

DERECHO A LOS CUIDADOS DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

María Holgado González

*Profesora Titular de Derecho Constitucional
Universidad Pablo de Olavide*

Sumario:

I. SERES HUMANOS, SERES INTERDEPENDIENTES. 2. LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO SUBJETIVO A LA AUTONOMÍA. 3. EL CONTENIDO DEL DERECHO AL CUIDADO. 4. BALANCE Y DESAFÍOS EN MATERIA DE DEPENDENCIA

105

RESUMEN

Han transcurrido trece años desde que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, reconociera el derecho a las personas en situación de dependencia a contar con los medios necesarios que garanticen su autonomía. Sin embargo, la entrada en vigor de la ley no ha resuelto los problemas que rodean la situación de dependencia y que afectan tanto a quienes la padecen directamente como a su entorno familiar. Su aplicación, por otra parte, no ha estado exenta de dificultades, como muestra el hecho de que miles de personas declaradas como dependientes no hayan podido disfrutar aún de los derechos reconocidos en la ley. Se trata de hacer balance de los logros acometidos por esta norma y de los desafíos que aún deben afrontarse en este ámbito en relación con la consecución de la igualdad real y efectiva y la participación en la vida social de las personas en situación de dependencia.

Palabras clave:

Dependencia, derecho a la autonomía, derecho a los cuidados, igualdad y género

ABSTRACT

DEPENDENCY AND RIGHT TO BE CARED

Act 39/2006, of December 14th, consecrated, thirteen years ago, the right for people in situation of dependency to have the necessary means that guarantee their personal autonomy. Nevertheless, the approval of this Act has not resolved the problems surrounding the situation of dependency, that affect not only those who suffer it directly but also their family environment. Its application, on the other hand, has not been without difficulties, as evidenced by the fact that thousands of people declared as dependents have not yet been able to enjoy the rights recognized in the law. The aim is to take stock of the achievements made by the law and the challenges that still have to be faced in order to achieve a real and effective equality and participation in the social life of people in situation of dependency.

Key words:

Dependency, right to personal autonomy, right to be cared, equality and gender.

I. SERES HUMANOS, SERES INTERDEPENDIENTES.

Todas las personas, desde nuestro nacimiento, hemos precisado del cuidado y atención de otras. Hemos vivido, por tanto, una cierta situación de *dependencia*. Como seres humanos estamos expuestos, a lo largo de la vida, a vicisitudes de especial vulnerabilidad en las que necesitaremos del auxilio o cuidado de otros: somos susceptibles de caer enfermos, sufrir accidentes y estamos llamados a envejecer. Finalmente, en nuestro proceso vital casi indefectiblemente nos veremos afectados por la dependencia, ya sea como personas necesitadas de cuidados o como personas cuidadoras. En este sentido, se ha empleado, con acierto, la expresión de “ciudadanía”¹ para poner de manifiesto la cualidad de las personas como seres interdependientes, que vivimos precisamente por ello en sociedad, y situar el principio de solidaridad como motor que debe regir dichas relaciones de interdependencia. Desde el enfoque de las capacidades, que pone el énfasis en las formas complejas de interdependencia entre las personas y sus medios materiales, sociales y políticos, se busca reconocer la condición humana y no ocultarse de ella².

La necesidad de cuidados no se había incluido, hasta ahora, entre los principales temas de la agenda política, entre otras cosas, porque se consideraba un problema en buena parte resuelto en el ámbito doméstico o familiar. Es cierto que la legislación se ocupaba de algunas situaciones de dependencia, especialmente en la medida en que incidían en el ámbito laboral (incapacidad permanente, gran invalidez), pero no desde la perspectiva de la autonomía para la realización de actividades básicas de la vida diaria. Fuera, por tanto, de tales situaciones, la dependencia quedaba al margen de la actuación política. Como un asunto, por tanto, individual, que afectaba a determinadas personas y que hallaba solución en su círculo familiar más próximo. O si no la encontraba, el Estado no intervenía, en principio, sobre esta realidad.

La dependencia pasa ser considerada asunto de interés social sobre el que el Estado debe intervenir cuando se convierte en un problema mayor motivado por varias causas: De un lado, el considerable aumento de la población en situación de dependencia y que previsiblemente no va a dejar de crecer, como consecuencia de la mayor esperanza de vida alcanzada y del avance de la medicina con tratamientos que logran una mayor supervivencia frente a las enfermedades, aunque no consigan evitar sus secuelas discapacitantes. De otro lado, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo -habiéndose sido ellas las que hasta entonces asumían en exclusiva el cuidado de las personas dependientes de la familia- junto con los cambios experimentados en los actuales modos de vida (reducción del tamaño de las familias, dispersión geográfica de sus miembros, falta de tiempo, dificultades para conciliar el cuidado de hijos pequeños con el de personas dependientes mayores, etc.).

Esta realidad parece presagiar que la solución doméstica a la necesidad de cuidado de las personas dependientes no va a seguir estando disponible por mucho tiempo o no, al menos, en las mismas condiciones. Parte de la solución comienza por que hombres y mujeres asuman de forma equitativa la responsabilidad del cuidado de las personas dependientes y de todo lo doméstico. Por más que resulte de una lógica tan aplastante y fácil formulación, la realidad es tozuda y la distribución de roles entre mujeres y hombres se resiste a un cambio tan sustancial³. Pero, incluso logrando la corresponsabilidad y consiguiente reparto equitativo de lo doméstico, no sería suficiente para garantizar una calidad en el cuidado y atención de las personas dependientes compatible con el desarrollo personal de las personas cuidadoras, siendo necesarias políticas públicas de atención a la dependencia. Tampoco se cubriría la situación de aquellas personas dependientes sin familia o sin una red social de apoyo, problema a tomar en consideración a la vista del crecimiento del número de personas que viven solas.

1 Cfr. BLANCA RODRÍGUEZ RUIZ, “Hacia un Estado postpatriarcal: Feminismo y ciudadanía”, *Revista de Estudios Políticos*, n° 149, 2010, págs. 87-122.

2 Interesante el análisis del enfoque de las capacidades de Monereo, que lo considera “particularmente adecuado para proveer el núcleo central a una sociedad que busca reconocer la condición humana (que incluye la animalidad, mortalidad y finitud) en vez de ocultarse de ella, llamando en su ayuda a la vergüenza y a la repugnancia”. Vid. JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ, “El Modelo de protección de la dependencia: el derecho subjetivo de ciudadanía social”, *Documentación Administrativa*, n° 276-277, 2007, págs. 596 y ss.

3 El reparto equitativo del trabajo doméstico es la clave de la cuestión, por más que “se intenta obviar una y otra vez”, como señalan M^a CARMEN MARTÍN CANO, y SUSANA RUIZ SEISDEDOS, “La Ley de Dependencia: una mirada con perspectiva de género”, *Documentos de Trabajo Social*, 48, 2010, pág. 95.

Las reivindicaciones de plataformas representantes de personas dependientes, movimientos feministas y el impulso de instrumentos de carácter internacional como la Recomendación n.º (98) 1998, del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a la dependencia⁴, contribuirían finalmente a la aprobación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Una ley que supondría, sin duda, un avance en el reconocimiento y garantía de un derecho social tan relevante, pero que, tras trece años de vigencia, no ha resuelto muchos de los problemas que pretendía afrontar, como muestran los datos sobre el número de personas con derecho a una atención por dependencia y que aún no la han percibido⁵.

II. LA JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO SUBJETIVO A LA AUTONOMÍA.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia o Ley de Dependencia (en adelante LAAD) nació con el propósito de abordar la cuestión de la dependencia humana de manera integral, haciendo de ella y de los cuidados que exige objeto de actuación del poder público. A tal fin, consagró un “derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”⁶. Y lo hizo partiendo de un concepto de dependencia definido como “estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal”⁷.

A tal fin, para garantizar la igualdad de las personas que se encuentren en esta situación de necesidad de cuidado y auxilio de otros para actividades básicas de la vida, la ley crea “un sistema para la autonomía y atención a la dependencia con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas” y, a su vez, garantiza “un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español”⁸.

Sin duda, la principal aportación de la Ley de Dependencia⁹ es el establecimiento por primera vez, en el ámbito de los servicios sociales, de un “derecho subjetivo de ciudadanía”, dando la categoría de derechos a determinados servicios sociales relacionados con la dependencia. Esto supone elevar a la persona en situación de dependencia a la posición de verdadero titular y sujeto activo de un derecho directamente ejercitable, y no de mero sujeto pasivo u objeto receptor de una acción pública social paternalista¹⁰. Con ello queda reafirmada su posición de “sujetos activos que comparten con el conjunto de personas el estatuto

4 Adoptada por el Comité de Ministros el 18 de septiembre de 1998.

5 De acuerdo con el XIX Dictamen del Observatorio Estatal para la Dependencia, de 1 de marzo de 2019, el 3% de la población española, 1.400.000 de personas presenta dependencia en alguno de los grados considerados por la Ley. En el mes de febrero de 2019, de acuerdo con los datos reflejados en dicho informe, 268.110 no habían recibido ninguna prestación a pesar de tener derecho a ella, y haber sido reconocidas como dependientes.

6 Artículo 1 LAAD.

7 Artículo 2.2 LAAD.

8 Artículo 1.1 LAAD.

9 Son numerosos los estudios que se han centrado en el análisis de la regulación legal de la dependencia. Vid. A. MONTOYA MELGAR, dir., *La protección de las personas dependientes: comentario a la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007; JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ, coord., *La protección jurídica de las situaciones de dependencia: estudio sistemático de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Comares, Granada, 2007; ANTONIO V. SEMPERE NAVARRO, dir. (2008), *Comentario sistemático de la Ley de la dependencia: Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y normas autonómicas*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor; SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA, (2010), *Informe sobre la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid; FAUSTINO CAVAS MARTÍNEZ, *Ley de dependencia: estudio de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, sobre promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, entre otros.

10 Aunque, en otro sentido, Porrás Nadales plantea cómo la subjetivización de los derechos sociales puede constituir un cierto

jurídico de plena ciudadanía para un ejercicio efectivo del derecho a la autonomía, la integración social y la participación en la vida de la comunidad”¹¹.

Se trata de un logro destacable, teniendo presente la débil exigibilidad de derechos sociales en los que los cuidados y autonomía de las personas dependientes podrían tener anclaje. Efectivamente, la situación de dependencia suele ir ligada a la falta de autonomía por envejecimiento o debida a las secuelas incapacitantes de una enfermedad, por lo que afecta especialmente a dos colectivos objeto de especial atención constitucional al enunciar los principios que deben regir la política social y económica: las personas ancianas (art. 50 CE) y las personas con discapacidad física, psíquica y sensorial (art. 49 CE)¹². A diferencia de los derechos subjetivos fundamentales, realizables directamente y protegibles de inmediato por los órganos jurisdiccionales, tales derechos sociales se conciben como mandatos jurídico-objetivos dirigidos básicamente al legislador y a la Administración, con capacidad para determinar cómo satisfacer su ejercicio: mandatos de optimización que pueden cumplirse en diferente grado¹³. En este sentido, la Ley de Dependencia vendría, por tanto, a dar concreción a tales principios rectores que, de acuerdo con una lectura formalista del artículo 53.3 CE, carecen de la eficacia directa o efectividad inmediata propia de los derechos fundamentales¹⁴.

Ciertamente, esta lectura formalista del artículo 53.3 CE ha sido cuestionada doctrinalmente¹⁵, defendiendo la identidad estructural entre los derechos civiles y políticos (tradicionalmente concebidos como derechos de libertad) y los derechos económicos, sociales y culturales (considerados de forma clásica como derechos de prestación), desde el momento en que también entre los derechos civiles encontramos algunos que requieren de la necesaria intervención del Estado para su realización (derecho al sufragio, derecho a la tutela judicial, etc.)¹⁶. Sin olvidar que la propia Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, investida de fuerza jurídicamente vinculante por virtud del art. 6.1 del Tratado de la Unión Europea, parte precisamente de la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos fundamentales.

Precisamente, la interdependencia de los derechos se ha puesto de manifiesto en algunas resoluciones del Tribunal Constitucional que han establecido una clara conexión entre principios rectores y derechos fundamentales, permitiendo de este modo que los derechos sociales alcancen una mayor efectividad. Tal ha sido el caso del derecho a un medioambiente adecuado para el desarrollo de la persona (artículo 45 CE) cuando se ha conectado con el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18 CE)¹⁷; o el

obstáculo para alcanzar la vigencia efectiva de los mismos cuando se exigen actividades prestacionales efectivas por parte de los poderes públicos. Vid. ANTONIO PORRAS NADALES, “Sobre el Estado social y los derechos sociales en la perspectiva contemporánea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 30-31, 2016, págs. 225-244.

11 Cfr. LUIS JIMENA QUESADA, “El derecho a la autonomía de las personas con discapacidad”, en ID. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Aranzadi, Pamplona, 2012, pág. 1409.

12 Precisamente en estos dos principios rectores se apoya el Tribunal Constitucional al legitimar la acción del Estado sobre la dependencia. El TC se ha referido al Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia como “un sistema público y universal de prestaciones económicas y de servicios para hacer efectivo el derecho subjetivo de todo ciudadano, basado en los artículos 49 y 50 CE” (STC 27/2017, de 16 de febrero, FJ.3.a). En el mismo sentido se pronuncia en las SSTC 33/2014, de 27 de febrero, FJ 4 y 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7.b).

13 Cfr. ROBERT ALEXEY, *Derechos sociales y ponderación*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, pág. 20.

14 Cfr. MANUEL TEROL BECERRA, “Treinta años de desarrollo constitucional y legislativo de los derechos sociales: derechos ciudadanos y principios rectores”, *Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pág. 56.

15 En este sentido, Escobar señala que “si un derecho cuenta con las dos garantías típicas de la Constitución normativa (vinculación del legislador y tutela judicial directa) es ya un derecho fundamental, con independencia del lugar de la Constitución donde se encuentre”, vid. GUILLERMO ESCOBAR ROCA, “Los derechos fundamentales sociales de prestación”, en ID. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Aranzadi, Pamplona, 2012, pág. 462. Revenga sostiene que “una cosa es tener cerrada la vía del amparo para la protección de ciertos derechos, y otra muy distinta extraer de tal exclusión un juicio global de carácter negativo sobre el alcance, la efectividad y hasta el estatuto constitucional de los mismos”, vid. MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ, “Los derechos sociales (instrumentos de garantía en la Constitución Española)”, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n° 21, 2009, pág. 103.

16 Desde esta visión, todos los derechos, en suma, comportarían el Estado un complejo de obligaciones negativas y positivas a fin de garantizar su ejercicio. Cfr. VÍCTOR ABRAMOVICH y CHARLES COURTIS., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2012; GERARDO PISARELLO, *Los derechos sociales y sus garantías*, Trotta, Madrid, 2007, págs. 111 y ss.)

17 Vid. STC 119/2001, de 24 de mayo.

derecho a la protección de la salud (artículo 43 CE) en conexión con el derecho a la vida (artículo 15 CE)¹⁸. Idéntica conexión podría darse en el caso de la situación de dependencia que sufren personas ancianas y personas con discapacidad con el derecho a la vida y a la integridad física y moral (artículo 15 CE), teniendo presente que la Constitución garantiza una vida digna (artículo 10.1 CE) y conectándolo también con el derecho a la igualdad y no discriminación por circunstancias personales (artículos 14 y 9.2 CE). Derechos que debemos interpretar a la luz de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los tratados internacionales, de conformidad con el artículo 10.2 CE. En este sentido, encontramos “el derecho a un nivel de vida adecuado” reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁹ y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁰, que además procura la “mejora continua de las condiciones de existencia”; el derecho de las personas ancianas “a llevar una vida independiente” en el Protocolo Adicional de la Carta Social Europea²¹ de 1988; el derecho de las personas con discapacidad “a vivir de forma independiente y ser incluidas en la sociedad” en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²², de 2006; y el derecho a la protección en el caso de la dependencia en la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2007* y más expresamente el derecho de las personas a “recibir los cuidados que exija su estado” en la Carta Social Europea²³.

Aunque lo deseable sería una nueva redacción y reordenación de los derechos reconocidos en nuestro texto constitucional -para adaptarse a la realidad de nuestro tiempo, evitar expresiones que pueden resultar denigrantes (“minusválidos”) o terminar con la sorprendente diferente posición que ocupan el derecho a la fundación (art. 34 CE) y el derecho a la salud (art. 43 CE), por ejemplo-, no parece que la reforma de la Constitución vaya a poder producirse en un futuro próximo. En un contexto ideal sería preferible la reubicación de los derechos sociales en la categoría de derechos fundamentales mediante la reforma de la Constitución, incorporando además entre ellos el derecho al cuidado como un “nuevo derecho social fundamental²⁴. Social por cuanto se refiere a la prestación de atender y facilitar el bienestar de las personas, y fundamental porque es esencial para una vida digna. En el momento actual y en tanto dicha reforma constitucional no se lleve a cabo, el reto habrá de situarse en la defensa de la eficacia y fundamentalidad del derecho social al cuidado a través de otros cauces.

En este sentido, gracias a la aprobación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia estamos ante un nuevo derecho social que, configurado como “derecho subjetivo de ciudadanía”, aunque no se encuentre constitucionalizado sí es exigible precisamente por ese desarrollo normativo y puede encontrar un grado adicional de garantía en conexión con los derechos

18 Vid. STC 160/2007, de 2 de julio.

19 El artículo 25.1 DUDH reconoce a toda persona “el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial...la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

20 El artículo 11.1 PIDESC proclama que los Estados partes reconocen “el derecho de toda persona a un a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, y a una mejora continua de las condiciones de existencia, y que han de tomar las medidas apropiadas para asegurar la efectividad de ese derecho”.

21 Dicho Protocolo establece, en la parte II, artículo 4, que las Partes se comprometen a permitir “a las personas ancianas escoger libremente su modo de vida y llevar una vida independiente en su entorno habitual durante todo el tiempo que lo deseen y que sea posible, mediante, entre otras acciones, la asistencia sanitaria y los servicios que su estado requiera, así como a garantizar a las personas ancianas que viven en instituciones, la asistencia apropiada dentro del respeto a su vida privada”.

22 El artículo 19 CDPD reconoce el derecho de éstas “a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad” y, en consecuencia, obliga a los Estados parte a tomar medidas para que “las personas con discapacidad tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros de apoyo de la comunidad, incluida la asistencia personal que sea necesaria para facilitar su inclusión en la comunidad y para evitar su aislamiento o separación de ésta”.

23 El artículo 13 CSE recoge el derecho de las personas sin recursos suficientes “el derecho a una asistencia social y médica adecuada y, en caso de enfermedad, a recibir los cuidados que exija su estado, para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar”.

24 Marrades aboga por introducir “un derecho al cuidado, que va más allá del derecho a la salud, y que es una proyección del derecho a la vida, del derecho a una vida digna y que podría incluir no sólo el derecho a ser cuidado/a sino también el derecho a cuidar, sin que ello menoscabe otras facetas de la personalidad humana”. Vid. ANA MARRADES PUIG, “Los nuevos derechos sociales: el derecho al cuidado como fundamento del pacto constitucional”, *Revista de Derecho Político*, n° 97, pág. 223.

fundamentales a la vida e integridad física y moral y a la igualdad y no discriminación²⁵. De este modo, la línea de separación entre derechos fundamentales y principios rectores se va haciendo cada vez más tenue, como señala CASCAJO, quien apuesta por no refugiarnos en una “lectura simplista del artículo 53.3 CE”²⁶ y, en su lugar, considerar el modo a través del cual los desarrollos normativos han ido moldeando el régimen jurídico de estos derechos²⁷.

No se nos oculta que la idea de un *continuum* de derechos plantea el problema de si el Estado se encuentra en condiciones de soportar la exigibilidad inmediata de todos ellos en la medida en que los recursos económicos no son ilimitados. Y mucho más en tiempos de crisis o recesión económica. Aunque, cuando se afirma que el condicionante económico de los derechos sociales impide su eficacia directa, se olvida, que su justiciabilidad y coste financiero son semejantes a los clásicos derechos fundamentales de libertad²⁸. Pero, además, quizás se esté identificando, de forma simplista, la obligación positiva que generan los derechos sociales con la idea de prestación y coste económico para el Estado. Y es que el Estado puede asegurar el derecho a través de otros medios, implicando a otros sujetos obligados: bien a través de normas facultativas o que concedan relevancia a una situación determinada (protección jurídica a la familia) atribuyéndole consecuencias jurídicas; bien a través de normas que restrinjan o limiten las facultades de otras personas o les impongan, incluso, obligaciones (excedencia por cuidado de familiares). Y, en fin, el Estado puede cumplir con su obligación prestando los servicios no sólo en régimen exclusivo, sino también a través de formas mixtas de cobertura (en colaboración con el Tercer Sector).

Quizás la clave está en fijar niveles esenciales de cumplimiento, dejando a los distintos sistemas que caracterizan al constitucionalismo multinivel la determinación de las políticas propias para alcanzar dichos estándares²⁹. Reconociendo, en todo caso, que la limitación de recursos económicos es un factor que condiciona el cumplimiento de tales obligaciones, los poderes públicos habrán de acreditar que han realizado todo el esfuerzo a su alcance para utilizar la totalidad de los recursos disponibles a fin de satisfacer esas obligaciones mínimas y, aplicando la “teoría de los derechos fundamentales sociales mínimos”, llegado el caso, “restringir el derecho, en el supuesto de no poder hacerlo más extensivo, a aquellas personas que, por sus circunstancias personales y sociales, se encuentren en situación de mayor necesidad de tercera persona y no puedan remediarla con sus propios recursos”³⁰.

Incluso desde las posiciones que sólo ven en los derechos sociales mandatos de optimización se afirma la obligación de progresividad -recogida en textos internacionales (artículo 2.1 PIDESC)- que implica que la satisfacción plena de los derechos sociales se logra de forma gradual, a través de medidas que supongan mejorar las condiciones de su ejercicio. Los poderes públicos han de dar pasos para avanzar progresivamente en su consecución, pero les está prohibido retroceder o empeorar la situación de estos derechos. Se habla así de una obligación de no regresividad que impide reducir los niveles de protección de los derechos sociales o derogarlos³¹. Pues bien, esta obligación de no regresividad puede ser precisamente uno de los elementos justiciables de los derechos sociales que permitan denunciar aquellas actuaciones de los poderes públicos que comporten una manifiesta reducción de los niveles de protección alcanzados en relación con

25 Vid. PEDRO TENORIO SÁNCHEZ, “El Tribunal Constitucional, la cláusula del estado social y los derechos sociales”, en MANUEL TEROL BECERRA, LUIS JIMENA QUESADA, (dir.), *Tratado sobre Protección de Derechos Sociales*, Valencia, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 135-141.

26 Interesante la alternativa interpretación del artículo 53.3 CE que ofrece ESCOBAR para sustentar la eficacia directa de los derechos sociales recogidos en el capítulo III de la Constitución. Vid. GUILLERMO ESCOBAR ROCA, “Presupuestos de teoría dogmática y constitucional”, en ID. (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Aranzadi, Pamplona, 2012, págs. 296 y ss.

27 Cfr. JOSÉ LUIS CASCAJO CASTRO, “Derechos sociales” en ID., et al. (coord.), *Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, págs. 25-26.

28 Cfr. LUIS JIMENA QUESADA, “El derecho a la autonomía de las personas con discapacidad”, op. cit., pág. 1408.

29 Cfr. JOSÉ LUIS CASCAJO CASTRO, “Los derechos sociales, hoy”, *Revista catalana de dret públic*, n° 38, 2009, pág. 34.

30 Cfr. JOSÉ MARÍA ALONSO SECO y CARMEN ALEMÁN BRACHO, “Las prestaciones de atención a la dependencia y su consideración como derechos sociales”, *Revista de Derecho Político*, n° 100, 2017, pág. 1018.

31 Cfr. ERNST-WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, *Escritos sobre derechos fundamentales*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden, 1993, pág. 78.

algunos derechos sociales. Y la Ley de Dependencia, con el establecimiento de este nuevo derecho subjetivo de ciudadanía constituye, sin duda, un paso decisivo, sin posibilidad de retorno, para que las políticas de atención a las personas dependientes se conviertan en derechos sociales, en derechos humanos sociales fundados en la igualdad y en la justicia³².

La Ley de Dependencia busca, al mismo tiempo, universalizar tal derecho de la ciudadanía, garantizando un nivel mínimo común de protección de todas las personas con independencia del lugar en el que residan, habilitado por el título competencial del artículo 149.1.1 CE que le permite establecer las condiciones básicas³³ que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos³⁴. Estamos, por tanto, ante una ley que opera en la práctica como una “ley marco”, tratando de forma directa, coordinada y específica la dependencia, que hasta entonces había sido objeto de atención parcial e inespecífica por la Seguridad Social y los servicios sociales de las Comunidades Autónomas. Con este propósito crea el Sistema Nacional de Atención a la Dependencia que habrá de responder a una acción coordinada y cooperativa entre todas las Administraciones implicadas: Estado, CC.AA. y Corporaciones Locales. Este nivel mínimo de protección, garantizado a cada uno de los beneficiarios del sistema, constituiría las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la autonomía de las personas en situación de dependencia. Condiciones que podrían verse mejoradas por las Comunidades Autónomas en dos niveles más: uno mediante acuerdo entre cada Comunidad Autónoma y el Estado (a través del correspondiente convenio) y otro adicional que puede establecer unilateralmente cada Comunidad Autónoma, a través de su correspondiente legislación y desarrollo reglamentario³⁵, en base a su competencia exclusiva en asistencia social³⁶.

III. EL CONTENIDO DEL DERECHO AL CUIDADO.

El contenido de este nuevo derecho subjetivo va a traducirse en dos tipos de prestaciones: prestaciones en especie, consistentes en el disfrute de un servicio, y prestaciones económicas, consistentes en una cantidad de dinero que se entrega directamente a la persona beneficiaria. Las prestaciones en especie contempladas en la ley son los denominados “servicios de promoción de la autonomía personal y de atención y cuidado”, entre los que se encuentran los programas de prevención y promoción de la autonomía, la teleasistencia, la ayuda a domicilio (para la realización de las actividades básicas de la vida diaria o para las necesidades domésticas o del hogar), los centros de día y de noche (que ofrecen una atención integral durante el periodo diurno o nocturno) y la atención residencial en centros públicos o concertados (que puede tener carácter permanente, cuando el centro residencial se convierta en la residencia habitual de la persona, o temporal)³⁷. Dichas prestaciones persiguen promover la autonomía de la persona en situación de dependencia (por ejemplo, la teleasistencia o ayuda a domicilio) pero, al mismo tiempo, se enfocan también como apoyo a las

112

32 Cfr. J. M. ALONSO SECO, y C. ALEMÁN BRACHO, “Las prestaciones de atención a la dependencia y su consideración como derechos sociales”, *op. cit.*, pág. 1019.

33 El TC sostiene la idoneidad del artículo 149.1.1 CE, como título competencial que sirve de fundamento para el reconocimiento de derechos subjetivos de atención a la situación de dependencia, estableciendo, asimismo, la relación de este último título competencial con los principios rectores directamente relacionados con el sistema de atención a la dependencia, como son los artículos 49 y 50 CE (STC 18/2016, de 4 de febrero, FJ 7). Monereo advierte, sin embargo, de las tensiones competenciales y problemas de coordinación a que dará lugar este título competencial (en lugar del artículo 149.1.17 CE) por su “debilidad” frente al del 148.1.20 CE, que confiere la competencia exclusiva de las CCAA en materia de asistencia social y servicios sociales. Cfr. J.L. MONEREO PÉREZ, “El Modelo de protección de la dependencia: el derecho subjetivo de ciudadanía social”, *op. cit.*, pág. 625.

34 De acuerdo con el artículo 5 LAAD, titulares de este derecho son los españoles que, teniendo acreditado el estado de dependencia (tras la correspondiente valoración), residan en España y lo hayan hecho durante cinco años, dos de los cuales sean inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

35 Cfr. J.L. MONEREO PÉREZ “El Modelo de protección de la dependencia: el derecho subjetivo de ciudadanía social”, *op. cit.*, pág. 624.

36 Artículos 7, 9, 10 y 32 LAAD.

37 Artículos 15.1 y 21 a 25 LAAD.

familias que asumen el cuidado principal de tales personas, facilitando su descanso o respiro y tomando en consideración la posible enfermedad u hospitalización de la persona cuidadora: tal es el caso de los centros de día o de noche o de la estancia temporal en residencias.

Las prestaciones económicas recogidas en la LAAD las recibe la persona en situación de dependencia y están condicionadas al fin para el que son concedidas. Se distinguen, a su vez, tres tipos: prestaciones vinculadas a un servicio, prestaciones para cuidados en el entorno familiar y de apoyo a cuidadores no profesionales y, por último, prestaciones económicas de asistencia personal³⁸. La prestación económica vinculada a un servicio se concederá de manera periódica en aquellos casos en los que no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y la persona beneficiaria tenga que acudir a un servicio privado para el que se destina tal ayuda. La prestación económica para cuidados en el entorno familiar está prevista para cuando el beneficiario esté siendo atendido en su entorno familiar, debiendo la persona cuidadora a la que se destinará tal cantidad económica, ajustarse a las normas sobre cotización a la Seguridad Social determinadas reglamentariamente. Finalmente, la prestación de asistencia personal tiene como finalidad permitir la contratación de una asistencia personal, durante un número de horas, para facilitar al beneficiario una vida más autónoma, tanto en el ejercicio de las actividades básicas de la vida diaria, como en el acceso a la educación y al trabajo.

Todas estas prestaciones son incompatibles entre sí: o bien se opta por una de las tres prestaciones económicas, o bien se opta por una de las distintas prestaciones de servicios. Únicamente el servicio de teleasistencia es compatible con cualquier prestación económica o con cualquier otro servicio (salvo el de atención residencial, por razones obvias)³⁹.

El reconocimiento del derecho a un tipo de prestación u otra se determina conforme a un complejo proceso que se inicia a instancia de la propia persona interesada (o de su representante) y que comienza con la valoración de la situación de dependencia por los órganos autonómicos encargados de ello. Esta valoración se realiza de acuerdo con el baremo que se acuerde en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y determinará el grado de dependencia: dependencia moderada (grado I), dependencia severa (grado II) y gran dependencia (grado III). A través de un procedimiento participativo en el que se consulta a la persona beneficiaria y, en su caso, a su familia, los servicios sociales autonómicos establecen un Programa Individual de Atención, que contempla las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado⁴⁰.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el sistema de atención a la dependencia configurado en la Ley ha optado abiertamente por las prestaciones asistenciales frente a las monetarias, estableciendo una clara preferencia por la prestación de servicios y considerando excepcionales las prestaciones económicas. Estas últimas actuarán de manera subsidiaria, sólo cuando no sea posible la atención mediante los servicios ofertados públicamente por el sistema. La opción por un modelo preferentemente asistencial podría desplegar efectos positivos, tanto desde una perspectiva de género como desde una perspectiva de la calidad de los cuidados. En efecto, al sustituir al cuidado familiar o informal, que recae mayoritariamente sobre las mujeres y que dificulta -cuando no impide- la inserción, promoción y reincorporación de las mujeres cuidadoras al mercado de trabajo se estaría promoviendo la igualdad de mujeres y hombres⁴¹. Pero, además, se estaría favoreciendo un cuidado profesional y especializado que no siempre pueden ofrecer las familias a sus allegados en situación de dependencia.

Diversos factores, sin embargo, han hecho que la excepcionalidad se convierta en la regla y la tendencia ha sido precisamente la contraria, como habían apuntado algunos autores⁴². De este modo, el criterio de la elección del beneficiario, que mayoritariamente prefiere permanecer en su domicilio y ser atendido por personas de su entorno familiar -pauta generalizada en nuestro contexto socio-cultural-, unida al mayor coste económico de los servicios públicos o concertados, así como a la complejidad de su puesta en

38 Artículos 17 a 19 LAAD.

39 Artículo 25 bis LAAD.

40 Artículos 26, 27, 28 y 29 LAAD.

funcionamiento, ha dado lugar a la generalización de las prestaciones para cuidados en el entorno familiar y de apoyo a cuidadores no profesionales.

Lamentablemente, la consecuencia ha sido la de pasar de una situación de informalidad en los cuidados a una especie de “subempleo”⁴³, por cuanto las personas cuidadoras son sujetos excluidos del ámbito laboral y de la generalidad de las garantías que las normas laborales establecen para la realización de la prestación de servicios. Estamos ante un “efecto perverso”⁴⁴ de la ley. Ciertamente, el legislador había asumido la dependencia y los problemas derivados de esta como un asunto social sobre el que los poderes públicos debían actuar. Y lo hacía reconociendo en la misma Exposición de Motivos que, hasta entonces, el cuidado de las personas dependientes había sido desempeñado por las familias y, sobre todo, por las mujeres, debiendo superarse este sistema con la inclusión de la perspectiva de género como uno de sus principios inspiradores⁴⁵. A pesar de ello, no se ha logrado sino consolidar esta situación de discriminación de las mujeres, que en lugar de salir del ámbito doméstico del cuidado o de la difícil compatibilización de su vida profesional con el cuidado de una persona dependiente⁴⁶, perpetúan ese rol con la solución legal de ser “compensadas” económicamente⁴⁷. Asimismo, a pesar de que la ley pone de manifiesto que el sistema tradicional de atención debe ser revisado si se quiere garantizar “una adecuada capacidad de prestación de cuidados a aquellas personas que los necesitan”, el cuidado que finalmente se ha consolidado con la Ley de Dependencia no ha sido un cuidado profesional, de calidad y especializado.

Ante la tozuda realidad de un cuidado informal feminizado⁴⁸ que, lejos de evolucionar hacia un reparto equitativo entre hombres y mujeres, corre el riesgo de perpetuarse con medidas aparentemente protectoras o de auxilio, hay quienes abogan por políticas públicas de apoyo a una tarea tan intensa como prolongada en el tiempo: ya sea flexibilizando el acceso a las prestaciones monetarias, ampliando las medidas de conciliación del trabajo y los cuidados informales mediante excedencias más amplias⁴⁹, o estableciendo un estatuto jurídico del cuidador informal que garantice sus necesidades y que “bien facilite la posibilidad de compatibilizar trabajo con cuidado, bien reconozca la labor del cuidador como asimilada a la del trabajo”⁵⁰. Ahora bien, una cosa es tratar de abordar esta desventajosa situación que incide negativamente sobre la calidad de vida de la población cuidadora afectada, tratando de paliar algunos de sus efectos, y

41 Cfr. J.L. MONEREO PÉREZ, “El Modelo de protección de la dependencia: el derecho subjetivo de ciudadanía social”, op. cit., pág. 619.

42 *Ibid.*, pág. 622. En el mismo sentido, GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO, “La protección social de la dependencia en España. Un modelo sui generis de desarrollo de los derechos sociales”, *Política y Sociedad*, n° 44, 2, 2007, pág. 74.

43 Cfr. CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE, “El régimen *cuasi-profesional* de cuidados de las personas dependientes en el entorno familiar: visualización de un trabajo con rostro de mujer”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, n° 297, 2009, pág. 39.

44 Cfr. BLANCA RODRÍGUEZ RUIZ, “Hacia un Estado postpatriarcal: Feminismo y ciudadanía”, op. cit., pág. 111.

45 El artículo 3 p) LAAD enuncia entre tales principios “la inclusión de la perspectiva de género, teniendo en cuenta las distintas necesidades de mujeres y hombres”.

46 El cuidado es una de las principales razones alegadas por las mujeres a la hora de optar por un empleo a tiempo parcial, lo que incide claramente en la brecha salarial y de pensiones. En España hay 278.100 personas con un empleo a tiempo parcial para poder atender a personas dependientes, una cifra de la que el 95 %, es decir 263.900, son mujeres, frente a tan solo 14.100 hombres, el 5 %. Vid. Submuestra de la última Encuesta de Población Activa del INE, de marzo de 2018 http://www.ine.es/prensa/epa_2017_s.pdf

47 La perpetuación de roles estereotipados o sexistas ha motivado que el Tribunal Constitucional haya declarado la inconstitucionalidad de medidas aparentemente protectoras o de acción positiva (STC 317/1994, de 28 de noviembre)

48 Numerosos estudios publicados así lo confirman y el Observatorio Estatal para la Dependencia viene denunciándolo en sus dictámenes anuales. Vid. El más reciente de 1 de marzo de 2019, número XIX en: <https://www.directoressociales.com/images/Dec2019/INFO%20GLOBAL%20XIX%20DICTAMEN%20V2-2.pdf>

49 Cfr. GREGORIO RODRÍGUEZ CABRERO, “La protección social de la dependencia en España. Un modelo *sui generis* de desarrollo de los derechos sociales”, op. cit., pág. 78.

50 S. González Ortega y M. Navas-Parejo Alonso, “La protección de las situaciones de dependencia personal y el papel del cuidador no profesional, informal o familiar”, en SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA, Y CARMEN CARRERO DOMÍNGUEZ, (coord.), *El estatuto jurídico del cuidador de las personas en situación de dependencia*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2009, págs. 17-42. Si bien advierten al mismo tiempo que a la hora de configurar tal estatuto jurídico habría que evitar incentivar la autoexclusión del mercado laboral de las mujeres, principales cuidadoras en el contexto actual.

otra considerarlo suficiente. El objetivo final debe ser lograr que la atención a las personas en situación de dependencia sea una responsabilidad equitativamente asumida por la sociedad entre hombres y mujeres, puesto que el cuidado no tiene género, y con la implicación de las instituciones públicas, puesto que no todas las personas cuentan siempre con una red familiar o social en la que apoyarse.

No ha de perderse de vista, en todo caso, la doble perspectiva desde la que el sistema de atención debe afrontar el cuidado de las personas en situación de dependencia: asegurando la atención integral, especializada, de calidad, de las personas dependientes; pero ofreciendo, también, el suficiente apoyo a las personas cuidadoras informales o familiares, que, a día de hoy, siguen siendo el principal medio a través del cual se atiende a la dependencia⁵¹.

IV. BALANCE Y DESAFÍOS EN MATERIA DE DEPENDENCIA.

Tras más de trece años de vigencia de la LAAD, puede decirse que ésta ha dotado de eficacia directa a un derecho social que no se encontraba expresamente reconocido en la Constitución, pero que sí encontraba fundamento en diversos preceptos constitucionales, como los artículos 14 y 9.2 CE (no discriminación e igualdad real y efectiva, 10.1 y 15 CE (derecho a una vida digna), 49 CE (personas con discapacidad) y 50 CE (tercera edad). Y lo hace reconociendo un nivel de protección mínimo común para todas las personas en situación de dependencia residentes en cualquier parte del territorio nacional, garantizando así la igualdad en el ejercicio de este derecho subjetivo de la ciudadanía, tal y como es reconocido. Entre sus aspectos positivos cabe añadir, además, que la LAAD ha contribuido a visibilizar la tarea de los cuidados que venía siendo desempeñada hasta ahora de manera mayoritaria por mujeres, sacando el tema del ámbito estrictamente doméstico y familiar y contribuyendo a su asunción como un asunto de responsabilidad no sólo individual sino también social en el que deben contribuir las distintas Administraciones Públicas.

No obstante, la Ley ha mostrado su mayor debilidad en lo concerniente a su financiación, que se ha visto claramente afectada con reformas que no han respetado el principio de no regresividad de las conquistas sociales y que han supuesto recortes importantes en las cuantías de las prestaciones económicas, reduciendo el nivel mínimo, suprimiendo las cotizaciones de las personas cuidadoras familiares, entre otros retrocesos⁵². Y dando lugar a que, como consecuencia de la insuficiente financiación, muchas personas con una situación de discapacidad valorada y reconocida no lleguen a recibir nunca la prestación a la que tienen derecho⁵³. Precisamente, en época de crisis económica y, consiguientemente, de mayores dificultades para los sectores más vulnerables de la sociedad, la garantía de los derechos sociales no puede debilitarse sino ser una de las prioridades del Estado social de Derecho. Y mucho más si se tiene en cuenta que encuentran su fundamento en la libertad fáctica y en la dignidad humana y su evidente conexión con el principio democrático. Como se ha dicho, los derechos sociales son el sustento vital para el ejercicio de los demás derechos⁵⁴. Una sociedad

115

51 A tal fin, la LAAD establece en su artículo 18.4 que el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia “promoverá acciones de apoyo a los cuidadores no profesionales que incorporarán programas de formación, información y medidas para atender los periodos de descanso”. Un análisis sobre la heterogeneidad de las medidas que las distintas Comunidades Autónomas han previsto en aplicación del artículo 18.4 LAAD puede verse en ESTHER CARRIZOSA PRIETO, “Las medidas autonómicas de promoción y protección de los cuidadores informales”, en SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA y CARMEN CARRERO DOMÍNGUEZ, (coord.), *El estatuto jurídico del cuidador de las personas en situación de dependencia*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2009, págs. 131-161. Ante tal heterogeneidad, Carrizosa considera necesario uniformar ciertas medidas de protección, al menos para los casos en que la persona cuidadora informal ha de compatibilizar esta prestación con la realización de una actividad profesional.

52 La mayor parte de estos recortes se llevaron a cabo por la reforma de la LAAD realizada por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, llevó a cabo la principal reforma de la LAAD con significativos recortes.

53 Durante 2018 fallecieron sin haber podido ejercer sus derechos derivados de la condición de persona en situación de dependencia 30.400 personas. Esto supone que diariamente fallecen más de 80 personas dependientes sin haber llegado a recibir prestaciones o servicios. *Vid.* XIX Dictamen del Observatorio Estatal para la Dependencia, de 1 de marzo de 2019, pág. 1.

54 Cfr. LUIGI FERRAJOLI, JUAN JOSÉ MORESO, y MANUEL ATIENZA, *La Teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2008, pág. 81.

que propugne la dignidad humana y busque alcanzar la igualdad y libertad real y efectiva de los individuos no puede desentenderse de las personas que precisan del auxilio de otros para realizar las actividades básicas de la vida diaria. La situación de especial vulnerabilidad y necesidad que supone la dependencia ha de ser, por tanto, un asunto social, de atención prioritaria por parte del Estado.

Aunque lo deseable sería que el derecho al cuidado de las personas en situación de dependencia se garantizase expresamente en la Constitución -en una futura, aunque previsiblemente lejana, reforma constitucional-; entre tanto, su positivación como derecho subjetivo de la ciudadanía en la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia ha permitido dotarlo de eficacia y justiciabilidad. Siquiera en desarrollo de los principios rectores contenidos en los artículos 49 y 50 CE, y con las limitadas garantías que parece dispensarle el artículo 53.3 CE, lo cierto es que la línea que separa los derechos sociales de los clásicos derechos fundamentales se hace cada vez más tenue y este derecho al cuidado puede encontrar un grado adicional de protección en conexión con los derechos fundamentales a la vida e integridad física y moral y a la igualdad y no discriminación.

Entre los logros de la LAAD se encuentra el de haber contribuido a que la tarea del cuidado deje de ser un asunto estrictamente doméstico o familiar, visibilizando una tarea que, hasta la fecha, ha venido siendo desempeñada de forma abrumadoramente mayoritaria por las mujeres, con el consiguiente coste para el desarrollo de su proyecto profesional y vital. En este sentido, asume la idea de que la dependencia es una responsabilidad que la sociedad debe afrontar equitativamente y en la que tienen que implicarse todas las Administraciones Públicas. Asegurando, además un mínimo nivel de garantías para todas las personas con independencia del lugar donde residan.

La apuesta por un modelo orientado a priorizar las prestaciones en especie, frente a la subsidiariedad de las prestaciones económicas, hacía pensar en resultados importantes desde la perspectiva de la calidad de la atención, de la creación de empleo en el sector de los cuidados o del impacto positivo de género, al sustituir al cuidado exclusivamente familiar o informal. Sin embargo, la realidad en estos más de trece años de vigencia de la Ley ha empañado el optimismo y las expectativas generadas. La excesiva remisión al desarrollo reglamentario y el escaso respeto al principio de no regresividad en los niveles de protección alcanzados por los derechos sociales, permitirían, bajo el pretexto de la crisis económica y las exigencias del déficit, recortes sustanciales que afectaron a las cuantías de las prestaciones y a los servicios prestados. De otro lado, la opción más extendida por los cuidados informales o familiares, convirtieron la excepcionalidad de las prestaciones económicas en la regla, con la consiguiente perpetuación del rol de cuidadoras de las mujeres, normalizándolo además como un subempleo feminizado.

El comprensible deseo de las personas en situación de dependencia de recibir la atención y los cuidados necesarios en su domicilio y su entorno familiar, tan arraigado además en nuestra sociedad y cultura, debe ser tenido en cuenta. No se trata desvincular por completo el cuidado de las personas dependientes del ámbito familiar, en el que además se encuentran implicadas responsabilidades morales y éticas. Sino de modificar la tendencia discriminatoria a que ese conjunto de responsabilidades éticas y familiares recaigan sobre las mujeres. Se hace necesario, por ello, incidir -desde la educación, por supuesto, pero también en otros ámbitos como el laboral-, en que el cuidado no tiene género y que debe ser asumido de forma equitativa. Y el Estado también tiene responsabilidad en el cuidado de las personas en situación de dependencia, para garantizar, de un lado, que reciban una atención suficiente y de calidad que promueva su autonomía, y de otro, que las personas del entorno familiar en quienes recae gran parte de su atención no pierdan tampoco unas mínimas condiciones de calidad de vida en el desempeño de esta responsabilidad.