

# LA NUEVA LEY DE PROMOCIÓN DE AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

JOSE FRANCISCO BLASCO LAHOZ

Catedrático de Escuela Universitaria.  
Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Univesitat de València.

---

## ABSTRACT

■ *La aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (BOE núm. 299, 15 de diciembre), de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia es un hecho de importante trascendencia, ya que se va a ocupar de regular el que se denomina como el «cuarto pilar del Estado del Bienestar» (siempre que se admita que los restantes tres pilares son la seguridad social, la sanidad y la educación). Para el autor, se trata de una ley de grandes y profusos objetivos (universalidad, transversalidad, equidad, igualdad...) y de largo recorrido donde se deja pendiente de su posterior regulación reglamentaria una buena parte de su contenido; estos objetivos deberán cumplirse mediante el reconocimiento de un «derecho subjetivo de ciudadanía», que tendrá como consecuencia el otorgamiento de prestaciones de carácter público, universal y no discriminatorio, integradas en los servicios sociales de las Comunidades Autónomas.*

■ *Mendekotasun Egoeran dauden Pertsonen Autonomia Pertsonala eta Arreta Sustatzeari buruzko abenduaren 14ko (EAO, 299. zk., abenduaren 15ekoa) 39/2006 Legearen onespina egitate garrantzitsua izan da. Izatez, «Ongizate Estatuaren laugarren zutabea» (gainerako hiru zutabeak gizarte-segurantza, osasuna eta hezkuntza direla onartzen bada) bezala definitutako atala arautuko da. Egilearen iritziz, lege horretan xede esanguratsu eta ugari (unibertsaltasuna, zeharkakotasuna, ekitatea, berdintasuna...) jorratzen dira, eta ibilbide luzea egin du, baina*

*edukiaren zati handi bat oraindik arautzeko dago; helburu horiek «herritartasunaren eskubide subjektiboa» aitortuta bete beharko dira. Ondorenez, zerbitzu publikoak, unibertsalak eta bazterkeriarik gabekoak eskainiko dira. Hain zuzen ere, aipatu zerbitzuak autonomia-erkidegoen gizarte-zerbitzuetan jasoko dira.*

■ *The approval of law 39/2006, dated 14 December (Official State Gazette no. 299, 15 December), regarding the promotion of personal autonomy and care for people in situations of dependency is an event of great importance, given that it will deal with regulating what is called the «fourth pillar of the Welfare State» (provided that it is accepted that the other three pillars are social security, health and education). For the author, is a law with great and far-reaching objectives (universality, transversality, fairness, equality, etc.) with a long road ahead, in which many of its contents are left pending their later statutory regulation; these objectives must be fulfilled by means of the recognition of a «subjective right of citizenship», whose result will be the provision of services of a public, universal and non-discriminatory nature, integrated into the social services of the Autonomous Communities.*

---

## 1. Introducción

El 5 de octubre de 2006 el Pleno del Congreso aprobó el proyecto de «Ley de promoción de la autonomía personal y atención a personas en situación de dependencia», que con posterioridad se ha convertido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre<sup>1</sup> (BOE núm. 299, 15 de diciembre), 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 cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al art. 149.1.1º de la Constitución española. Nos encontramos ante una norma legal a la que hay que reconocerle su trascendencia, puesto que se va a ocupar de regular la protección de la dependencia, a la que se califica como el «cuarto pilar del Estado del Bienestar» (siempre que se admita que los restantes tres pilares son la seguridad social, la sanidad y la educación). Y debe reconocérsele la conveniente importancia, porque la dependencia ha sido una materia a la que solo indirectamente se había prestado atención mediante diferentes prestaciones enmarcadas fundamentalmente en el ámbito de protección del sistema de Seguridad Social (pensiones por gran invalidez o invalidez no contributiva).

Se trata de una ley de grandes y profusos objetivos (universalidad, transversalidad, equidad, igualdad...) y de largo recorrido (no se prevé una aplicación plena de la misma hasta el año 2015 y se deja pendiente de su posterior regulación reglamentaria una buena parte de su contenido); objetivos que deberán cumplirse mediante el reconocimiento de un «derecho subjetivo de ciudadanía», que tendrá como consecuencia el otorgamiento de prestaciones de carácter público, universal y no discriminatorio, integradas en los servicios sociales de las Comunidades Autónomas.

El instrumento para llevar a cabo el desarrollo de aquel derecho será el «Sistema para la autonomía y atención de la dependencia», en el que participarán todas las Administraciones públicas (Estado, Comunidades Autónomas y

---

<sup>1</sup> La aprobación de la Ley ha sido casi unánime, pues en contra votaron la mayoría de los partidos nacionalistas (CIU, PNV, EA y NB) fundamentalmente por cuestiones de competencia de las Comunidades Autónomas al entender que la competencia sobre la protección de la dependencia se encuentra reconocida en los Estatutos de las autonomías a las que pertenecen dichos partidos políticos y por cuestiones de financiación, al considerar que el sistema establecido para financiar la protección de la dependencia será insuficiente, y, en especial, por estar de acuerdo con la modalidad de copago.

Entidades Locales), y cuya acción protectora se estructura a través de la existencia de diferentes niveles de protección, que supondrán el reconocimiento de prestaciones en especie (teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche, atención residencial) y prestaciones económicas; estableciéndose una financiación a través de la participación de las propias Administraciones públicas y de los interesados en el coste de las prestaciones.

## 2. Objeto de la ley

La Ley 39/2006 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 de 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 (art. 1.1).

Así, los objetivos principales de la Ley 39/2006 responden al propio título de la misma:

- La promoción de la «autonomía personal», entendida como 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 desarrollar las actividades básicas de la vida diaria (art. 2.1).  
A estos efectos, son «actividades básicas de la vida diaria» 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 (art. 2.3); y «necesidades de apoyo para la autonomía personal» son 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 (art. 2.4).
- La atención a las personas en situación de «dependencia», definida como 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 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 o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal (art. 2.2).

Estos objetivos deberán cumplirse a través del desarrollo de los siguientes principios, que, a su vez, deben inspirar a la Ley 39/2006 (art. 3):

- 1) Carácter público de las prestaciones del «Sistema para la autonomía y atención a la dependencia».
- 2) Universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia, en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación; y con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan (art. 4.1).
- 3) Atención a las personas en situación de dependencia de forma integral e integrada.
- 4) Transversalidad de las políticas de atención a las personas en situación de dependencia.
- 5) Valoración de las necesidades de las personas, atendiendo a criterios de equidad para garantizar la igualdad real.
- 6) 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.
- 7) Establecimiento de las medidas adecuadas de prevención, rehabilitación, estímulo social y mental.
- 8) Promoción de las condiciones precisas para que las personas en situación de dependencia puedan llevar una vida con el mayor grado de autonomía posible.
- 9) Permanencia de las personas en situación de dependencia, siempre que sea posible, en el entorno en el que desarrollan su vida.
- 10) Calidad, sostenibilidad y accesibilidad de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia<sup>2</sup>.
- 11) Participación de las personas en situación de dependencia y, en su caso, de sus familias y entidades que les representen.
- 12) Colaboración de los servicios sociales y sanitarios en la prestación de los servicios a los usuarios del Sistema y en las correspondientes normas de las Comunidades Autónomas y las aplicables a las entidades locales.

---

<sup>2</sup> Los arts. 34 y 35 recogen diferentes medidas para garantizar la calidad y eficacia del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia; y el art. 36 establece la necesidad de garantizar la formación y cualificación de los profesionales y cuidadores. Asimismo, la disp. ad. 10.<sup>a</sup> la obligación de los poderes públicos de fomentar la innovación en todos los aspectos relacionados con la calidad de vida y la atención de las personas en situación de dependencia, promoviendo la investigación en las áreas relacionadas con la dependencia en los planes de I+D+I; y de facilitar y apoyar el desarrollo de normativa técnica, de forma que asegure la no discriminación en procesos, diseños y desarrollos de tecnologías, productos y servicios, en colaboración con las organizaciones de normalización y todos los agentes implicados.

- 13) Participación de la iniciativa privada en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.
- 14) Participación del tercer sector en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de la dependencia.
- 15) Cooperación interadministrativa<sup>3</sup>.
- 16) Integración de las prestaciones 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.
- 17) Inclusión de la perspectiva de género, teniendo en cuenta las distintas necesidades de mujeres y hombres.
- 18) Atención preferente a las personas en situación de gran dependencia.

La concurrencia de todos estos principios me lleva a concluir, inicialmente, que nos encontramos ante una protección de carácter asistencial, pues parece cumplir los habituales requisitos exigidos para ello: existencia de un derecho subjetivo de «ciudadanía»; protección a través de prestaciones de carácter «público»; o acceso a la protección que se rige por la «universalidad».

A continuación, cabe plantearse si la protección que se establece en la Ley 39/2006 está o no integrada en el ámbito del sistema español de Seguridad Social junto a las pensiones no contributivas y a la asistencia social y servicios sociales. En mi opinión, queda clara su exclusión del sistema público de Seguridad Social, pues sus art. 30 y 16.1 establecen expresamente la integración de las prestaciones en la «red de servicios sociales de las Comunidades Autónomas»; y, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, puede afirmarse que nos encontramos ante un supuesto de asistencia social «externa» a la Seguridad Social<sup>4</sup>.

Por tanto, se puede concluir, y por ello es necesario reiterar la importancia de esta Ley, que no estamos sólo ante la regulación de unas nuevas prestaciones, sino ante la implantación de un novedoso sistema de protección dentro de la protec-

---

<sup>3</sup> Los arts. 37 y 38 determinan la obligación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de establecer un sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia que garantice la disponibilidad de la información y la comunicación recíproca entre las Administraciones públicas y la compatibilidad y articulación entre los distintos sistemas. Además, en el plazo máximo de 3 meses desde su constitución, el Consejo Territorial del Sistema deberá acordar el marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley 39/2006 (dispos. final 4.ª).

<sup>4</sup> El Tribunal Constitucional ha manifestado que, históricamente, la asistencia social «externa» aparece como mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de la Seguridad Social, en su modalidad contributiva, y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social, tales como su sostenimiento al margen de toda obligación de cotización o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios; de

ción social de los ciudadanos, cuyo contenido específico conlleva una especial financiación y gestión diferente de las de los actuales sistemas de protección como son la seguridad social o la propia asistencia social.

### 3. Sujetos protegidos

Inicialmente, para la determinación de los sujetos protegidos debe partirse de uno de los rasgos fundamentales de la Ley 39/2006, la universalidad de su protección, que, al reconocer el ya mencionado derecho subjetivo de ciudadanía y frente a los sistemas de seguro, supone que su protección debe alcanzar a todos los ciudadanos por el mero hecho de serlo.

Sin embargo, como toda protección que supone el reconocimiento de un derecho subjetivo, su existencia se condiciona al cumplimiento de unos requisitos, genéricos y específicos, legalmente específicos.

#### 3.1. Requisitos genéricos

Dos son los requisitos que son exigidos de forma habitual en el marco de la protección social: la nacionalidad y la residencia.

##### a) Nacionalidad

El art. 4.1 de la Ley 39/2006, al enumerar los derechos y obligaciones de los beneficiarios, se refiere únicamente a «personas en situación de dependencia», de los que hemos de presumir su nacionalidad española si tenemos en cuenta que en otro precepto se refiere expresamente a las personas que «carezcan de la nacionalidad española».

En el supuesto de la posible protección de los extranjeros que se encuentren en situación de dependencia, la Ley 39/2006 se remite a lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros

---

manera que al vincular el art. 41 de la Constitución española la Seguridad Social a la garantía de la asistencia y prestaciones suficientes en situaciones de necesidad, hace legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social, en cuanto competencia del Estado, incluya en su seno prestaciones de naturaleza no contributiva, sin que ello sea suficiente para que tal expansión del alcance de dicha materia reduzca el ámbito propio de la asistencia social externa y, con ello, de las competencias autonómicas; así, la ampliación del sistema de la Seguridad Social al ámbito asistencial no excluye de antemano que diversos colectivos de sus beneficiarios precisen de apoyos complementarios para atender necesidades no cubiertas por dicho sistema, de modo que no puede resultar extravagante desde la perspectiva del Estado social de derecho, consagrado en el art. 1 de la Constitución española, que se atiendan dichas necesidades, en aras del valor de la justicia al que se refiere este precepto constitucional y desde las diversas habilitaciones previstas (SSTC 76/1986, de 9 de junio, y 239/2002, de 11 de diciembre).

en España y su integración social, en los Tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con sus países de origen, y en las Leyes del menor vigentes, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, cuando se trate de extranjeros menores (art. 5.2).

### *b) Residencia*

Para ser beneficiario de la protección se exige residir en territorio del Estado español (art. 4.1), y haberlo hecho de la misma forma que se exige para causar derecho a la pensión de invalidez, en su modalidad no contributiva (art. 144.1 b) de la Ley General de la Seguridad Social), es decir, cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud<sup>5</sup> (art. 5.1 c).

Si bien, pendientes de su futuro desarrollo reglamentario quedan las siguientes excepciones a este requisito de residencia:

- Españoles no residentes en España<sup>6</sup> (art. 5.3).
- Emigrantes retornados (art. 5.4).

### **3.2 Requisitos específicos**

Los beneficiarios de las prestaciones deben cumplir los siguientes requisitos específicos:

- a) Encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos (art. 5.1 a), en los términos anteriormente adelantados.

La situación de dependencia se clasifica en los siguientes grados<sup>7</sup> (art. 26.1):

- Grado I: dependencia «moderada».

Se encuentra en grado I la persona que 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.

---

<sup>5</sup> Para los menores de cinco años el período de residencia se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia (art. 5.1 c) de la Ley 39/2006).

<sup>6</sup> En la actualidad, la protección no contributiva de los españoles no residentes en el Estado español se encuentra regulada por la Ley 3/2005, de 18 de marzo, por la que se reconoce una prestación económica a los ciudadanos de origen español desplazados al extranjero, durante su minoría de edad, como consecuencia de la Guerra Civil, y que desarrollaron la mayor parte de su vida fuera del territorio nacional y el RD 728/1993, de 14 de mayo, por el que se establecen pensiones asistenciales por ancianidad a emigrantes españoles.

<sup>7</sup> Cada uno de estos grados de dependencia se clasificarán en dos niveles, en función de la autonomía de las personas y de la intensidad del cuidado que requiere (art. 26.2).



— Grado II: dependencia «severa».

El grado II se produce 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.

— Grado III: «gran dependencia».

Tiene el grado III la persona que 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.

Todos estos grados, y sus posibles niveles, se determinarán mediante la aplicación del baremo aprobado por el Gobierno<sup>8</sup>, previo acuerdo llevado a cabo en el Consejo Territorial del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia<sup>9</sup> (arts. 26.3 y 27.2), que deberá cumplir las siguientes condiciones (art. 27.3 y 4):

- Deberá tener entre sus referentes la «clasificación internacional del funcionamiento, la discapacidad y la salud (CIF), adoptada por la Organización Mundial de la Salud.
- Deberá valorar la capacidad de la persona para llevar a cabo por sí misma las actividades básicas de la vida diaria y la necesidad de apoyo y supervisión para su realización por personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental.

Además, la valoración de la situación de dependencia deberá tener en cuenta los correspondientes informes sobre la salud de la persona y sobre el entorno en el que viva, y considerar, en su caso, las ayudas técnicas, ortesis y prótesis que le hayan sido prescritas (art. 27.5).

El grado o nivel de dependencia podrá ser revisado, a instancia del interesado, de sus representantes o de oficio por las Administraciones Públicas competentes, por alguna de las siguientes causas (art. 30.1):

- Mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia.
- Error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo.

<sup>8</sup> En el plazo máximo de 3 meses tras la constitución del Consejo deberá aprobarse el baremo para la valoración del grado y niveles de dependencia (dispos. final 5.<sup>a</sup>).

<sup>9</sup> Quienes tengan reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de asistencia a tercera persona como consecuencia de la aplicación del RD 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, tendrán reconocido el requisito de encontrarse en situación de dependencia, en el grado y nivel que se disponga en el desarrollo reglamentario de la Ley 39/2006 (dispos. ad. 9.<sup>a</sup>).

Por último, las Comunidades Autónomas deberán determinar los órganos de valoración de la situación de dependencia, que emitirán un dictamen sobre el grado y el nivel de dependencia, con especificación de los cuidados que la persona pueda requerir, previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia sobre los criterios comunes de composición y actuación de aquellos órganos de valoración, que, en todo caso, deberán ser públicos (art. 27.1).

- b) Residir en territorio del Estado español en los términos anteriormente descritos (art. 5.1 b).
- c) Sin perjuicio de los servicios establecidos en los ámbitos educativo y sanitario, se considerará como sujetos protegidos a los menores de 3 años que acrediten su situación de dependencia<sup>10</sup> (art. 5.1 c) y dispos. ad. 13<sup>a</sup>.1 y 2).

A estos efectos, en el seno del Consejo Territorial del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia deberá promoverse la adopción de un plan integral de atención para los menores de 3 años en situación de dependencia, en el que se contemplen las medidas a adoptar por las Administraciones públicas, sin perjuicio de sus competencias, para facilitar atención temprana y rehabilitación de sus capacidades físicas, mentales e intelectuales (dispos. ad. 13<sup>a</sup>.3).

### 3.3. Derechos y obligaciones

Como toda protección social pública, la protección de la dependencia conlleva una serie de derechos y obligaciones que son consecuencia del reconocimiento del derecho a dicha protección; que necesariamente tienen como consecuencia el compromiso de los poderes públicos de adoptar las medidas suficientes para precisas para promover y garantizar el respeto de los derechos de los sujetos protegidos, sin más limitaciones en su ejercicio que las directamente derivadas de la falta de capacidad de obrar que determina su situación de dependencia (art. 4.3), y velar por el cumplimiento de sus obligaciones.

#### a) *Derechos*

A las personas que se encuentren en situación de dependencia, y cumplan los requisitos exigidos para su protección, se les reconoce el disfrute de los siguientes derechos (art. 4.1 y 2):

- Acceder, en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios establecidos, con independencia de su lugar de residencia.
- Disfrutar de los derechos humanos y libertades fundamentales, con pleno respeto de su dignidad e intimidad.

---

<sup>10</sup> El futuro baremo para la determinación de los grados y niveles de dependencia deberá incorporar una escala de valoración específica para estos sujetos protegidos (dispos. ad. 13<sup>a</sup>.1).

- Recibir, en términos comprensibles y accesibles, información completa y continuada relacionada con su situación de dependencia.
- 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.
- Ser 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.
- Participar en la formulación y aplicación de las políticas que afecten a su bienestar, ya sea a título individual o mediante asociación.
- 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.
- Decidir libremente sobre el ingreso en centro residencial.
- Ejercer plenamente sus derechos jurisdiccionales en el caso de internamientos involuntarios, garantizándose un proceso contradictorio.
- Ejercer plenamente sus derechos patrimoniales.
- Iniciar las acciones administrativas y jurisdiccionales en defensa de sus derechos reconocidos<sup>11</sup>.
- Disfrutar de la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal.
- No sufrir discriminación por razón de orientación o identidad sexual.

### *b) Obligaciones*

Las personas en situación de dependencia y, en su caso, familiares o quienes les representen, así como los centros de asistencia, deberán cumplir las siguientes obligaciones (art. 4.4):

- Suministrar toda la información y datos que les sean requeridos por las Administraciones competentes, para la valoración de su grado y nivel de dependencia.  
Sin embargo, 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.
- Comunicar todo tipo de ayudas personalizadas que reciban.

---

<sup>11</sup> 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 (art. 4.2 j).

- Aplicar las prestaciones económicas a las finalidades para las que fueron otorgadas.
- Cumplir cualquier otra obligación prevista en la legislación vigente.

Como excepción, 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.

#### 4. Acción protectora: el sistema para la autonomía y atención de la dependencia

##### 4.1. El sistema para la autonomía y atención de la dependencia

La protección de las personas en situación de dependencia se va a desarrollar a través del «sistema para la autonomía y atención de la dependencia», que se define como el instrumento de garantía de las condiciones básicas y el contenido común de la protección de las personas en situación de dependencia (art. 6.1), y se configura como una red de utilización pública que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados<sup>12</sup> (art. 6.2).

Los objetivos a alcanzar por este sistema protector son los siguientes (art. 6.1):

- 1) Convertirse en 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 la protección a las personas en situación de dependencia.
- 2) Optimizar los recursos públicos y privados disponibles.
- 3) Contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Por ello, 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 fines (art. 13):

- Facilitar una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que desee y sea posible.
- 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>12</sup> La integración en el Sistema para la autonomía y atención a la dependencia de los centros y servicios no supondrá alteración alguna en el régimen jurídico de su titularidad, administración, gestión y dependencia orgánica (art. 6.3).

## 4.2. La participación de las administraciones

La Ley 39/2006 establece un amplio abanico para la participación de las Administraciones públicas (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales<sup>13</sup>), que deberán actuar de forma coordinada y cooperativa (art. 1.2), y se articularán a través del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia.

### *a) Administración General del Estado*

La participación de la Administración General del Estado supone la garantía de un nivel mínimo de protección para cada uno de los beneficiarios del Sistema, en función el grado y nivel de su dependencia, como condición básica de salvaguardia del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia (art. 9.1).

En el ámbito de esta Administración pública será órgano competente para imponer las sanciones como consecuencia de las infracciones previstas legalmente (art. 47.3):

- Titular de la Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, cuando se trate de sanciones por la comisión de infracciones leves.
- Titular de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, cuando se trate de sanciones por la comisión de infracciones graves.
- Titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuando se trate de sanciones por la comisión de infracciones muy graves; requiriéndose 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.

### *b) Comunidades Autónomas*

Las Comunidades Autónomas son las Administraciones públicas que representan el papel más relevante en el desarrollo de la protección de la dependencia, pues se convierten en las auténticas Administraciones ejecutoras del Sistema, dado que sus prestaciones y servicios se integrarán en la «red de servicios sociales de las Comunidades Autónomas» (arts. 30 y 16.1).

---

<sup>13</sup> El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales suscribirá acuerdos con las Ciudades de Ceuta y Melilla sobre centros y servicios de atención a la dependencia en ambas Ciudades, pudiendo participar en el Consejo Territorial del Sistema en la forma que éste determine (dispos. ad. 11.<sup>a</sup>). En la participación de las entidades territoriales en el Sistema para la autonomía y atención de la dependencia se tendrán en cuenta las especificidades reconocidas a las Diputaciones Forales en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a los Cabildos en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias y a los Consejos Insulares en el caso de la Comunidad Autónoma de Illes Balears (dispos. ad. 12.<sup>a</sup>).

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, y los privados concertados debidamente acreditados (art. 16.1).

Además, gozan de una amplia gama de funciones (art. 11):

- 1.<sup>a</sup>) 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.
- 2.<sup>a</sup>) Gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia (arts. 27.1 y 28), así como su revisión (art. 30).
- 3.<sup>a</sup>) Establecer los procedimientos de coordinación sociosanitaria, creando, en su caso, los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención.
- 4.<sup>a</sup>) 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.
- 5.<sup>a</sup>) Asegurar la elaboración de los correspondientes Programas Individuales de Atención.
- 6.<sup>a</sup>) 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.
- 7.<sup>a</sup>) Evaluar periódicamente el funcionamiento del Sistema en su territorio respectivo.
- 8.<sup>a</sup>) Aportar a la Administración General del Estado la información necesaria para la aplicación de los criterios de financiación del Sistema por las Administraciones públicas.
- 9.<sup>a</sup>) Definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado, pudiendo adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas.
- 10.<sup>a</sup>) Establecer el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados<sup>14</sup> (art. 16.2).
- 11.<sup>a</sup>) Acreditar los centros y servicios privados no concertados que presten servicios a personas en situación de dependencia (art. 16.3).
- 12.<sup>a</sup>) Desarrollar el cuadro de infracciones y sanciones (art. 47.1).

---

<sup>14</sup> En la incorporación de los centros privados concertados a la red deberá tenerse en cuenta de manera especial los correspondientes al tercer sector (art. 16.2).

### *c) Entidades locales*

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; pudiendo 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 (art. 12).

### *d) El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*

El Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia tiene la siguiente constitución<sup>15</sup>, que necesariamente tendrá mayoría de representantes de las Comunidades Autónomas (art. 8.1):

- El titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Un representante de cada una de las Comunidades Autónomas; que será el miembro del Consejo de Gobierno respectivo que tenga a su cargo las competencias en materia de dependencia.
- Representantes de los diferentes Departamentos ministeriales.

El Consejo puede ejercer las siguientes funciones específicas (art. 8.2):

- Acordar 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 (art. 10.1), a través de los que se acordarán los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones del Sistema, incrementando el nivel mínimo de protección fijado por el Estado<sup>16</sup> (art. 10.2).

El Consejo establecerá los criterios para 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 futura aprobación reglamentaria por el Gobierno<sup>17</sup> (art. 10.3).

- Establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios previstos en la Ley 39/2006.

---

<sup>15</sup> El Consejo, una vez constituido en el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006 (dispos. final 2.ª), acordará sus normas en cuanto a funcionamiento y Presidencia (art. 8.2).

<sup>16</sup> Los convenios establecerán la financiación que corresponda a cada Administración para este nivel de prestación y los términos y condiciones para su revisión, incluidas las aportaciones estatales dirigidas a la financiación del nivel mínimo de protección (art. 10.4).

<sup>17</sup> En el plazo máximo de 3 meses tras la constitución del Consejo se aprobará la intensidad de protección de dichos servicios y prestaciones (dispos. final 5.ª).

- Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas.
- Adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios.
- Acordar el baremo para la valoración de la situación de dependencia, con los criterios básicos del procedimiento de valoración y de las características de los órganos de valoración.
- Acordar, en su caso, planes, proyectos y programas conjuntos.
- Adoptar criterios comunes de actuación y de evaluación del Sistema.
- Facilitar la puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas comunes.
- Establecer los mecanismos de coordinación para el caso de las personas desplazadas en situación de dependencia.
- Informar la normativa estatal de desarrollo en materia de dependencia.
- Servir de cauce de cooperación, comunicación e información entre las Administraciones Públicas.

#### *e) La participación privada y de los interesados*

Finalmente, no podemos olvidar que la Ley 39/2006 introduce la posible participación en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia de la iniciativa privada<sup>18</sup> (art. 3 m) y del denominado «tercer sector» (art. 3 n); constituido este último por las 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 (art. 2.8).

A este respecto, la dispo. ad. 14.<sup>a</sup> establece que las entidades privadas que aspiren a gestionar por vía de concierto prestaciones o servicios del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia deberán acreditar con carácter previo, en el caso de que vinieran obligadas a ello, el cumplimiento de la cuota de reserva para personas con discapacidad o, en su defecto, las medidas de carácter excepcional establecidas en el art. 38 de la Ley 13/1082, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos, y reguladas en el RD 364/2005, de 8 de abril.

La Ley 39/2006 también recoge la participación de las personas en situación de dependencia y, en su caso, de sus familias o entidades que las representen (art. 3 k); estableciéndose la obligación de los poderes públicos de promover la colaboración solidaria de los ciudadanos con las personas en situación de dependencia

---

<sup>18</sup> La dispo. ad. 7.<sup>a</sup> de la Ley 39/2006 ha ordenado al Gobierno que, en el plazo de seis meses, promueva las modificaciones legislativas que procedan, para regular la cobertura privada de las situaciones de dependencia.



a través de la participación de las organizaciones de voluntarios y de las entidades del tercer sector (art. 16.4).

Así, se establece la creación de diferentes órganos consultivos del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, con el fin de articular la participación institucional y cuyas funciones serán las de informar asesorar y formular propuestas sobre materias que resulten de especial interés para el funcionamiento del Sistema (arts. 40.2 y 41):

- 1) Comité consultivo del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia<sup>19</sup>.

Este Comité estará adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (art. 40.1) y su composición tendrá carácter tripartito (art. 40.3).

Estará integrado por las Administraciones públicas, las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales; siendo paritario entre Administraciones públicas por una parte y organizaciones sindicales y empresariales por otra (art. 40.3). Será presidido por el representante de la Administración General del Estado que designe el titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e integrado por los siguientes miembros (art. 40.4):

- 6 representantes de la Administración General del Estado.
- 6 representantes de las administraciones de las comunidades autónomas.
- 6 representantes de las entidades locales.
- 9 representantes de las organizaciones empresariales más representativas.
- 9 representantes de las organizaciones sindicales más representativas.

Su funcionamiento deberá ser regulado por su reglamento interno (art. 40.4) y sus acuerdos deberán ser adoptados por mayoría de los votos emitidos en cada una de las partes (art. 40.3).

- 2) Consejo estatal de personas mayores.
- 3) Consejo nacional de la discapacidad.
- 4) Consejo estatal de organizaciones no gubernamentales de acción social.

### 4.3. La financiación del sistema

Como consecuencia de la participación de las Administraciones públicas en el Sistema para la autonomía y atención de la dependencia, éste lógicamente se financiará a través de sus respectivos presupuestos generales (art. 32.1); siendo además posible la participación de los interesados en dicha financiación.

---

<sup>19</sup> Este Comité deberá constituirse en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 39/2006 (dispos. final 3.ª).

La distribución de la financiación dependerá de los diferentes «niveles de protección» establecidos dentro del Sistema:

- La Administración General del Estado financiará íntegramente y a través de los anuales presupuestos generales del Estado el nivel «mínimo» de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema<sup>20</sup> (arts. 9.2 y 32.2).
- Las Comunidades Autónomas participarán de forma diferente en la financiación:
  - Cuando se trate del nivel de protección «consecuencia del convenio entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas» con el objeto de incrementar el nivel mínimo, en dicho convenio (que podrá ser anual o plurianual) se establecerá el reparto entre ambas Administraciones teniendo en cuenta diferentes factores (población dependiente, dispersión geográfica, insularidad, emigrantes retornados y otros factores, que podrán ser revisados por las partes); respetándose, en cualquier caso, que la aportación de las Comunidades Autónomas sea, para cada año, igual a la del Estado (arts. 10.4 y 32.3). Hay que tener en cuenta que durante el período comprendido entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2015, y para favorecer la implantación progresiva del Sistema, la Administración General del Estado establecerá anualmente en sus Presupuestos créditos para la celebración de los convenios con las administraciones de las Comunidades Autónomas (dispos. trans. 1.<sup>a</sup>).
  - La financiación del nivel «adicional» establecido para cada Comunidad Autónoma se llevará a cabo mediante los propios presupuestos de cada una de ellas (art. 11.2).

Además, la Ley 39/2006 establece también como medida de financiación el «copago» de los interesados, en función del tipo y coste del servicio recibido y su capacidad económica personal (art. 33.1).

Los criterios para la aplicación de modalidad financiera serán fijados por el Consejo Territorial del Sistema para la autonomía y atención de la dependencia,

---

<sup>20</sup> La Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio determinará la cuantía y la forma de abono a las Comunidades Autónomas de las cantidades necesarias para la financiación de estos servicios y prestaciones (dispos. ad. 1.<sup>a</sup>); y la financiación de los servicios y prestaciones del Sistema en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra que corresponda a la Administración General del Estado con cargo a su presupuesto de gastos se tendrá en cuenta en el cálculo del cupo vasco y de la aportación navarra, de conformidad con el Concierto Económico entre el Estado y la Comunidad del País Vasco y con el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, respectivamente (dispos. ad. 2.<sup>a</sup>).

tomando en cuenta la distinción entre servicios asistenciales y de manutención y hoteleros (art. 33.3).

En cualquier caso, respecto a esta última modalidad de financiación, es preciso advertir que la propia Ley establece expresamente que ningún ciudadano quedará fuera del Sistema de protección por no tener recursos económicos (art. 33.4).

#### 4.4. El contenido de la acción protectora

La acción protectora del Sistema para la autonomía y atención de la dependencia la componen los diferentes niveles de protección y las prestaciones de atención a la dependencia, que pueden tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas.

##### *a) Niveles de protección*

La protección de la situación de dependencia por parte del Sistema se prestará de acuerdo con los siguientes niveles (art. 7):

- Nivel de protección «mínimo» establecido por la Administración General del Estado .
- Nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas a través de los Convenios previstos legalmente.
- Nivel «adicional» de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.

##### *b) Prestaciones de atención a la dependencia*

Las prestaciones «de atención a la dependencia» pueden tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas, y perseguir los siguientes objetivos (art. 14.1):

- La promoción de la autonomía personal.
- Atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.

En cualquier caso, es preciso recordar que nos encontramos ante una Ley de largo recorrido, puesto que se establece una efectividad progresiva y gradual del derecho a las prestaciones de dependencia, conforme al siguiente calendario a partir de 1 de enero de 2007<sup>21</sup> (dispos. final 1.<sup>a</sup>.1):

---

<sup>21</sup> Transcurridos los primeros 3 años de aplicación progresiva de la Ley 39/2006, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia realizará una evaluación de los resultados de la misma, proponiendo las modificaciones en la implantación del Sistema que, en su caso, estime procedentes; debiendo efectuar en la evaluación de los resultados un informe de impacto de género sobre el desarrollo de la Ley (dispos. final 3 y 4).

- El primer año a quienes sean valorados en el grado III de «gran dependencia», niveles 2 y 1.
- En el segundo y tercer año a quienes sean valorados en el grado II de dependencia «severa», nivel 2.
- En el tercero y cuarto año a quienes sean valorados en el grado II de dependencia «severa», nivel 1.
- El quinto y sexto año a quienes sean valorados en el grado I de dependencia «moderada», nivel 2.
- El séptimo y octavo año a quienes sean valorados en el grado I de dependencia «moderada», nivel 1.

El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a los servicios y prestaciones correspondientes a partir del inicio de su año de implantación de acuerdo con el anterior calendario o desde el momento de su solicitud de reconocimiento por el interesado, si ésta es posterior a esa fecha (dispos. final 1.<sup>a</sup>.2).

#### *b.1) Servicios*

Los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia serán los establecidos en el siguiente «Catálogo de servicios»<sup>22</sup> (art. 15.1):

- 1) Servicio de «prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal».
- 2) Servicio de «teleasistencia».
- 3) Servicio de «ayuda a domicilio».
- 4) Servicio de «centro de Día y de noche»:
- 5) Servicio de «atención residencial»:

Los servicios del Catálogo 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 (art. 14.2).

---

<sup>22</sup> Estos servicios se regulan sin perjuicio de la aplicación del art. 14 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, que regula la atención sociosanitaria, entendida como el conjunto de cuidados destinados a aquellos enfermos, generalmente crónicos, que por sus especiales características pueden beneficiarse de la actuación simultánea y sinérgica de los servicios sanitarios y sociales para aumentar su autonomía, paliar sus limitaciones o sufrimientos y facilitar su reinserción social; y que en el ámbito sanitario se llevará a cabo en los niveles de atención que cada Comunidad Autónoma determine y que, en cualquier caso, comprenderá los cuidados sanitarios de larga duración, la atención sanitaria a la convalecencia y la rehabilitación en pacientes con déficit funcional recuperable.

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 (art. 14.6).

Cuando no sea posible la atención mediante alguno de estos servicios porque la red de servicios no esté totalmente implantada, en los Convenios entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas se incorporará la prestación económica «vinculada», que irá destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en el «programa individual de atención», debiendo ser prestado por una entidad o centro acreditado para la atención a la dependencia (art. 14.3 y 6).

A efectos del desarrollo de estos servicios, se considerarán «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 (art. 2.6):

#### **1) Servicio de «prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal»**

El Servicio de «prevención de las situaciones de dependencia» tienen 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 (art. 21).

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 (art. 21).

#### **2) Servicio de «teleasistencia»**

El servicio «de teleasistencia» tiene por objeto facilitar 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; pudiendo tener el carácter de servicio independiente o complementario al de ayuda a domicilio (art. 22.1).

Serán beneficiarios de este servicio aquellas personas que no reciban servicios de atención residencial y así lo establezca su «programa individual de atención» (art. 22.2).

### 3) Servicio de «ayuda a domicilio»

El servicio de «ayuda a domicilio» lo constituye el conjunto de las siguientes 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 (art. 23):

- Servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar: limpieza, lavado, cocina u otros.
- Servicios relacionados con la atención personal, en la realización de las actividades de la vida diaria.

### 4) Servicio de «centro de día y de noche»

El Servicio de «centro de día o de noche» supone la prestación de 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; cubriendo, en particular y desde un enfoque biopsicosocial, las necesidades de asesoramiento, prevención, rehabilitación, orientación para la promoción de la autonomía, habilitación o atención asistencial y personal (art. 24.1).

Podrán existir los siguientes centros (art. 24.2):

- 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.
- Centros de noche, que se adecuarán a las peculiaridades y edades de las personas en situación de dependencia.

### 5) Servicio de «atención residencial»

El objetivo del Servicio de «atención residencial» es ofrecer, desde un enfoque biopsicosocial, servicios continuados de carácter personal y sanitario (art. 25.1), a través de los centros residenciales habilitados al efecto por las Administraciones (centros propios o concertados), según el tipo de dependencia, grado de la misma e intensidad de cuidados que precise la persona (art. 25.2 y 4).

La prestación de este servicio puede tener de dos clases (art. 25.3):

- De carácter permanente, cuando el centro residencial se convierta en la residencia habitual de la persona.
- De carácter 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.

### *b.2) Prestaciones económicas*

La capacidad económica del beneficiario se tendrá en cuenta para la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas<sup>23</sup> (art. 33.2); y dicha 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<sup>24</sup> (arts. 14.7 y 20).

Las prestaciones económicas pueden ser las siguientes:

- 1) Prestación económica «vinculada al servicio».
- 2) Prestación económica «para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales».
- 3) Prestación económica «de asistencia personal».

Además, es posible el reconocimiento de «ayudas económicas para facilitar la autonomía personal» (dispos. ad. 3.<sup>a</sup>):

#### **1) Prestación económica «vinculada al servicio»**

La prestación económica «vinculada al servicio» tendrá carácter personal y periódico y se reconocerá, en los términos que se establezca, únicamente 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 (art. 17.1 y 2).

#### **2) Prestación económica «para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales»**

El beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales<sup>25</sup>, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su «programa individual de atención» (arts. 14.4 y 18.1).

---

<sup>23</sup> Estas prestaciones quedan integradas en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas; y, por ello, las entidades y organismos que las gestionen deben suministrar los datos que, referentes a las que se hubiesen concedido, se establezcan en las normas de desarrollo reglamentario de la Ley 39/2006 (dispos. ad. 5.<sup>a</sup>).

<sup>24</sup> En la consideración del patrimonio se tendrán en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta (art. 14.7).

<sup>25</sup> El cuidador deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determinen reglamentariamente (art. 18.3); por ello se establece la obligación del Gobierno de determinar la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales en el Régimen que corresponda, y los requisitos y procedimiento de afiliación, alta y cotización (dispos. ad. 4.<sup>a</sup>).

Se entenderá por «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 (art. 2.5).

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 se establecerán previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (art. 18.2); quien, además, promoverá acciones de apoyo a los cuidadores no profesionales que incorporarán programas de formación, información y medidas para atender los periodos de descanso (art. 18.4).

### **3) Prestación económica «de asistencia personal»**

Las personas en situación de gran dependencia podrán recibir la prestación económica «de asistencia personal» (arts. 14.5 y 19), cuyo objeto 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 (art. 19).

Por «asistencia personal» debe entenderse el 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 (art. 2.7).

Una vez más, por acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se establecerán las condiciones específicas de acceso a esta prestación (art. 19).

### **4) Ayuda económica «para facilitar la autonomía personal»**

La Administración General del Estado y las administraciones de las Comunidades Autónomas podrán, de conformidad con sus disponibilidades presupuestarias, establecer acuerdos específicos para la concesión de ayudas económicas con el fin de facilitar la autonomía personal (dispos. ad. 3.<sup>a</sup>).

Estas ayudas tendrán la condición de subvención e irán destinadas (dispos. ad. 3.<sup>a</sup>):

- A apoyar a la persona con ayudas técnicas o instrumentos necesarios para el normal desenvolvimiento de su vida ordinaria.
- A facilitar la accesibilidad y adaptaciones en el hogar que contribuyan a mejorar su capacidad de desplazamiento en la vivienda.

### ***c) Reconocimiento del derecho a las prestaciones***

El reconocimiento del derecho a las prestaciones establecidas en la Ley 39/2006 se llevará a cabo mediante un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas (art. 28):



- Se iniciará a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación.
- Su tramitación deberá ajustarse 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 particularidades establecidas en la Ley 39/2006.
- El reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración Autonómica correspondiente a la residencia del solicitante; que tendrá validez en todo el territorio del Estado y determinará los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado y nivel de dependencia<sup>26</sup>.
- Los criterios básicos del 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.
- 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.

Si bien, la prohibición de delegación, contratación o concierto con entidades privadas queda en suspenso durante un período máximo de 6 meses desde la fecha de inicio para la presentación de solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia (dispos. trans. 2.<sup>a</sup>).

- Dentro de este procedimiento 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 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 (art. 29.1); y que podrá ser revisado por las siguientes causas (art. 29.2):
  - A instancia del interesado y de sus representantes legales.
  - De oficio, en la forma que determine y con la periodicidad que prevea la normativa de las Comunidades Autónomas.
  - Cambio de residencia a otra Comunidad Autónoma.

---

<sup>26</sup> 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 (art. 28.4).

- 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 Ley 39/2006.

#### *d) Incompatibilidades*

El derecho a las prestaciones económicas previstas de la Ley 39/2006 tiene las siguientes incompatibilidades (art. 31):

- De forma genérica, se establece la deducción de su cuantía de cualquier otra prestación de análoga naturaleza y finalidad establecida en los regímenes públicos de protección social.
- De forma específica, se deducirán el complemento de la prestación por gran invalidez (art. 139.4 de la Ley General de la Seguridad Social), el complemento de la asignación económica por hijo a cargo mayor de 18 años con un grado de minusvalía igual o superior al 75 por 100 (art. 182 bis.2 c) de la Ley General de la Seguridad Social), el de necesidad de otra persona de la pensión de invalidez no contributiva (art. 145.6 de la Ley General de la Seguridad Social), y el subsidio de ayuda a tercera persona destinado a los minusválidos (Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los Minusválidos).

### **5. Garantías del sistema: infracciones y sanciones**

Las Administraciones Públicas competentes deberán garantizar el correcto uso y aplicación del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, y, para ello, deberán llevar a cabo las siguientes actuaciones:

- Velar 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 (art. 39).

Así, de forma específica se establece su obligación de supervisar, el destino y utilización de las prestaciones «vinculadas al servicio» al cumplimiento de la finalidad para la que fueron concedidas (art. 17.3).

- Establecer medidas de control destinadas a detectar y perseguir situaciones fraudulentas (art. 39).
- Ejercer las potestades sancionadoras sobre las personas que cometan infracciones, haciendo uso, en su caso, de fórmulas de cooperación interactiva (art. 39).

## 5.1. Infracciones

### *a) Responsables*

El art. 42.1 establece que sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de los mismos.

A estos efectos se consideran autores de las infracciones quienes realicen los hechos por sí mismos, conjuntamente o a través de persona interpuesta y quienes cooperen en su ejecución mediante una acción u omisión sin la cual la infracción no hubiese podido llevarse a cabo (art. 42.2 y 3).

### *b) Infracciones*

Se consideran infracciones al contenido de la Ley 39/2006 (art. 43):

- Dificultar o impedir el ejercicio de cualesquiera de los derechos reconocidos.
- Obstruir la acción de los servicios de inspección.
- Negar el suministro de información o proporcionar datos falsos.
- 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.
- 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.
- Tratar discriminatoriamente a las personas en situación de dependencia.
- Conculcar la dignidad de las personas en situación de dependencia.
- Generar daños o situaciones de riesgo para la integridad física o psíquica.
- Incumplir los requerimientos específicos que formulen las Administraciones Públicas competentes.

Todas estas infracciones se calificarán, 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, de la siguiente manera (art. 44.1):

- Infracciones «leves»: infracciones que se hubieran cometido por imprudencia o simple negligencia, y no comporten un perjuicio directo para las personas en situación de dependencia (art. 44.2).
- Infracciones «graves»: infracciones que comporten un perjuicio para las personas, se hayan cometido con dolo o negligencia grave, o comporten cualesquiera de las siguientes circunstancias (art. 44.3):

- Reincidencia de falta leve.
  - 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.
  - Coacciones, amenazas, represalias o cualquier otra forma de presión ejercitada sobre las personas en situación de dependencia o sus familias.
- Infracciones «muy graves»: infracciones definidas como graves siempre que atenten gravemente contra los derechos fundamentales de la persona, generen un grave perjuicio para las personas en situación de dependencia o para la Administración, o supongan reincidencia de falta grave (art. 44.4).

A efectos de la calificación de la infracción existirá 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 (art. 44.5).

Las infracciones prescribirán (art. 46.1), a partir del día en que se hubiera cometido la infracción<sup>27</sup> (art. 46.2):

- Al año, las leves.
- A los 3 años, las graves.
- A los 4 años, las muy graves.

### c) Sanciones

El art. 45.1 establece las siguientes sanciones para las personas que cometan las infracciones arriba enumeradas, que en todo caso implicarán el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas<sup>28</sup>:

- Pérdida de las prestaciones y subvenciones para las personas beneficiarias.
- Multa para los cuidadores no profesionales.
- Multa y, en su caso, pérdida de subvenciones, cese temporal de la actividad o cierre del establecimiento, local o empresa para las empresas

<sup>27</sup> El plazo de prescripción se interrumpirá por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador (art. 46.2).

<sup>28</sup> 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 (art. 47.2). 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 (art. 45.6); y cuando se trate de 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 (art. 45.7).

proveedoras de servicios, que se graduará entre 1 y 6 meses según la gravedad de la infracción (art. 45.4); y 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 5 años o, en su caso, con el cierre de la empresa o la clausura del servicio o establecimiento (art. 45.5).

Las sanciones se graduarán de forma proporcional a la infracción cometida y ponderándose los siguientes criterios (art. 45.2): gravedad de la infracción, gravedad de la alteración social y perjuicios causados, riesgo para la salud, número de afectados, beneficio obtenido, y grado de intencionalidad y reiteración.

Las multas serán las siguientes (art. 45.3):

- Como consecuencia de infracción leve: multa de hasta 300 euros a los cuidadores y hasta 30.000 euros a los proveedores de servicios.
- Como consecuencia de infracción grave: multa de 300 a 3.000 euros a los cuidadores; y de 30.001 a 90.000 euros a los proveedores de servicios.
- Como consecuencia de infracción muy grave: multa de 3.001 a 6.000 euros a los cuidadores; y de 90.001 hasta un máximo de 1.000.000 euros a los proveedores de servicios.

Las sanciones prescribirán (art. 46.3):

- Las impuestas por faltas muy graves, a los 5 años.
- Por faltas graves, a los 4 años.
- Por faltas leves, al año.