



# Catálogo de servicios. Retos y previsiones de futuro en la atención profesional de las personas en situación de dependencia

**Manuela Durán Bernardino**

*Profesora ayudante doctora (acreditada contratada doctora)  
del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Granada*

## Extracto

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia se enfrenta en la actualidad a importantes dificultades que hacen peligrar su acción protectora, no viéndose reflejado el apoyo y compromiso de cambio en los presupuestos generales del Estado. Atendiendo a las diferentes reformas aprobadas en los últimos años en la materia y a su incidencia constatada tras varios años de aplicación, en el presente estudio se analiza el catálogo de prestaciones de servicios, no siendo el objetivo de este trabajo el de realizar un análisis pormenorizado de las diferentes prestaciones que conforman el catálogo de servicios, sino el de describir la situación actual e identificar los principales retos a los que se enfrentan las prestaciones de servicios en la actualidad y las previsiones de futuro para su atención. A tal fin, en primer lugar, se realiza un breve recorrido por el catálogo de servicios del sistema de dependencia. En segundo lugar, se centra la atención en las diferentes medidas adoptadas en los últimos años con incidencia en las prestaciones de servicios, concediendo especial interés a la finalidad principal que se pretende alcanzar con cada una de ellas. Y en tercer y último lugar, se analizan los resultados obtenidos una vez transcurridos 5 años desde la introducción de las reformas, lo que permitirá constatar los principales retos a los que se enfrenta el sistema en su acción protectora.

**Palabras clave:** prestaciones; servicios; dependencia; acción protectora.

Fecha de entrada: 24-02-2019 / Fecha de aceptación: 17-03-2019

**Cómo citar:** Durán Bernardino, M. (2019). Catálogo de servicios. Retos y previsiones de futuro en la atención profesional de las personas en situación de dependencia. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 436, 49-69.



# Catalog of services. Challenges and future prospects in the professional care of people in dependence situation

Manuela Durán Bernardino

## Abstract

The System for Autonomy and Attention to Dependency currently faces significant difficulties that jeopardize its protective action, and the support and commitment to change the general budgets of the State is not reflected. In response to the different reforms approved in recent years in the subject and its incidence observed after several years of application, this study analyzes the catalogue of services, not being the objective of this work to perform a detailed analysis of the different features that make up the catalog of services, but the one to describe the current situation and identify the main challenges faced by the provision of services at present and the future forecasts for their attention. To this end, first of all, a brief tour of the service catalog of the dependency system. Secondly, the focus will be on the different measures adopted in recent years with an impact on service provision, paying particular attention to the main purpose that is to be achieved with each one of them. And in third and last place, the results obtained are analyzed once 5 years have elapsed since the introduction of the reforms, which will allow to verify the main challenges that the system faces in its protective action.

**Keywords:** benefits; services; dependence; protective action.

**Citation:** Durán Bernardino, M. (2019). Catalog of services. Challenges and future prospects in the professional care of people in dependence situation. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 436, xx-xx.





## Sumario

1. Introducción
  2. Breve recorrido por el catálogo de servicios
  3. Medidas adoptadas en los últimos años con incidencia en las prestaciones de servicios
    - 3.1. Se establece un nuevo criterio de asignación del nivel mínimo de protección
    - 3.2. Se desincentiva la concesión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar
    - 3.3. Cambia el contenido del servicio de ayuda a domicilio
    - 3.4. Se fija un contenido común, mínimo e insuficiente de intensidad
    - 3.5. Reglas de incompatibilidad prestacional
  4. Situación actual y retos futuros del sistema en su acción protectora
    - 4.1. Reconocimiento de prestaciones de servicios
    - 4.2. Personas dependientes atendidas por el sistema
    - 4.3. Reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar
  5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

## 1. Introducción

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia<sup>1</sup>, para dar cumplimiento a los principios y objetivos que la inspiran, prevé un conjunto de prestaciones en favor de sus posibles beneficiarios, no solo integrado por prestaciones de servicios, sino también por prestaciones económicas, aunque no les otorga el mismo valor, al reconocerle un claro carácter prioritario a las prestaciones de servicios frente a las prestaciones económicas, y no por casualidad, sino por las innumerables ventajas que suponen:

- Mayor eficiencia y calidad en la atención, ya que esta se realiza por profesionales especializados, permitiendo un mayor control sobre las mismas y, a su vez, evaluaciones periódicas sobre la situación de la persona dependiente.
- Evita posibles abusos a los que podría conllevar la concesión de prestaciones económicas, como dirigir la cuantía a fines distintos para los cuales fue concedida: generación de empleo y actividad económica. La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, además de dar respuesta a una urgente necesidad social, supone una gran oportunidad para crear actividad económica sostenible y generar empleo, pues la atención a la dependencia se concreta, principalmente, en actividades de cuidados personales, que son muy intensivas en trabajo. Sin embargo, por todos es sabido que este potencial no está siendo plenamente aprovechado, debido, entre otros factores, a la irrupción de la crisis económica y a las políticas de ajuste.
- Promoción social, personal y profesional de las personas que durante muchos años han venido asumiendo la carga principal en la atención a las personas en situación de dependencia, permitiendo su incorporación al mercado de trabajo (principalmente mujeres). En este sentido, el Comité Económico Social Europeo ha llamado la atención recientemente sobre este particular, pidiendo a la Comisión Europea que investigue la situación de los cuidadores domésticos internos, con el objeto de que reciban un trato similar al de los otros trabajadores asistenciales (limitación del tiempo de trabajo, derecho a una remuneración adecuada,

---

<sup>1</sup> BOE núm. 299 de 15 de diciembre de 2006.

a la protección de la salud y la seguridad, la cobertura social y el derecho a la libertad de asociación y la negociación colectiva).

- Y lo más importante, la intención de configurar un sistema para la protección de personas que se encuentran en una situación de dependencia material, no económica, y por este motivo precisan servicios aptos para atender las necesidades que su situación de dependencia exija.

Sin embargo, este modelo, así configurado, tropieza en la práctica con tres dificultades: una red de servicios profesionales muy desigual territorialmente y deficitaria; una arraigada tradición al modelo de cuidados en el entorno familiar (si atendemos a la elección libre y voluntaria en la mayoría de los casos a favor del mantenimiento del cuidado en su entorno y por un cuidador familiar); y unas tasas de dependencia que superan las previsiones iniciales.

A consecuencia de ello, durante los 7 primeros años de aplicación de la ley (2007-2013), las prestaciones excepcionales (económicas) han superado a las prestaciones «prioritarias» (servicios). Como se puede observar más adelante, del 100 % de prestaciones reconocidas a los beneficiarios, a fecha de 31 de diciembre de 2013, el 51 % correspondían a prestaciones económicas, mientras que el 49,02 % correspondían a prestaciones de servicios. Lo llamativo no son las cifras, cuya diferencia es prácticamente inapreciable, sino que mientras a las prestaciones de servicios la ley les reconoce un carácter prioritario, son las prestaciones económicas las que en el transcurso de los primeros 7 años de implantación del sistema de dependencia se reconocieron en mayor proporción, quedando los servicios profesionales en un segundo plano y para supuestos de mayor gravedad.

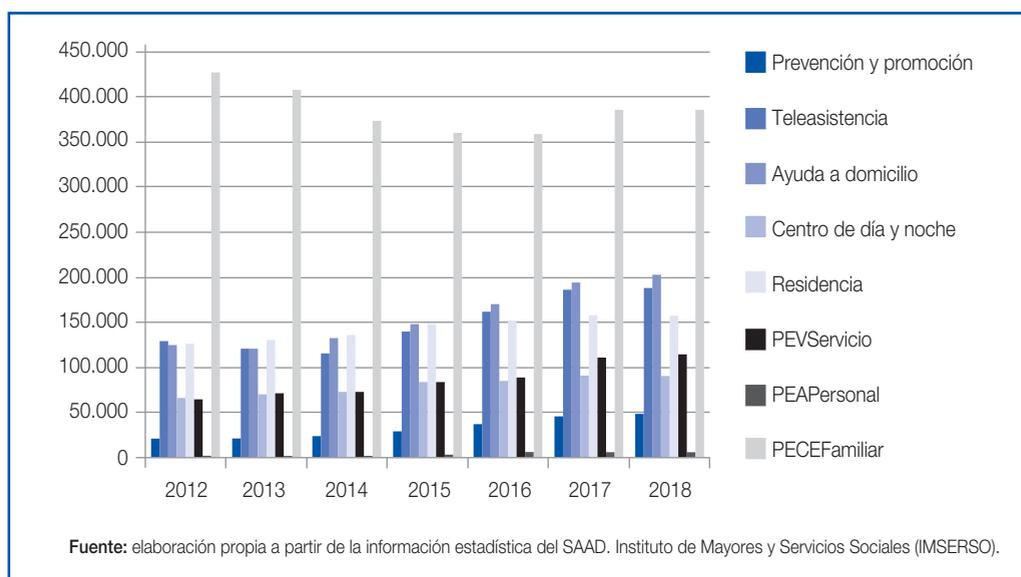
Con el objetivo de invertir esta realidad y ahorrar en el gasto público ante la grave crisis económica, en el año 2012 se aprobaron diferentes disposiciones de enorme interés y trascendencia para el estudio técnico-jurídico de la dependencia y para la comprensión del cambio de dirección que se pretende adoptar en la configuración de la acción protectora del sistema. Concretamente, el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad –declarado conforme a la constitución por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/2016, de 4 de febrero–, junto al 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 (SAAD), tiene una incidencia directa en la acción protectora de las prestaciones que el sistema de dependencia ofrece, y especialmente en el conjunto de prestaciones de servicios, ya que con el objeto de fortalecer el carácter prioritario de las prestaciones de servicios introduce un conjunto de medidas de notoria relevancia y trascendencia práctica.

Atendiendo a esta realidad, la finalidad básica que se pretende alcanzar con este estudio es la exposición, manifestación y análisis de las oscilaciones y variaciones que ha sufrido la acción protectora de las prestaciones de servicios del sistema de dependencia tras la aprobación de la reforma expuesta y una vez finalizado el periodo de implantación de la ley.

## 2. Breve recorrido por el catálogo de servicios

Si se realiza un recorrido por el catálogo de servicios, integrado por el servicio de prevención de las situaciones de dependencia, los servicios de promoción de la autonomía personal, el servicio de teleasistencia, la ayuda a domicilio, los centros de día y de noche y el servicio de residencia, se comprueba que no todos los servicios han tenido el mismo peso en el sistema ni la misma trayectoria.

Gráfico 1. Evolución anual del número de prestaciones reconocidas



Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia, desde su configuración inicial, tienen por objeto «evitar el agravamiento del grado de dependencia», por lo que la acción preventiva comprende todos los grados de dependencia y con el mismo grado de acierto se integra en el resto de servicios y prestaciones del sistema de dependencia, siendo compatible con todos ellos.

Pese a ello, ha sido el servicio menos utilizado durante los 10 primeros años de andadura del sistema, junto al servicio de promoción de la autonomía personal, teniendo un desarrollo marginal respecto al conjunto de prestaciones técnicas. No obstante, a partir de mediados de 2015, con la plena implantación del grado I, ha cobrado una mayor importancia y representatividad, al ser las personas con este grado de dependencia las principales beneficiarias de las prestaciones preventivas. Concretamente, a fecha de 30 de abril de 2018, representa el 4,05 % del total de prestaciones concedidas.

El servicio de promoción de la autonomía personal tiene como finalidad mejorar la calidad de vida tanto de la persona en situación de dependencia como de sus cuidadores (art. 6.1 RD 1051/2013, de 27 de diciembre). Respecto a la intensidad de estos servicios, el Real Decreto 1051/2013 establece que «debe adecuarse a las necesidades personales de promoción de la autonomía, a la infraestructura de los recursos existentes y a las normas que se establezcan por la correspondiente comunidad autónoma o Administración que tenga la competencia». En su anexo I determina la intensidad en cada uno de los grados de dependencia tras la reforma introducida por el Real Decreto 291/2015. En cuanto a la cobertura y utilización de este servicio, nos remitimos a lo expuesto respecto al servicio de prevención, ya que los datos estadísticos proporcionados por el IMSERSO hacen una valoración conjunta de dichos servicios.

El servicio de teleasistencia tiene por finalidad facilitar asistencia inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad<sup>2</sup>, además de contribuir a alcanzar uno de los objetivos más importantes, reiterado en el texto de la ley, como es el de favorecer, en la medida de lo posible, que la persona en situación de dependencia pueda permanecer en su entorno habitual (García, 2009).

Este es uno de los motivos por los que el servicio de teleasistencia representa en la actualidad casi el 16 % del total de prestaciones concedidas, siendo uno de los servicios más reconocidos.

Cabe destacar, respecto a su contenido, la publicación del Acuerdo del Consejo Territorial sobre determinación del contenido del servicio de teleasistencia básica y avanzada, por Resolución de 15 de enero de 2018. Entre los contenidos más llamativos destaca que, para las personas que tengan reconocido un grado de dependencia II o III, la prestación del servicio de teleasistencia ha de ser complementaria al resto de las prestaciones, de forma que no podrá asignarse como prestación única en estos grados.

Con independencia de ello, las comunidades autónomas podrán establecer condiciones más ventajosas para las personas beneficiarias, en su ámbito territorial y con cargo a su nivel adicional de protección (Molina, 2017, p. 440).

El servicio de ayuda a domicilio comprende, desde su diseño inicial, una doble modalidad de actuación: la atención personal en la realización de las actividades de la vida diaria y la cobertura de las necesidades domésticas<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Como bien se advierte en la evaluación anual correspondiente al ejercicio de 2012 de los resultados de aplicación de la Ley 39/2006, casi el 80 % del conjunto de las prestaciones y servicios es para el apoyo de la persona dependiente y su familia, para que permanezcan en su entorno social y domiciliario. Sin embargo, tan solo el 20 % es para la atención en centros residenciales respecto al total de prestaciones para la atención de la dependencia.

<sup>3</sup> Con anterioridad, la finalidad de este servicio se regulaba, en los mismos términos, en el artículo 8.1 del Real Decreto 727/2007, tras su modificación por el Real Decreto 175/2011.

Con los años se ha demostrado que la intensidad protectora del servicio de ayuda a domicilio es claramente insuficiente para atender la demanda de las personas en situación de dependencia (Informe, 2011, pp. 51-57).

No ocurre lo mismo en otros países europeos, donde se revaloriza para fomentar su utilización, aumentando la intensidad de atención y disminuyendo el copago (Francia). Lo mismo ocurre en Suecia, donde las personas mayores tratan de hacer una vida independiente de sus hijos, lo que ha provocado el auge de los servicios de ayuda a domicilio, al mismo tiempo que se reducen gastos y se facilita que las personas de mayor edad puedan llevar una vida independiente durante más tiempo. Sin embargo, pese a sus carencias, es el servicio más utilizado en la actualidad. Además, es el que ha experimentado una mayor evolución, pasando de 121.665 (12,85 %) a 205.117 (17,02 %) en abril de 2018. La causa de ello puede residir en la incorporación de los dependientes moderados al sistema, ya que, como se sabe, el servicio de ayuda a domicilio se reconoce principalmente en los grados de dependencia más bajos. Ello es así, en parte, porque las personas con grados elevados de dependencia suelen ser beneficiarias de los servicios residenciales, que no resultan compatibles con la ayuda a domicilio (Informe, 2011, p. 416). Sin embargo, pese a esta evolución, aún estamos lejos de alcanzar el desarrollo que los servicios de ayuda a domicilio han experimentado a nivel europeo.

Por su parte, el servicio de centro de día y de noche ofrece una atención integral durante el periodo diurno o nocturno a las personas en situación de dependencia, con una doble finalidad: por un lado, mejorar o mantener el mejor nivel posible de autonomía personal en las personas en situación de dependencia y, por otro, apoyar a sus familias o cuidadores proporcionándoles tiempo libre y descanso.

Ahora bien, para que esta prestación pueda concederse deben existir centros cercanos al domicilio de cada dependiente, tanto si se trata de núcleo urbano como rural, respetándose así el principio de proximidad del servicio al usuario y la permanencia de este en su entorno habitual, sin embargo, no siempre es así, al existir una importante carencia de centros, especialmente en las zonas rurales (Cavas, 2006, p. 211; Montoya, 2007, p. 145; Sempere y Cavas, 2007, p. 128).

El coste de las estructuras y recursos del servicio de centro de día y de noche dificulta sumamente su implantación, lo que queda constatado en su representatividad, que no llega al 8 % respecto al total de prestaciones concedidas.

Por último, el servicio de atención residencial tiene por finalidad ofrecer una atención integral y continuada, de carácter personal, social y sanitario a aquellas personas que no puedan desarrollar su vida de forma independiente<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Se configura así como un recurso subsidiario al resto de servicios que sí garantizan la permanencia de la persona dependiente en su domicilio habitual. Así se refleja en el Libro Blanco bajo el lema de «Envejecer y vivir en casa», que se propugna desde diferentes instancias nacionales e internacionales.

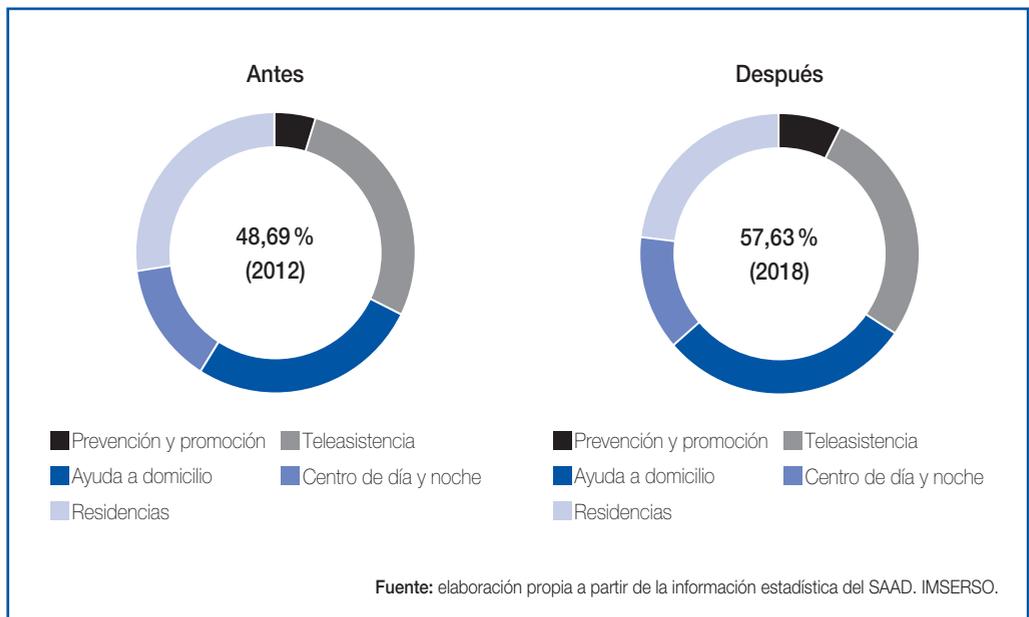
Da prueba de la extensión de este servicio su presencia generalizada en las diecisiete comunidades autónomas, representando además el 13 % de las prestaciones y con una evolución muy positiva.

Sin embargo, continúan siendo los más deficitarios del sistema y las diferencias interterritoriales son muy importantes (número de plazas ofertadas, coste de las plazas públicas, copago de los usuarios, calidad del servicio ofertado, etc.), por lo que se insta al desarrollo y verdadero impulso de las redes públicas de servicios por razones de eficacia, calidad y por sus efectos favorables en la generación de empleo (Moreno, 2008, p. 733).

### 3. Medidas adoptadas en los últimos años con incidencia en las prestaciones de servicios

En el siguiente gráfico se muestra claramente la incidencia que han tenido las diferentes medidas adoptadas en los últimos años en las prestaciones de servicios, pudiéndose apreciar un antes y un después en su reconocimiento y cobertura (teniendo las prestaciones de servicios una representatividad del 48 % en 2012 y en abril de 2018, de casi un 58 %), variando igualmente el nivel de cobertura de cada uno de los servicios que integran el catálogo.

Gráfico 2. Evolución de las prestaciones de servicios



Las principales medidas que han provocado este cambio se analizan a continuación.

### 3.1. Se establece un nuevo criterio de asignación del nivel mínimo de protección

El nivel mínimo de protección ya no solo se efectúa conforme al número de beneficiarios y la cuantía por grado de dependencia reconocida para cada uno de ellos, sino que se ponderará positivamente la prestación de servicios respecto a la prestación económica por cuidados en el entorno familiar<sup>5</sup> (propuesta de mejora 15.<sup>a</sup> recogida en el RDL y aprobada por el RD 1050/2013, de 27 de diciembre).

Este cambio en el criterio de asignación del nivel mínimo de protección tiene por finalidad compensar el mayor esfuerzo realizado por aquellas comunidades autónomas que conceden prestaciones de servicios, ya que son mucho más costosas, al mismo tiempo que se incentiva su reconocimiento. Sin embargo, este nuevo intento por fomentar la concesión de prestaciones de servicios no va acompañado de un fuerte compromiso financiero por parte de las Administraciones públicas, fundamentales para reforzar y hacer posible este cometido (creación de infraestructuras, accesibilidad a los servicios, contratación de personal especializado, etc.).

Y además, en términos de financiación, lo más coherente sería garantizar que la Administración General del Estado (AGE) aporta una cantidad en función de la prestación entregada y del coste que supone la misma, al mismo tiempo que a la persona en situación de dependencia se le debería reconocer la prestación que más se adapte a su situación y a sus necesidades, con independencia de que tenga naturaleza económica o de servicio.

### 3.2. Se desincentiva la concesión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar

Con el objeto de desincentivar la preferencia de las personas en situación de dependiente por la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (la más solicitada y la más concedida) y restringir su concesión, se adopta un conjunto de medidas como el endurecimiento de los requisitos para su reconocimiento, la reducción de su importe (15 %), la exclusión del cuidador del sistema de Seguridad Social, suspensión de su reconocimiento hasta un plazo máximo de 2 años.

---

<sup>5</sup> Es así como se establece en el Acuerdo de 10 de julio de 2012, del Consejo Territorial, para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad).

Pese a ello, lo cierto es que la insuficiencia de recursos para avanzar de forma significativa hacia el modelo de servicios profesionales, hace necesario proteger esta forma de cuidados que, al tiempo que permite la permanencia de la persona dependiente en su entorno, sirve de elemento de contención del gasto del sistema de dependencia, por su bajo coste.

### 3.3. Cambia el contenido del servicio de ayuda a domicilio

Como se sabe, el servicio de ayuda a domicilio comprende tanto los servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas y del hogar, como aquellos relacionados con la atención personal. Sin embargo, con los años se ha demostrado que no se le ha concedido el mismo peso, predominando la atención del hogar. Tras entenderse que los cuidados personales constituyen la verdadera esencia de la protección de las personas en situación de dependencia, se ha ido incrementando el peso de la atención personal (IMSERSO, 2005, p. 447). Con la aprobación del Real Decreto-Ley 20/2012, se avanza en esta línea, de forma que «los servicios relacionados con la atención de las necesidades domésticas o del hogar solo podrán prestarse conjuntamente con los servicios relativos a la atención personal», en la línea de otros países europeos como Reino Unido, donde es conocido como «servicio de ayuda a la vida».

Con la introducción de esta rígida medida no se contempla la diversidad de situaciones que encierra la atención del cuidado de las personas dependientes, que puede precisar servicios domésticos sin requerir los de atención personal (Molero, 2017, p. 82). Ahora bien, como ha declarado recientemente el Tribunal Constitucional, «la decisión estatal no excluye que las comunidades autónomas puedan establecer servicios adicionales, ni que puedan excepcionalmente decidir que se presten de forma separada» (Durán, 2016).

### 3.4. Se fija un contenido común, mínimo e insuficiente de intensidad

Pese a la constatada insuficiencia de la intensidad de los servicios del catálogo, con la aprobación del Real Decreto-Ley 20/2012, lejos de aumentarse, disminuye, fijándose un máximo de 70 horas para el grado III, de 45 horas para el grado II y de 20 horas para el grado I, con independencia de la prestación de que se trate.

Con la entrada en vigor del Real Decreto 1051/2013, por el que se regulan las prestaciones del SAAD, no se resuelve ninguna de las carencias y deficiencias detectadas, en cambio sí se determina la intensidad para cada uno de los servicios, atendiendo a las peculiaridades que presentan.

Tabla 1. Intensidad protectora

Grados	Promoción de la autonomía personal	Ayuda a domicilio	Centro de día
Grado III	8 horas para el servicio general de atención y el servicio de promoción, mantenimiento y recuperación. 6 horas para el servicio de atención temprana.	Entre 46 y 76	
Grado II	12 horas para el servicio general de atención y el servicio de promoción, mantenimiento y recuperación. 6 horas para el servicio de atención temprana.	Entre 21 y 41	
Grado I	12 horas para el servicio general de atención. 6 horas para el servicio de atención temprana. 15 horas para el servicio de promoción, mantenimiento y recuperación.	Máximo 20	15

Fuente: elaboración propia a partir de la normativa aprobada (RD 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del SAAD, y RD 291/2015, de 17 de abril, por el que se modifica).

Estos datos muestran una reducción sustancial de las horas de atención en todos los tramos, agudizándose la clara insuficiencia de los servicios para atender la demanda de las personas en situación de dependencia, por lo que no se consigue dar respuesta a las necesidades actuales de los usuarios y siguen sin ajustarse a los criterios de calidad exigidos, lo que nos aleja de otros países europeos, como Alemania, donde el control de la calidad en la prestación de servicios es la clave para proteger al dependiente.

En cualquier caso, el número de horas establecido en el desarrollo reglamentario de la Ley de dependencia debe entenderse como un mínimo básico, común a todas las comunidades autónomas que han de respetarlo, en contraposición a lo que ha sucedido hasta el momento.

### 3.5. Reglas de incompatibilidad prestacional

Con la reforma se endurecen las reglas de compatibilidad entre prestaciones al mismo tiempo que se reduce la acción protectora del sistema de dependencia.

La Ley de dependencia atribuye al Consejo Territorial, en su artículo 10.3, la función de determinar la compatibilidad o incompatibilidad entre las distintas prestaciones del SAAD, para su posterior aprobación por el Gobierno mediante real decreto.

En cumplimiento de dicho mandato fue aprobado el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de las prestaciones de servicios y la cuantía de las prestaciones económicas, que regulaba en su artículo 11 el régimen de incompatibilidades entre los servicios del catálogo. En el mismo, tan solo se contemplaba la incompatibilidad del servicio de atención residencial permanente con el servicio de teleasistencia, con el servicio de ayuda a domicilio y con el servicio de centro de noche; para los demás servicios se remitía a la normativa autonómica, por lo que el mínimo de unidad del sistema que la Ley de dependencia pretendió establecer quedaba en realidad en unos niveles tan básicos que resultaban prácticamente ineficaces, originando relevantes situaciones de desigualdad (Navas-Parejo, 2013, pp. 331-333).

Algo de precisión añade, en primer lugar, el ya mencionado Real Decreto-Ley 20/2012, al introducir una sección 4.<sup>a</sup> en el capítulo II del título I de la Ley de dependencia, denominada «Incompatibilidad de las prestaciones», integrada por un único precepto, el artículo 25 bis. Y, en segundo lugar, el Real Decreto 1051/2013, que en su capítulo III regula el «Régimen de incompatibilidades de las prestaciones», de forma muy contundente:

- Las prestaciones económicas serán incompatibles entre sí.
- Las prestaciones económicas serán incompatibles con todos los servicios del catálogo, salvo con los servicios de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal y teleasistencia (arts. 25 bis.1 Ley de dependencia y 16.1 RD 1051/2013) (González, 2013, pp. 19-20).
- Los servicios serán incompatibles entre sí, con la excepción del servicio de teleasistencia, que será compatible con el servicio de prevención de las situaciones de dependencia, de promoción de la autonomía personal, de ayuda a domicilio y de centro de día y de noche (arts. 25 bis.2 Ley de dependencia y 16.2 RD 1051/2013).

Como se observa, con la introducción de estas reformas se restringe claramente la compatibilidad respecto a la anterior regulación. No obstante, primero en el nuevo artículo 25 bis de la Ley de dependencia –introducido por el RDL 20/2012– y después en el artículo 16.3 del Real Decreto 1051/2013, se introducen algunas matizaciones que permiten flexibilizar el régimen de incompatibilidades descrito.

El artículo 25 bis de la Ley de dependencia establece que, con independencia de las incompatibilidades enunciadas:

[...] las Administraciones públicas competentes podrán establecer la compatibilidad entre prestaciones para apoyo, cuidados y atención que faciliten la permanencia en el domicilio a la persona en situación de dependencia, de tal forma que la suma de estas prestaciones no sea superior, en su conjunto, a las intensidades máximas reconocidas a su grado de dependencia. A los efectos de la asignación del nivel mínimo establecido en el artículo 9, estas prestaciones tendrán la consideración de una única prestación.

En la misma línea, pero con mayor claridad y precisión, el artículo 16.3 del Real Decreto 1051/2013 ofrece la posibilidad a las Administraciones públicas competentes de establecer la compatibilidad entre los servicios de ayuda a domicilio, centro de día y de noche, prestación de cuidados en el entorno familiar y asistencia personal. E incluso va más allá al permitir que las comunidades autónomas puedan establecer un régimen propio de compatibilidades con cargo al nivel adicional de protección (art. 16.4 RD 1051/2013).

Ahora bien, dicha posibilidad se verá fuertemente limitada por lo establecido en el apartado 5 del precitado artículo, pues a los efectos de la asignación del nivel mínimo a cargo exclusivo de la AGE (art. 9 Ley de dependencia), el establecimiento de compatibilidades entre prestaciones tendrá la consideración de una única prestación. Esto hará que las comunidades autónomas hagan uso de la compatibilidad permitida, ajustándose mejor a las necesidades de los usuarios, pero sin superar la intensidad máxima correspondiente al grado de dependencia reconocido, al menos hasta que las comunidades autónomas dispongan de recursos económicos para poder asumir en exclusiva (nivel adicional de protección) el coste de un incremento en la acción protectora del sistema, ya que, tras disminuir un 13 % la aportación estatal para la financiación del nivel mínimo de protección, la aportación autonómica llega a un 62 %, debiendo igualarse según la Ley de dependencia en un 50 % (Dictamen, 2016, pp. 10 y 29).

Haciendo uso de dichas matizaciones, algunas comunidades autónomas ya han procedido a flexibilizar las rígidas reglas de incompatibilidad de las prestaciones y servicio del SAAD introducidas por las referenciadas reformas<sup>6</sup>.

## 4. Situación actual y retos futuros del sistema en su acción protectora

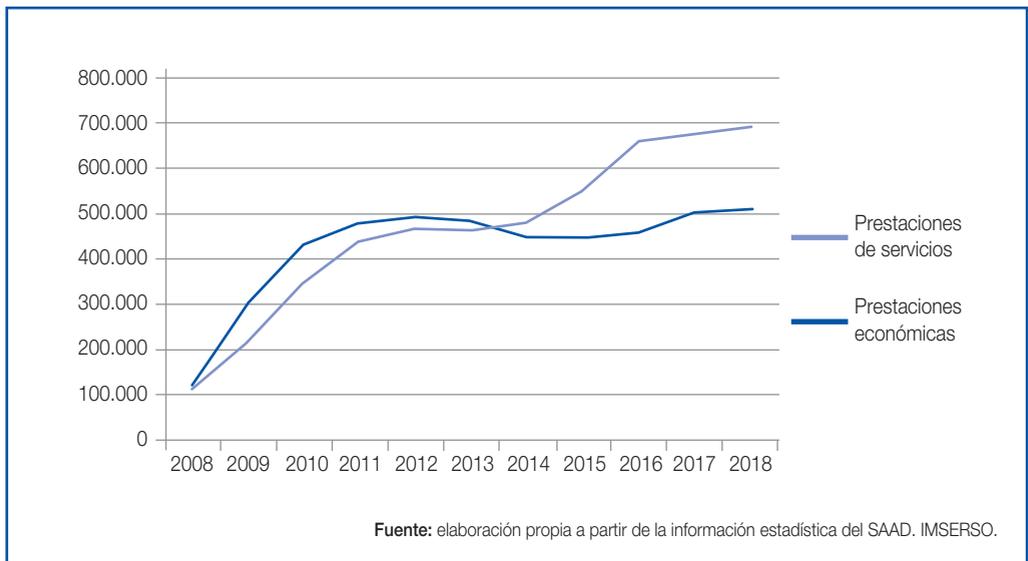
Tras más de 5 años desde la introducción de las medidas expuestas, se puede comprobar a través de los datos estadísticos proporcionados mensualmente por el IMSERSO el impacto real que han tenido las medidas emprendidas en el mes de julio de 2012 en las prestaciones reconocidas a los beneficiarios del sistema.

<sup>6</sup> Por ejemplo, Extremadura, capítulo IV de la Orden de 30 de noviembre de 2012, por la que se establece el catálogo de servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la intensidad de los servicios y el régimen de compatibilidades, aplicables en la comunidad autónoma de Extremadura (DOE núm. 235 de 5 de diciembre de 2012), donde se establece la compatibilidad entre la prestación económica para cuidado en el entorno familiar con el servicio residencial; entre el servicio de prevención y promoción de la autonomía personal y el resto de prestaciones y servicios a excepción del servicio residencial y centro de día; el servicio de ayuda a domicilio es compatible con el resto de servicios del catálogo excepto el residencial; el servicio de centro de día es compatible con la teleasistencia, ayuda a domicilio y el servicio de prevención y promoción; y se permite igualmente la compatibilidad entre el servicio residencial y el servicio de prevención y promoción de la autonomía personal.

## 4.1. Reconocimiento de prestaciones de servicios

Al ponderarse positivamente la concesión de prestaciones de servicios a efectos de reparto del nivel mínimo de protección, las comunidades autónomas se han esforzado por mantener o incrementar las atenciones en servicios y no incrementar o disminuir la prestación económica por cuidado en el entorno familiar a fin de no ser penalizadas en la financiación que el Estado les aporta.

Gráfico 3. Comparativa prestaciones de servicios-prestaciones económicas reconocidas



A consecuencia de ello, como se observa en el gráfico 3, se ha producido un notorio descenso en el reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar que se ha visto compensado con un incremento en las prestaciones de servicios. Concretamente, los efectos de la reforma empiezan a apreciarse en el año 2014, cuando por primera vez las prestaciones de servicios superan en número a las económicas (480.116 frente a 449.867). En los datos proporcionados por el Gobierno la diferencia es mayor, ya que de forma forzada incluye en el total de prestaciones por servicios las prestaciones mediante servicios a través de la prestación económica vinculada al servicio y la prestación económica de asistencia personal<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> A raíz del Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD para evaluación y mejora de dicho sistema, de 10 de julio de 2012, el Real Decreto 1051/2013 limita a una sola la prestación económica, concretamente a la

## 4.2. Personas dependientes atendidas por el sistema

Las medidas adoptadas tienen una incidencia directa en el número de beneficiarios del sistema y en el total de prestaciones reconocidas que disminuyen a consecuencia del elevado coste que supone este tipo de atención.

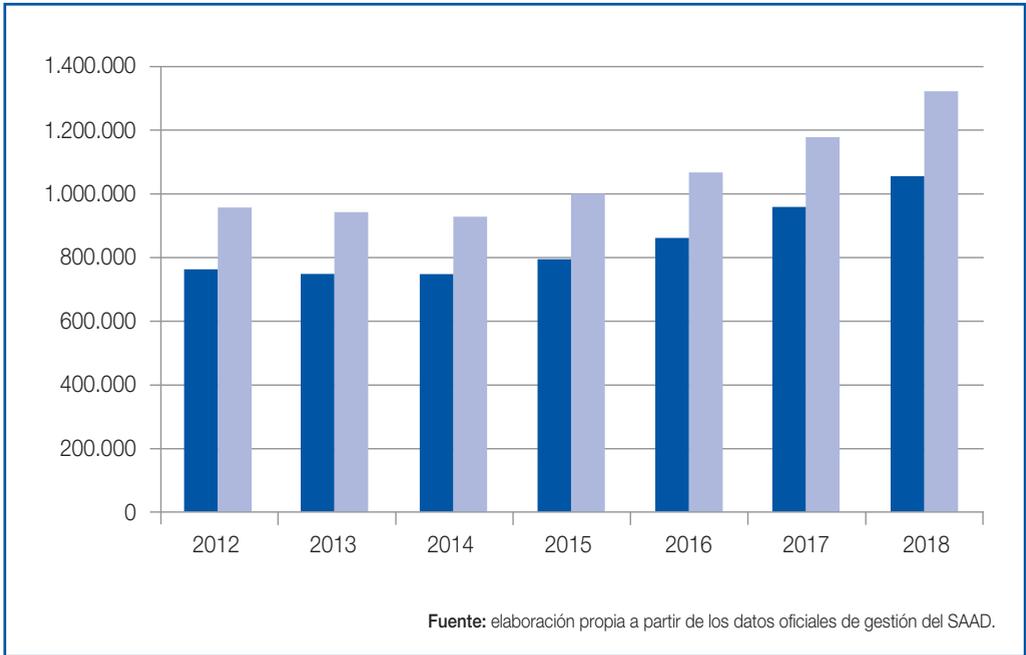
Si atendemos a la relación entre el coste de la prestación y el número de personas dependientes atendidas, según datos del XV Dictamen de la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales:

- Más de la mitad del gasto se dedica a atender al 17 % de personas con dispositivos residenciales.
- Mientras que un consumo del 22,6 % permite cubrir al 43,5 % de los usuarios, a través de la prestación económica por cuidados familiares (Dictamen, 2015, p. 26).
- Y con tan solo el 11 % de consumo de recursos se alcanza a casi el 18 % de usuarios atendidos con el servicio de ayuda a domicilio (Dictamen, 2016, p. 32).
- Con la prestación económica vinculada al servicio se llega a una relación más moderada entre el coste y el número de atendidos, ya que con un 5,5 % del total del gasto del sistema se logra atender al 9,3 % de personas dependientes (Dictamen, 2016, p. 33). El problema de esta vía es que los beneficiarios tienen que realizar un aporte económico importante para complementarla, lo que supone una restricción para aquellas familias que no se pueden enfrentar al abono de los servicios contratados a precios de mercado no siempre regulados y muy dispares por territorios.

Este menor consumo de recursos económicos y la satisfacción de la manifiesta preferencia de las personas dependientes por mantenerse en su entorno deberían ser motivos suficientes para centrar los esfuerzos de inversión de modo especial en la atención domiciliaria, ya sea a través del servicio de ayuda a domicilio, mediante la prestación económica para cuidados en el entorno familiar o con la combinación de las dos, vinculando los servicios de cuidado profesionalizados con los cuidados no profesionales en el hogar de la persona dependiente.

---

prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores, pasando a considerar la prestación económica de asistencia personal y la vinculada al servicio «servicios a través de prestaciones económicas» (art. 2 RD 1051/2013).

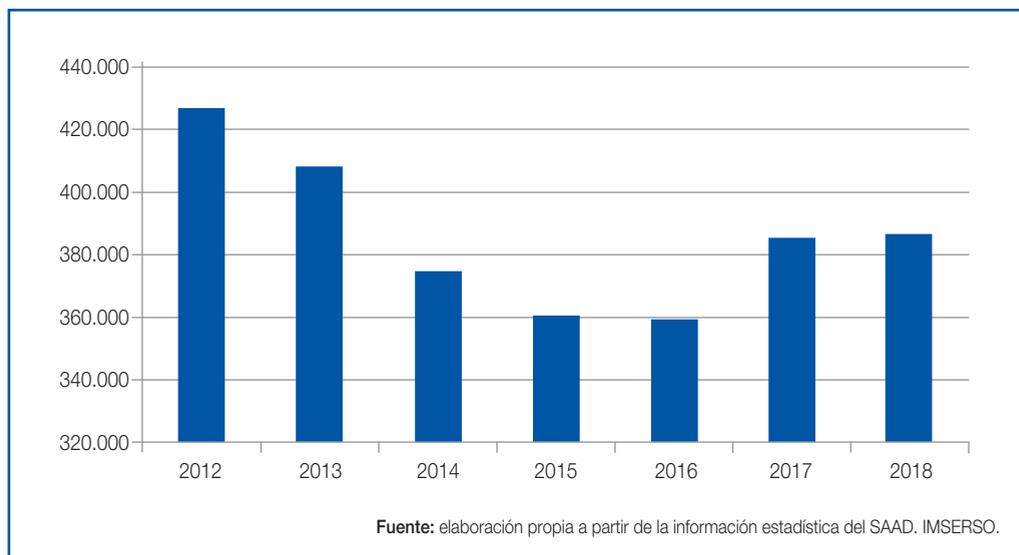
**Gráfico 4. Número de beneficiarios y total de prestaciones concedidas (2012-2018)**


Así se refleja en los datos estadísticos, como se puede observar en el gráfico, durante los 2 años consecutivos siguientes a la reforma (2013-2014), disminuye el número de beneficiarios. En cambio, a partir del año 2015, esta tendencia cambia, de forma que aumenta tanto el número de beneficiarios como el número de prestaciones concedidas. Aunque podría pensarse que la reforma necesitaba unos años de rodeo para poder empezar a apreciarse sus buenos resultados, lo cierto es que estos datos no encuentran su causa en las medidas adoptadas en 2012, sino en el reconocimiento del derecho a atención de las personas con dependencia moderada (grado I), que, tras sucesivas moratorias, se incorporaron al sistema el 1 de julio de 2015, fecha en la que culmina el calendario progresivo de implantación de la Ley de dependencia, extendiéndose el derecho a todas las personas dependientes con independencia de cuál sea su grado.

### 4.3. Reconocimiento de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar

En el siguiente gráfico se representa la fluctuación de todas las prestaciones que conforman el sistema de dependencia, reconocidas desde el año 2012 hasta 2018, así como su distribución y representatividad.

Gráfico 5. Evolución anual del número de prestaciones económicas para cuidado familiar



Su análisis permite extraer los siguientes datos y conclusiones:

- En junio de 2012, mes anterior a la aprobación de las reformas citadas, el número de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar era de 427.747. Tras más de 4 años, en diciembre de 2016, el reconocimiento de esta prestación se había reducido a 361.209 (66.538 prestaciones menos). Sin embargo, durante los años 2017-2018, sorprende que, pese a todo, la prestación económica para cuidados familiares vuelve a resurgir, incrementando su cifra, representando a fecha de 31 de marzo de 2018 el 32,29 % frente al 45,16 % anterior a la reforma.
- Esta reducción en la prestación económica para cuidado familiar ha venido acompañada de un destacado incremento en las prestaciones de servicios, que representan actualmente casi el 60 % del total de prestaciones reconocidas<sup>8</sup>, cumpliéndose así con uno de los objetivos principales de la reforma.
- De todas las prestaciones que figuran en el catálogo del SAAD, la única que se reduce es la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Todos los servicios profesionales han aumentado (de 1 a 3 puntos porcentuales) de forma progresiva a lo largo de los años. Aun así, y pese a todo, sigue representando el mayor porcentaje respecto al total de prestaciones concedidas (32,29 %).

<sup>8</sup> Se incluyen en este dato la prestación económica vinculada al servicio y la prestación económica de asistencia personal.

## 5. Conclusiones

Para concluir, tan solo destacar, atendiendo a lo analizado, que las reformas emprendidas redundan en un notable perjuicio para las personas dependientes, a las que se deja en una situación de práctica desprotección, al dificultar el reconocimiento de las ayudas familiares y «promover» el acceso a unas prestaciones con las que actualmente no se puede atender a todas las personas en situación de dependencia.

Y es que la solución no reside en la demonización de las prestaciones económicas por cuidados familiares, aunque pueda parecer una buena noticia el avance de los servicios frente a aquellas.

No se trata de apostar definitivamente por una opción u otra, sino de garantizar, en la medida de lo posible, que las personas dependientes y sus familiares puedan elegir entre el mayor abanico posible de opciones dependiendo de sus circunstancias y de sus necesidades reales. Algo que el sistema de dependencia está muy lejos de lograr por:

- La falta de flexibilidad del sistema, reflejada en las reglas de incompatibilidad prestacional.
- La inadaptación de los servicios a las necesidades reales de las personas.
- La desincentivación de los cuidados familiares pese a que ha sido la prestación sobre la que se ha sustentado el sistema durante muchos años, a lo que se añade la falta de atención y el poco valor que se le concede a la figura del cuidador familiar y a su protección social.

Atendiendo a este escenario, es necesario emprender cambios que:

- Respeten el principio de autonomía de la persona dependiente.
- Faciliten la continuidad en el entorno de la persona dependiente, sin menospreciarlo y respetando la voluntad de la persona, su libertad de elección, sus deseos y derechos y la calidad en los servicios prestados.
- Protejan a la persona dependiente, pero también al cuidador familiar, por la importancia de los servicios que realiza, siendo el referente en el cuidado.
- Apuesten por un modelo de acción protectora intermedio, en el que no se le dé prioridad a unas prestaciones sobre otras, sino que consiga alcanzar el justo equilibrio entre las prestaciones económicas y técnicas y entre lo público y lo privado. El amplio catálogo fijado por el legislador de la Ley de dependencia debería permitir la concesión de la prestación que mejor se ajuste a la situación de necesidad a proteger, porque la mejor atención es la que mejor se ajusta a

la situación a la que atiende. Ante situaciones diversas hay que adoptar diferentes respuestas.

La forma de proceder adoptada en los países más avanzados a nivel europeo invita a reflexionar sobre la importancia de atender a las personas en situación de dependencia, para lo cual es necesario el compromiso y la implicación de toda la sociedad, apostando por un modelo mixto de cuidados, en el que se combinen las prestaciones económicas y de servicios en función y proporción a la situación de necesidad a proteger, redefiniendo el papel de la mujer, tradicional cuidadora, a quien debe reconocérsele una posición visible en el marco del sistema protector, apoyando la expansión y el desarrollo de los servicios públicos con una fuerte inversión económica.

En definitiva, es necesario apostar por un modelo flexible y cercano a la atención que se precisa y a la realidad del cuidado familiar arraigada en nuestro país.

## Referencias bibliográficas

- Cavas Martínez, F. (2006). Aspectos fundamentales de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. *Aranzadi Social*, 13, 181-222.
- Dictamen. (2015). Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales. XV Dictamen del Observatorio de las Personas en Situación de Dependencia.
- Dictamen. (2016). Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales. XVI Dictamen del Observatorio de la Dependencia. El examen sobre el territorio y aplicación de la escala.
- Durán Bernardino, M. (2016). [Delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a propósito de las últimas reformas en materia de dependencia. Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/2016, de 25 de mayo, rec. núm. 1743/2013. Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF, 404, 160-166.](#)
- García Rubio, M.<sup>a</sup> A. (2009). Las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. En R. Roqueta Buj (Coord.), *La situación de dependencia: régimen jurídico aplicable tras el desarrollo reglamentario, estatal y autonómico, de la Ley de dependencia* (pp. 271-305). Valencia: Tirant lo Blanch.
- González Ortega, S. (2013). La crisis del sistema y las medidas económicas y legales adoptadas para abordarla. En S. González Ortega (Dir.), *La aplicación de la Ley de dependencia en España* (pp. 5-28). Madrid: CES.
- IMSERSO. (2005). *Libro Blanco. Atención a las personas en situación de dependencia en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Informe. (2011). Informe de Gobierno para la evaluación de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

- Molero Marañón, M.<sup>a</sup> L. (2017). *Bases, evolución y retos de la Ley de dependencia a los diez años de su aprobación*. Albacete: Bomarzo.
- Molina González-Pumariega, R. (2017). Prestaciones en servicios del SAAD. En J. L. Monereo Pérez (Dir.), *Tratado de derecho de la Seguridad Social* (pp. 429-445). Murcia: Laborum.
- Montoya Melgar, A. (2007). *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*. Navarra: Civitas.
- Moreno Vida, M.<sup>a</sup> N. (2008). Las prestaciones de servicios en situaciones de dependencia. En J. L. Monereo Pérez (Dir.), *Las contingencias comunes protegidas por la Seguridad Social actualizado con las novedades introducidas por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social* (pp. 710-733). Granada: Comares.
- Navas-Parejo Alonso, M. (2013). Las prestaciones económicas del sistema de autonomía y atención a la dependencia. Prestación vinculada al servicio y asistente personal. En S. González Ortega (Dir.), *La aplicación de la Ley de dependencia en España* (pp. 311-348). Madrid: CES.
- Sempere Navarro, A. V. y Cavas Martínez, F. (2007). *Ley de dependencia. Estudio de la Ley 39/2006, sobre promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Navarra: Thomson-Aranzadi.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0