Dabove 2000, p. 35)*

<sup>2</sup> *En términos cuantitativos, la realidad nos revela que el aumento demográfico de la población mayor de 60 años es un fenómeno mundial, que plantea nuevos desafíos a las sociedades contemporáneas. En Argentina, la expectativa de vida ha aumentado considerablemente. En 1960 el porcentaje de ancianos respecto al total de habitantes era de un cinco por ciento y medio. Al año 1991 el porcentaje ascendía a casi el nueve por ciento. En cuanto a la proyección de la expectativa de vida, se estima que progresivamente irá en aumento. Según un estudio del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), se prevé que en el año 2020 los hombres llegarán a alcanzar la edad promedio de 73 años mientras que las mujeres promediarán los 80. La proyección al año 2050 arroja por resultado que los hombres rondarán los 77 años mientras que las mujeres podrán llegar a los 84. Estos datos revelan*

encontrar ahora, personas de edad con capacidades diferentes, discapacitadas, o en situaciones claras de vulnerabilidad (España. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. IMSERSO 1990; De Lorenzo García y Martínez Rivero 2006)

En el plano económico se advierte además, que este multigeneracionismo se desarrolla como un proceso de creciente dependencia (Bazo 1993; Bellina Yrigoyen 2004; De Lorenzo García y Martínez Rivero 2006; Calvo Ortega y García Calvente 2007). Por ello, es común observar también que las generaciones concurrentes tejan entre sí intrincadas redes distributivas de recursos, trasladando en la más joven el papel proveedor. Vemos, pues, bisabuelos y abuelos con magras jubilaciones y pensiones. Hijos, integrados al mercado de trabajo, que subsidian a sus mayores. Nietos jóvenes que se preparan para ello, cual carrera en posta<sup>3</sup>.

Por otra parte, resulta curioso notar además que desde la perspectiva cultural, este fenómeno bien puede ser entendido como una variante del multiculturalismo, del pluralismo político y del plurijuridismo (Dabove 2008). Aquí pues, cada generación esgrime en su haber una forma de entender la vida, códigos de convivencia y prácticas discursivas que le son propios, experiencias políticas diversas, memorias colectivas diferenciables entre sí y valores específicos. Mas también, estas culturas interactúan entre sí, se "arrastran" de un grupo a otro, dialogan y compiten, sedimentan y estratifican, en un universo heterogéneo de significaciones (Klein 2010).

Doblemente complejo y paradójico resulta, entonces, el escenario de la vida para los varones y mujeres de edad. Por ser anciana, una persona es, simultáneamente, fuerte y frágil; solitaria pero, necesitada de compañía. Mas por ser ahora demográficamente, muchos, grande es también la esperanza de envejecer, aunque el costo sea el de vivir situaciones de clara dependencia en soledad. Como vimos, en este marco no será infrecuente encontrar hombres y grupos, completamente envejecidos, a la espera de condiciones fácticas y normativas especiales, que garanticen su desarrollo en términos de justicia. Pero tampoco faltarán reconocimientos políticos del Estado, de los particulares, o de la sociedad, que queden arrinconados detrás de grandes utopías solidarias.

Es, pues, a mi juicio, este mismo escenario ambivalente el que da origen a toda una serie de prácticas negativas discriminatorias contra la vejez. Acciones, en suma, que impactan sobre todo, en sus esferas de autonomía, libertad e igualdad y en el ejercicio de sus derechos fundamentales. Por ello, no sin razón se ha dicho ya que, en el Derecho actual, los ancianos terminan convirtiéndose en los nuevos sujetos débiles del sistema. De manera que, sobre este triste panorama, bien vale preguntarse filosóficamente, si es "bueno" o no, lidiar con la vejez; si la ancianidad, es realmente una conquista de este tiempo; o debe ser vista como una carga. Si la vale la pena para todos alcanzarla; o es mejor, seguir negándola. Si hay, entre nosotros, una cita, un encuentro, marcado, aunque pendiente, entre nuestras generaciones, entre el pasado, el presente y el libre provenir, en cada viejo o vieja con los que nos toque en suerte vivir (Dabove 2002; Goldschmidt 1986).

España ha dado respuesta a algunos de estos interrogantes, mediante la puesta en marcha de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, referida a la Promoción de la Autonomía Personal y Atención de las Personas en Situación de Dependencia. En ella, se ha tratado de plasmar el rico entramado de estudios, planes y resoluciones que vienen desarrollándose en la Unión Europea, desde la década de los noventa sobre esta cuestión (Dabove 2002; Dabove et al. 2006). Aunque, una especial consideración ha tenido también, la Recomendación 98 del Consejo de Europa del

---

*claramente que los ancianos designan una franja generacional extensa, con necesidades y protagonismo propios.* (Di Tullio Budassi; 2008, p. 64-66)

<sup>3</sup> *...Una de las pérdidas que los ancianos deben afrontar se vincula con el cese de sus actividades laborales lucrativas. No solamente las personas hoy están obligadas a jubilarse, sino que un gran porcentaje percibe un beneficio previsional que no llega a cubrir sus requerimientos básicos.* (Di Tullio Budassi, 2008, p. 65)

18 de septiembre de 1998, específicamente referida a la dependencia (Moretón Sanz 2001). La Ley no está pensada para atender a la problemática de la ancianidad en exclusiva. Abarca, en verdad, a personas de todas las edades. De manera que su contenido, nos permitirá observar un doble juego de vinculación entre las generaciones. Por un lado, el de las relaciones que surgen entre las personas en situación de dependencia y la sociedad en su conjunto. Pero de otro, nos ayudará a mirar también las vinculaciones que puedan darse entre los propios beneficiarios del sistema, en atención a sus edades. Así, cabe pensar en las posibilidades de cooperación o conflicto que puedan plantearse entre los niños, jóvenes, adultos y viejos pertenecientes al sistema, toda vez que cada uno de ellos atraviesa momentos vitales profundamente diversos entre sí; aún cuando sean igualmente complejas sus dependencias. Por último, creo también que en esta Ley se encuentran las bases jurídicas de un nuevo modelo de responsabilidad social que contribuya a completar el que les corresponde a las familias. Ese camino no es otro que el del modelo iusfundamental de responsabilidad ante el envejecimiento (Dabove 2008).

En este trabajo se intentará comprender filosóficamente el alcance jurídico del sistema español para la construcción de un modelo iusfundamental de responsabilidad social frente al envejecimiento. Pero ello se hará en atención especial a la problemática de las personas de edad en situación de dependencia que la Ley contempla; tanto como respecto de la vinculación que ella facilita entre las distintas generaciones. A tal fin, y con la ayuda de la teoría general del derecho que postula el trialismo jurídico (Goldschmidt 2006; Ciuro Caldani 2000) se observará el contenido normativo de la Ley y su relación con los derechos fundamentales de los ancianos en el Estado Constitucional Español -perspectiva normológica-. Se estudiarán los modos de aplicación que hasta ahora parece haber transitado el sistema, los beneficios y perjuicios de sus prácticas -perspectiva ius sociológica-; las razones iusfilosóficas que legitiman su vigencia y aplicación, a la luz del modelo iusfundamental de responsabilidad social ante la vejez -perspectiva valorativa-. Por último, también se analizarán las posibilidades de universalización de este modelo, particularmente, en el Derecho de la Ancianidad argentino y su relación con el proceso de elaboración de la Convención Internacional, actualmente en curso. Veremos, en suma si por su cauce, es posible acudir finalmente a la cita -aún secreta, por pendiente-, entre nuestras generaciones. Cita que sostenga la construcción del nuevo modelo de responsabilidad social y familiar que el fenómeno creciente del envejecimiento hoy reclama; aún cuando tengamos -como diría Benjamin- *¡débiles fuerzas que nos asistan!*

## **2. ¿De qué se ocupa la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención de las Personas en Situación de Dependencia Española?**

*...hay entonces una cita secreta entre las generaciones pasadas y la nuestra.*  
(Benjamin 2008)

### *2.1. Tipo de Fuente:*

El 14 de diciembre de 2006, en España, se promulgó la Ley 39 referida a la Promoción de la Autonomía Personal y Atención de las Personas en Situación de Dependencia poniéndose en marcha por su intermedio, un interesantísimo sistema de contenido jurídico integral, aplicación progresiva e interadministrativa. El sistema (SAAD) se estableció con la finalidad de garantizar las condiciones básicas para el desarrollo de la vida cotidiana y la previsión de los niveles de protección, respecto de todas las personas en situación de dependencia<sup>4</sup>. Pero ha previsto

<sup>4</sup> Artículo 1.1: La presente Ley tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y

también, vías institucionales para encauzar la colaboración y participación de las Administraciones Públicas -nacional, comunitarias autonómicas y locales-, tanto como para optimizar el uso de los recursos públicos y privados disponibles (Rodríguez Campo et al. 2008; España. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. IMSERSO 2010). Así, en la propia exposición de motivos de la Ley se califica al modelo como el cuarto pilar del Estado de bienestar<sup>5</sup> que, desde 1978, viene implementándose de manera sostenida en España (De Lorenzo García y Martínez Rivero 2006; Domínguez Martín 2008). Encontramos aquí, pues, el primer peldaño concreto de una cita explícita entre las generaciones, promovida en este caso, por el Estado Constitucional de Derecho Español.

Desde el punto de vista de la teoría de las fuentes jurídicas puede decirse que esta normativa plantea un universo jurídico tan vasto y autosuficiente, que bien puede ser concebida como una ley micro-sistema. Así, en términos de Noemí L. Nicolau puede decirse que, en relación al sistema jurídico total vigente en un lugar determinado, la Ley 39/2006 se constituye como un conjunto parcial de normas *que..., tratan de realizar una justicia todavía más concreta y particular, para sectores aún más determinados (el consumidor, el dañado, el locatario, el asegurado)...* (Nicolau 1997). En nuestro caso, para las personas que no puedan valerse por sí mismas, en las actividades básicas de la vida diaria. En este sentido vemos pues, que la Ley 39/2006 establece un universo complejo y recortado -pero, universo, al fin-, de disposiciones sanitarias, de seguridad social, referidas a barreras e inclusión, sobre educación y desarrollo de la ciencia. Determina normas administrativas, de control de calidad, reglas laborales, tributarias, procedimentales y punitivas, al amparo explícito de la propia Constitución Española<sup>6</sup>.

Como dato adicional, permítanme observar además que, a la luz de la técnica legislativa, la Ley 39/2006 de Dependencia ha sido configurada como una verdadera red autárquica de normas jurídicas, cuyo articulado guarda formalmente, relaciones de coherencia, consistencia y orden lógico entre sí, tanto como respecto del ordenamiento normativo en el cual se inserta (GRETEL 1989; Arellano Pardo, 2005; Martínez González; Vicente Blanco 2009). En ella hay principios y reglas, definiciones, derechos y obligaciones, organismos, servicios, procedimientos, baremos, sanciones y prescripciones, que la convierten en un pequeño mundo de ingeniería jurídica, con pretensiones autonómicas<sup>7</sup>.

---

participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español, de acuerdo con los siguientes objetivos:

- a) Facilitar una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que desee y sea posible.
- b) Proporcionar un trato digno en todos los ámbitos de su vida personal, familiar y social, facilitando su incorporación activa en la vida de la comunidad

Artículo 13 se expresa que: *La atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal deberán orientarse a la consecución de una mejor calidad de vida y autonomía personal, en un marco de efectiva igualdad de oportunidades*

<sup>5</sup> Allí, se lee lo siguiente: *...Si en 1978 los elementos fundamentales de ese modelo de Estado del bienestar se centraban, para todo ciudadano, en la protección sanitaria y de la Seguridad Social, el desarrollo social de nuestro país desde entonces ha venido a situar a un nivel de importancia fundamental a los servicios sociales, desarrollados fundamentalmente por las Comunidades Autónomas, con colaboración especial del tercer sector, como cuarto pilar del sistema de bienestar, para la atención a las situaciones de dependencia.*

<sup>6</sup> Disposición final octava. *Fundamento constitucional*: Esta Ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1.ª de la Constitución.

<sup>7</sup> La Ley se estructura en un título preliminar; un título primero con cinco capítulos; un título segundo con cinco capítulos; un título tercero; dieciséis disposiciones adicionales; dos disposiciones transitorias y nueve disposiciones finales.

En su título preliminar recoge las disposiciones que se refieren al objeto de la Ley y los principios que la inspiran, los derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia, y los titulares de esos derechos.

El título I configura el Sistema de Atención a la Dependencia, la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias, a través de los diversos niveles de

## 2.2. Precedentes explícitos de la Ley

Entre los precedentes normativos inmediatos de la Ley 39/2006 se destacan textos nacionales, tanto como europeos e Internacionales (Dabove 2002; Torrente Gari 2005; De Lorenzo García y Martínez Rivero 2006; Lasarte Álvarez 2007; Calvo Ortega, Rafael 2007). Así, por ejemplo, entre los documentos españoles la Ley 39/2006 referencia de manera expresa en su Exposición de Motivos, los siguientes:

- I. La renovación del Pacto de Toledo, especialmente, su Recomendación Adicional N° 3, del Pleno del Congreso de Diputados<sup>8</sup>.
- II. Las conclusiones del Informe de la Subcomisión sobre el estudio de la situación actual de la discapacidad, de 13 de diciembre de 2003, en la cual se admite *la necesidad de configurar un sistema integral de la dependencia desde una perspectiva global con la participación activa de toda la sociedad*.
- III. La Ley 51/2003, de 2 de diciembre, sobre Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad - LIONDAU
- IV. Los artículos 49 y 50 de la Constitución Española, que se refieren a la *atención a personas con discapacidad y personas mayores y a un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos para el bienestar de los ciudadanos*.
- V. El artículo 149.1, sobre la garantía de igualdad a españoles en ejercicio de sus derechos y el artículo 149.1.20, que establece el deber de respetar el sistema de distribución de competencias impuesto por la Constitución.
- VI. El Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales,
- VII. Los Planes de Acción a favor de las Personas con Discapacidad y para Personas Mayores
- VIII. El Sistema de Seguridad Social, *que ha venido asumiendo algunos elementos de atención, tanto en la asistencia a personas mayores como en situaciones vinculadas a la discapacidad: gran invalidez, complementos de ayuda a tercera persona en la pensión no contributiva de invalidez y de la prestación familiar por hijo a cargo con discapacidad, asimismo, las prestaciones de servicios sociales en materia de reeducación y rehabilitación a personas con discapacidad y de asistencia a las personas mayores*

protección en que administrativamente se organizan las prestaciones y servicios. La necesaria cooperación entre Administraciones se concreta en la creación de un Consejo Territorial del Sistema, en el que podrán participar las Corporaciones Locales y la aprobación de un marco de cooperación interadministrativa a desarrollar mediante Convenios con cada una de las Comunidades Autónomas. Asimismo, se regulan las prestaciones del Sistema y el catálogo de servicios, los grados de dependencia, los criterios básicos para su valoración, así como el procedimiento de reconocimiento del derecho a las prestaciones.

El título II regula las medidas para asegurar la calidad y la eficacia del Sistema, con elaboración de planes de calidad y sistemas de evaluación, y con especial atención a la formación y cualificación de profesionales y cuidadores. En este mismo título se regula el sistema de información de la dependencia, el Comité Consultivo del sistema en el que participarán los agentes sociales y se dota del carácter de órganos consultivos a los ya creados, Consejo Estatal de Personas Mayores y del Consejo Nacional de la Discapacidad y Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.

Por último, se regulan en el título III las normas sobre infracciones y sanciones vinculadas a las condiciones básicas de garantía de los derechos de los ciudadanos en situación de dependencia. Las disposiciones adicionales introducen los cambios necesarios en la normativa estatal que se derivan de la regulación de esta Ley. Así, se realizan referencias en materia de Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en la normativa sobre discapacidad, gran invalidez y necesidad de ayuda de tercera persona, y se prevén las modificaciones necesarias para regular la cobertura privada de las situaciones de dependencia.

La disposición transitoria primera regula la participación financiera del Estado en la puesta en marcha del Sistema en un periodo transitorio hasta el año 2015, de acuerdo con las previsiones del calendario de aplicación de la Ley que se contiene en la disposición final primera.

<sup>8</sup> En la exposición de motivos puede leerse lo siguiente: ... *resulta por tanto necesario configurar un sistema integrado que aborde desde la perspectiva de globalidad del fenómeno de la dependencia y la Comisión considera necesaria una pronta regulación en la que se recoja la definición de dependencia, la situación actual de su cobertura, los retos previstos y las posibles alternativas para su protección*.

- IX. Las propias actividades del Tercer Sector: importante malla social que ha venido previniendo los riesgos de exclusión de las personas afectadas (Moreno 2007).

Entre los antecedentes europeos se destaca de manera expresa el reconocimiento de los derechos de las personas en situación de dependencia que han hecho tanto el Consejo de Europa como la Unión Europea. Así como también, los tres criterios que debían regir las políticas de dependencia de los Estados miembros, establecidos por la Unión Europea en el año 2002 bajo la presidencia española, a saber: *universalidad, alta calidad y sostenibilidad en el tiempo de los sistemas que se implanten* al respecto. Al tiempo que, del plano internacional se destacan todos los textos de derechos humanos, vinculados al reconocimiento de los derechos de las personas en situación de dependencia de la Organización Mundial de la Salud, Naciones Unidas y de la OEA, en especial (García Calvente 2007).

Veamos ahora un poco más de cerca, el contenido del Sistema de Autonomía y Atención que la Ley implanta, desde el punto de formal normativo.

### 2.3. El contenido formal del Sistema

#### 2.3.1. Sus principios y estructura

Como ya se señaló al comienzo, el SAAD desarrolla un modelo de atención integral al ciudadano en situación de dependencia, a quien reconoce como un beneficiario activo ya que se prevé su participación en el coste de las prestaciones<sup>9</sup>. Tres principios básicos inspiran la Ley: la universalidad, la equidad y la accesibilidad, acorde con el neoconstitucionalismo adoptado por el Estado Español, en este tiempo (Dabove 2002; Torrente Gari 2005; De Lorenzo García y Martínez Rivero 2006; Lasarte Álvarez 2007).

Así, el Artículo 3 reconoce de manera explícita que la *Ley se inspira en los siguientes principios*: a) El *carácter público de las prestaciones* del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. b) La *universalidad en el acceso* de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación, en los términos establecidos en esta Ley. c) La *atención* a las personas en situación de dependencia de forma *integral e integrada*. d) La *transversalidad de las políticas* de atención a las personas en situación de dependencia. e) La valoración de las necesidades de las personas, atendiendo a criterios de equidad para garantizar la igualdad real. f) La *personalización de la atención*, teniendo en cuenta de manera especial la situación de quienes requieren de mayor acción positiva como consecuencia de tener mayor grado de discriminación o menor igualdad de oportunidades. g) El establecimiento de las medidas adecuadas de *prevención, rehabilitación, estímulo social y mental*. h) La *promoción* de las condiciones precisas para que las personas en situación de dependencia puedan llevar una vida con el mayor grado de autonomía posible. i) La *permanencia* de las personas en situación de dependencia, siempre que sea posible, *en el entorno en el que desarrollan su vida*. j) La *calidad, sostenibilidad y accesibilidad de los servicios* de atención a las personas en situación de dependencia. k) La participación de las personas en situación de dependencia y, en

---

<sup>9</sup> Artículo 33. *La participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones.*

1. Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal.

2. La capacidad económica del beneficiario se tendrá también en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas.

3. El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia fijará los criterios BOE núm. 299 Viernes 15 diciembre 2006 44151 para la aplicación de lo previsto en este artículo, que serán desarrollados en los Convenios a que se refiere el artículo 10.

Para fijar la participación del beneficiario, se tendrá en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros.

4. Ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos.

su caso, de sus familias y entidades que les representen en los términos previstos en esta Ley. l) La *colaboración* de los servicios sociales y sanitarios en la prestación de los servicios a los usuarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que se establecen en la presente Ley y en las correspondientes normas de las Comunidades Autónomas y las aplicables a las Entidades Locales. m) La *participación de la iniciativa privada* en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. n) La *participación del tercer sector* en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. ñ) La *cooperación interadministrativa*. o) La *integración* de las prestaciones establecidas en esta Ley en las *redes de servicios sociales* de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de las competencias que tienen asumidas, y el reconocimiento y garantía de su oferta mediante centros y servicios públicos o privados concertados. p) La inclusión de la *perspectiva de género*, teniendo en cuenta las distintas necesidades de mujeres y hombres. q) Las personas en situación de *gran dependencia serán atendidas de manera preferente*.

Por otra parte, cabe decir que el sistema funciona sobre la base de tres niveles de protección –mínimo, medio y adicional–, conforme con el artículo 148.1.20 de la Constitución y las normas sobre competencia de los Estatutos de Autonomía, en materia de asistencia social. En el nivel mínimo, las prestaciones están definidas y garantizadas financieramente por la Administración General del Estado<sup>10</sup>. Para el segundo nivel, la Ley contempla un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas<sup>11</sup>. Se exige

<sup>10</sup> Artículo 9. *Participación de la Administración General del Estado*.

1. El Gobierno, oído el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, determinará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado y nivel de su dependencia, como condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.

2. La financiación pública de este nivel de protección correrá a cuenta de la Administración General del Estado que fijará anualmente los recursos económicos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 32.

<sup>11</sup> A saber: Andalucía; Aragón; Asturias; Illes Balears; Euskadi; Canarias; Cantabria; Castilla-La Mancha; Castilla y León; Catalunya; Ceuta; Extremadura; Galicia; Madrid; Melilla; Murcia; Navarra; La Rioja; Comunitat Valenciana.

Artículo 10. *Cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas*.

1. En el seno del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas acordarán el marco de cooperación interadministrativa que se desarrollará mediante los correspondientes Convenios entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas.

2. A través de los Convenios a los que se refiere el apartado anterior, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas acordarán los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones recogidos en el Capítulo II del presente Título, incrementando el nivel mínimo de protección fijado por el Estado de acuerdo con el artículo 9.

3. En aplicación de lo previsto en el apartado anterior, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecerá los criterios para BOE núm. 299 Viernes 15 diciembre 2006 44147 determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo, y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, para su aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto.

4. Los Convenios establecerán la financiación que corresponda a cada Administración para este nivel de prestación, en los términos establecidos en el artículo 32 y en la disposición transitoria primera de esta Ley, así como los términos y condiciones para su revisión. Igualmente, los Convenios recogerán las aportaciones del Estado derivadas de la garantía del nivel de protección definido en el artículo 9.

Artículo 11. *Participación de las Comunidades Autónomas en el Sistema*.

1. En el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, corresponden a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las competencias que les son propias según la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la legislación vigente, las siguientes funciones:

a) Planificar, ordenar, coordinar y dirigir, en el ámbito de su territorio, los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia.

b) Gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia.

c) Establecer los procedimientos de coordinación socio sanitaria, creando, en su caso, los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención.

d) Crear y actualizar el Registro de Centros y Servicios, facilitando la debida acreditación que garantice el cumplimiento de los requisitos y los estándares de calidad.

también, que este régimen se ponga en marcha mediante el establecimiento de convenios entre las partes, que sirvan al desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplan en la Ley. El tercer nivel de protección es, en cambio, opcional ya que funciona supeditado a la voluntad política y a la capacidad económica de cada Comunidad Autónoma. Finalmente, la Ley habilita además, a las Entidades Locales para participar en la gestión de estos servicios de atención a las personas en situación de dependencia, siempre que lo hagan de acuerdo con la normativa de sus Comunidades y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuyen al efecto<sup>12</sup>.

A fin de garantizar su cumplimiento la Ley crea, asimismo, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia<sup>13</sup>. Así, en su seno deben desarrollarse los marcos de cooperación interadministrativa para la aplicación de la Ley; establecerse los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios previstos; y acordarse las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas establecidas. Exige que desde allí se adopten los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios; se acuerde el baremo necesario para la valoración de la situación de dependencia, previsto en el artículo 27; se consensuen planes, proyectos y programas de acción conjuntos; se adopten criterios comunes de actuación y de evaluación del Sistema, entre otras cuestiones<sup>14</sup>. Y determina, también, la necesidad de contar con algunos órganos

- 
- e) Asegurar la elaboración de los correspondientes Programas Individuales de Atención.
  - f) Inspeccionar y, en su caso, sancionar los incumplimientos sobre requisitos y estándares de calidad de los centros y servicios y respecto de los derechos de los beneficiarios.
  - g) Evaluar periódicamente el funcionamiento del Sistema en su territorio respectivo.
  - h) Aportar a la Administración General del Estado la información necesaria para la aplicación de los criterios

de financiación previstos en el artículo 32.

2. En todo caso, las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 podrán definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General

del Estado en aplicación del artículo 9 y al acordado, en su caso, conforme al artículo 10, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas.

<sup>12</sup> Artículo 12. Participación de las Entidades Locales.

1. Las Entidades Locales participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye.

2. Las Entidades Locales podrán participar en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la forma y condiciones que el propio Consejo disponga.

<sup>13</sup> Ver especialmente: artículos 8; 9; 10; 11 y 12.

Artículo 8. Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

1. Se crea el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como instrumento de cooperación para la articulación del Sistema. El Consejo estará constituido por el titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas, recayendo dicha representación en el miembro del Consejo de Gobierno respectivo que tenga a su cargo las competencias en la materia. Integrarán igualmente el Consejo un número de representantes de los diferentes Departamentos ministeriales. En la composición tendrán mayoría los representantes de las Comunidades Autónomas.

<sup>14</sup> Artículo 8.2. Sin perjuicio de las competencias de cada una de las Administraciones Públicas integrantes, corresponde al

Consejo, además de las funciones que expresamente le atribuye esta Ley, ejercer las siguientes:

- a) Acordar el Marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley previsto en el artículo 10.
- b) Establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios previstos de acuerdo con los artículos 10.3 y 15.
- c) Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas en el artículo 20 y en la disposición adicional primera.
- d) Adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios.
- e) Acordar el baremo a que se refiere el artículo 27, con los criterios básicos del procedimiento de valoración y de las características de los órganos de valoración.
- f) Acordar, en su caso, planes, proyectos y programas conjuntos.
- g) Adoptar criterios comunes de actuación y de evaluación del Sistema.
- h) Facilitar la puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas comunes.
- i) Establecer los mecanismos de coordinación para el caso de las personas desplazadas en situación de dependencia.

consultivos para el SAAD, tales como: el Comité Consultivo<sup>15</sup>; el Consejo Estatal de Personas Mayores; el Consejo Nacional de la Discapacidad y el Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social<sup>16</sup>.

Finalmente, me parece interesante señalar que la Ley incorpora algunas definiciones con miras a delimitar su campo de aplicación, recurriendo con ello a una estrategia poco habitual de elaboración legislativa. Así vemos, pues, que en el artículo 2 se señalan criterios claros para la interpretación de las palabras clave del modelo: *Autonomía*<sup>17</sup>. *Dependencia*<sup>18</sup>. *Actividades Básicas de la Vida Diaria*

---

j) Informar la normativa estatal de desarrollo en materia de dependencia y en especial las normas previstas en el art.9.1.

k) Servir de cauce de cooperación, comunicación e información entre las Administraciones Públicas El Consejo Territorial del Sistema, una vez constituido, acordará sus normas en cuanto a funcionamiento y Presidencia.

<sup>15</sup> Este Comité es un órgano asesor mediante el cual se hace efectiva, de manera permanente, la participación social en el Sistema y se ejerce la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales. Así, el artículo 40 del Capítulo V establece los siguientes Órganos consultivos del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

Artículo 40. *Comité Consultivo*

1. Se crea el Comité Consultivo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia como *órgano asesor, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, mediante el cual se hace efectiva, de manera permanente, la participación social en el Sistema y se ejerce la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales en el mismo.

2. Sus funciones serán las de informar, asesorar y formular propuestas sobre materias que resulten de especial interés para el funcionamiento de dicho Sistema.

3. La composición del Comité tendrá carácter tripartito, en tanto que integrado por las *Administraciones públicas, las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales*, y paritario entre *Administraciones Públicas por una parte y organizaciones sindicales y empresariales por otra*, en los términos establecidos en el siguiente apartado. Los acuerdos del Comité se adoptarán por mayoría de los votos emitidos en cada una de las partes, requiriendo así la mayoría de los votos de las Administraciones Públicas y la mayoría de los votos de las organizaciones sindicales y empresariales.

4. El Comité Consultivo estará *presidido por el representante de la Administración General del Estado que designe el titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Su funcionamiento se regulará por su *reglamento interno*. Estará integrado por los siguientes miembros, nombrados en los términos que se establezcan reglamentariamente:

a) Seis representantes de la Administración General del Estado.

b) Seis representantes de las administraciones de las Comunidades Autónomas.

c) Seis representantes de las Entidades locales.

d) Nueve representantes de las organizaciones empresariales más representativas.

e) Nueve representantes de las organizaciones sindicales más representativas.

<sup>16</sup> Artículo 41. Órganos consultivos.

1. Serán órganos consultivos de participación institucional del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia los siguientes:

El Comité Consultivo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

El Consejo Estatal de Personas Mayores.

El Consejo Nacional de la Discapacidad.

El Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.

2. Las funciones de dichos órganos serán las de informar, asesorar y formular propuestas sobre materias que resulten de especial interés para el funcionamiento del Sistema.

<sup>17</sup> Artículo 2.1. *Autonomía*: la capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria.

<sup>18</sup> Artículo 2.2. *Dependencia*: el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal.

(ABVD)<sup>19</sup>. Necesidades de apoyo para la autonomía personal<sup>20</sup>. Cuidados no profesionales<sup>21</sup>. Cuidados profesionales<sup>22</sup>. Asistencia personal<sup>23</sup>. Y, Tercer sector<sup>24</sup>.

### 2.3.2. Las relaciones jurídicas del Sistema

Con la entrada en vigor el 1 de enero de 2007 de la [Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia](#) nació en España, un nuevo derecho subjetivo de ciudadanía: el derecho a la atención, de las personas en situación de dependencia<sup>25</sup>. *Un derecho de acceso en igualdad, a*

<sup>19</sup> Artículo 2.3. Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD): las tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas.

<sup>20</sup> Artículo 2.4. Necesidades de apoyo para la autonomía personal: las que requieren las personas que tienen discapacidad intelectual o mental para hacer efectivo un grado satisfactorio de autonomía personal en el seno de la comunidad.

<sup>21</sup> Artículo 2.5. Cuidados no profesionales: la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada.

<sup>22</sup> Artículo 2.6. Cuidados profesionales: los prestados por una institución pública o entidad, con y sin ánimo de lucro, o profesional autónomo entre cuyas finalidades se encuentre la prestación de servicios a personas en situación de dependencia, ya sean en su hogar o en un centro.

<sup>23</sup> Artículo 2.7. Asistencia personal: servicio prestado por un asistente personal que realiza o colabora en tareas de la vida cotidiana de una persona en situación de dependencia, de cara a fomentar su vida independiente, promoviendo y potenciando su autonomía personal.

<sup>24</sup> Artículo 2.8. Tercer sector: organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales.

<sup>25</sup> En la exposición de motivos se lee: *...De este modo, configura un derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano, al que se reconoce como beneficiario su participación en el Sistema y que administrativamente se organiza en tres niveles...*

Ver también: Artículo 4. *Derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia.*

1. Las personas en situación de dependencia tendrán derecho, con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan, a acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en esta Ley, en los términos establecidos en la misma.

2. Asimismo, las personas en situación de dependencia disfrutarán de todos los derechos establecidos en la legislación vigente, y con carácter especial de los siguientes:

a) A disfrutar de los derechos humanos y libertades fundamentales, con pleno respeto de su dignidad e intimidad.

b) A recibir, en términos comprensibles y accesibles, información completa y continuada relacionada con su situación de dependencia.

c) A ser advertido de si los procedimientos que se le apliquen pueden ser utilizados en función de un proyecto docente o de investigación, siendo necesaria la previa autorización, expresa y por escrito, de la persona en situación de dependencia o quien la represente.

d) A que sea respetada la confidencialidad en la recogida y el tratamiento de sus datos, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

e) A participar en la formulación y aplicación de las políticas que afecten a su bienestar, ya sea a título individual o mediante asociación.

f) A decidir, cuando tenga capacidad de obrar suficiente, sobre la tutela de su persona y bienes, para el caso de pérdida de su capacidad de autogobierno.

g) A decidir libremente sobre el ingreso en centro residencial.

h) Al ejercicio pleno de sus derechos jurisdiccionales en el caso de internamientos involuntarios, garantizándose un proceso contradictorio.

i) Al ejercicio pleno de sus derechos patrimoniales.

j) A iniciar las acciones administrativas y jurisdiccionales en defensa del derecho que reconoce la presente Ley en el apartado 1 de este artículo. En el caso de los menores o personas incapacitadas judicialmente, estarán legitimadas para actuar en su nombre quienes ejerzan la patria potestad o quienes ostenten la representación legal.

k) A la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, en cualquiera de los ámbitos de desarrollo y aplicación de esta Ley.

l) A no sufrir discriminación por razón de orientación o identidad sexual.

3. Los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para promover y garantizar el respeto de los derechos enumerados en el párrafo anterior, sin más limitaciones en su ejercicio que las directamente derivadas de la falta de capacidad de obrar que determina su situación de dependencia.

4. Las personas en situación de dependencia y, en su caso, familiares o quienes les representen, así como los centros de asistencia, estarán obligados a suministrar toda la información y datos que les sean requeridos por las Administraciones competentes, para la valoración de su grado y nivel de dependencia; a comunicar todo tipo de ayudas personalizadas que reciban, y a aplicar las prestaciones económicas a

*elementos esenciales para la vida autónoma de muchas personas. Un derecho, cuya directa significación para la vida de sus titulares es inherente a la dignidad de las personas y al libre desarrollo de la personalidad*<sup>26</sup>. Este derecho subjetivo cuenta a su vez, como contrapartida, con la obligación jurídica en cabeza de la Administración, de garantizar el acceso a los servicios sociales públicos y a las prestaciones económicas más adecuadas a sus necesidades, según lo establecido de manera competente. Así, pues, según las previsiones del IMSERSO, *más de un millón de personas en situación de dependencia son los destinatarios de la Ley que verán fortalecida su autonomía personal, su capacidad de valerse por sí mismos. Pero también lo son sus familias, en especial, las personas que están dedicando su vida a cuidar a los que lo necesitan* (España. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. IMSERSO 2010). De manera tal que bien puede decirse que su reconocimiento formal en el sistema, ha abierto finalmente las posibilidades de concreción de los derechos fundamentales sociales, embrionariamente reconocidos como principios rectores, en los artículos 49 y 50 de la Constitución. Estamos, en suma, ante un proceso de producción normativa realmente novedoso en esta materia, por cuanto habilita al ciudadano/a sin más vueltas, al reclamo administrativo –y, por tanto, también al judicial–, en caso de incumplimiento<sup>27</sup>.

Ahora bien, por tratarse de un sistema participativo, la Ley prevé también una serie de deberes respecto de sus beneficiarios. Así, el artículo 4, referido a los Derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia., señala también que: *3. Los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para promover y garantizar el respeto de los derechos enumerados en el párrafo anterior, sin más*

---

las finalidades para las que fueron otorgadas; o a cualquier otra obligación prevista en la legislación vigente. Las personas en situación de dependencia y, en su caso, sus familiares o quienes les representen, no estarán obligados a aportar información, datos o documentación que obren ya en poder de la Administración Pública que los solicite o que, de acuerdo con la legislación vigente, pueda ésta obtener por sus propios medios.

<sup>26</sup> Beneficiarios: personas con dependencia acreditada y cuidadores.

Artículo 5. *Titulares de derechos.*

1. Son titulares de los derechos establecidos en la presente Ley los *españoles* que cumplan los siguientes requisitos:

- a) Encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos.
- b) Para los menores de 3 años se estará a lo dispuesto en la disposición adicional decimotercera.
- c) Residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Para los menores de cinco años el período de residencia se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia.

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

3. El Gobierno podrá establecer medidas de protección a favor de los españoles no residentes en España.

4. El Gobierno establecerá, previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, las condiciones de acceso al Sistema de Atención a la Dependencia de los emigrantes españoles retornados

<sup>27</sup> Al respecto puede verse el TÍTULO III. Infracciones y sanciones. Y, especialmente, el Artículo 43. Infracciones.

*Constituirá infracción:*

- a) Dificultar o impedir el ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en esta Ley.
- b) Obstruir la acción de los servicios de inspección.
- c) Negar el suministro de información o proporcionar datos falsos.
- d) Aplicar las prestaciones económicas a finalidades distintas a aquellas para las que se otorgan, y recibir ayudas, en especie o económicas, incompatibles con las prestaciones establecidas en la presente Ley.
- e) Incumplir las normas relativas a la autorización de apertura y funcionamiento y de acreditación de centros de servicios de atención a personas en situación de dependencia.
- f) Tratar discriminatoriamente a las personas en situación de dependencia.
- g) Conculcar la dignidad de las personas en situación de dependencia.
- h) Generar daños o situaciones de riesgo para la integridad física o psíquica.
- i) Incumplir los requerimientos específicos que formulen las Administraciones Públicas competentes. o proporcionar datos falsos.

*limitaciones en su ejercicio que las directamente derivadas de la falta de capacidad de obrar que determina su situación de dependencia. 4. Las personas en situación de dependencia y, en su caso, familiares o quienes les representen, así como los centros de asistencia, estarán obligados a suministrar toda la información y datos que les sean requeridos por las Administraciones competentes, para la valoración de su grado y nivel de dependencia; a comunicar todo tipo de ayudas personalizadas que reciban, y a aplicar las prestaciones económicas a las finalidades para las que fueron otorgadas; o a cualquier otra obligación prevista en la legislación vigente.*

La Ley tiene por objeto la implementación de una red de servicios sociales públicos y de prestaciones económicas, que puedan contribuir a paliar las situaciones de dependencia de las personas que obstaculicen su desarrollo cotidiano y su inclusión social. El sistema ha sido diseñado de una manera abierta y elástica, a fin de dar respuestas acordes con las necesidades reales de los ciudadanos que así lo soliciten. Para ello, la Ley ha establecido criterios generales de valoración de la dependencia en tres niveles: *moderada, grave y gran dependencia*<sup>28</sup>. Pero ha dejado en manos de las Comunidades su especificación objetiva a través de los baremos que consideren apropiados, tanto como su propia ejecución<sup>29</sup>. En el apartado siguiente, volveremos a este tema para analizar ius sociológicamente este aspecto de la Ley que ha dado lugar a interesantes debates de implementación.

Ahora bien, en correspondencia con este esquema, la Ley determina asimismo todo un universo de prestaciones que en teoría, resulta ser integral y cuasi completo. Expresamente, en el artículo 13 se afirma que: *...La atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal deberán orientarse a la consecución de una mejor calidad de vida y autonomía personal, en*

<sup>28</sup> Artículo 26. *Grados de dependencia.*

1. La situación de dependencia se clasificará en los siguientes grados:

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

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

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

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

3. Los intervalos para la determinación de los grados y niveles se establecerán en el baremo al que se refiere el artículo siguiente.

<sup>29</sup> Artículo 27. *Valoración de la situación de dependencia.*

1. Las Comunidades Autónomas *determinarán los órganos de valoración* de la situación de dependencia, que emitirán un dictamen sobre el grado y nivel de dependencia, *con especificación de los cuidados* que la persona pueda requerir. El Consejo Territorial deberá acordar unos *criterios comunes de composición y actuación* de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas que, en todo caso, tendrán *carácter público*.

2. El grado y niveles de dependencia, a efectos de su valoración, se determinarán mediante la aplicación del baremo que se acuerde en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para su posterior aprobación por el Gobierno mediante *Real Decreto*. Dicho baremo tendrá entre sus referentes la *Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF)*, adoptada por la Organización Mundial de la Salud.

3. El baremo establecerá los criterios objetivos de valoración del grado de autonomía de la persona, de su capacidad para realizar las distintas actividades de la vida diaria, los *intervalos de puntuación para cada uno de los grados* y niveles de dependencia, y el *protocolo con los procedimientos y técnicas a seguir* para la valoración de las aptitudes observadas, en su caso.

4. El baremo valorará la *capacidad de la persona para llevar a cabo por sí misma las actividades básicas de la vida* diaria, así como la *necesidad de apoyo y supervisión* para su realización por personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental.

5. La valoración se realizará teniendo en cuenta los correspondientes informes sobre la salud de la persona y sobre el entorno en el que viva, y considerando, en su caso, las *ayudas técnicas, órtesis y prótesis que le hayan sido prescritas*.

*un marco de efectiva igualdad de oportunidades*<sup>30</sup>. Entre ellas, se mencionan toda una serie de servicios y prestaciones económicas que...*irán destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria*<sup>31</sup>.

Con clara intencionalidad de *exactitud normativa* en pos de su eficacia (Goldschmidt 1986; Ciuro Caldani 2007), la Ley prevé de manera expresa, dos tipos de herramientas para hacer frente a las necesidades de promoción y atención de las personas en situación de dependencia. De un lado, establece un catálogo muy variado de prestaciones de atención y, de otro, dispone la concesión de ayudas económicas para facilitar la autonomía personal.

Al respecto, el catálogo de prestaciones del artículo 15 comprende:

- a) Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal<sup>32</sup>.
- b) Servicio de Teleasistencia<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Artículo 13. *Objetivos de las prestaciones de dependencia*

La atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal deberán orientarse a la consecución de una mejor calidad de vida y autonomía personal, en un marco de efectiva igualdad de oportunidades, de acuerdo con los siguientes objetivos:

- a) Facilitar una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que desee y sea posible.
- b) Proporcionar un trato digno en todos los ámbitos de su vida personal, familiar y social, facilitando su incorporación activa en la vida de la comunidad.

<sup>31</sup> Artículo 14. *Prestaciones de atención a la dependencia*

1. Las prestaciones de atención a la dependencia podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades *para la realización de las actividades básicas de la vida diaria*

2. Los servicios del Catálogo del artículo 15 tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la *oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados* debidamente acreditados.

3. De no ser posible la atención mediante alguno de estos servicios, en los Convenios a que se refiere el artículo 10 se incorporará la prestación económica vinculada establecida en el artículo 17. Esta prestación irá destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en el Programa Individual de Atención al que se refiere el artículo 29, debiendo ser prestado por una entidad o centro acreditado para la atención a la dependencia.

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

5. Las personas en situación de dependencia podrán recibir una prestación económica de asistencia personal en los términos del artículo 19.

6. La prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el *grado y nivel de dependencia* y, a igual grado y nivel, por la *capacidad económica* del solicitante. Hasta que la red de servicios esté totalmente implantada, las personas en situación de dependencia que no puedan acceder a los servicios por aplicación del régimen de prioridad señalado, tendrán derecho a la prestación económica prevista en el artículo 17 de esta Ley.

7. A los efectos de esta Ley, la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el patrimonio del solicitante. En la consideración del patrimonio se tendrán en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta.

<sup>32</sup> Artículo 21. Prevención de las situaciones de dependencia.

Tiene por finalidad prevenir la aparición o el agravamiento de enfermedades o discapacidades y de sus secuelas, mediante el desarrollo coordinado, entre los servicios sociales y de salud, de actuaciones de promoción de condiciones de vida saludables, programas específicos de carácter preventivo y de rehabilitación dirigidos a las personas mayores y personas con discapacidad y a quienes se ven afectados por procesos de hospitalización complejos. Con este fin, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia acordará criterios, recomendaciones y condiciones mínimas que deberían cumplir los Planes de Prevención de las Situaciones de Dependencia que elaboren las Comunidades Autónomas, con especial consideración de los riesgos y actuaciones para las personas mayores.

<sup>33</sup> Artículo 22. Servicio de Teleasistencia.

1. El servicio de Teleasistencia facilita asistencia a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y de la información, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento. *Puede ser un servicio independiente o complementario al de ayuda a domicilio.*

- c) Servicio de Ayuda a domicilio<sup>34</sup>:
  - (i) Atención de las necesidades del hogar.
  - (ii) Cuidados personales.
- d) Servicio de Centro de Día y de Noche<sup>35</sup>:
  - (i) Centro de Día para mayores.
  - (ii) Centro de Día para menores de 65 años.
  - (iii) Centro de Día de atención especializada.
  - (iv) Centro de Noche.
- e) Servicio de Atención Residencial<sup>36</sup>:
  - (i) Residencia de personas mayores en situación de dependencia.
  - (ii) Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad.

Todas estas prestaciones se ponen en marcha a través de una *Red de Servicios*, de carácter interadministrativo, en los términos del artículo 16<sup>37</sup>; tienen carácter prioritario y se prestan, progresivamente, a través de la oferta pública de la Red, mediante centros y servicios públicos o privados concertados, acreditados debidamente. La prioridad en el acceso está determinada, a su vez, por el grado y nivel de dependencia y, a igual grado y nivel, por la capacidad económica del

---

2. Este servicio se prestará a las personas que no reciban servicios de atención residencial y así lo establezca su Programa Individual de Atención.

<sup>34</sup> Artículo 23. Servicio de Ayuda a Domicilio.

El servicio de ayuda a domicilio lo constituye el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en el domicilio de las personas en situación de dependencia con el fin de atender sus necesidades de la vida diaria, prestadas por entidades o empresas, acreditadas para esta función:

a) Servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar: limpieza, lavado, cocina u otros.

b) Servicios relacionados con la atención personal, en la realización de las actividades de la vida diaria.

<sup>35</sup> Artículo 24. *Servicio de Centro de Día y de Noche*.

1. El servicio de Centro de Día o de Noche ofrece una atención integral durante el periodo diurno o nocturno a las personas en situación de dependencia, con el objetivo de mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal y apoyar a las familias o cuidadores. En particular, cubre, desde un *enfoque biopsicosocial*, las necesidades de asesoramiento, prevención, rehabilitación, orientación para la promoción de la autonomía, habilitación o atención asistencial y personal.

2. La tipología de centros incluirá Centros de Día para menores de 65 años, Centros de Día para mayores, Centros de Día de atención especializada por la especificidad de los cuidados que ofrecen y Centros de Noche, que se adecuarán a las peculiaridades y edades de las personas en situación de dependencia.

<sup>36</sup> Artículo 25. Servicio de Atención residencial.

1. El servicio de atención residencial ofrece, desde un *enfoque biopsicosocial*, servicios continuados de carácter personal y sanitario.

2. Este servicio se prestará en los centros residenciales habilitados al efecto según el tipo de dependencia, grado de la misma e intensidad de cuidados que precise la persona.

3. La prestación de este servicio puede tener carácter permanente, cuando el centro residencial se convierta en la residencia habitual de la persona, o temporal, cuando se atiendan *estancias temporales* de convalecencia o durante vacaciones, fines de semana y enfermedades o periodos de descanso de los cuidadores no profesionales.

4. El servicio de atención residencial será prestado por las Administraciones Públicas en centros propios y concertados.

<sup>37</sup> Artículo 16. 1. Las prestaciones y servicios establecidos en esta Ley se integran en la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tienen asumidas. La red de centros estará formada por los centros públicos de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales, los centros de referencia estatal para la promoción de la autonomía personal y para la atención y cuidado de situaciones de dependencia, así como los privados concertados debidamente acreditados.

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

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

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

solicitante. Así como también cabe recordar que la Ley determina la obligación de los beneficiarios de participar en el coste de los servicios, según su tipo y cuantía y su capacidad económica personal (España. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. IMSERSO 2010)<sup>38</sup>.

Las ayudas económicas, por su parte, pueden ser de dos tipos: o son personales; o bien, de apoyo familiar. Las primeras tienen carácter periódico, son individuales y están destinadas a la adquisición de algún servicio. Se reconocen en dos casos: 1) *...cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado y nivel de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario, de acuerdo con lo previsto en el convenio celebrado entre la Administración General del Estado y la correspondiente Comunidad Autónoma* (artículo 16). 2) Cuando la persona padece una dependencia grave o, gran dependencia<sup>39</sup>. Las ayudas económicas familiares, en cambio, son excepcionales y van dirigidas a aliviar la carga económica y la necesidad de apoyo de de cuidadores no profesionales.<sup>40</sup>

### 2.3.3. Los cauces previstos para su funcionamiento

Un último apartado que me gustaría trabajar desde la Teoría General del Derecho, es el referido a la problemática de las tareas del funcionamiento de esta Ley micro sistema. Al respecto, es oportuno poner de relieve la utilidad funcional del artículo 6 para la interpretación, cuando señala de manera explícita la intención y los fines del legislador<sup>41</sup>, corroborados además en la Exposición de Motivos<sup>42</sup>. Así como también,

<sup>38</sup> Artículo 33. *La participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones.*

1. Los beneficiarios de las prestaciones de dependencia participarán en la financiación de las mismas, según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal.
2. La capacidad económica del beneficiario se tendrá también *en cuenta* para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas.
3. El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia *fijará los criterios para la aplicación* de lo previsto en este artículo, que serán *desarrollados en los Convenios* a que se refiere el artículo 10. Para fijar la participación del beneficiario, se tendrá en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros.
4. Ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos.

<sup>39</sup> Artículo 19. *Prestación económica de asistencia personal.*

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

<sup>40</sup> Artículo 18. *Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.*

1. *Excepcionalmente*, cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar, y se reúnan las condiciones establecidas en el artículo 14.4, se reconocerá una prestación económica para cuidados familiares.
2. Previa acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, *se establecerán las condiciones de acceso* a esta prestación, en función del *grado y nivel reconocido a la persona en situación de dependencia y de su capacidad económica*.
3. El cuidador deberá ajustarse a las *normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social* que se determinen reglamentariamente.
4. El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia promoverá acciones de apoyo a los cuidadores no profesionales que incorporarán *programas de formación, información y medidas para atender los periodos de descanso*.

Artículo 20. *Cuantía de las prestaciones económicas.*

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

<sup>41</sup> Artículo 6. *Finalidad del Sistema.*

1. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia garantiza las condiciones básicas y el contenido común a que se refiere la presente Ley; sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, en materia de promoción de la autonomía personal y la atención y protección a las personas en situación de dependencia; optimiza los recursos públicos y privados disponibles, y contribuye a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

la del artículo 1<sup>43</sup>, los preceptos referidos a los principios de la Ley y a las definiciones de los conceptos clave del sistema, ya mencionados. Por otra parte, en esta Ley se advierte además que las tareas de determinación y elaboración normativa quedan libradas a los acuerdos entre las Comunidades y la Administración General, para todos aquellos aspectos requeridos explícitamente por la normativa; tanto como respecto de la participación del tercer sector y los particulares. Fue así que, sobre este abierto escenario, se abrieron intensos debates en torno al establecimiento de los baremos para la calificación de la dependencia, tanto como respecto de los servicios y cuantías de las prestaciones correspondientes a los niveles II y III del SAAD (Villa 2007). Por ello, no sin razón se ha dicho que el verdadero inicio de la puesta en práctica de la ley ha sido el 24 de enero de 2007, fecha en la cual se publicó el baremo para la evaluación de la dependencia (Editorial 2009).

Ahora bien, por ser la Ley un verdadero sistema de actuación jurídica que pretenden ser operativo –o *exacto*–, en su articulado se prevé asimismo un prolijo abanico de preceptos procedimentales para el *reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema*<sup>44</sup>; para la *ejecución de los programas individuales de atención*<sup>45</sup>; o en atención a la *revisión del grado o*

---

2. El Sistema se configura como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados.

3. La integración en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de los centros y servicios a que se refiere este artículo no supondrá alteración alguna en el régimen jurídico de su titularidad, administración, gestión y dependencia orgánica.

<sup>42</sup> La Intención expresa se manifiesta cuando se señala que: El Sistema tiene por finalidad principal la garantía de las condiciones básicas y la previsión de los niveles de protección a que se refiere la presente Ley. El fin aparece cuando se dice que: ...A tal efecto, sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas y para optimizar los recursos públicos y privados disponibles.

<sup>43</sup> Artículo 1 *Objeto de la Ley*:

1. La presente Ley tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español.

<sup>44</sup> Artículo 28. *Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema*.

1. El procedimiento se iniciará a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación, y su tramitación se ajustará a las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con las especificidades que resulten de la presente Ley.

2. El reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración Autonómica correspondiente a la residencia del solicitante y tendrá validez en todo el territorio del Estado.

3. La resolución a la que se refiere el apartado anterior determinará los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado y nivel de dependencia.

4. En el supuesto de cambio de residencia, la Comunidad Autónoma de destino determinará, en función de su red de servicios y prestaciones, los que correspondan a la persona en situación de dependencia.

5. Los criterios básicos de procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y las características comunes del órgano y profesionales que procedan al reconocimiento serán acordados por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

6. Los servicios de valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas previstas en la presente Ley, se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas no pudiendo ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas.

<sup>45</sup> Artículo 29. Programa Individual de Atención.

1. En el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes,

los servicios sociales correspondientes del sistema público establecerán un Programa Individual de Atención en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la

*nivel de dependencia y de la prestación reconocida*<sup>46</sup>. Se constituyen, además, infracciones y sanciones administrativas específicas para este sistema<sup>47</sup>, tales como

resolución para su grado y nivel, con la participación previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le represente.

2. El programa individual de atención será revisado:

- a) A instancia del interesado y de sus representantes legales.
- b) De oficio, en la forma que determine y con la periodicidad que prevea la normativa de las Comunidades Autónomas.
- c) Con motivo del cambio de residencia a otra Comunidad Autónoma.

<sup>46</sup> Artículo 30. Revisión del grado o nivel de dependencia y de la prestación reconocida.

1. El grado o nivel de dependencia será revisable, a instancia del interesado, de sus representantes o de oficio por las Administraciones Públicas competentes, por alguna de las siguientes causas:

- a) Mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia.
- b) Error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo.
2. Las prestaciones podrán ser modificadas o extinguidas en función de la situación personal del beneficiario, cuando se produzca una variación de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento, o por incumplimiento de las obligaciones reguladas en la presente Ley.

Artículo 31. *Prestaciones de análoga naturaleza y finalidad.*

La percepción de una de las prestaciones económicas previstas en esta Ley deducirá de su cuantía cualquier otra prestación de análoga naturaleza y finalidad establecida en los regímenes públicos de protección social. En particular, se deducirán el complemento de gran invalidez regulado en el artículo 139.4 de la Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/1994, de 20 de junio, el complemento de la

asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75%, el de necesidad de otra persona de la pensión de invalidez no contributiva, y el subsidio de ayuda a tercera persona de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos (LISMI).

<sup>47</sup> TÍTULO III: *Infracciones y sanciones.* Artículo 42. *Responsables.*

1. Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de los mismos.
2. Se consideran autores de las infracciones tipificadas por esta Ley quienes realicen los hechos por sí mismos, conjuntamente o a través de persona interpuesta.
3. Tendrán también la consideración de autores quienes cooperen en su ejecución mediante una acción u omisión sin la cual la infracción no hubiese podido llevarse a cabo.

Artículo 43. *Infracciones.*

Constituirá infracción:

- a) Dificultar o impedir el ejercicio de cualesquiera de los derechos reconocidos en esta Ley.
- b) Obstruir la acción de los servicios de inspección.
- c) Negar el suministro de información o proporcionar datos falsos.
- d) Aplicar las prestaciones económicas a finalidades distintas a aquellas para las que se otorgan, y recibir ayudas, en especie o económicas, incompatibles con las prestaciones establecidas en la presente Ley.
- e) Incumplir las normas relativas a la autorización de apertura y funcionamiento y de acreditación de centros de servicios de atención a personas en situación de dependencia.
- f) Tratar discriminatoriamente a las personas en situación de dependencia.
- g) Conculcar la dignidad de las personas en situación de dependencia.
- h) Generar daños o situaciones de riesgo para la integridad física o psíquica.
- i) Incumplir los requerimientos específicos que formulen las Administraciones Públicas competentes.

Artículo 44. *Clasificación de las infracciones.*

1. Las infracciones se clasificarán en leves, graves y muy graves, de acuerdo con criterios de riesgo para la salud, gravedad de la alteración social producida por los hechos, cuantía del beneficio obtenido, intencionalidad, número de afectados y reincidencia.

2. Se calificarán como leves las infracciones tipificadas de acuerdo con el artículo 43 cuando se hayan cometido por *imprudencia o simple negligencia*, y *no comporten un perjuicio directo* para las personas en situación de dependencia.

3. Se calificarán como infracciones graves las tipificadas de acuerdo con el artículo 43 cuando *comporten un perjuicio para las personas*, o se hayan cometido *con dolo o negligencia grave*. También tendrán la consideración de graves, aquellas que comporten cualesquiera de las siguientes circunstancias:

- a) *Reincidencia de falta leve*.
- b) *Negativa absoluta a facilitar información* o a prestar colaboración a los servicios de inspección, así como el falseamiento de la información proporcionada a la Administración.
- c) *Coacciones, amenazas, represalias* o cualquier otra forma de presión ejercitada sobre las personas en situación de dependencia o sus familias.

4. Se calificarán como infracciones muy graves todas las definidas como graves siempre que concurren alguna de las siguientes circunstancias:

- a) *Que atenten gravemente contra los derechos fundamentales* de la persona.
- b) *Que se genere un grave perjuicio* para las personas en situación de dependencia o para la Administración.
- c) *Que supongan reincidencia de falta grave*.

todas aquellas destinadas a evitar las actuaciones en fraude a la Ley<sup>48</sup>, y reglas en torno a la prescripción<sup>49</sup>. En cualquier caso, todos estos elementos constituyen

5. Se produce reincidencia cuando, al cometer la infracción, *el sujeto hubiera sido ya sancionado por esa misma falta, o por otra de gravedad igual o mayor o por dos o más infracciones de gravedad inferior, durante los dos últimos años.*

Artículo 45. *Sanciones.*

1. Las infracciones a la presente Ley serán sancionadas por las administraciones competentes con pérdida de las prestaciones y subvenciones para las personas beneficiarias; con multa para los cuidadores no profesionales; y con multa y, en su caso, pérdida de subvenciones, cese temporal de la actividad o cierre del establecimiento, local o empresa para las empresas proveedoras de servicios. En todo caso, la sanción implicará el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

2. La graduación de las sanciones será proporcional a la infracción cometida y se establecerá ponderándose según los siguientes criterios:

- a) Gravedad de la infracción.
- b) Gravedad de la alteración social y perjuicios causados.
- c) Riesgo para la salud.
- d) Número de afectados.
- e) Beneficio obtenido.
- f) Grado de intencionalidad y reiteración.

3. La graduación de las multas se ajustará a lo siguiente:

- a) Por infracción leve, multa de hasta 300 euros a los cuidadores y hasta treinta mil euros a los proveedores de servicios.
- b) Por infracción grave, multa de trescientos a tres mil euros a los cuidadores; y de treinta mil uno a noventa mil euros a los proveedores de servicios.
- c) Por infracción muy grave, multa de tres mil uno a seis mil euros a los cuidadores; y de noventa mil uno hasta un máximo de un millón euros a los proveedores de servicios.

4. En los supuestos en los que se acuerde la suspensión de prestaciones o subvenciones, ésta se graduará entre *uno y seis meses* según la gravedad de la infracción.

5. Además, en los casos de especial gravedad, reincidencia de la infracción o trascendencia notoria y grave, las infracciones muy graves se sancionarán con la *suspensión temporal de la actividad por un máximo de cinco años o, en su caso, con el cierre de la empresa o la clausura del servicio o establecimiento.*

6. Durante la sustanciación del procedimiento sancionador, la Administración competente podrá acordar, como *medida cautelar*, la *suspensión de cualquier tipo de ayudas* o subvención de carácter financiero que el particular o la entidad infractora haya obtenido o solicitado de dicha Administración Pública.

7. *Durante la sustanciación del procedimiento por infracciones graves o muy graves, y ante la posibilidad de causar perjuicios de difícil o imposible reparación, la Administración competente podrá acordar, como medida cautelar, el cierre del centro o la suspensión de la actividad.*

Artículo 47. *Competencias.*

1. Las Comunidades Autónomas desarrollarán el cuadro de infracciones y sanciones previstas en la presente Ley.

2. La incoación e instrucción de los expedientes sancionadores, así como la imposición de las correspondientes sanciones, *corresponderá a cada Administración Pública* en el ámbito de sus respectivas competencias.

3. *En el ámbito de la Administración General del Estado* será órgano competente para imponer las sanciones por conductas previstas como infracciones en el artículo 43:

- a) El titular de la *Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales*, cuando se trate de sanciones por la comisión de infracciones leves.
- b) El titular de la *Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad*, cuando se trate de sanciones por la comisión de infracciones graves.
- c) El titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuando se trate de sanciones por la comisión de infracciones muy graves, si bien se requerirá el acuerdo previo del Consejo de Ministros cuando las sanciones sean de cuantía superior a 300.000 euros o en los supuestos de cierre de la empresa o clausura del servicio o establecimiento.

<sup>48</sup> Artículo 39. Acción administrativa *contra el fraude.*

Las Administraciones Públicas velarán por la correcta aplicación de los fondos públicos destinados al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, evitando la obtención o disfrute fraudulento de sus prestaciones y de otros beneficios o ayudas económicas que puedan recibir los sujetos que participen en el Sistema o sean beneficiarios del mismo. Igualmente establecerán medidas de control destinadas a detectar y perseguir tales situaciones. A tales efectos, las Administraciones Públicas desarrollarán actuaciones de vigilancia del cumplimiento de esta Ley y ejercerán las potestades sancionadoras conforme a lo previsto en el Título III de la misma, haciendo uso, en su caso, de las fórmulas de cooperación interadministrativa contenidas en esta Ley.

<sup>49</sup> Artículo 46. *Prescripción.*

1. Las infracciones a que se refiere la presente Ley prescribirán:

- a) Al año, las leves.
- b) A los tres años, las graves.
- c) A los cuatro años, las muy graves.

2. El plazo de prescripción comenzará a contarse *a partir del día que se haya cometido* la infracción y se interrumpirá por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador.

valiosísimas herramientas para la construcción de los antecedentes y de las consecuencias jurídicas de la norma completa que elabore el operador correspondiente, en cada aplicación.

### 3. ¿A quién se beneficia y a quién se perjudica con su funcionamiento?

*... A nosotros entonces, como a cualquier otra generación anterior, se nos habrá dotado de una débil fuerza mesiánica a la que el pasado posee un derecho...*  
(Benjamin 2008)

#### 3.1. Necesidades y expectativas en torno a la Ley

Desde el punto de vista ius sociológico puede observarse que la Ley 39/2006 de Dependencia ha constituido un gran oportunidad para hacer visible la fuerza social en favor de un genuino encuentro solidario entre las generaciones. Ello al menos parece sugerirlo la gran expectativa que se creó en España, durante todo el proceso de su elaboración normativa. Cuando el Consejo de Ministros aprobó el Anteproyecto de Ley el 30 de diciembre de 2005, la sociedad española festejó este peldaño señalando, entre otras cosas, que *se trataba de un texto muy esperado, muy anunciado y muy de nuestro tiempo* (Alonso Parreño 2006; Arroyo 2005; Domínguez Martín, 2008). De todas formas, como ya advertimos, la Ley recién logró comenzar a tener eficacia, el *24 de enero de 2007*, fecha en la que se publicó el baremo para la valoración de las situaciones de dependencia.

En España esta Ley fue provocada en gran medida, por los cambios demográficos y sociales por todos conocidos, que han producido un incremento progresivo de la población en situación de dependencia. Así, de acuerdo con los datos estadísticos que proporciona el IMSERSO, en los últimos cuarenta años la población de más de 65 años se duplicó y, en los comienzos del 2007 pasaron a ser 7,5 millones de personas. También en este tiempo, se produjo un aumento significativo de la población con edad superior a los 80 años y se ha ampliado el número de personas en situación de dependencia por razones de enfermedad, accidentes de tránsito, tecnológicos u otras causas de discapacidad o limitación (España. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. IMSERSO 2010).

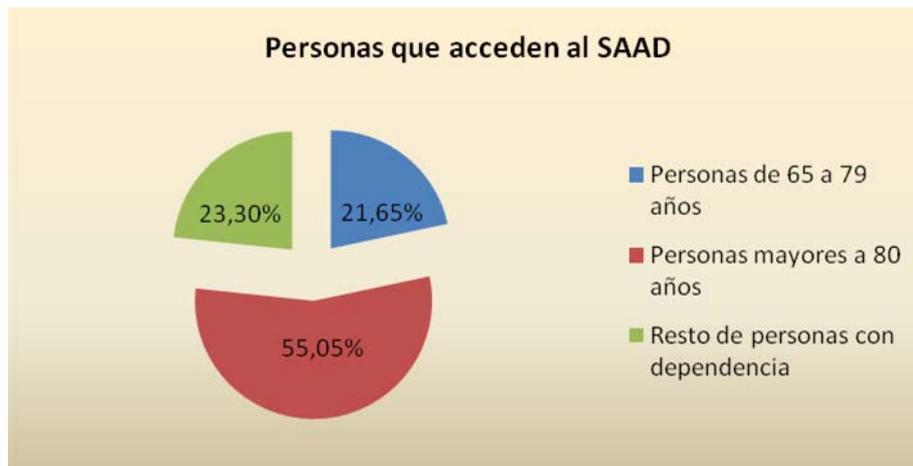
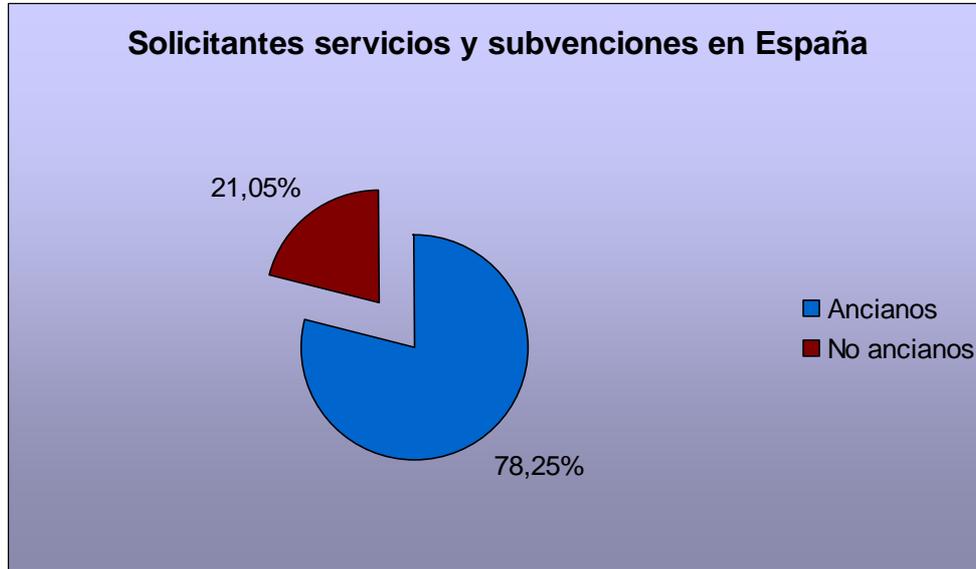
Ahora bien, hasta ahora, como sabemos, las familias han sido quienes tradicionalmente han asumido el cuidado de las personas en situación de dependencia (Dabove 2008). Pero, los cambios en su estructura y funcionamiento, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el fenómeno del multigeneracionismo, entre otras razones sociológicas, han introducido la necesidad de contar con nuevas herramientas de asistencia y cuidados, de las personas que viven en condiciones de vulnerabilidad social (Klein 2010; Di Tullio 2008).

Más de un millón de personas en situación de dependencia son los destinatarios de la Ley que, progresivamente, verán fortalecida su autonomía personal, su capacidad de valerse por sí mismos. Pero también, son destinatarias sus familias, las personas que están dedicando su vida a cuidar a los que lo necesitan. Dentro del conjunto poblacional en situación de dependencia, un lugar destacado lo ocupan las personas de edad, de modo tal que ellos y sus familias, son los principales beneficiarios del sistema. De acuerdo a los datos estadísticos proporcionados por el IMSERSO, sobre un total de 1.224.096 solicitantes de los servicios y subvenciones, el 26,42% corresponde a personas de 65 a 79 años y, el 52,53%, para personas de 80 y más. Ello significa que, en los hechos, el 78,95% de los reclamantes son ancianos, respecto del 21,05%, que no lo son (España. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. IMSERSO 2010). En cuanto a las personas que acceden finalmente al SAAD el informe señala que sobre un total de 521.035 beneficiarios actuales, el 21,65% son personas de 65 a 79 años; el

---

3. Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los cinco años, por faltas graves a los cuatro años y por faltas leves al año.

55,05% son personas de 80 y más años (76,7%, entre las dos categorías) y, sólo el 23,3% pertenecen al resto del grupo poblacional con dependencia (España. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. IMSERSO 2010).



### 3.2. Vejez y dependencia, poder y cuidados: sus beneficiarios

Ahora bien, frente a este panorama me parece interesante aclarar también que aún cuando estos datos nos afirmen que la vejez va asociada cuantitativamente a niveles mayores de dependencia que las personas que no lo son; ello no nos habilita a considerar a la ancianidad como sinónimo directo de enfermedad, debilidad o, incluso, de ser lisa y llanamente sinónimo de incapacidad. Estudios de campo sobre el tema muestran hoy que las personas de edad tienden a incrementar su *capital psíquico*. Y, ello ocurre en particular, sobre cinco aspectos: 1- *capacidad cognitiva (creatividad, curiosidad, motivación, sabiduría)*, 2- *capacidad emocional para desarrollar proyectos y superar obstáculos (honestidad, autoestima, persistencia, resiliencia)*, 3- *habilidades cívicas (liderazgo, lealtad, compromiso, prudencia)*, 4- *capacidades para establecer y mantener vínculos interpersonales (inteligencia emocional, amor, humor, empatía y altruismo)* y, 5- *el sistema de valores, como metas que orientan el comportamiento (sentido de justicia, capacidad para perdonar, gratitud, espiritualidad)* (Arias, Posada y Castañeiras 2009; Capponi y Luchessi de Olaso 2009; Krzemein et al. 2009). Así, desde esta perspectiva es oportuno recordar que la ancianidad es una etapa de la vida compleja: es, ante todo, un proceso que incluye retrocesos y crecimientos

vitales, en menos al menos, tres despliegues: en el plano biológico, en el histórico y en el cultural. No se es anciano sólo porque nuestro cuerpo cambie o se debilite; o bien, porque el capital psíquico se enriquezca al alcanzar determinadas edades. Se es anciano, además, porque la sociedad en la que vivimos nos cataloga como tales y nos sitúa en ese papel, en función de los valores que considera importantes. Ser viejo, hoy, significa formar parte de un proceso psicofísico determinado, tanto como haber sido considerados y valorados como ancianos, en el tiempo y en el espacio de la convivencia; y en ella hay tanto debilidades como fortalezas (Dabove 2002).

Sobre este escenario ambivalente entonces, bien cabe advertir que, aún cuando sea motivado en un afán tuitivo, la Ley 39/2006 parece diseñada desde una concepción negativa de la vejez, tanto al vincularla con la discapacidad, como con la dependencia. Y ello, tal vez no responda del todo a lo real. En este sentido, es interesante recordar además, que...*las evidencias científicas nos muestran que los estereotipos negativos hacia la vejez, en las propias personas mayores, traen como consecuencia una sensación de "amenaza" a la integridad personal, menor rendimiento a nivel de la memoria, en la capacidad para las matemáticas, en el sentimiento de autoeficacia y en toda una serie de retiros y descompromisos anticipados de roles laborales y sexuales. La explicación de estos déficits se encuentra en que las personas, al suponer que su rendimiento no va a ser bueno, elaboran estrategias de evitación de un posible enfrentamiento que podría ser vivido como traumático o simplemente porque responden a profecías sociales que suponen que los mayores ya no pueden, no deben, etc.....* (Iacub 2008).

Por ello, en este marco complejo de actuación bien cabría preguntarse, si existe alguna relación entre: el número mayoritario de personas mayores que solicitan y/o son beneficiarias del sistema; y los estereotipos negativos que están agazapados detrás de la idea de vejez-dependencia que la Ley parece sostener. ¿Es ésta un Ley que *empoderara o desempodera*, al anciano, al considerarlo formal y materialmente como "dependiente"? ¿Hay en suma, en este escenario, indicadores escondidos de cierta profecía autocumplida que se deriva de una mirada negativa unidireccional, de la ancianidad? Sobre ello, sólo el tiempo en el transcurso de la Ley, podrá contarnos! Pero, no olvidemos tampoco que diferenciar claramente entre simple ancianidad y senilidad calificada, entre persona mayor autoválida, semi-dependiente o absolutamente dependiente, hace más fácil la tarea de construcción de respuestas jurídicas legítimas. Así como también puede contribuir al logro de un diseño de garantías jurídicas que protejan, de una manera más consistente con la complejidad de la vejez, los derechos subjetivos de los ancianos comprometidos en cada categoría (Guillemard 1992). Sobre ello, volveremos más adelante.

Por último, me parece interesante observar que la Ley significa asimismo, un avance contundente en el reconocimiento iusfundamental de responsabilidad social, ante el fenómeno del envejecimiento. Con ella, el modelo de responsabilidad jurídica familiar tradicional, queda desplazado del plano funcional, para verse enriquecido con ayudas que ahora provienen con más claridad, del Estado de Bienestar. Este proceso de desplazamiento del paradigma de la responsabilidad social de la vejez no es, en verdad, nuevo en el mundo. Desde la década de los años 80, vienen desarrollándose diversos mecanismo jurídicos y políticos en pos de la autonomía de las personas de edad, tal como fue sucediendo en los países escandinavos, en Canadá, en los Países Bajos, en Italia y Francia (Dabove 2002). Sin embargo, el fenómeno español sí parece relevante como símbolo, como emblema, como logro —kuhneano—, *del afianzamiento* del nuevo paradigma en occidente, sobre el cual no creo que haya retorno (Kuhn 1990; Valcarce 2007).

### 3.3. La fuerza ¿débil? de sus obligados: los sujetos repartidores del sistema

A juzgar por los datos oficiales, la información periodística y la literatura científica generada en este campo, *toda la sociedad española parece haber ido poniendo uno tras otro los peldaños para alcanzar esta meta*: los sindicatos y los empresarios, las

organizaciones más representativas de las personas mayores y de las personas con discapacidad, las Comunidades Autónomas (IMSERSO 2010). Ha habido, sin dudas, un considerable esfuerzo de cooperación y coordinación entre todos los sectores, tanto a nivel político como financiero, para lograr la puesta en marcha del sistema de cuidados que estamos estudiando<sup>50</sup>. Sin embargo, son muchas también las críticas planteadas al respecto. Así, por ejemplo al año de su entrada en vigencia, ya pueden encontrarse críticas claras en torno al carácter dispar de su aplicación entre las Comunidades, sobre las que recaen obligaciones diversas en este campo; vgr. planificación, organización, gestión, evaluación e inspección, desarrollo de planes de formación profesional de cuidadores<sup>51</sup>, etc. (Domínguez Martín, A.; 2008).

Dos años más tarde, seguían denunciándose retrasos y desigualdades surgidos en la aplicación de la Ley. *...trabas generadas fundamentalmente por el hecho de que cada Comunidad Autónoma implanta la normativa según su propio criterio* (Martín Mora 2009). Quizás, por ser un proyecto grande, ambicioso, lleno de compromisos de solidaridad y cohesión intergeneracional puede ser visto también, como un modelo cargado tan sólo, de buenas intenciones. Sin embargo, al día de la fecha, las Comunidades están trabajando en la ampliación de los servicios y en el mejoramiento de su calidad, de acuerdo a los informes oficiales (IMSERSO 2010; Esteban Martínez 2007; Álvarez González 2009; Consejo Económico y Social de Castilla y León 2009)<sup>52</sup>. Claro que, frente a tanta vulnerabilidad social, en un mar

<sup>50</sup> La financiación vendrá determinada por el número de personas en situación de dependencia y de los servicios y prestaciones previstos en esta Ley, por lo que la misma será estable, suficiente, sostenida en el tiempo y garantizada mediante la corresponsabilidad de las Administraciones Públicas. En todo caso, la Administración General del Estado garantizará la financiación a las Comunidades Autónomas para el desarrollo del nivel mínimo de protección para las personas en situación de dependencia recogidas en esta Ley. El Sistema atenderá de forma equitativa a todos los ciudadanos en situación de dependencia. Los beneficiarios contribuirán económicamente a la financiación de los servicios de forma progresiva en función de su capacidad económica, teniendo en cuenta para ello el tipo de servicio que se presta y el coste del mismo. El Sistema garantizará la participación de las entidades que representan a las personas en situación de dependencia y sus familias en sus órganos consultivos. Se reconocerá también la participación de los beneficiarios en el sistema y la complementariedad y compatibilidad entre los diferentes tipos de prestaciones, en los términos que determinen las normas de desarrollo. Y, entre otras cosas, el IMSERSO también señala...*que se va a exigir a las distintas Administraciones Públicas, una previsión de 26.000 millones de euros aportada en los próximos años para lograr la implantación gradual del Sistema* (IMSERSO, 2010). Ver también el Capítulo V, artículos 32 y 33 de la Ley, referidos a la financiación del Sistema y a la aportación de los beneficiarios

<sup>51</sup> CAPÍTULO II: *Formación en materia de dependencia*. Artículo 36. *Formación y cualificación de profesionales y cuidadores*.

1. Se atenderá a la formación básica y permanente de los profesionales y cuidadores que atiendan a las personas en situación de dependencia. Para ello, los poderes públicos determinarán las cualificaciones profesionales idóneas para el ejercicio de las funciones que se correspondan con el Catálogo de servicios regulado en el artículo 15.

2. Los poderes públicos promoverán los programas y las acciones formativas que sean necesarios para la implantación de los servicios que establece la Ley.

3. Con el objetivo de garantizar la calidad del Sistema, se fomentará la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas competentes en materia educativa, sanitaria, laboral y de asuntos sociales, así como de éstas con las universidades, sociedades científicas y organizaciones profesionales y sindicales, patronales y del tercer sector.

<sup>52</sup> Ver L.D. TÍTULO II: La calidad y eficacia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. CAPÍTULO *Medidas para garantizar la calidad del Sistema* Artículo 34. Calidad en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

1. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia fomentará la calidad de la atención a la dependencia con el fin de asegurar la eficacia de las prestaciones y servicios.

2. Sin perjuicio de las competencias de cada una de las Comunidades Autónomas y de la Administración General del Estado, se establecerán, en el ámbito del Consejo Territorial, la fijación de criterios comunes de acreditación de centros y planes de calidad del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, dentro del marco general de calidad de la Administración General del Estado.

3. Asimismo, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y de la Administración General del Estado, el Consejo Territorial acordará:

a) Criterios de calidad y seguridad para los centros y servicios.

b) Indicadores de calidad para la evaluación, la mejora continua y el análisis comparado de los centros y servicios del Sistema.

c) Guías de buenas prácticas.

de crisis económica europea generalizada, nunca serán suficientes los esfuerzos que se hagan. *La fuerza del encuentro solidario es, pues, un poco débil todavía, pero ha instalado caminos para su representación social.* Ella es, en suma, quien a pesar de los vaivenes, ha comenzado a sostener el cambio de paradigma, frente a la responsabilidad social que genera toda situación de dependencia o vulnerabilidad humana.

Por otra parte, me parece interesante volver a resaltar también que con esta Ley, se promueven el desarrollo de *vínculos intergeneracionales de cuidados, respecto de personas que son dependientes.* El hecho de generar vínculos hace que, implícitamente también puedan entenderse esas relaciones como *ligaduras, ataduras o lazos de sujeción*, que no siempre resultan en la práctica, positivos en las situaciones de dependencia de alguno de sus miembros (Guido y Mingorance 2009). Como sabemos, *la dependencia humana, remite a una circunstancia especial según la cual una persona necesita de otros para realizar las actividades cotidianas, por incapacidad transitoria o definitiva...* (Bonete Perales 2009) Por ello, en el plano familiar, la vejez de alguno de sus miembros hace que *el camino logrado hacia la separación e individuación de sus miembros parezca amenazado... esta nueva atadura estará acompañada de afectos amorosos y hostiles...* y será difícil de neutralizar. En suma, lo que se pone en juego en este escenario en cada uno de las personas que componen el grupo familiar es, la amenaza a perder la autonomía (Guido y Mingorance 2009). En tanto que, en el plano social e institucional, esta ambivalencia suele estar representada en los aspectos económicos que están presentes siempre en todo vínculo de "cuidado". Por ello, no es casual que la vejez sea vista en este plano como problema, como carga económica, demasiado grande para que los gobiernos puedan afrontarla de una manera que no resulte retórica (Guido y Mingorance 2009; Barca, R.; Oddone, J. y Salvarezza, L. 2000; Guillemard 1992; Castells y Perez Ortiz 1992).

#### 4. ¿Qué razones justifican su vigencia y eficacia?

*...Ese derecho no cabe despacharlo a un bajo precio...*  
(Benjamin 2008)

##### 4.1. Los valores del sistema

Desde el punto de vista integrativista del Derecho que tomamos como referencia puede decirse que, toda ley y toda praxis jurídicas contienen en su haber una serie de valores y principios que funcionan como guía, o razones para su sostenimiento; dando lugar con ello, a un complejo universo de sentidos y significaciones (Goldschmidt 1986; Ciuro Caldani 2000). En el caso de la Ley 39/2006 que estudiamos, *la justicia, la verdad, la salud y la utilidad*, son algunos de los componentes de esta pléyade valorativa; junto con *la cooperación, el poder, la previsibilidad, la solidaridad, el orden*, que hemos ido observando un poco, en los apartados anteriores. Así, en este marco vemos que: la referencia a la igualdad, a la autonomía y a la personalización de los sujetos en situación de dependencia; o bien, el reconocimiento de la universalidad e integralidad del sistema, contenidos

---

d) Cartas de servicios, adaptadas a las condiciones específicas de las personas dependientes, bajo los principios de no discriminación y accesibilidad.

Artículo 35. *Calidad en la prestación de los servicios.*

1. Se establecerán estándares esenciales de calidad para cada uno de los servicios que conforman el Catálogo regulado en la presente Ley, previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

2. Los centros residenciales para personas en situación de dependencia habrán de disponer de un reglamento de régimen interior, que regule su organización y funcionamiento, que incluya un sistema de gestión de calidad y que establezca la participación de los usuarios, en la forma que determine la Administración competente.

3. Se atenderá, de manera específica, a la calidad en el empleo así como a promover la profesionalidad y potenciar la formación en aquellas entidades que aspiren a gestionar prestaciones o servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

en el objeto de la Ley y en sus principios, entre otros, son despliegues de la idea de justicia. La normativa vinculada a los grados y a la valoración de la dependencia, verbigracia, son indicadores de diversos tipos de verdad, necesarias para hacerla realidad. La implementación de un sistema de prestaciones, acorde con las necesidades cotejadas, nos remite a las exigencias de la salud como valor perteneciente al fenómeno jurídico. El diseño de un catálogo de prestaciones, la previsión y puesta en marcha de mecanismos de atención y de su financiamiento, denotan también algunos desarrollos de la utilidad, en conexión y pretendida coadyuvación con la propia idea de justicia.

Ahora bien, sobre este campo complejo de significaciones valorativas, puede observarse asimismo que esta Ley 39/2006 parece haber sido capaz de recrear un nuevo despliegue de justicia. A mi juicio, este *nuevo contenido de la justicia* podría ser comprendido como la exigencia de asegurar un espacio de libertad y autonomía para los sujetos que padezcan alguna situación de dependencia probada, de modo tal que ellos puedan continuar sus planes de vida y personalizarse, en igualdad de condiciones que todos los demás, en el marco del Estado Constitucional de Derecho. Desde esta perspectiva, entonces, la Ley y las adjudicaciones que en su seno se desarrollan, han permitido plasmar un régimen de justicia en el que parece posible la articulación del principio de libertad con el de igualdad, a través de un humanismo jurídico que dignifica a los más débiles del sistema. Este humanismo es, en verdad, diverso de los humanismos abstencionistas o intervencionistas tradicionales, porque deja puertas abiertas a la autodeterminación de la personas en situación de dependencia (Goldschmidt 1986; Ciuro Caldani 2000). No está referida a la compasión, ni a la benevolencia, ni a la beneficencia, ni a la felicidad de los demás, en particular. Su anclaje valorativo está, más bien, en la idea de capacidad personal y responsabilidad moral, que nos obliga a reconocer al otro, como otro; como un alguien que no me es ajeno, porque también me constituye (Bonete Perales 2009).

Los principios de la Ley, la previsión de la participación económica de sus beneficiarios, en el acceso a las prestaciones que en consonancia les correspondan, por ejemplo, nos hablan de alguna manera sobre este nuevo enfoque. De todas formas, también sabemos que "el camino del infierno está lleno de buenas intenciones"... y que, detrás de este sistema pueden muy bien agazaparse quijotescas utopías. Sin embargo, sólo el tiempo podrá decirnos el destino y el alcance verdadero de la Ley, en relación a sus propósitos valorativos. Así como también, será esta perspectiva la que nos dirá en qué medida se logró evitar o reducir la confusión entre vejez y dependencia, que parece avizorarse en el texto de la ley y en la mirada tradicional que aún subsiste sobre el envejecimiento (Dabove et al. 2006; Iacub 2008).

#### *4.2. El modelo iusfundamental de responsabilidad jurídica ante la vejez y la dependencia*

El Estado Constitucional de Derecho actual, por otra parte, parece haber contribuido de manera decisiva, a este cambio de mirada en torno a los sujetos vulnerables del mundo jurídico. Así, en su interior, la vigencia cada vez más universalizada de los derechos humanos, la reorganización de los sistemas democráticos, las nuevas concepciones de la ciudadanía, la consolidación de los fenómenos de integración, el multigeneracionismo, e incluso, la economía postmoderna, entre otras cosas, han contribuido a imponer la necesidad de construir un modelo de Derecho nuevo, superador de los hasta ahora conocidos (Guastini 2001; Alexy 2001; Carbonell 2007). A mi entender, en el caso que nos ocupa, este modelo está llamado a priorizar el carácter iusfundamental de la responsabilidad jurídica frente a la vejez, más allá, incluso de las situaciones de dependencia en las que puedan verse envueltas las personas en esta etapa de la vida. Este modelo, tendría que abogar por la consolidación de un nuevo espacio jurídico, de una nueva rama, que de cuentas en forma integral de los conflictos derivados del envejecimiento

poblacional, con una consistente base constitucional. Pero además, debería trabajar en favor de un desarrollo sostenible de políticas educativas, económicas y culturales de inclusión de los mayores. España, en su Ley Fundamental, sólo ha reconocido la problemática de la vejez en su artículo 50; es decir, en el marco de las políticas rectoras de todos los poderes públicos. Urge pues, avanzar un poco más allá, apelando a la lectura y al funcionamiento de la Ley de Dependencia, en directa conexión con los derechos fundamentales, constitucionalmente protegidos.

Así, pues, en este modelo iusfundamental, los derechos de los ancianos en situación de dependencia contenidos en la Ley que nos ocupa, requieren su inserción dinámica *en la estructura general de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y su respeto como tales, en paridad e integridad con los derechos* fundamentales mejor protegidos por la Ley Fundamental Española (Gonem Machello et al. 2008) No se trata, pues, de reconocerlos como derechos económicos sociales y culturales. No se trata de conceptualizarlos como derechos de prestación, puesto que todos los derechos contienen despliegues sociales, económicos y culturales y requieren de la actuación estatal para su desarrollo. Se trata, simplemente de reconocerlos formal y materialmente, como derechos humanos constitucionalmente protegidos. En suma, como herramientas de fortalecimiento de las personas respecto de los demás, lo demás y aún, sobre sí mismo, propias del neoconstitucionalismo actualmente vigente y en curso.

## 5. ¿Es posible universalizar el modelo?

*... En otras palabras, en la idea de la felicidad resuena inevitablemente la de redención. Y con esa idea del pasado que la historia hace suya, sucede lo mismo. El pasado comparte un índice secreto por el cual se remite a la redención... (Benjamin 2008)*

En el mundo actual, postmoderno, globalizado, multigeneracional, líquido y ambivalente, la Ley 39/2006 representa un hito, una señal, un claro mojón, del cambio de perspectiva que se está produciendo en torno a la condición jurídica de las personas, respecto de la idea de sociedad, de democracia y de sus instituciones (Amezúa Amezúa 2009). En ella, hay, en suma, huellas y elementos consistentes sobre los cuales construir un nuevo modelo de responsabilidad jurídica ante el fenómeno creciente del envejecimiento individual y poblacional. Así, por ejemplo, pueden ser visualizados los objetivos de la Ley y sus principios, la detallada manera en que se articularon los derechos, las obligaciones, el sistema en su conjunto. Sin embargo, en ella, aún en verdad, no está todo resuelto. La ley es, en suma, un pasaje, una vía de conexión, un derecho de paso, transitorio, hacia nuevas modalidades de comprensión de lo humano, dentro de la cual se incluya la dimensión de la fragilidad y la dependencia de esta condición (Bonete Perales 2009). Pero, es también un vehículo de cambio de la relación tradicional que se ha vivido hasta ahora, entre las generaciones.

### **5.1. Aportes de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia para el Derecho de la Ancianidad Argentino**

En Argentina, el sistema de responsabilidad jurídica ante la vejez y la dependencia sigue transitando los cauces del modelo familiar tradicional, aunque ya han comenzado a instalarse algunas señales para el cambio. Así, por ejemplo, en el plano normativo, cabe recordar la vigencia del "bloque de constitucionalidad" de los textos internacionales de Derechos Humanos mencionados en el artículo 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. El reconocimiento expreso de la posibilidad de implementar leyes nacionales que contengan medidas de acción afirmativa respecto de la ancianidad, del art. 75 inc. 23. Como también es menester mencionar, la existencia constitucional de tres tipos de derechos humanos generales, perfectamente aplicables en la ancianidad. Los derechos de autonomía, referidos básicamente a la vida y a la salud, a las libertades, a la igualdad y a la propiedad.

Los derechos de participación: al trabajo, a la asociación, a la recreación, al ocio y uso del tiempo libre. Los derechos de Prestación o Crédito: vinculados con la seguridad social; es decir, el derecho a pensión, jubilación; con el desarrollo y a la educación (Dabove 2008)<sup>53</sup>. Por otra parte, en relación a las situaciones de dependencia que pueden atravesar a las personas de edad, urge recordar asimismo todos los instrumentos jurídicos previstos en el Código Civil argentino vinculados a la capacidad, a la interdicción y a la inhabilitación, entre otras. La Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley Nacional 26.378) – en particular, en lo atinente a la promoción de la autonomía personal- Pero además, todo ello debe leerse e integrarse con la Ley Nacional de Derechos de los Pacientes (Ley 26.529) y la Ley Nacional de Salud Mental (Ley 26.657), vigentes desde diciembre del 2010 en el Derecho Argentino, que contribuyen a consolidar el paradigma de la autonomía personal en estos marcos jurídicos.

En el plano ius sociológico, esas señales para la construcción del modelo iusfundamental de responsabilidad jurídica ante la vejez, cuentan asimismo, con la participación de algunos actores públicos y privados. Entre otros, la Dirección Nacional de Políticas para Adultos Mayores, -de la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia-. Las Direcciones Provinciales de Personas Mayores. Los organismos municipales de Promoción social y Comunitaria. Los Foros para la Tercera Edad, de los Concejos Deliberantes. Las Defensorías del Pueblo. El Ministerio Público; las Defensorías barriales, el Poder Judicial en general. Las Obras Sociales. Las escuelas y Universidades. Durante el año 2011, el INSSJP<sup>54</sup>, en el marco del PAMI<sup>55</sup>, creó la Subgerencia de Atención a la Dependencia a fin de rediseñar y generar nuevos dispositivos que permitan una atención de calidad multidisciplinaria para todos sus afiliados. En las Jornadas de Atención a la Dependencia organizadas por PAMI, permitió instaurar el debate en cada uno de los actores que trabajan y se vinculan con las personas de edad, como táctica de desarrollo de una política de Estado que resulte incluyente para la vejez. Durante ese encuentro se abordaron temáticas vinculadas al Proceso de Envejecimiento en el Mundo y su situación actual en América Latina; La situación de los mayores en la Argentina; Retos y Desafíos en la Gestión Institucional ante el escenario actual y futuro; Proceso de Fragilización y Dependencia en los Adultos Mayores y el Perfil del Titular de Derechos del PAMI, entre otros<sup>56</sup>.

A su vez, los valores actuales plasmados en la Constitución por los derechos fundamentales, nos instan a actuar a favor de este modelo. Plantean la necesidad de movilizar al Derecho en pos de una sociedad, una familia y un Estado que garanticen a *cada anciano una esfera de libertad tan amplia –compatible con la de los demás-, que le permita desarrollar sus planes de vida y su personalidad senescente* (Dabove 2002). La justicia actual requiere, en suma, el sostenimiento de una sociedad plural, de una familia incluyente y de un Estado humanista, respetuosos de la unicidad de cada viejo, de la fragilidad, de la igualdad de la condición humana y de la vida comunitaria.

---

<sup>53</sup> ...La Declaración Americana de los derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derecho Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer; la Convención contra la Tortura, y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la Primera Parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos

<sup>54</sup> Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

<sup>55</sup> Programa Médico Integral – (Por una Argentina con Mayores Integrados)

<sup>56</sup> Ver la referencia a las Jornadas de Atención a la Dependencia, realizada el 23 de agosto de 2011 en Buenos Aires. [http://www.pami.org.ar/files/Programa\\_Jornada\\_de\\_Atencion\\_a\\_la\\_Dependencia.pdf](http://www.pami.org.ar/files/Programa_Jornada_de_Atencion_a_la_Dependencia.pdf) y también: <http://iguazunoticias.com/v2011beta/?p=11518>

Sobre este escenario entonces, bien puede afirmarse que para el Derecho argentino, la Ley Española se erige como un interesante espejo. Como un alter ego jurídico, en el cual ver reflejadas las nuevas herramientas, sus usos y sus alcances, que el nuevo modelo iusfundamental de responsabilidad jurídica en la vejez de la postmodernidad, reclama.

### 5.2. *¿Cuál es su aporte para la elaboración de la Convención Internacional de Derechos Humanos de las Personas de Edad?*

Como ya se ha dicho, la Ley que estamos estudiando, constituye un paso claro en la marcha de consolidación del proceso de especificación de los derechos humanos en función de sus sujetos titulares, actualmente en curso. En este sentido, cabe recordar que la Ley responde a los desafíos que el segundo Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de Madrid, plantea para este tiempo. Allí se retoman algunas cuestiones señaladas por el Plan de Viena. Pero también, se introducen nuevas perspectivas acordes con el modelo iusfundamental de responsabilidad jurídica que el fenómeno del envejecimiento hoy, requiere. En él, se vuelve a resaltar, por ejemplo, la necesidad de desarrollar políticas sociales y jurídicas que asuman de manera plena las cuestiones derivadas de los cambios demográficos<sup>57</sup>. Destaca, también, la importancia de la implementación de *políticas sobre el envejecimiento que incluyan el hecho de la mayor duración de la vida y con un punto de vista que abarque toda la sociedad*<sup>58</sup>. Pero se atreve a dar un paso más:

Entre sus objetivos y recomendaciones, este documento plantea la exigencia expresa de trabajar política y jurídicamente para lograr:

- a) La plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas de edad.
- b) El envejecimiento en condiciones de seguridad, lo que entraña reafirmar el objetivo de la eliminación de la pobreza en la vejez sobre la base de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad.
- c) La habilitación de las personas de edad para que participen plena y eficazmente en la vida económica, política y social de sus sociedades, incluso mediante trabajo remunerado o voluntario.
- d) Las oportunidades de desarrollo, realización personal y bienestar del individuo en todo el curso de su vida, incluso a una edad avanzada, por ejemplo, mediante la posibilidad de acceso al aprendizaje durante toda la vida y la participación en la comunidad, al tiempo que se reconoce que las personas de edad no constituyen un grupo homogéneo.
- e) La garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, así como de sus derechos civiles y políticos, y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación contra las personas de edad.

<sup>57</sup> V. *Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento de Madrid*, Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, 12 de abril de 2002, <http://200.29.21.4/~gerontol/postnuke/pdf/Plandeaccion2002.pdf>, 6 de marzo de 2006. Allí, concretamente expresa: *...5. El envejecimiento de la población pasará a ser una cuestión de primordial importancia en los países en desarrollo que, según se proyecta, envejecerán rápidamente en la primera mitad del siglo XXI. Se espera que para 2050 el porcentaje de personas de edad aumentará del 8% al 19%, mientras que el de niños descenderá del 33% al 22%. Este cambio demográfico plantea un problema importante en materia de recursos. Aunque los países desarrollados han podido envejecer gradualmente, se enfrentan a problemas resultantes de la relación entre el envejecimiento y el desempleo y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, mientras que los países en desarrollo afrontan el problema de un desarrollo simultáneo con el envejecimiento de la población*

<sup>58</sup> V. *Plan de Acción...* cit: *...9. y ...8. Es indispensable integrar el proceso del envejecimiento mundial, que está en curso de evolución, en el proceso más amplio del desarrollo. Las políticas sobre el envejecimiento deben ser examinadas cuidadosamente desde una perspectiva de desarrollo que incluya el hecho de la mayor duración de la vida y con un punto de vista que abarque toda la sociedad, tomando en cuenta las recientes iniciativas mundiales y los principios orientadores establecidos en importantes conferencias y reuniones en la cumbre de las Naciones Unidas*

- f) El compromiso de reafirmar la igualdad de los sexos en las personas de edad, entre otras cosas, mediante la eliminación de la discriminación por motivos de sexo.
- g) El reconocimiento de la importancia decisiva que tienen para el desarrollo social las familias y la interdependencia, la solidaridad y la reciprocidad entre las generaciones.
- h) La atención de la salud, el apoyo y la protección social de las personas de edad, incluidos los cuidados de la salud preventivos y de rehabilitación.
- i) La promoción de una asociación entre el gobierno, a todos sus niveles, la sociedad civil, el sector privado y las propias personas de edad en el proceso de transformar el Plan de Acción en medidas prácticas.
- j) La utilización de las investigaciones y los conocimientos científicos y el aprovechamiento del potencial de la tecnología para considerar, entre otras cosas, las consecuencias individuales, sociales y sanitarias del envejecimiento, en particular en los países en desarrollo.
- k) El reconocimiento de la situación de las personas de edad pertenecientes a poblaciones indígenas, sus circunstancias singulares y la necesidad de encontrar medios de que tengan una voz eficaz en las decisiones que les afectan directamente.

La Ley de Promoción de la Autonomía Personal Española, parece haber escuchado este reclamo, toda vez que ha logrado implantar un verdadero micro universo jurídico en torno a la vejez en dependencia. Sin embargo, la problemática de la ancianidad no se agota en la mirada de la vulnerabilidad. Requiere de un reconocimiento pleno, respecto de todos los tipos de vejez que le es posible vivir al ser humano: es decir, de los débiles y de los empoderados o fuertes. De modo tal que, a mi juicio, esta Ley hace un aporte parcial en este campo, que urge considerar en el proceso de elaboración de la Convención, actualmente en curso (Dabove, Di Tullio Budassi 2009).

## 6. Algunas conclusiones

*...hay entonces una cita secreta entre las generaciones pasadas y la nuestra*  
(Benjamin 2008)

La realidad pone de manifiesto que la vida humana es múltiple, diversa y, en verdad, muy compleja. En su haber encontramos, niños y viejos; varones y mujeres; ricos, pobres; sanos y enfermos; razas distintas. Como nunca antes había sucedido existen, incluso, familias enteras envejecidas y multigeneracionales. Pero también, conviven personas de edad con capacidades diferentes, discapacitadas, o en situación de dependencia. Este último grupo en particular, requiere de condiciones fácticas y normativas especiales, para garantizar su desarrollo en términos de justicia. Condiciones que, si bien son reconocidas por los actores sociales (Estado, particulares, sociedad); suelen quedar arrinconadas detrás de un discurso utópico: hermoso..., pero impracticable. Es precisamente este mismo escenario ambivalente el que da origen a toda una serie de prácticas negativas discriminatorias contra la vejez, que impactan sobre todo, sus esferas de autonomía, libertad e igualdad y en el ejercicio de sus derechos fundamentales. Por ello, no sin razón se ha dicho ya que, en el Derecho actual, los ancianos terminan convirtiéndose en los nuevos sujetos débiles del sistema.

Sobre este escenario, la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia Española constituye todo un desafío y una señal de compromiso político y jurídico entre las generaciones, en torno a la vejez. Desde el punto de vista normativo, esta Ley ha creado un verdadero micro sistema, un pequeño universo jurídico que responde al modelo del Estado Constitucional vigente desde 1978. Sin embargo, desde el punto de vista de sus prácticas, es mucho lo que falta por hacerse todavía. Así como también, en

particular, es necesario que las adjudicaciones y prestaciones que de ella se deriven, se desarrollen sin confundir a la vejez con la directa dependencia. Habrá pues, que echar una constante mirada a la interpretación de los valores que, con su despliegue, se ponen en marcha. Pero también es de hacer notar que, con ella, se ha impuesto un nuevo despliegue de justicia. Aquel que ahora nos exige, plasmar un modelo iusfundamental de responsabilidad jurídica en la vejez: haciendo todo lo posible por asegurar un espacio de libertad y autonomía para los sujetos que padezcan alguna situación de dependencia probada, de modo tal que ellos puedan continuar sus planes de vida y personalizarse, en igualdad de condiciones que todos los demás, en el marco del Estado Constitucional de Derecho.

Así, pues, con en esta nueva Ley parece haberse concretado *una cita entre las generaciones, entre las pasadas y la nuestra*, de modo tal que desde ella es posible extraer algunas herramientas para la universalización jurídica de los derechos humanos en la vejez.

### Bibliografía

- Alexy, Robert, 2001. *Teoría de los derechos fundamentales*. trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alonso Parreño, María José, 2006. Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: comentarios al anteproyecto de ley. En: *Revista Síndrome de Down: Revista española de investigación e información sobre el Síndrome de Down*, 88, p. 15-19.
- Álvarez González, 2009. El derecho a la atención de las personas mayores en el estatuto de autonomía para Andalucía. En: *Derechos sociales y Estatutos de Autonomía. Denominación de Origen. Nuevo estatuto del PDI Universitario*. Valladolid: Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo – Eclap – Lex Nova, p. 249-260.
- Amezúa Amezúa, Luis Carlos, 2009. Una ciudadanía para la democracia. En: *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho –CEFD-*, 18, p. 54-69. Disponible en: <http://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/114/126>. [Acceso: 16 noviembre 2011]
- Arellano Pardo, María del Carmen, 2005. *Aportaciones de la Técnica legislativa y XML a la informática jurídica documental*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Arias, Claudia J.; Posada, María C. y Castañeiras, Claudia E., 2009. ¿Las fortalezas personales se incrementan en la vejez? Reflexiones acerca del capital psíquico. En: *Desafíos y logros frente al bien estar en el envejecimiento*. Buenos Aires: Eudeba, p. 31-39.
- Arroyo, Elvira, 2005. La ley de dependencia. En: *Escritura pública*, 33, 32-34.
- Barca, R.; Oddone, J. y Salvarezza, L., 2000. Actualización del debate internacional sobre la problemática del envejecimiento y la vejez. En: *Informe sobre Tercera Edad en la Argentina*. Buenos Aires: Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, 319-390.
- Bazo, María Teresa, 1993. La vejez como problema social. En: *Sociedad y Población Anciana*. Pedro Sanchez Vera (ed.). Murcia: Universidad de Murcia, 181-192.
- Bellina Yrigoyen, Jorge, 2004. *La economía política de los fondos de pensiones*. Rosario: UCEL.
- Benjamin, Walter, 2008. Sobre el concepto de historia. En: Walter Benjamin. *Obras*. Ed. R. Tiedemann y H. Schweppenhäuser; trad. A. Brotons Muñoz. Madrid: Abada Editores. Libro I, Vol. 2, 305-306.
- Bonete Perales, Enrique, 2009. *Ética de la dependencia. Bases morales, debates políticos e implicaciones médicas de la Ley de Dependencia*. Madrid: Tecnos.

- Calvo Ortega, Rafael, 2007. El principio constitucional de asistencia social suficiente ante situaciones de discapacidad. En: *Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas*. Rafael Calvo Ortega y Yolanda García Calvente, dir. Navarra: Thomson–Civitas, p. 91-108.
- Calvo Ortega, Rafael y García Calvente, Yolanda, 2007. *Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas*. Pamplona: Thomson – Civitas.
- Capponi, María y Luchessi de Olaso, Silvia, 2009. ¿La edad es un problema? En: *Desafíos y logros frente al bien estar en el envejecimiento*. Buenos Aires: Eudeba, p. 65-69.
- Carbonell, Miguel (ed.), 2007. *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*. Madrid: Trotta.
- Casrells, Manuel; Perez Ortiz, Lourdes y Guillemard, Anne Marie, 1992. *Análisis de las Políticas de Vejez en España en el Contexto Europeo*, Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSS).
- Ciuro Caldani, Miguel Ángel, 1992. Derecho de la Ancianidad. *Investigación y Docencia* (Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social. Universidad Nacional de Rosario), 20, p. 39.
- Ciuro Caldani, Miguel Ángel, 1995. Comparación jusfilosófica del Derecho de Menores y el Derecho de la Ancianidad. *Investigación y Docencia* (Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social. Universidad Nacional de Rosario), 25, p. 7.
- Ciuro Caldani, Miguel Ángel, 2000. *La conjetura del funcionamiento de las normas jurídicas. Metodología Jurídica*, Rosario: F.I.J.
- Dabove, María Isolina, 2002. *Los derechos de los ancianos*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Dabove, María Isolina, et al., 2006. *Derecho de la Ancianidad. Perspectiva interdisciplinaria*. Rosario: Juris.
- Dabove, María Isolina, 2008. Derecho y multigeneracionismo: o los nuevos desafíos de la responsabilidad jurídica familiar en la vejez. En: *Revista de Derecho de Familia*. 40, p. 39-54.
- Dabove, M.I. y Di Tullio Budassi, R., 2009. Bases y puntos de partida para la Convención Internacional de Derechos Humanos en la Ancianidad: la calidad de vida como meta. En: *Libro de Actas del Congreso Nacional de Sociología Jurídica*. Córdoba: Sociedad Argentina de Sociología Jurídica. s/p
- De Lorenzo García, Rafael y Martínez Rivero, Álvaro, 2006. La futura ley de dependencia como pilar fundamental de la protección social en España. En: *Revista Española del Tercer Sector*, 3, p. 49-81.
- Di Tullio Budassi, Rosana, 2008. El Derecho alimentario de los ancianos. Derecho de Familia. En: *Revista Interdisciplinaria de Doctrina y Jurisprudencia*, 38, p. 64-82.
- Domínguez Martín, Almudena, 2008. El cuarto pilar del estado de bienestar. En: *Lex nova: La revista*, 51, p. 22-25.
- Editorial, 2009. Logros y carencias de la Ley de dependencia. *Razón y fe: Revista hispanoamericana de cultura*. Tomo 260 (1329-1330), p. 5-10.
- España. Castilla y León. Consejo Económico y Social, 2009. *Situación económica y social de Castilla y León en 2008*. Valladolid: Comunidad de Castilla y León, Consejo Económico y Social.

- España. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. IMSERSO, 1990. *La tercera edad en España: necesidades y demandas*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales.
- España. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. IMSERSO, 2010. *Portal de la Dependencia. Sistema para la Autonomía y Atención de las Personas en situación de Dependencia*. Disponible en: [http://www.imserso.es/dependencia\\_01/index.htm](http://www.imserso.es/dependencia_01/index.htm). [Acceso: 14 septiembre 2011].
- Esteban Martínez, Ana Isabel, 2007. Los distintos sonidos de una ley. En: *Actualidad Leader: Revista de desarrollo rural*, 38, p. 30-31.
- Foucault, Michel, 1992. *Historia de la locura en la Época Clásica*. Trad. J. J. Utrilla, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García Calvente, Yolanda, 2007. Delimitación de conceptos y análisis de los principales ordenamientos. En: *Situaciones de dependencia: regulación actual y nuevas perspectivas*. Rafael Calvo Ortega y Yolanda García Caliente, dir. Navarra: Thompson – Civitas, p. 31-56.
- Goldschmidt, Werner, 1986. *Introducción Filosófica al Derecho*. 6ª ed. Buenos Aires: Depalma.
- Gonem Machello, Graciela N., et al., 2008. Aportes para el pleno reconocimiento constitucional de los derechos de los ancianos. *La Ley*, LXXII (118), p. 1-4.
- GRETEL –Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, 1989. *Curso de Técnica Legislativa*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Guastini, Ricardo, 2001. *Estudios de teoría constitucional*. México: Fontamara.
- Guido, Patricia y Mingorance, Daniel, 2009. Cuidadores y cuidados. Vínculos y dependencia: del malestar al bienestar. En: *Desafíos y logros frente al bien estar en el envejecimiento*. Buenos Aires: Eudeba, p. 85-91.
- Guillemard, Anne Marie, 1992. *Análisis de las Políticas de vejez en Europa*. Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).
- Iacub, Ricardo, 2008. *El empoderamiento: hacia la reconstrucción individual y colectiva de la identidad de los mayores*, material de la Cátedra de Psicología de la Tercera Edad y Vejez. Buenos Aires: Facultad de Psicología. Universidad de Buenos Aires. Inédito.
- Klein, Alejandro, 2010. Una aproximación a las formas de relacionamiento abuelos-nietos adolescentes desde perspectivas tradicionales, no tradicionales e inéditas. *Psicología Revista*, 18 (1), 1-20. Disponible en: <http://revistas.pucsp.br/index.php/psicorevista/article/viewFile/3311/2222>. [Acceso: 30 noviembre 2011].
- Krzemein, Deisy, et al., 2009. Representación social del comportamiento espiritual religioso en la vejez. En: *Desafíos y logros frente al bien estar en el envejecimiento*. Buenos Aires: Eudeba, 71-84.
- Kuhn, Thomas, 1990. *La estructura de las revoluciones científicas*. Trad. Agustín Contin. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lasarte Álvarez, Carlos, 2007. *La protección de las personas mayores*. Madrid: Tecnos.
- Martín Mora, Pepa, 2009. Impulso a la Ley de Dependencia. En: *Escritura pública*, 57, p. 74-76. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2989771>. [Acceso: 17 noviembre 2011]

- Martínez González, M. Mercedes; Vicente Blanco, Dámaso J., 2009. Estructura, semántica, extracción de información y XML legislativo: experiencias en la Universidad de Valladolid. *Revista SCIRE*, 15 (1), p. 173-186.
- Minayo, María Cecilia De Souza, 2006. Visão antropológica do envelhecimento humano. En: *Velhices. Reflexões contemporâneas*. San Pablo: PUC-SP, p. 48.
- Moreno, Luis, 2007. Europa social, bienestar en España y la malla de seguridad. En: *Estado de Bienestar y competitividad. La experiencia europea*. Álvaro Espina, coord. Madrid: Fundación Carolina/Siglo XXI, p. 445-511.
- Moreton Sanz, M<sup>a</sup> Fernanda, 2007. El nuevo sistema de protección de la persona con autonomía limitada: de la incapacitación judicial a la discapacidad y dependencia. En: *La protección de las personas mayores*. Carlos Lasarte Álvarez, dir. Madrid: Tecnos, p. 31-48.
- Nagel, Thomas, 1981. *La muerte en cuestión. Ensayos sobre la vida humana*. Trad. Carlos Valdés. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nicolau, Noemí L., 1997. La tensión entre el sistema y el microsistema en el derecho privado. *Trabajos del Centro* (Centro de Investigaciones de Derecho Civil. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario), 2, p.79-80.
- Prieto Sanchís, Luis, 1990. *Estudios sobre Derechos Fundamentales*. Madrid: Debate.
- Rodríguez Campo, Raquel; Calvo Torres, Inés; García Crespo, Vanesa; López Otero, Jesús; Vázquez Otero, Alba María, 2008. Sistema para la autonomía y atención a la dependencia. En: *Revista electrónica de terapia ocupacional Galicia TOG*, 5, (8), p. 1-32 Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2863607> [Acceso: 17 noviembre 2011].
- Torrente Gari, Susana, 2005. *Los problemas jurídicos de las situaciones de dependencia en casos de discapacidad y minusvalía con causa en trastorno mental grave*. En: *Propuestas hermenéuticas*. Oviedo: Junta General del Principado de Asturias. SIBI, p. 18-42.
- Valcarce, Amparo, 2007. Ley de Dependencia: una revolución social. *Revista de Administración Sanitaria Siglo XXI* [en línea], 5, (2), p. 191-194. Disponible en: <http://www.elsevier.es/es/revistas/revista-administracion-sanitaria-siglo-xxi-261/ley-dependencia-una-revolucion-social-13107514-politica-sanitaria-2007> [Acceso 17 noviembre 2011]
- Villa, Juan Manuel, 2007. Aprobadas las prestaciones de la Ley de Dependencia. En: *Sesenta y más*, 260, p. 6-7. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2328957> [Acceso 17 noviembre 2011].