

**MARCO JURÍDICO Y PROTECCIÓN SOCIAL A LA
DEPENDENCIA: ANÁLISIS DE UN PROCEDIMIENTO
INEFICAZ¹**

***LEGAL FRAMEWORK AND SOCIAL PROTECTION OF THE
DEPENDENT: ANALYSIS OF AN INEFFECTIVE PROCEDURE***

RAQUEL CASTRO MEDINA
Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Málaga
<https://orcid.org/0000-0003-0604-6045>

Cómo citar este trabajo: Castro Medina, R. (2023). Marco jurídico y protección social a la dependencia: análisis de un procedimiento ineficaz. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 13 (2), 1–20. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.8848>

RESUMEN

Intentar lograr un mayor respeto a la eficacia administrativa en los trámites de dependencia es crucial a la hora de garantizar una atención oportuna y adecuada a las personas que depende de los servicios y prestaciones propios del sistema de protección social. Para ello, y para evitar las grandes dilaciones en los procedimientos de resolución de grado y de concesión cualquiera de las prestaciones que mejor se adapte a su circunstancia personal, es necesario incurrir en una simplificación de los procesos administrativos y agilizar los plazos de respuesta. Más aún cuando estamos ante un colectivo tan vulnerable como son las personas en situación de dependencia. Esto implica implementar una mayor coordinación entre las diferentes entidades y organismos involucrados y hacer uso

¹ Este trabajo se enmarca dentro de las actividades del grupo de investigación PAIDI SEJ-347 sobre “políticas de empleo, igualdad e inclusión social”.

de todos los medios disponibles a nuestro alcance priorizando la atención y el bienestar de estas personas.

PALABRAS CLAVE: dependencia, eficacia, sistema de protección, prestación por situación de dependencia, principio de buena administración

ABSTRACT

Trying to achieve greater respect for administrative efficiency in dependency procedures is crucial when it comes to guaranteeing timely and adequate care for people who depend on the services and benefits of the social protection system. To do this, and to avoid long delays in the procedures for resolution of degree and granting any of the benefits that best suits your personal circumstances, it is necessary to incur in a simplification of administrative processes and expedite response times. Even more so when we are dealing with a group as vulnerable as people in a situation of dependency. This implies implementing greater coordination between the different entities and organizations involved and making use of all available means at our disposal, prioritizing the attention and well-being of these people.

KEYWORDS: dependency, effectiveness, protection system, dependency benefit, principle of good administration.

SUMARIO

I. Aproximación al enfoque jurídico de la dependencia y organización del sistema de protección

1. Hacia un modelo universalista de Protección Social

2. Aplicación de la Ley de Dependencia y desarrollo del SAAD: especial referencia a Andalucía

3. Titulares del derecho a la prestación por situación de dependencia

II. Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones

1. Inicio del procedimiento

2. Valoración de la situación de dependencia

3. Reconocimiento

I. Aproximación al enfoque jurídico de la dependencia y la organización del sistema de protección

Durante décadas, la atención a la dependencia se ha considerado de responsabilidad privada sin que cupiera otra alternativa distinta a los cuidados informales en los hogares. Las familias cumplían con las demandas de cuidados materiales, emocionales y afectivos dentro de sus posibilidades como si de un deber arraigado en lo más profundo de las costumbres sociales se tratase. Y no solo eso, sino que además, inmersos como estamos en un contexto de creciente envejecimiento poblacional, crisis económica, transformaciones en las pautas familiares², escasez de servicios públicos y constreñimiento de los sistemas de protección social es más que necesario que el Estado enfatice en su faceta garantista como protector ante los riesgos y contingencias que, ineludiblemente, experimentan las personas a lo largo de sus vidas.

Sea como fuere, si bien esa tendencia de servirse de la red familiar para atender las necesidades de las personas con autonomía mermada está presente en todos los países, en el nuestro se mantuvo con mayor intensidad. Ello, fundamentalmente, sostenido por las bajas tasas de participación laboral de las cohortes de mujeres de mediana edad hasta el momento. Lo cual, ha sustentado ese carácter subsidiario del sector público y, solo ante la inexistencia o colapso de la salvaguarda familiar unida a la falta de recursos económicos de la persona dependiente, las Administraciones Públicas se han declinado por financiar o proveer la asistencia requerida³.

Dicho esto, el reto será su aplicación a partir de un sistema de servicios sociales y de apoyos a las familias que ha estado marcado por su asistencialismo y la falta crónica de recursos. Y, es que, la dependencia como situación de necesidad específica es un fenómeno complejo que refiere a circunstancias individualizada de riesgos desvinculadas en gran medida del trabajo profesional muy distintas a las que atendían los clásicos seguros sociales obligatorios y la Seguridad Social de antaño⁴. De ahí que pese a que el fenómeno de la dependencia no es ni mucho menos algo novedoso las transformaciones sociales y familiares de la actualidad, la insuficiencia y el carácter inadecuado del modelo

² Vid. SPIJKER, J. Y ZUERAS, P. “El cuidado a los mayores en un contexto de envejecimiento y cambio social, político y económico” *Panorama Social*, 2016, núm. 23, págs. 109-124.

³ OLIVA MORENO, J. Y OSUNA GUERRERO, R., “Los costes de los cuidados informales en España” *Secretaría General de Presupuesto y Gastos*, 2009, vol. 56, págs. 163-181

⁴ MONEREO PÉREZ, J.L., RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. Y RODRÍGUEZ INIESTA, G., “Los nuevos retos de la protección de las personas dependientes tras las sucesivas reformas: dependencia como derecho social, economía de cuidados de larga duración y Sistema para la Autonomía y atención a la Dependencia”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm.6, 2023, págs. 11-57.

de protección pública puramente asistencialista previo al promulgado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia – en adelante, LAAD – han forzado grandes cambios no solo desde el punto de vista de la política jurídica, sino también en el plano del sistema actual de protección social⁵.

1. Hacia un modelo universalista de Protección Social

Como decimos la llegada de la LAAD ha abierto el camino necesario para pasar de un modelo asistencialista a un modelo propiamente dicho de protección social, universalista al que se han incorporado algunas de las notas características de los sistemas europeos con mayor experiencia histórica. Trata de ocuparse así de unas situaciones de necesidad sin la exigencia de previa contribución. Además, al objetivar tales situaciones con el reconocimiento de diversos grados de dependencia no condicionado este hecho a las partidas presupuestarias anualmente dispuestas, se conforman estas ayudas como perfectos derechos subjetivos y no de concesión discrecional tal y como se venía a ser común en el ámbito de la Asistencia Social⁶.

Con todo, el camino legislativo recorrido hasta llegar al reconocimiento del derecho subjetivo exigible de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia ha sido extenso y de gran envergadura. No obstante, si bien los avances conquistados son profundamente sustanciales, el modelo universalista no está exento de problemas y limitaciones como son, por ejemplo, las relacionadas con las dificultades en la accesibilidad a los servicios, la calidad de los mismos, la coordinación entre las instituciones o los problemas en la financiación⁷. Las cuales, tendremos oportunidad de estudiar con mayor detenimiento en el presente trabajo.

En cualquier caso, no conviene perder de vista que, con la Ley de Dependencia se fijó el derecho del cuidado como un derecho de la ciudadanía avanzando hacia un escenario nuevo y propulsor de un desarrollo legislativo y político destinado a ofrecer mayor ordenación en el sector incidiendo en aspectos tan fundamentales como un superior control de los operadores destinados a proporcionar los cuidados y mayores mecanismos de supervisión de los profesionales dedicados a suministrarlos⁸.

De acuerdo con el art. 1.1 de la mencionada ley, esta disposición normativa tiene por objeto: “regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del

⁵ Sin embargo, la prestación de dependencia que contempla la Ley también tiene en cierto modo un sentido familiar, puesto que “estamos ante un mecanismo que está destinado a cubrir necesidades que tradicionalmente han sido cubiertas por la familia; pues se trata de otorgar cuidados a ciudadanos que no pueden valerse por sí mismos y requieren atención” GORELLI HERNÁNDEZ, J., “La protección a las familias en la Seguridad Social”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 5, 2022, pág. 87.

⁶ SÁENZ ROYO, E., “Protección Social asistencial y estado autonómico: cuestiones resueltas y cuestiones pendientes” *Cuadernos Manuel Gómez Abad*, núm. 24, 2022, págs. 58-188.

⁷ RUIDÍAZ GARCÍA, C., “La política social de atención a las personas dependientes en España. Balance y perspectivas de la Ley de dependencia”, *REDUR* 10, 2012, págs. 171-191.

⁸ RECIO CÁCERES, C., “El sector de atención a la personas en España. Una mirada desde el empleo” *Sociología del Trabajo, nueva época*, núm. 71, 2010, págs. 7-25.

derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a la 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”. En otras palabras, se prevé que, ante determinadas situaciones de pérdida de autonomía, el Estado brinde una protección mínima a cargo de los Presupuestos Generales del Estado y, más allá, mediando acuerdo entre el Estado y cada Comunidad Autónoma se permite aumentar esa protección básica estatal cuyo financiamiento corresponderá, en estos casos, tanto al Estado como a las Comunidad Autónoma.

Pues bien, sobre la justificación de la intervención del legislador estatal en este asunto, se basa exclusivamente en el art. 149.1.1 de la Constitución Española – en adelante C.E –. Sin embargo, tempranamente, la STC 13/1992, de 6 de febrero⁹ legitimó la capacidad del Estado para establecer la cantidad y la edad límite de los beneficiarios de las pensiones asistenciales según lo dispuesto por el citado artículo. Por añadidura, el Tribunal Constitucional ha respaldado posteriormente la intervención estatal en materia de dependencia haciendo mención a ese mismo artículo como se puede apreciar en la STC 18/2016, de 4 de febrero de 2016, Fundamento Jurídico 7, b)¹⁰. No cabe duda entonces sobre este particular, ya no solo por lo recogido en la disposición final octava de la LAAD donde se le concede al Estado la competencia exclusiva “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 art. 149.1.1 de la Constitución” sino que así, además, lo ha reafirmado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al defender la preferencia de este título competencial como base para legitimar la intervención del Estado en materias típicamente asistenciales, reconociendo que la capacidad de mejora autonómica y la gestión descentralizada¹¹.

En esta línea, desde una perspectiva competencial, el desafío central radica en determinar cómo encajar la intervención estatal en un ámbito ya regulado por las CC.AA otorgándole prioridad sin obstaculizar el desarrollo autonómico de los Servicios Sociales y en respeto del reparto competencial. Surge aquí la dificultad de conciliar las posibles desigualdades territoriales de los diversos sistemas autonómicos de Servicios Sociales con el principio de igualdad de todos los ciudadanos, entendiendo que esta igualdad no implica que las CC.AA tengan que ejercer sus competencias “de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes” (STC 37/1987¹², F.J 10).

En este sentido, la LAAD abarca una amplia gama de aspectos, que incluyen principios específicos, derechos y obligaciones, el marco organizativo del Sistema para la

⁹ BOE núm. 54, de 3 de marzo de 1992, págs. 2-29.

¹⁰ BOE núm. 57, de 7 de marzo de 2016, págs. 18484-18529.

¹¹ SÁENZ ROYO, E., “Protección Social asistencial y estado autonómico: cuestiones resueltas y cuestiones pendientes” Cuadernos Manuel Gómez Abad, núm. 24, 2022, págs. 58-188.

¹² BOE núm. 89, de 14 de abril de 1987, págs. 6-22.

Autonomía y Atención a la Dependencia – en lo sucesivo SAAD –, un catálogo de prestaciones y servicios, el procedimiento de reconocimiento y valoración, la financiación, criterios de actuación enfocados en la calidad y la eficacia, así como disposiciones sobre infracciones y sanciones. Todo lo cual no deja de ser un contenido mínimo común destinado a servir de cauce de participación y colaboración de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias¹³.

2. Aplicación de la Ley de Dependencia y desarrollo del SAAD: especial referencia a Andalucía

Por su parte, una de las novedades introducidas por la LAAD fue la disposición de un desarrollo colaborativo de la misma a través del Consejo Territorial del SAAD. Este es un órgano de cooperación multilateral, similar a las clásicas Conferencias Sectoriales, en el que participan el Estado, las CC.AA y, en su caso, las Entidades Locales¹⁴. Sin embargo, este órgano posee poderes que le eran inéditos a las Conferencias Sectoriales, ya que no se limita tan solo a pactar los criterios de reparto de los fondos, sino que también está facultado para determinar el contenido de los Reales Decretos y demás disposiciones de promoción de la ley¹⁵.

Conviene tener presente que el SAAD funciona como “una superestructura sectorizada por razón de la materia que integra, de manera coordinada, centros y servicios de muy diversas procedencias y titularidades”¹⁶, en la que la LAAD simplemente se ha limitado a fijar las condiciones básicas dejando así espacio para el desarrollo autónomo, dado que tanto la asistencia social como la sanidad son competencia de las CC.AA en virtud del art. 148.1.20 y 21 CE. En realidad los contenidos de la LAAD pueden ser considerados como muy genéricos puesto que, como decimos, esta disposición legal esta llamada simplemente a asentar las bases a partir de las cuales se consolidará el SAAD como el “cuarto pilar” del Estado de Bienestar¹⁷.

Como decimos, dentro de este sistema la participación de las CC.AA adquiere un importante protagonismo y así se evidencia en el caso de Andalucía con la inclusión de las prestaciones contempladas en LAAD y en su normativa de desarrollo proyectada en la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía a través de la cual se consagra nuestro Sistema Público de Servicios Sociales.

¹³ MARTÍN CASTRO, M.B., “Análisis y retos del Sistema de Autonomía y Atención a Dependencia en Andalucía en el marco de la gobernanza multinivel”, *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 23, 2010, págs. 163-187.

¹⁴ El art. 12.2 de la LAAD establece que: “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”.

¹⁵ SÁENZ ROYO, E. “Protección Social asistencial y estado autonómico: cuestiones resueltas y cuestiones pendientes” *Cuadernos Manuel Gómez Abad*, núm. 24, 2022, págs. 58-188.

¹⁶ CAVAS MARTÍNEZ, F., “Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, *Aranzadi Social*, núm. 13, 2006, pág. 7

¹⁷ ROQUETA BUJ, R., “El sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” en AA.VV., *El sistema para la autonomía y atención a la Dependencia. Encuentros y desencuentros con la Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009. págs. 11-26.

Bajo ese principio de coordinación interadministrativa, por intermediación del SAAD, se busca desarrollar un sistema de gestión de calidad incorporado a todas las prestaciones de dependencia de Andalucía. En nuestra comunidad, según los últimos datos proporcionados por el IMSERSO, a fecha de 31 de mayo del presente año, 430.185 personas han presentado su solicitud inicial para el reconocimiento del grado de dependencia de los cuales se han resuelto 381.285 y le ha sido acreditado el derecho a la prestación correspondiente a 313.063 personas¹⁸. Con ello queremos dejar constancia de la carga de trabajo que soporta el SAAD siendo este el encargado de facilitar la prestación de servicios en términos de eficiencia, ejecución presupuestaria y calidad.

No obstante, somos conocedores de las grandes dilaciones del procedimiento por las cuales parece no tenerse en cuenta ni el perfil de los solicitantes ni la situación de extrema vulnerabilidad que adolecen los mismos. En efecto, todo ello supone una forma silenciosa de negar la efectividad del derecho a la protección a las personas en situación objetiva de necesidad por dependencia¹⁹. Indiscutiblemente, en atención a las circunstancias expuestas deberíamos poder contar con un procedimiento en el que la celeridad fuera el principio rector junto con el de simplificación. Tratando así de buscar procedimientos que agilicen la resolución de reconocimiento del grado de dependencia y permitan dar una cobertura pronta y efectiva a aquellos que tienen la situación de necesidad a proteger²⁰.

Por parte de la Junta de Andalucía y con el fin de lograr este objetivo estratégico de calidad en la gestión de las prestaciones por dependencia se han planteado una serie de objetivos operativos básicos para el buen funcionamiento del SAAD entre los cuales podemos destacar: el desarrollo de la ética aplicada en el SAAD, el establecimiento de cauces de gobernanza colaborativa y la planificación de las prestaciones de dependencia²¹. Además, el impacto de la pandemia ha puesto en evidencia tanto las limitaciones del alcance, como la intensidad y la calidad de las prestaciones ofrecidas por el sistema evidenciando la necesidad de instaurar cambios de gran envergadura²².

3. Titulares del derecho a la prestación por situación de dependencia

La protección de las personas en situación de dependencia no se limita únicamente al ámbito de la Seguridad Social o de la Asistencia Social, sino que debe enmarcarse dentro de un concepto más amplio, transversal y susceptible de abarcar la complejidad que la

¹⁸ Información estadística del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia a 31 de mayo de 2023, datos consultados en: <https://imserso.es/el-imserso/documentacion/estadisticas/sistema-autonomia-atencion-dependencia-saad/estadisticas-mensual>

¹⁹ MONEREO PÉREZ, J.L, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. Y RODRÍGUEZ INIESTA, G., “Los nuevos retos de la protección de las personas dependientes tras las sucesivas reformas: dependencia como derecho social, economía de cuidados de larga duración y Sistema para la Autonomía y atención a la Dependencia”. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. núm. 6, 2023, págs. 11-57.

²⁰ MALDONADO MOLINA, J.A “La simplificación del procedimiento para el reconocimiento del grado y prestaciones por dependencia” *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 2022, págs. 27-44.

²¹ ROMERO CORONADO, J., “La atención a la dependencia en Andalucía”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, 2023, págs. 345-366.

²² Consejo Económico y Social España, “El sistema de promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia”, colección informe núm. 3/2020.

caracteriza. Es por ello que viene a quedar circunscrita dentro de un concepto extenso de Protección Social que ofrece como resultado la vinculación de un derecho de naturaleza pública, universal, de carácter personalísimo, intransmisible intervivos o mortis causa que permite a su titular recibir un nivel mínimo de protección que se concreta en la percepción de atención y cuidados y la promoción de la autonomía²³.

Así pues, en principio, desde una perspectiva puramente conceptual, no cabe duda de que las prestaciones asociadas al reconocimiento de la situación de dependencia cumplen los requisitos para considerarse prestaciones no contributivas o asistenciales puesto que se configura como un derecho subjetivo perfeccionado, no siendo discrecionales ni condicionados a la disponibilidad de recursos financieros²⁴.

Ya se ha dejado constancia de que la prestación por situación de dependencia no tiene carácter contributivo por lo que los requisitos para acceder a la misma serán única y exclusivamente aquellos ligados a la situación misma de dependencia y a la residencia durante un periodo mínimo determinado en territorio español (art. 5 LAAD). Requisitos que son exigibles tanto a los nacionales españoles como a los extranjeros y los nacionales de los países de la Unión Europea.

La LAAD, ya en su Exposición de Motivos, señala que esta norma tiene la pretensión de “atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situaciones de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía”²⁵. Y es aquí donde recae el primer acercamiento a lo que la ley entiende como situación de dependencia, no obstante, en su art. 2 se concreta un poco más este particular al ofrecer una serie de definiciones de aquellos conceptos recurrentes en esta regulación y, a partir de los cuales, se trata de manera diferenciada “la autonomía personal” y “la dependencia”.

Antes de seguir avanzando, conviene recalcar algo que hemos dejado simplemente apuntado en los párrafos anteriores. La dependencia no es una cualidad de algunas personas sino que más bien es una situación que afecta de forma crónica u ocasional a algunas personas por causa de la edad, enfermedad o accidente. Es por ello que, bajo estas consideraciones, no existen “personas dependientes” y “personas independientes” sino contextos ante los que una persona puede perder parte de su autonomía para realizar determinadas tareas o, dicho de otro modo, en situación más o menos intensa de dependencia²⁶.

Para definir la situación de dependencia – también a objeto de esta ley – suele tomarse como punto de referencia la recomendación que ofrece el Consejo de Europa que define

²³ Así queda patente en la Exposición de motivos de la LAAD.

²⁴ TOSCANI GIMÉNEZ, D., “El procedimiento de reconocimiento y revisión de la situación de dependencia. Especial referencia al orden jurisdiccional competente” *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 323, 2010, págs. 1-51.

²⁵ BOE núm. 299, de 15 de diciembre de 2006.

²⁶ HERRERO GARCÍA, G., “Ideas, argumentos y propuestas sobre los servicios sociales, la autonomía personal y la protección a las personas en situación de dependencia”, *Trabajo social hoy*, núm.2, 2005, págs. 17-66.

la dependencia como “un estado en el que las personas, debido a la pérdida de autonomía física, psicológica o intelectual, necesitan algún tipo de ayuda y asistencia para llevar a cabo sus actividades diarias²⁷”. De esta definición, ampliamente aceptada, se pueden extraer tres elementos o factores determinantes para posicionarnos ante una situación propiamente dicha de dependencia: en primer lugar debe existir una limitación en las capacidades físicas, psíquicas o intelectuales de la persona; en segundo lugar, se debe constatar la incapacidad de esa persona para realizar por si misma las actividades básicas de la vida diaria y; en tercer lugar, la necesidad de asistencia o cuidados por parte de un tercero²⁸.

A tal efecto, es importante destacar que la vejez es el grupo poblacional que ha presentado una mayor necesidad cuantitativa de atención en el ámbito de la dependencia y que ha supuesto una mayor presencia dentro la organización del sistema público de previsión social. Esto no es más que una respuesta necesaria a una realidad social en la que el envejecimiento exponencial de la población y la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, quienes tradicionalmente se han encargado del cuidado de las personas mayores que lo requerían²⁹. No obstante, el voto particular del Dictamen del Consejo Económico y Social expresamente propone que “sean titulares de los derechos establecidos en esta Ley (Ley de Dependencia) todas las personas desde su nacimiento, sin exclusión de los menores de 0 a 3 años, siempre que su situación de dependencia venga determinada exclusivamente por una discapacidad que provoque una situación de dependencia al margen de la edad del sujeto”³⁰. Esta idea, como no puede ser de otra forma, también viene contemplada en el Libro Blanco cuando en su redacción se lee claramente que:

“En realidad, la dependencia recorre toda la estructura de edades de la población. No se puede circunscribir por ello el fenómeno de la dependencia al colectivo de personas mayores, aun cuando sean éstas las que con más intensidad se ven afectadas. La dependencia puede aparecer en cualquier momento de la vida. Puede estar presente desde el nacimiento, desencadenarse a consecuencia de un accidente o de una enfermedad aguda en la infancia, la juventud o la vida adulta o, más frecuentemente, ir apareciendo a medida que las personas envejecen [...]” (pág. 23)

²⁷ Recomendación N° 98 Consejo de Europa relativa a la dependencia.

²⁸ Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Libro Blanco de la Dependencia, Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales 2005, pág. 21

²⁹ Así se enuncia en la Ley en la Exposición de Motivos donde ofrece datos estadísticos del momento que ponían de manifiesto esa realidad social. Realidad que se ve acrecentada en la actualidad según los últimos datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística la tasa de Dependencia de la población mayor de 64 años a nivel nacional es del 30,96% y, para el caso concreto de Andalucía del 27,27%. Datos rescatados del enlace web: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=1455>

³⁰ Consejo Económico y Social. “Dictamen 3/2006 Sobre el anteproyecto de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia”, 2006, pág. 22. Rescatado de: <https://www.ces.es/documentos>

Con todo ello, se pretende desdibujar esa idea de que la dependencia se relaciona exclusivamente con la edad para dar paso a una concepción más amplia la cual se puede presentar en cualquier momento de la vida. Igualmente, es necesario recalcar que la situación de dependencia también podría estar originada o, en su caso, verse agravada por la ausencia de integración social, la falta de relaciones solidarias, entornos accesibles y recursos económicos adecuados para el desarrollo normal del día a día de la persona. Podríamos cuestionarnos si, en este aspecto, la aplicación rigurosa de la Ley por parte de la Administración competente, trae consigo o no como resultado la exclusión de algunas personas en su consideración como beneficiarias, por el uso indebido de un concepto de Dependencia que no tiene en consideración la fragilidad social y la exclusión comunitaria³¹.

En cuanto al segundo requisito, se establece que la persona solicitante debe haber residido en España durante un periodo mínimo de 5 años, siendo necesario que 2 de los cuales sean inmediatamente anteriores a la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia. En ningún caso este requisito se considerará alcanzado si la persona solicitante no cumple con ese periodo mínimo de 2 años incluso cuando hubiera acumulado varios años de residencia en cómputo total. Es irrelevante, eso sí, que la residencia haya tenido lugar en CC.AA diferentes a la de destino que resolverá y determinará las prestaciones y servicios. De igual forma, las interrupciones inferiores a 90 días en cada año natural no afectarán al cómputo de los 2 años permitiéndose ausencias más largas motivadas por causas de enfermedad debidamente justificadas³². La residencia podrá acreditarse por cualquier medio de prueba, siendo la actuación normal la presentación del certificado municipal de empadronamiento junto a la solicitud.

El SAAD también ofrece cobertura a los ciudadanos españoles que residen fuera del territorio nacional, especialmente a aquellos que carecen de recursos suficientes y pertenecen a los grupos de personas mayores o con discapacidad. Esta protección se brinda a través de medidas específicas de asistencia, atención médica y farmacéutica, con el objetivo de garantizar el bienestar integral de los ciudadanos españoles en el extranjero que se encuentran en situación de necesidad. De esta manera, se busca lograr una progresiva asimilación a los beneficios y prestaciones dentro del marco del SAAD ³³.

³¹ SOTOMAYOR ALARCÓN, N., ABASCAL MONEDERO, P.J., CHICHARRO RODRÍGUEZ, P. Y NIETO MORALES, C., “Personas mayores con discapacidad, dependencia, recursos sociales y legislación básica” en VV.AA Medidas de apoyo a personas con discapacidad, Dykinson, 2022, págs. 48-146.

³² Tenor legal art. 10.2 Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se desarrolla, en materia de pensiones no contributivas, la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

³³ Tenor legal art. 3 y 20 de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, de Estatuto de la ciudadanía española en el exterior.

II. Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones

1. Inicio del procedimiento

Se inicia siempre previa solicitud de la persona posiblemente afectada por algún grado de dependencia, o de quien la represente. En los casos de representación legal, el art. 5 de la LPAC determina que “los interesados con capacidad de obrar podrán actuar por medio de representante [...], salvo manifestación expresa en contra del interesado”. El mismo art. en su apartado 4 otorga cierto grado de discrecionalidad para acreditar tal representación “mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia”³⁴.

En cualquier caso, “la falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate”, dando la posibilidad de subsanar este defecto dentro del plazo correspondiente³⁵. Ahora bien, se debe tener muy en cuenta la posibilidad de que la persona que pretender ser reconocida con algún grado de dependencia – el interesado³⁶– tenga su capacidad jurídica y de obrar gravemente disminuida a tal punto que sea imposible otorgar cualquier forma de representación y, además, no hubiera sido incapacitada³⁷. Ante esta coyuntura, los familiares u otras personas pertenecientes a su red de apoyo que se encuentren vinculadas al interesado y que deseen iniciar el procedimiento por representación podrían encontrarse con que se les denegara la legitimidad activa para ello.

Muy vinculada a la situación expuesta está una realidad que, por desgracia, continua presente en nuestra sociedad contemporánea y que también requiere de una respuesta por parte de la Administración. En efecto, las personas mayores son un colectivo altamente vulnerable que pueden verse expuestos a diversos agentes promotores multiproblemáticos que repercutan en su bienestar. Una convivencia familiar disruptiva, falta de recursos económicos, asistenciales o de apoyo son, a priori, motivos suficientes para activar las alarmas de emergencia social. Sin embargo, la regla general establecida en el art. 28.1 de la LAAD consagra el principio de rogación como único modo de inicio del procedimiento siendo sumamente llamativo el hecho de que no se haya previsto la posibilidad de iniciar

³⁴ La Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía pone a disposición de los interesados unos modelos normalizados dependiendo del tipo de representación que se quiera otorgar facilitando esta tarea. Se pueden consultar en el siguiente enlace web: <https://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciosocialesydependencia/index.php/m-dependencia/100-solicitudes-y-formularios>

³⁵ Tenor legal art. 5.6 LPAC

³⁶ Conviene traer a colación el amplio concepto de interesado que contiene el art. 4 LPAC. Y, es que, con carácter general el interesado que inicia el procedimiento es o bien un familiar de la persona que se encuentra en situación reconocible de dependencia o alguien cercano a la misma. De ahí la importancia de la representación en estos casos.

³⁷ No es objeto del presente trabajo pero sobre este particular habrá que estar a lo dispuesto por la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

de oficio el procedimiento, ni siquiera de forma subsidiaria, aun cuando la persona no cuente con representante legal y viva un contexto tan adverso como el descrito.

Dicho esto y, en otro orden de idas, la solicitud se formulará en el modelo normalizado aprobado por la Administración autonómica correspondiente y deberá contener, como mínimo, los datos y circunstancias que establece el art. 66 LPAC y el art.3 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. La solicitud³⁸ “irá dirigida a la persona titular de la Delegación Territorial o Provincial competente en materia de servicios sociales de la provincia donde resida la persona solicitante según modelo normalizado³⁹”. Por su parte, se prevé que este trámite de solicitud inicial para el reconocimiento de la situación de dependencia se pueda realizar por medios electrónicos. Es por ello, para evitar la saturación en los registros, la Junta de Andalucía tiene habilitada “La Ventanilla Electrónica de Dependencia”⁴⁰ a la que se tiene acceso con el certificado digital del interesado (o su representante si lo tuviere).

Sea el inicio del procedimiento mediante formato físico o haciendo uso de la Ventanilla Electrónica cuando la solicitud carezca de los requisitos exigidos o falte la documentación necesaria, se le requiere al interesado para que rectifique la falta o adjunte los documentos correspondientes en un plazo máximo de 10 días, con la indicación de que si no lo hace, se tiene por desistida su petición⁴¹. Tras lo cual el órgano competente procederá a su inscripción en el Registro del SAAD y se comunica al solicitante, a posteriori, la recepción de su solicitud estableciendo un plazo máximo de resolución y los efectos del posible silencio administrativo⁴².

2. Valoración de la situación de dependencia

Por su parte, una vez recibida la solicitud, la Administración comunica el día y la hora a la que los órganos de valoración. Hecho esto, los profesionales técnicos se van a dirigir al domicilio de residencia del solicitante (ya sea su vivienda particular o un centro residencial) para valorar la existencia, en su caso, de una situación de dependencia protegible y, si procede, la determinación del grado.

³⁸ Al igual que sucede con otros documentos necesarios para este trámite el modelo de solicitud a la que hace referencia el art. está disposición de las personas interesadas en el siguiente enlace web: <https://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciosocialesydependencia/index.php/m-dependencia/100-solicitudes-y-formularios>

³⁹ Tenor legal art. 7 del Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía.

⁴⁰ Se puede acceder mediante el siguiente enlace web a través del cual se permite la presentación de solicitudes telemáticas: <https://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciosocialesydependencia/ved/login>

⁴¹ Tenor legal art. 68 LPAC

⁴² Tenor legal art.24 LPAC

Todo ello en base la aplicación de un baremo⁴³ que establece criterios objetivos que pretenden mostrar el grado de autonomía de la persona en función capacidad que ostenta para realizar las distintas Actividades Básicas de la Vida Diaria⁴⁴ (ABVD) así como la necesidad (o no) de apoyo y supervisión para su realización. Además, en el caso concreto de Andalucía, se tendrán en consideración informes de salud solicitados de oficio al Sistema Andaluz de Salud, que los remite a través de una aplicación al profesional encargado de realizar la valoración de forma que, sin dicho informe en el programa, no se podrá continuar con el proceso.

Son las CC.AA las responsables de designar los órganos de valoración encargados de emitir el dictamen correspondiente sobre el grado de dependencia de la persona interesada. Para ello, existen unos criterios comunes tanto para la composición como para la actuación de dichos órganos que se recogen específicamente en el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia⁴⁵.

No obstante, el fuerte componente de descentralización administrativa presente no ha permitido armonizar instrumentos unificados que posibiliten un acceso y seguimiento común. Por lo tanto, los distintos territorios tendrían que contar con equipos multidisciplinares (personal sanitario, psicólogos, trabajadores sociales, terapeutas ocupacionales y fisioterapeutas)⁴⁶ que sigan, en su caso, el enfoque biopsicosocial expuesto por la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la discapacidad y de la salud (CIF), complementando las diferentes especificidades de cada una de las disciplinas profesionales presentes en el equipo mediante un enfoque necesariamente interdisciplinar⁴⁷.

3. Reconocimiento

Una vez aplicado el baremo correspondiente por parte del personal facultado para ello, se deja constancia de un dictamen propuesta sobre si, bajo su criterio clínico-técnico procede o no el reconocimiento de la situación de dependencia y en qué grado. Tras ello, se emite y notifica una resolución administrativa a través de la cual se le comunica al interesado de forma motivada dicha información y el derecho que le corresponde a acceder a las prestaciones del SAAD a causa de tal reconocimiento. Junto a esta información se comunica al final de la notificación en pie de recurso la posibilidad de mostrar

⁴³ Este baremo está publicado en BOE y se establece mediante el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

⁴⁴ Son acciones simples que se le piden a la persona como puede ser peinarse, lavarse los dientes, levantarse de la silla, ponerse un zapato o abrocharse la camisa. (ver anexo I del Real Decreto 174/2011)

⁴⁵ Resolución de 24 de mayo de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, por el que se definen y establecen las condiciones específicas de acceso a la asistencia personal en el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

⁴⁶ Vid Informe del Gobierno para la evaluación de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención de las personas en situación de dependencia, 2015, págs. 436 y ss.

⁴⁷ RIOBÓO-LOIS, B. Y PASTOR-SELLLER, E., “Procesos de valoración de las situaciones de dependencia en España: el rol del Trabajo Social”, *Revista Prisma Social*, núm. 41, 2023, págs. 253-277.

disconformidad con el contenido de la misma, los cauces y los plazos para ello. De igual forma, conviene mencionar que la resolución tendrá validez en todo el territorio Español, de suerte que si el beneficiario se traslada a otra Comunidad Autónoma no estará obligado a someterse nuevamente a valoración.

Pues bien, una vez reconocida y notificada la situación de dependencia, los Servicios Sociales procederán a elaborar el Programa Individual de Atención (PIA)⁴⁸ en el que quedarán plasmado los servicios o prestaciones económicas más adecuadas a la persona beneficiaria de conformidad con su resolución de grado y previa consulta a la misma y/o su representante. Es importante tener en cuenta que el procedimiento iniciado con la presentación de la solicitud inicial de reconocimiento de grado no finalizada con la elaboración del PIA sino más adelante con la resolución administrativa que aprueba el programa y reconoce el derecho del beneficiario como receptor de las prestaciones.

III. Las trabas en el proceso: identificación y posibles causas

El incremento de la esperanza de vida es considerado un logro extraordinario en la historia de la humanidad, resultado de los notables avances médicos y el compromiso de la mayoría de los países para garantizar altos estándares de bienestar a sus ciudadanos. No obstante, aunque este logro sea motivo de celebración y refleje el progreso de nuestras sociedades, también trae consigo importantes retos que debemos abordar teniendo en cuenta el alto grado de vulnerabilidad que presenta el colectivo. Entre las cuestiones más destacadas podemos señalar la sobrecarga de los sistemas de protección social y las largas listas de espera para obtener el grado de dependencia y disfrutar las prestaciones derivadas del mismo.

Resulta más que preocupante que actualmente hay 353.965 personas a la espera de la resolución de las prestaciones sin recibir la atención que requieren. Muchas de ellas no podrán disfrutar de las mismas, puesto el tiempo estimado de espera supera con creces las expectativas legales y la sintomatología que adolecen requiere de una atención urgente. A principios de este año 2023, el número de personas en posesión de algún grado de dependencia sin tener asignada la prestación que le corresponde ascendía a 177.423 y, a todas ellas, debemos añadir 131.810 expedientes pendientes de valoración⁴⁹.

Estas cifras reflejan, sin duda, una problemática de innegable atención. No solo por las implicaciones sociales que suponen repercutir nuevamente los cuidados en las familias sino también por la significativa exposición a riesgos para la salud, la integridad física y psicológica derivados de la falta de atención temprana que tendrán por consecuencia un empeoramiento de la situación, la cual, requerirá en el futuro de recursos más costosos. De ahí que, la conveniencia de idear medidas urgentes dirigidas a agilizar los trámites y

⁴⁸ Con el fin de mejorar la eficiencia en la gestión de las prestaciones económicas, se está llevando a cabo la creación de diversos sistemas de información por parte de la Agencia Andaluza y toda la información de los procedimientos se enviará al sistema SISAAD mediante interoperabilidad.

⁴⁹ Estos datos se pueden consultar, actualizados a cualquier fecha, en el siguiente enlace web: <https://directoressociales.com/>

procedimientos para una mejor gestión de los recursos deba ser defendida tanto por parte del propio entorno de la persona interesada como por la Administración a la que le corresponde evitar que las listas de espera sigan aumentando.

En esta línea, para asegurar el bienestar de todas aquellas personas que dependen de estos servicios, el derecho a la buena administración cobra especial sentido. Tal derecho responde al principio por el cual las Administraciones Públicas deben cumplir con las funciones que le son propias, sirviendo objetivamente a la ciudadanía y actuando conforme al interés general. Entendiéndose, por interés general en este caso la mejora permanente e integral de las condiciones de vida de las personas⁵⁰.

Por otro lado, también resulta interesante plantearse la (in)adecuación de la Administración a la realidad de las circunstancias sociales, económicas, culturales y políticas que rodean la actividad pública. Todo ello con el fin de corregir y rectificar las posibles desviaciones en aquellos objetivos poco acordes con el escenario en curso. Y, es que, la buena Administración Pública debe partir de la realidad, pues sólo desde ella se puede mejorar lo conocido y construir un futuro mejor⁵¹.

De forma similar, en base al principio de eficacia administrativa, las autoridades deben buscar que los procedimientos administrativos logren la finalidad para la que son creados, removiendo de oficio los obstáculos formales, evitando el silencio administrativo y dirimiendo con las dilaciones indebidas⁵². Es más, una de las múltiples definiciones que acompañan el concepto de eficacia lo suscribe en “el cumplimiento de los objetivos marcados y la adaptación de los medios utilizados a los fines institucionales”⁵³.

Tan significativo es este principio rector de las actuaciones administrativas, que el propio artículo 103 de nuestra Carta Magna lo reconoce al señalar que “la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Por añadidura, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, incorpora la eficacia como uno de los principios generales de la actuación de las Administraciones Públicas⁵⁴, indicándose, al mismo

⁵⁰ RODRÍGUEZ- ARANA, J., “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa”, *Misión jurídica*, núm. 6, vol. 6, págs. 23-56.

⁵¹ RODRÍGUEZ- ARANA, J., “La buena administración como principio...”, *Misión jurídica*, núm. 6, vol. 6, págs. 23-56.

⁵² RODRÍGUEZ- ARANA, J., “La buena administración como principio...”, *Misión jurídica*, núm. 6, vol. 6, págs. 23-56.

⁵³ MOREU CARBONELL, E., “Principios generales de actuación administrativa. Programación, formas de actuación administrativa, control de eficacia y eficiencia y derechos de las personas que se relacionan con la administración”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 22, 2022, págs. 212-237.

⁵⁴ En el art. 3.1 de la LRJSP, se establece, al igual que en la CE, que “Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho”.

tiempo, que las Administraciones deberán respetar en su actuación y relaciones el principio de “eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados”⁵⁵.

Sin embargo, todo este respaldo legislativo parece ser papel mojado cuando, con carácter general, el plazo máximo para resolver y notificar en los procedimientos administrativos relativos al reconocimiento del grado de dependencia y otorgamiento de las prestaciones son de seis meses cada uno. Y nada más lejos de la realidad. Además, todo ello sin tener en cuenta la posibilidad de que los órganos administrativos correspondientes no resuelvan⁵⁶ y cuyo silencio administrativo sea desestimatorio⁵⁷, por lo que habría que presentar recurso administrativo, extendiéndose aún más el procedimiento. Esto puede causar que, aunque la tramitación del procedimiento se haya llevado a cabo según las normas jurídicas correspondiente, no se haya asegurado la correcta aplicación del principio de eficacia. Sobre todo, en los procedimientos dependencia, donde ya ni siquiera el plazo legal parece ser adecuado para las necesidades de las personas interesadas en el procedimiento que requieren de una solución más inmediata.

A este respecto, la puesta en práctica de diferentes medidas de simplificación administrativa se presenta como una potencial solución por la cual se alcanzase la correcta aplicación del principio de eficacia y el principio de buena administración⁵⁸. Es más, se trata de tendencia generalizada en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas, tanto una simplificación organizativa como procedimental. Aunque en las aproximaciones que realiza la doctrina y las instituciones públicas, es esta segunda en la que se está poniendo el foco⁵⁹.

La implantación de la Administración Electrónica es la principal herramienta incluida en nuestro ordenamiento jurídico para hacer efectiva la simplificación administrativa, y esto ha sido evidente con la aparición de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, donde la normativa sobre el procedimiento administrativo común y la regulación básica de la Administración Electrónica convergen. Esta Administración Electrónica, más que necesaria para la correcta aplicación de la simplificación administrativa, está cada vez más enfocada en la ciudadanía, siendo al mismo tiempo, la impulsora de varias de las características del principio de buena administración. Esto no quiere decir, que su aplicación esté siendo la

⁵⁵ Artículo 3.1.h) de la LRJSP.

⁵⁶ El artículo 21.1 de la LAPAC obliga a la Administración a dictar resolución expresa y a notificarla en el plazo máximo indicado por la legislación aplicable, sea cual fuere el procedimiento y la forma de iniciación, a excepción de otras formas de finalización del procedimiento que sean diferentes a la resolución.

⁵⁷ En el caso de objeto de estudio – reconocimiento del grado de dependencia y otorgamiento de ayudas – el silencio administrativo es desestimatorio.

⁵⁸ GAMERO CASADO, E., “La simplificación del procedimiento administrativo: Better Regulation, Better Administration” *Revista española de derecho administrativo*, núm. 160, 2013, págs. 79-126. Y, este sentido, véase también GAMERO CASADO, E., “La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica”, en *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Valencia: Tirant Lo Blanch, Eduardo Gamero Casado (coord.), 2014, págs. 27-30.

⁵⁹ TOSCANO GIL, F., “Análisis de las transformaciones actuales del derecho administrativo en España” *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 22, 2019, págs. 337-363.

más adecuada para ayudar a las personas interesadas en sus procedimientos administrativos. Al contrario, su implantación está suponiendo mayores obstáculos para ciertos colectivos vulnerables, entre los que se encuentran las personas en situación de dependencia. Esto es debido a la brecha digital que se está produciendo en nuestra sociedad. La cual, supone una importante barrera que impide, no solo la correcta puesta en marcha de la Administración Electrónica, sino también, conseguir los principales objetivos que la digitalización del Sector Público se ha propuesto, como es la accesibilidad a los servicios públicos digitales o la inclusión de los colectivos más vulnerables en la utilización de medios electrónicos para relacionarse con la Administración⁶⁰.

Por ello, aunque la implementación de la Administración Electrónica y la posibilidad de realizar las solicitudes vía telemática pueden parecer una solución eficaz para abordar los desafíos en los trámites de dependencia, es importante considerar sus limitaciones. El colectivo involucrado en este proceso puede enfrentar dificultades para manejar las plataformas digitales, lo que plantea dudas sobre si la Administración Electrónica por sí sola puede resolver esta problemática. Es necesario tener en cuenta el riesgo de deshumanización que podría surgir si se reduce el personal administrativo como resultado del proceso de digitalización. Sin embargo, en el futuro, podría ser beneficioso implementar un procedimiento más sencillo y centralizado a través de estas plataformas. Resulta fundamental encontrar un equilibrio entre la eficiencia proporcionada por la Administración Electrónica y la necesidad de mantener un enfoque humano en la atención a las personas en situación de dependencia. Esto implica desarrollar interfaces intuitivas y accesibles, así como brindar apoyo y capacitación adecuados a aquellos que enfrenten dificultades tecnológicas.

Finalmente, puestas de manifiesto las deficiencias en el procedimiento cabe añadir otras consideraciones a tener en cuenta para evitar las dilaciones, las largas litas de espera y la inseguridad, malestar y desconcierto que genera estas situaciones en las familias y en las propias personas en situación de dependencia. En la práctica, ya desde un primer momento, resulta complejo enfrentar una realidad para la que no estamos preparados y sobre la cual tenemos muy poca información. Con carácter general, y así se ha expuesto en este trabajo, el fenómeno de envejecimiento poblacional al que estamos asistiendo supone que la gran mayoría de personas en situación de dependencia superen con creces la edad de jubilación. Si bien esta creciente longevidad en nuestros días es una gran satisfacción por ser un reflejo de los avances médicos y de un Estado de Bienestar garantista y bien asentado, no exime que por desgracia algunas personas sufran enfermedades degenerativas propias de la edad como Alzheimer, demencia, artrosis... Ante estas situaciones, en contextos relacionales óptimos, las familias suelen responder

⁶⁰ La accesibilidad y la exclusividad de los servicios públicos digitales es el primero de los objetivos a conseguir incluidos en el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025, del mismo modo que se recoge como un principio orientador de la Agenda España Digital 2026. De la misma forma, la accesibilidad es un principio fundamental para alcanzar el derecho de igualdad de la Carta de Derechos Digitales.

con los primeros cuidados. Atienen a las necesidades médicas, materiales y emocionales en la medida de sus posibilidades pero el desgaste que ello supone deduce una necesidad imperante de acudir en búsqueda de soluciones. Más aún en el contexto de estrés laboral en el que vivimos y la falta de compatibilidad donde además al retrasar el primer embarazo hasta más allá de cumplidos los 30 años supone que se deba compaginar el cuidado de los menores con el de las personas dependientes en las familias.

Por otro lado, cuando las familias deciden acudir a los Servicios Sociales lo hacen con un sentimiento de culpa, frustración y cansancio extremo. Se sienten solas, se pierden entre tanta burocracia y salen, la mayoría de las ocasiones, sin tener la sensación de que su situación tenga una solución fácil. Y es así. El camino que les queda por recorrer no está exento de complicaciones. Las barreras de entrada en el sistema de protección público son múltiples y la opción privada está fuera del alcance de muchas economías. Sabiendo que esto es un problema real con el que los y las Trabajadores/as Sociales tenemos que lidiar poniendo a disposición de las personas usuarias todas las herramientas posibles, humanas y materiales, los instrumentos legislativos con los que contamos son escasos. Y, aunque intentemos trabajar aspectos los psicosociales y relacionales, no tenemos la capacidad de proporcionar una solución ágil, ni siquiera en los casos de mayor urgencia social.

Bibliografía

CAVAS MARTÍNEZ, F., “Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, *Aranzadi Social*, núm. 13, 2006, pág. 181-222.

Consejo Económico y Social España, “El sistema de promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia”, colección informe núm. 3/2020.

Consejo Económico y Social. “Dictamen 3/2006 Sobre el anteproyecto de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia”, 2006, pág. 22. Rescatado de: <https://www.ces.es/documentos>

GAMERO CASADO, E., “La simplificación del procedimiento administrativo como categoría jurídica”, en *Simplificación del procedimiento administrativo y mejora de la regulación. Una metodología para la eficacia y el derecho a la buena administración*, Valencia: Tirant Lo Blanch, Eduardo Gamero Casado (coord.), 2014, págs. 27-30.

GAMERO CASADO, E., “La simplificación del procedimiento administrativo: Better Regulation, Better Administration” *Revista española de derecho administrativo*, núm. 160, 2013, págs. 79-126.

GORELLI HERNÁNDEZ, J., “La protección a las familias en la Seguridad Social”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, núm. 5, 2022, pág. 65-100.

HERRERO GARCÍA, G., “Ideas, argumentos y propuestas sobre los servicios sociales, la autonomía personal y la protección a las personas en situación de dependencia”, *Trabajo social hoy*, núm.2, 2005, págs. 17-66.

MALDONADO MOLINA, J.A “La simplificación del procedimiento para el reconocimiento del grado y prestaciones por dependencia” *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, 2022, págs. 27-44.

MARTÍN CASTRO, M.B., “Análisis y retos del Sistema de Autonomía y Atención a Dependencia en Andalucía en el marco de la gobernanza multinivel”, *Cuadernos de Trabajo Social*, vol. 23, 2010, págs. 163-187.

MONEREO PÉREZ, J.L, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. Y RODRÍGUEZ INIESTA, G., “Los nuevos retos de la protección de las personas dependientes tras las sucesivas reformas: dependencia como derecho social, economía de cuidados de larga duración y Sistema para la Autonomía y atención a la Dependencia”, *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, núm.6, 2023, págs.11-57.

MONEREO PÉREZ, J.L, RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. Y RODRÍGUEZ INIESTA, G., “Los nuevos retos de la protección de las personas dependientes tras las sucesivas reformas: dependencia como derecho social, economía de cuidados de larga duración y Sistema para la Autonomía y atención a la Dependencia”. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*. núm. 6, 2023, págs. 11-57.

MOREU CARBONELL, E., “Principios generales de actuación administrativa. Programación, formas de actuación administrativa, control de eficacia y eficiencia y derechos de las personas que se relacionan con la administración”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 22, 2022, págs. 212-237.

OLIVA MORENO, J. Y OSUNA GUERRERO, R., “Los costes de los cuidados informales en España” Secretaría General de Presupuesto y Gastos, 2009, vol. 56, págs. 163-181

RECIO CÁCERES, C., “El sector de atención a la personas en España. Una mirada desde el empleo” *Sociología del Trabajo, nueva época*, núm. 71, 2010, págs. 7-25.

RIOBÓO-LOIS, B. Y PASTOR-SELLER, E., “Procesos de valoración de las situaciones de dependencia en España: el rol del Trabajo Social”, *Revista Prisma Social*, núm. 41, 2023, págs. 253-277.

Rodríguez- Arana, J., “La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa”, *Misión jurídica*, núm. 6, vol. 6, págs. 23-56.

ROMERO CORONADO, J., “La atención a la dependencia en Andalucía”, *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum*, 2023, págs. 345-366.

ROQUETA BUJ, R., “El sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia” en AA.VV., *El sistema para la autonomía y atención a la Dependencia. Encuentros y*

desencuentros con la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2009. págs. 11-26.

RUIDÍAZ GARCÍA, C., “La política social de atención a las personas dependientes en España. Balance y perspectivas de la Ley de dependencia”, REDUR 10, 2012, págs. 171-191.

SÁENZ ROYO, E., “Protección Social asistencial y estado autonómico: cuestiones resueltas y cuestiones pendientes” Cuadernos Manuel Gómez Abad, núm. 24, 2022, págs. 58-188.

SOTOMAYOR ALARCÓN, N., ABASCAL MONEDERO, P.J., CHICHARRO RODRÍGUEZ, P. Y NIETO MORALES, C., “Personas mayores con discapacidad, dependencia, recursos sociales y legislación básica” en VV.AA Medidas de apoyo a personas con discapacidad, Dykinson, 2022, págs. 48-146.

SPIJKER, J. Y ZUERAS, P. “El cuidado a los mayores en un contexto de envejecimiento y cambio social, político y económico” Panorama Social, 2016, núm. 23, pp. 109-124.

TOSCANI GIMÉNEZ, D., “El procedimiento de reconocimiento y revisión de la situación de dependencia. Especial referencia al orden jurisdiccional competente” *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 323, 2010, págs. 1-51.

TOSCANO GIL, F., “Análisis de las transformaciones actuales del derecho administrativo en España” *Revista Digital de Derecho Administrativo*, núm. 22, 2019, págs. 337-363.