



Análisis de normativa sobre
dependencia en España, 2006-2023

AUTOR DEL ESTUDIO:

Agustín Huete García. INICO. Universidad de Salamanca

COORDINACIÓN DE LA EDICIÓN:

Mónica Hernando Ruiz. Fundación Caser.

EDITA: Fundación Caser. Avenida de Burgos 109, Madrid.

© Fundación Caser | 2024

Documento de Accesibilidad para facilitar acceso y uso sin discriminación a personas con discapacidad. Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

ISBN: 978-84-123315-3-0

Contenido

1 INTRODUCCIÓN	4
2 METODOLOGÍA	6
3 RESULTADOS	8
3.1 El recorrido legislativo de la Ley de Dependencia	10
3.2 Perspectiva jerárquica	12
3.3 Temáticas abordadas	15
3.4 Perspectiva territorial	17
4 CONCLUSIONES / RESUMEN	20
5 BIBLIOGRAFÍA	23
Anexo: Infografías	25

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 ha supuesto una importante innovación del panorama normativo de la protección social en España. La creación del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia (SAAD), con el carácter de derecho subjetivo de sus servicios y prestaciones, posibilita un avance en los recursos y organización de la protección social que significa una contribución esencial al desarrollo del sistema de servicios sociales como cuarto pilar del Estado de Bienestar en España.

Dicho sistema supone el germen de una transformación de gran impacto, en el modelo de servicios sociales, al bascular desde un diseño basado en el asistencialismo y la discrecionalidad y dependiente de la disponibilidad de recursos, hacia el reconocimiento formal de un derecho subjetivo a determinadas prestaciones sociales para un grupo importante de población que contará con una garantía de acceso a dichas prestaciones y servicios, si sus circunstancias personales y sociales así lo determinan.

Las prestaciones y servicios del SAAD tienen unos contenidos uniformes en todo el territorio nacional, se adscriben en virtud de un único procedimiento de valoración, su percepción constituye un derecho subjetivo para las personas en situación de dependencia y su financiación, al menos en su planteamiento original, garantiza el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a las administraciones competentes, lo que configura un nuevo desarrollo del sistema de servicios sociales denominado como cuarto pilar del Estado de Bienestar.

Uno de los elementos distintivos del SAAD en contraste con otros en el entorno europeo, viene caracterizado por la promoción de la Autonomía Personal. Si bien el texto legal y sus posteriores desarrollos reglamentarios han centrado la atención en la cara negativa o restrictiva del fenómeno (la dependencia), no es menos cierto que la Ley 39/2006 ofrece un marco legal más que suficiente para avanzar hacia un SAAD basado en la Promoción de la Autonomía Personal, donde los servicios se ajustan a las necesidades individuales y con la participación del usuario y el respeto a sus preferencias a lo largo del proceso.

Desde la aprobación de la Ley 39/2006 hasta hoy, la fundación CASER, con apoyo de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA), ha desarrollado una Base de Datos de normativa¹ producida relación con la puesta en marcha del SAAD, en nivel local, autonómico y estatal. Esta iniciativa ha permitido una monitorización completa de los documentos normativos que operan en el sector de la dependencia, para los que se ha registrado fecha, ámbito, vigencia, tipo normativo y 101 descriptores temáticos.

El objetivo de este trabajo es la revisión sistemática y explotación estadística de la normativa sobre dependencia a partir de la Base de Datos sobre dependencia mantenida y actualizada por la fundación CASER.

1 La base de datos se puede consultar aquí: <https://www.normativadependencia.org>

2 METODOLOGÍA

La matriz de datos extraída en bruto de la Base de Datos mencionada alcanza un total de 2.044 registros, esto es, textos legales relacionados con la Ley 39/2006 y el SAAD. A dichos registros se le aplicó un proceso de depuración para eliminar unidades con escasa información o casos duplicados, tras el cual se consolidó una matriz con 1.687 casos válidos y útiles para el análisis. Los criterios de descarte de registro fueron dos: (1) duplicidad de casos y/o (2) con escasez de datos en cada registro.

Con posterioridad se procedió a la preparación de datos para su explotación, recodificando los siguientes campos:

- Fecha, para la identificación del año de publicación.
- Ámbito, para la identificación de la administración autonómica o estatal responsable del registro normativo.
- Título, para la identificación del nivel jerárquico de cada una de las normas.
- Descriptores, para la identificación de la temática principal del texto normativo.

La explotación de datos se ha realizado mediante al análisis descriptivo del conjunto de variables, tablas de contingencia y observación de frecuencias.

3 RESULTADOS

La Ley 39/2006, conocida como la Ley de Dependencia, fue un hito legislativo en España que buscaba garantizar el derecho a la atención y soporte de las personas en situación de dependencia, estructurando un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) que incluye prestaciones económicas y servicios de atención tanto en el hogar como en centros especializados. Esta normativa reconoció la dependencia como un derecho subjetivo, lo que implica para la Administración la obligación de proporcionar los servicios y apoyos necesarios a aquellas personas que, debido a enfermedad, vejez o discapacidad, no pueden cuidar de sí mismas (Rodríguez-Porrero Miret, 2008).

Desde la promulgación de la Ley en 2006 hasta el año 2023, se ha dado una intensa actividad normativa en el ámbito de la dependencia y la autonomía personal en España. Durante este período, se han aprobado un total de 1.687 documentos y normas legales relacionados con este tema, lo que refleja la evolución y la adaptación continua del sistema a las necesidades emergentes y a los cambios demográficos.

Tabla 1. Normativa sobre dependencia aprobada en España en el período 2006-2023, según vigencia actual. Total, y porcentaje.

	Total	Porcentaje
<i>Derogada o fuera de uso</i>	485	28,7%
<i>Norma Vigente</i>	1.202	71,3%
<i>Total general</i>	1.687	100,0%

Fuente: elaboración propia.

Tal como se muestra en la Tabla 1, del total de documentos considerados, 1.202 (71,3%) son normas actualmente vigentes, mientras que 485 (28,7%) han sido derogadas o se encuentran fuera de uso. Este alto porcentaje de normas vigentes indica un sistema normativo dinámico y en constante actualización para mejorar la cobertura y la eficiencia del SAAD.

3.1 El recorrido legislativo de la Ley de Dependencia

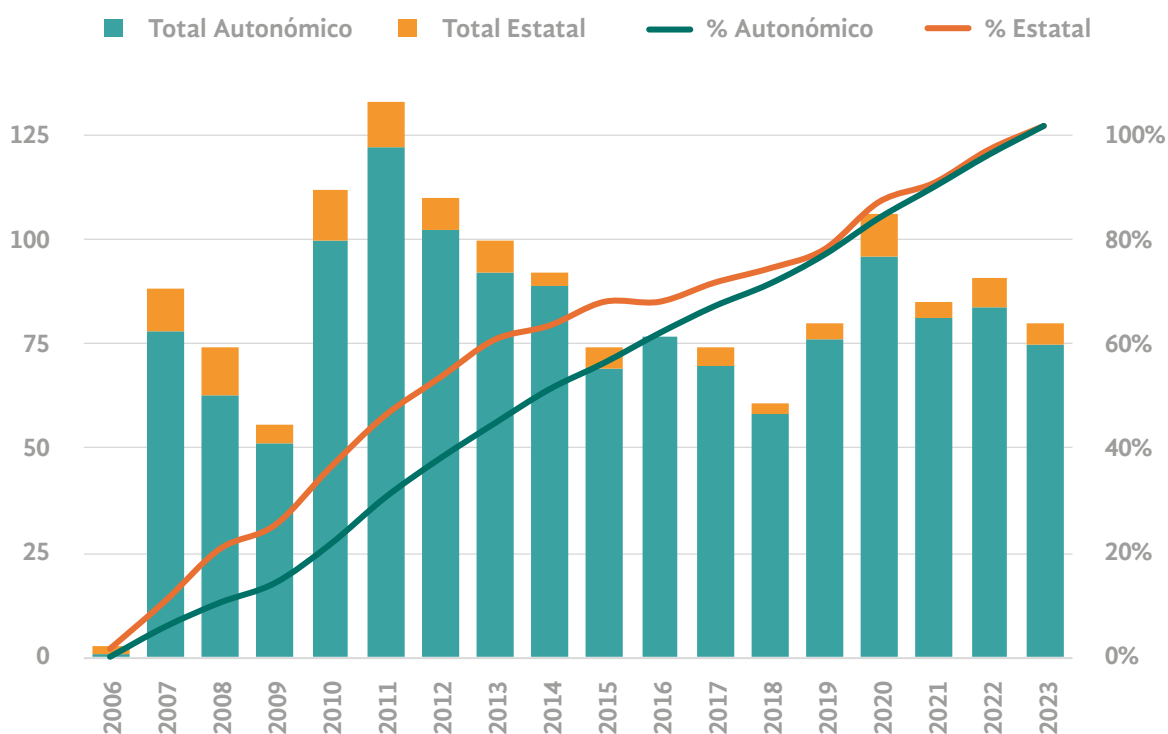
La crisis económica de 2008 y los años subsiguientes impusieron una presión considerable sobre los recursos dedicados a dependencia, lo que llevó a ajustes significativos durante 2012 y 2013. Estos ajustes incluyeron la suspensión del nivel acordado de financiación, que había servido como un complemento esencial para fortalecer la capacidad financiera del sistema a nivel local y autonómico, lo que finalmente implicó un incremento considerable de la participación de las Comunidades Autónomas para garantizar la sostenibilidad del sistema. Además, las prestaciones económicas para el cuidado en el entorno familiar y la asistencia personal sufrieron reducciones notables, restringiendo así el apoyo disponible para muchos beneficiarios (García-Gómez, P., Jiménez-Martín, S., & Vall Castelló, J., 2015).

Otro impacto notable de la crisis fue la ralentización en los procesos de valoración y reconocimiento de la dependencia que condujo al incremento de demoras en el acceso a los beneficios, aumentando las listas de espera y complicando la situación de muchas familias que dependían de estas ayudas.

Después de los años de mayor impacto de la crisis financiera, en diciembre de 2016 se alcanzó un Pacto de Estado por la Dependencia, en el que la mayoría de los partidos políticos se comprometieron a revertir los recortes producidos desde 2012, para alcanzar un estable de financiación del sistema. Estos acuerdos fueron sentando las bases del consenso necesario entre los partidos políticos, los agentes sociales y las administraciones centrales y autonómicas para afrontar las reformas del SAAD (Huete-García et. al, 2021).

Las reformas han intentado abordar tanto las limitaciones financieras como los desafíos demográficos, particularmente el envejecimiento de la población española. La sostenibilidad financiera del sistema ha sido un tema central, con propuestas que van desde la reestructuración de la financiación hasta la introducción de tecnologías para mejorar la eficiencia del servicio. La adaptación tecnológica, por ejemplo, ofrece promesas para el manejo más eficiente de los recursos y una mejor coordinación de los servicios a nivel nacional.

Gráfico 1. Normativa sobre dependencia aprobada en España en el período 2006-2023, según administración. Total, y porcentaje.



Fuente: elaboración propia.

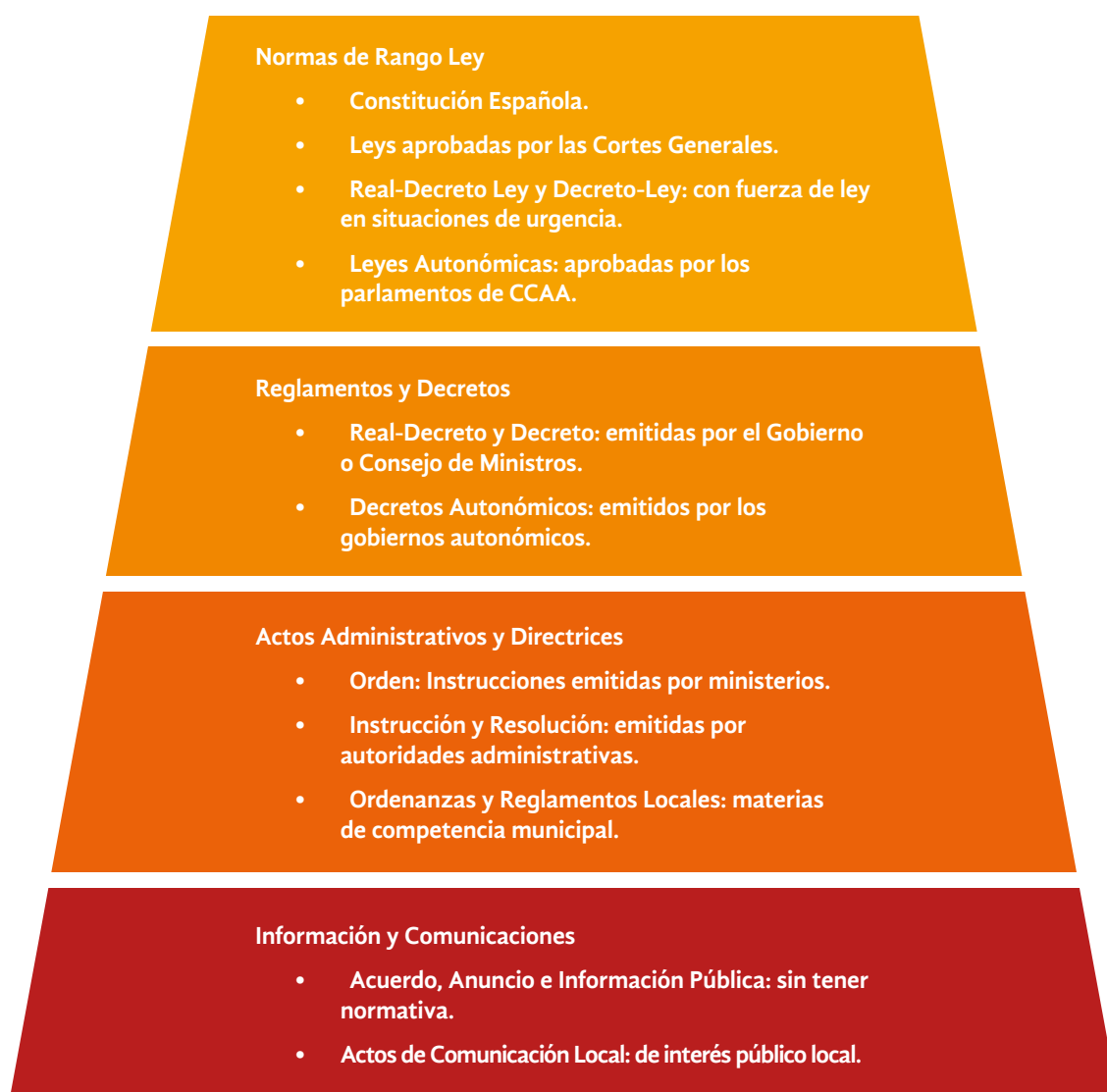
Si se observa la aplicación de normas relacionadas con dependencia a lo largo del tiempo, las dos grandes crisis atravesadas en el período (económica al principio de la década y sanitaria al final) están sin duda relacionadas con un repunte en la aprobación de normas. Aunque la acción normativa estatal parece tender a ralentizarse, la de las Comunidades Autónomas se mantiene a un ritmo alto.

La información recopilada permite reconocer una intensa actividad normativa, algo lógico si se piensa en que tratamos la puesta en marcha de un sistema de apoyo social antes inexistente.

3.2 Perspectiva jerárquica

Para simplificar y agrupar la jerarquía de documentos legales recopilados, es útil consolidarlos en categorías basadas en su autoridad legal y la función que desempeñan. Este enfoque permite una mejor comprensión del sistema normativo, abarcando desde las normas supremas hasta las comunicaciones más locales. A continuación, se presenta una propuesta para reorganizar la jerarquía en cuatro niveles distintos, conforme al siguiente esquema (Kelsen, 1960):

Ilustración 1. Jerarquía normativa en España según el modelo Kelsen.



Fuente: elaboración propia a partir de Kelsen (1960).

En primer nivel se sitúan las **Normas de Rango Ley**, que son fundamentales en el ordenamiento jurídico español. La **Constitución Española** ocupa el lugar más elevado, actuando como el documento que establece los principios fundamentales y derechos básicos. Las **Leyes**, aprobadas por las Cortes Generales, son normas de aplicación general que regulan diversas áreas de la vida pública y privada, siendo fuente primaria del derecho. Dentro de este nivel, también se incluyen los **Reales Decretos Leyes y Decretos Leyes**, que son normas con rango de ley emitidas por el Gobierno en circunstancias de urgente necesidad, con validez inmediata pero requeridas de convalidación por el Congreso de los Diputados. Además, las **Leyes Autonómicas**, aprobadas por los parlamentos de las comunidades autónomas, se inscriben en este nivel.

El **segundo nivel** incluye los **Reglamentos y Decretos**, que son normativas secundarias diseñadas para desarrollar y aplicar las leyes. Los **Reales Decretos y Decretos** son emitidos por el Gobierno central o el Consejo de Ministros, detallando y complementando la normativa establecida por las leyes. Especifican procedimientos y detalles operativos para la ejecución de políticas públicas. En un nivel paralelo se encuentran los **Decretos Autonómicos**, que desempeñan una función similar en el ámbito de las comunidades autónomas. Estos decretos permiten implementar y desarrollar leyes autonómicas y estatales.

En el **tercer nivel**, se ubican los **Actos Administrativos y Directrices**, que comprenden un conjunto de normativas y decisiones que guían el funcionamiento interno de las administraciones públicas y la implementación de políticas. Las **Órdenes** son emitidas por los ministerios para clarificar, organizar o regular aspectos específicos de las leyes y decretos. Junto a ellas, las **Instrucciones y Resoluciones** son decisiones administrativas que resuelven cuestiones concretas y establecen directrices para la administración. Este nivel también incluye las **Ordenanzas y Reglamentos Locales**, normativas creadas por entidades locales, como ayuntamientos, para regular cuestiones de competencia municipal.

Finalmente, el **cuarto nivel** está compuesto por **Información y Comunicaciones**, que incluyen **Acuerdos, Anuncios e Información Pública**. Estos documentos, emitidos por órganos colegiados y administrativos, tienen carácter informativo y no normativo, ya que no crean ni modifican derechos ni obligaciones. En este nivel también se incluyen publicaciones y anuncios realizados por entidades locales.

Siguiendo esta perspectiva de jerarquía normativa, en la tabla 2, las leyes de rango más alto alcanzan un total de 177, todas ellas vigentes actualmente. Del total de normas aprobadas, las de **primer nivel** (leyes) representan apenas un 10%. Por lo que respecta al **segundo nivel**, se ha aprobado un total de 458 normas, de las que casi el 80% permanecen vigentes.

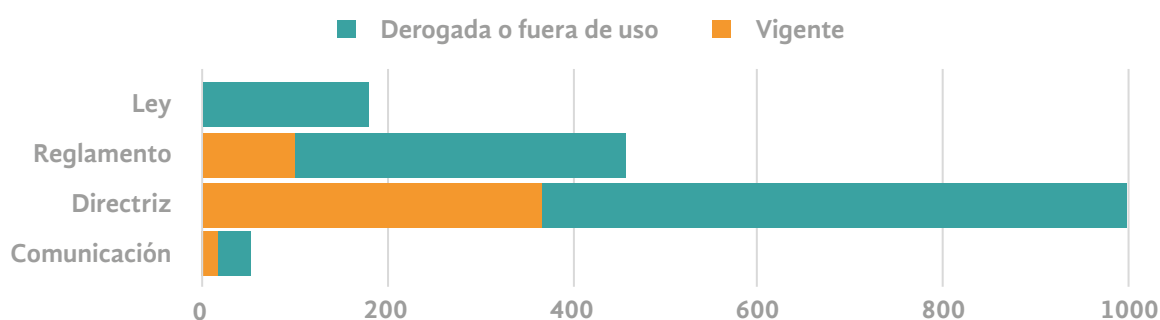
Tabla 2. Normativa sobre dependencia aprobada en España en el período 2006-2023, según vigencia actual. Total, y porcentaje.

	Total	Derogada	Vigente	%Rango	%vigencia
1. Ley (Real Decreto-Ley, Decreto-Ley)	177	0	177	10,5%	100,0%
2. Reglamento (Real Decreto, Decreto)	458	100	358	27,1%	78,2%
3. Directriz (Orden, instrucción, resolución, ordenanza)	998	368	630	59,2%	63,1%
4. Comunicación (Anuncio, Acuerdo, Información)	54	17	37	3,2%	68,5%
Total	1.687	485	1.202	100,0%	71,3%

Fuente: elaboración propia.

La categoría en la que se ha aprobado más normativa es el **tercer nivel**, directrices, en la que se identifican 998 documentos, de los que permanecen vigentes casi dos de cada tres, hasta un total de 630. Del total de documentos aprobados, más de la mitad son directrices de este nivel. Por último, en el **cuarto nivel**, la categoría de comunicaciones, que incluye anuncios, acuerdos e información pública, cuenta apenas con 54 documentos, de los cuales 37 están vigentes.

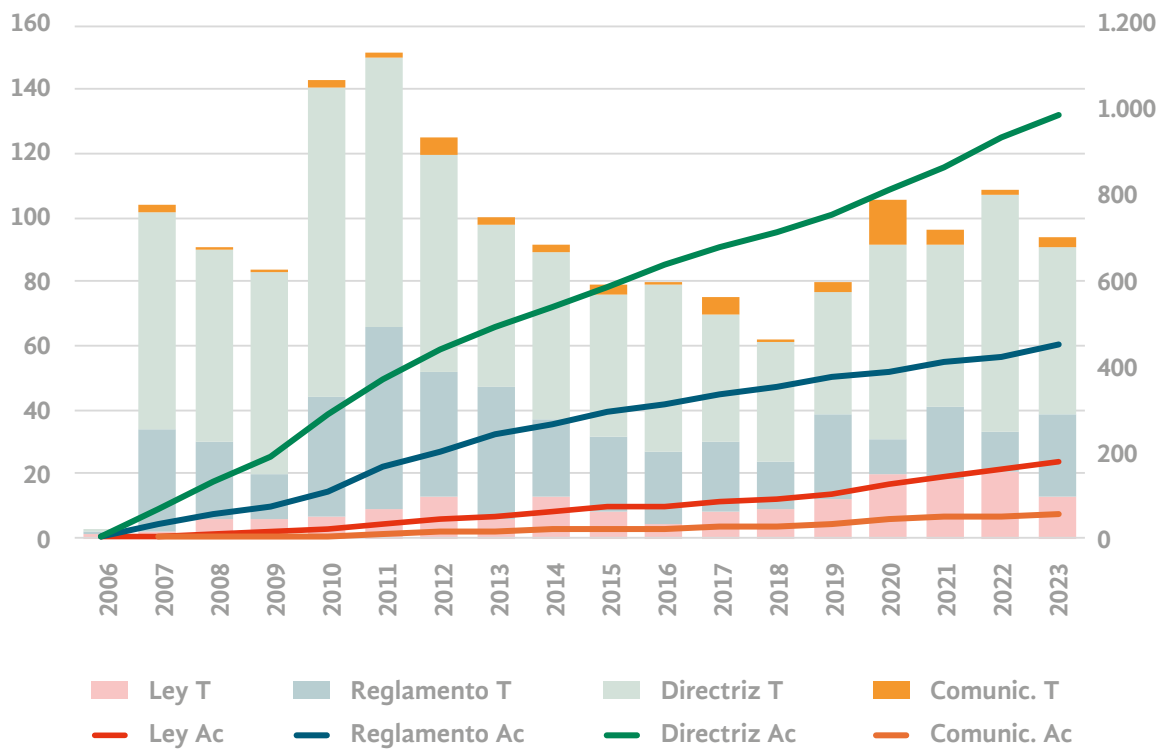
Gráfico 2. Normativa sobre dependencia aprobada en España en el período 2006-2023, según vigencia actual. Total.



Fuente: elaboración propia.

La información analizada evidencia que el sistema de Dependencia en España se ha fundamentado en el ámbito legal en normativa de tercer nivel (directrices), cuya tendencia acumulada es claramente creciente incluso en la actualidad. Las normas de primer nivel (Leyes) presentan un claro impulso reciente, a partir del año 2019, mientras que las de segundo nivel (Reglamentos) han reducido su aprobación a lo largo del período, lo cual conduce a una ralentización en términos acumulados.

Gráfico 3. Normativa sobre dependencia aprobada en España en el período 2006-2023, según jerarquía legal. Porcentaje.



Nota: el eje de la izquierda representa el total de normas aprobadas en el año (T), mientras que el eje de la derecha representa el acumulado de normas (Ac)
Fuente: elaboración propia.

3.3 Temáticas abordadas

La información disponible indica que el esfuerzo legislativo se ha centrado fundamentalmente en dos áreas que no son específicamente relacionadas con la prestación de servicios

de apoyo propiamente dichos. La temática sobre la que se ha producido más legislación es la de Prestaciones económicas, cuantías y copago, lo que confirma como acertadas las preocupaciones que en diferentes sectores se han expresado sobre la intensidad del Sistema en el otorgamiento de prestaciones económicas, que en origen fueron pensadas como una excepción. Tras las prestaciones, el objeto legislativo más frecuente ha sido el de la propia organización administrativa del Sistema, incluyendo en esta cuestión la ordenación del acceso y valoración de la dependencia. De entre los servicios del catálogo, el que más legislación ha concitado es el de residencia.

Gráfico 4. Normativa sobre dependencia aprobada en España en el período 2006-2023, según objeto principal de la norma. Total, y porcentaje.



Fuente: elaboración propia.

3.4 Perspectiva territorial

El mayor número de normativas aprobadas en España proviene de las Comunidades Autónomas (incluyendo Ciudades Autónomas y Diputaciones Forales²), con un total de 1.395 documentos, representando aproximadamente el 83% del total, lo que subraya el papel crucial de las CCAA en la regulación y gestión de la dependencia.

Por otro lado, a nivel estatal se contabilizan 113 documentos, con una notable mayoría de normas vigentes (91%). Esto refleja una tendencia a la estabilidad y continuidad en las políticas nacionales, que sirven como marco de referencia para las normativas regionales y locales.

Tabla 3. Normativa sobre dependencia aprobada en España en el período 2006-2023, según ámbito y vigencia. Total, y porcentaje.

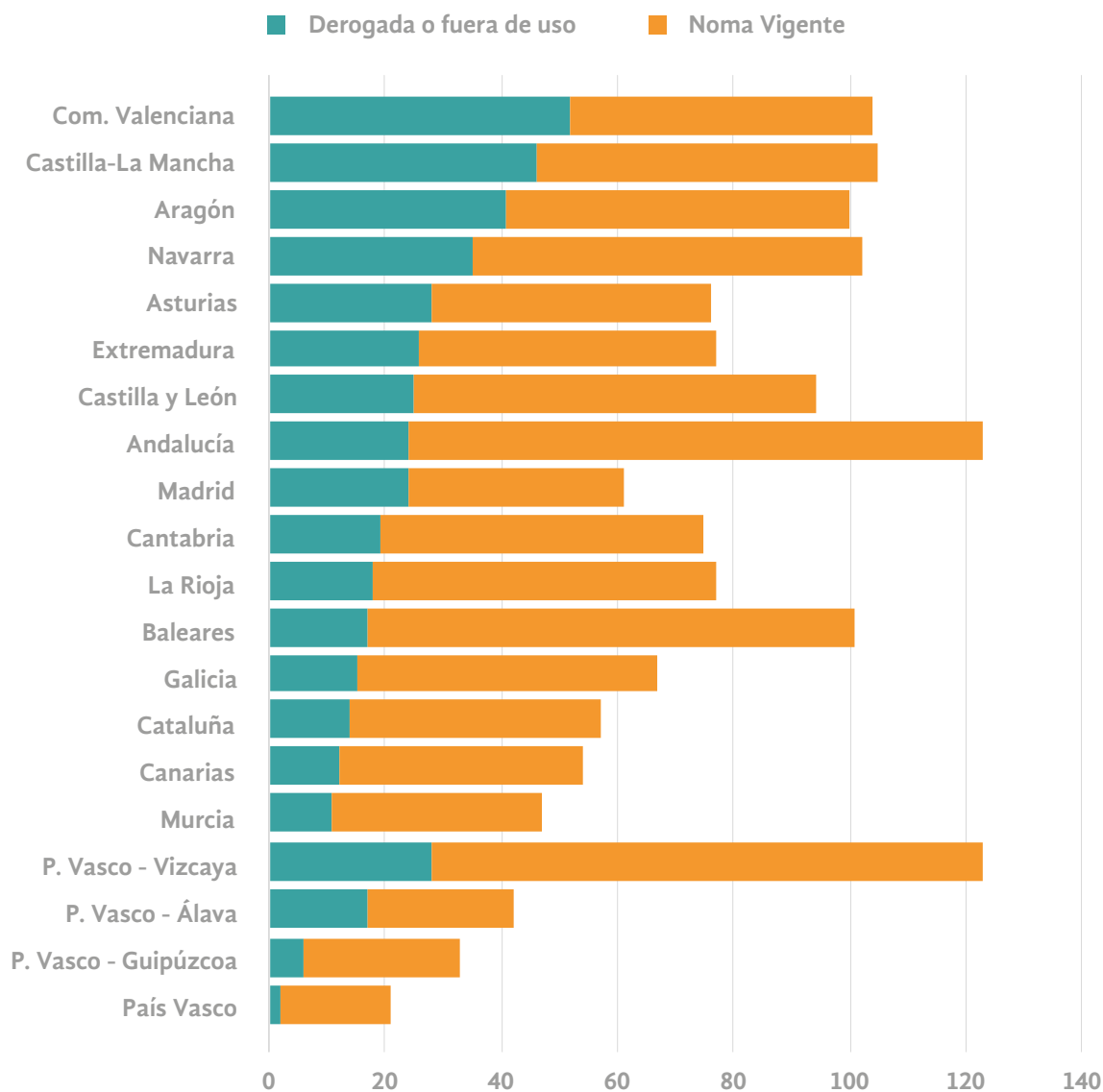
Etiquetas de fila	Derogada	Vigente	Total
Comunidades y Ciudades Autónomas	357	1.038	1.395
Convenios Estado-Comunidades y Ciudades Aut.	118	61	179
Estatal	10	103	113
Total general	485	1.202	1.687

Fuente: elaboración propia.

Tal como se muestra en el gráfico siguiente, Andalucía, y el País Vasco, han sido particularmente activas en la creación de normativa, destacando Vizcaya entre las tres provincias vascas con una alta producción normativa.

2 Las Diputaciones Forales (Álava, Guipúzcoa y Vizcaya) y las Ciudades Autónomas (Ceuta y Melilla) son competentes en las políticas sociales en sus respectivos territorios.

Gráfico 5. Normativa sobre dependencia aprobada en España en el período 2006-2023, según CCAA y vigencia. Total, y porcentaje.

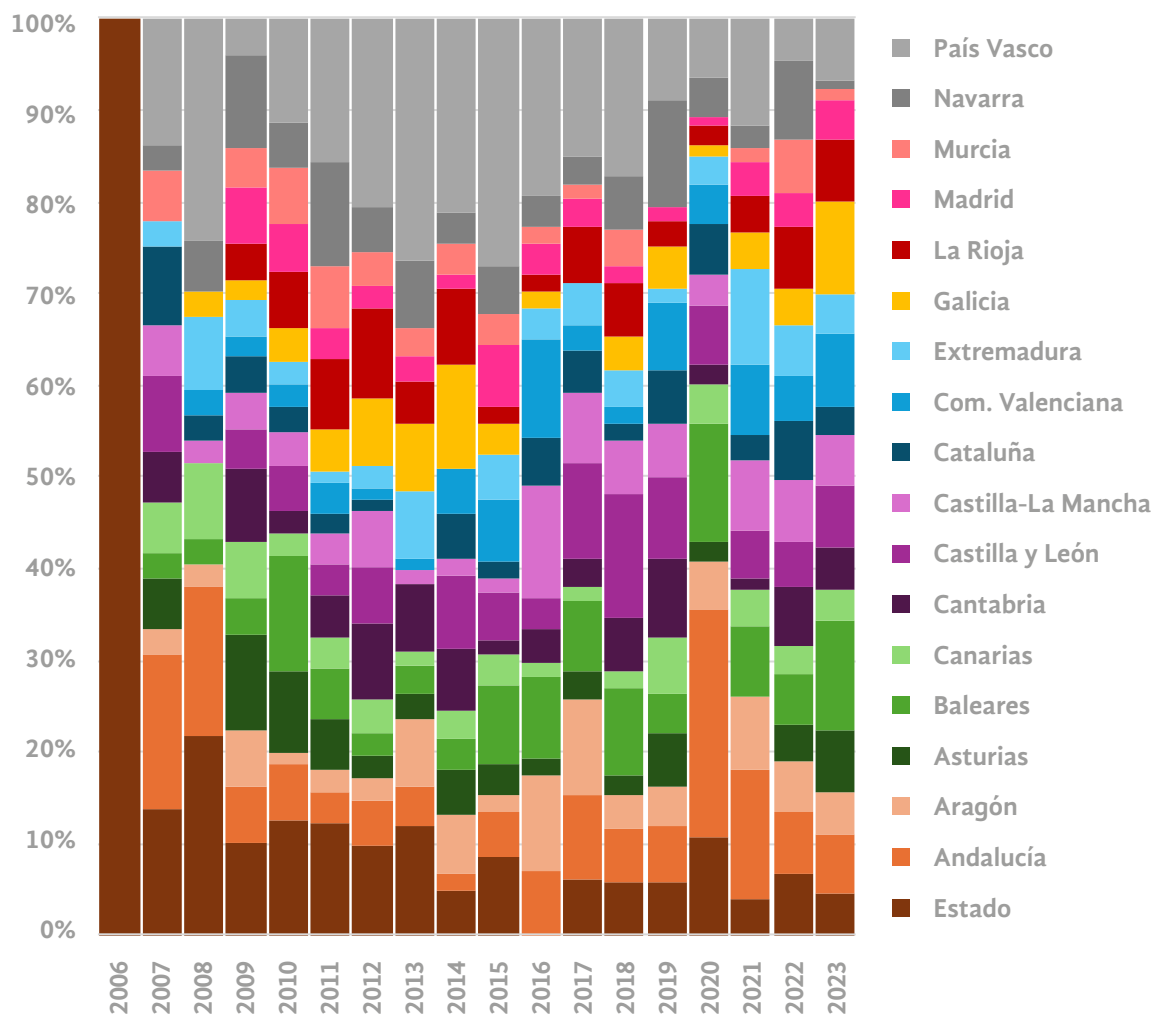


Fuente: elaboración propia.

En Castilla-La Mancha, Aragón, Comunidad Valenciana, Navarra y Baleares, se aprecia una producción normativa significativa, con aproximadamente 100 documentos aprobados en el período. Por último, en Cataluña, Canarias y Murcia se ha generado un número menor de normativas en comparación con otras comunidades. Esta menor actividad normativa podría deberse a una serie de factores, entre los que cabe destacar las prioridades de la intervención pública, la dimensión demográfica, o la estructura administrativa

En relación con la vigencia, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Aragón superan una tasa de derogación de documentos del 40%, llegando en la Comunidad Valenciana al 50%. Andalucía destaca por su elevado número de normas vigentes (80%).

Gráfico 6. Normativa sobre dependencia aprobada en España en el período 2006-2023, según CCAA y año. Total, y porcentaje.



Fuente: elaboración propia.

4 CONCLUSIONES / RESUMEN

La Ley 39/2006, conocida como la Ley de Dependencia, marcó un punto de inflexión en las políticas de cuidados en España, estableciendo el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) que incluye tanto prestaciones económicas como servicios de atención para personas en situación de dependencia.

Desde su promulgación hasta 2023, el ámbito de la dependencia y la autonomía personal ha experimentado una intensa actividad normativa, con la aprobación de 1.687 documentos de diferente jerarquía, temática y ámbito de aplicación. Este volumen de legislación refleja, en sentido positivo, una cierta capacidad del sistema para su adaptación a necesidades emergentes y otros cambios, pero ciertamente también es síntoma de una excesiva normativización, y por tanto burocratización, de los apoyos a personas en situación de dependencia.

La crisis económica de 2008 y sus consecuencias prolongadas hasta más allá de 2013, así como la crisis sanitaria de 2020 y años sucesivos, afectaron notablemente a la producción normativa relacionada con el SAAD. Durante 2011, 2012 y 2013 se realizaron ajustes significativos, incluida la suspensión de la financiación acordada, lo que aumentó la carga financiera sobre las Comunidades Autónomas, instalando así un rediseño del sistema tal como estaba inicialmente previsto. El Pacto de Estado por la Dependencia de 2016 representó un esfuerzo por revertir los recortes y estabilizar la financiación del sistema, sentando las bases para una mayor colaboración entre administraciones, agentes sociales y económicos.

En términos de jerarquía normativa, la mayoría de los documentos aprobados se sitúan en el tercer nivel, correspondiente a directrices. A pesar de una disminución en la aprobación de reglamentos (segundo nivel), las leyes (primer nivel) han mostrado un resurgimiento en su impulso normativo desde 2020, señalando un posible refuerzo de las bases legales del sistema.

La temática de las normativas se ha centrado predominantemente en aspectos económicos, como las prestaciones y el copago, y en la organización administrativa del sistema. Esto sugiere una preocupación por la eficiencia financiera y la gestión del acceso y la valoración de la dependencia. Entre los servicios específicos, la normativa sobre residencias ha sido especialmente prolífica, siendo muy escasas las referencias normativas referidas a la promoción de la Autonomía Personal, y en concreto, a los servicios de Asistencia Personal.

Desde una perspectiva territorial, las Comunidades Autónomas han sido responsables del 83% de la normativa total, lo que subraya su papel crucial en la regulación y gestión de la dependencia. Las comunidades más activas en la producción como Cataluña, Canarias y Murcia han generado menos normativa.

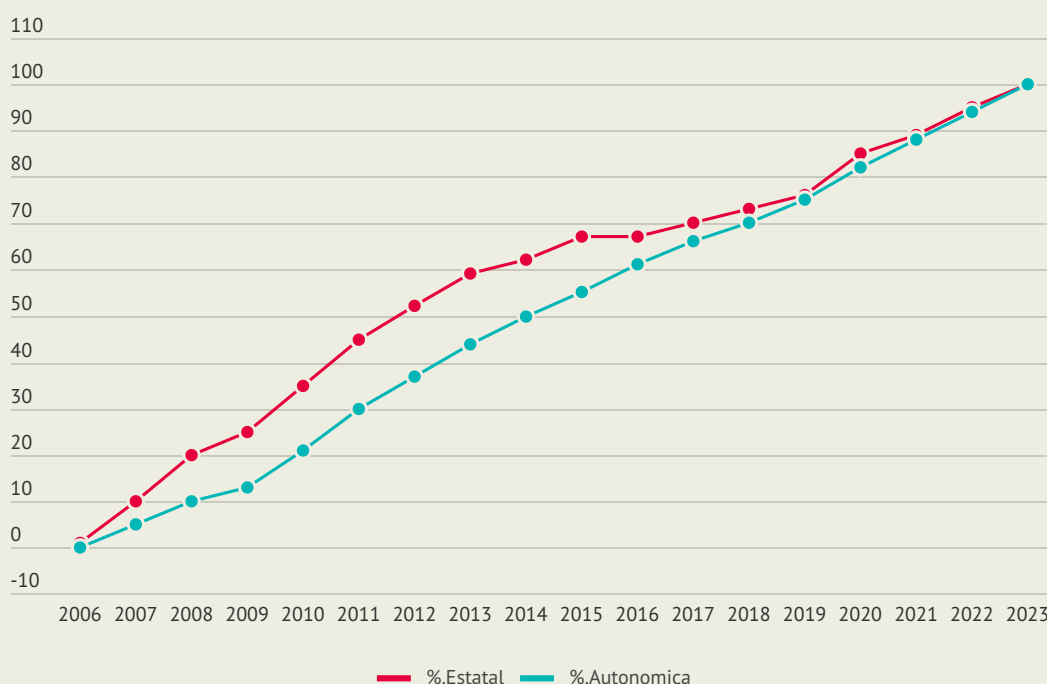
En términos de vigencia, regiones como Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Aragón presentan altas tasas de derogación de documentos, superando el 40%. Andalucía, por otro lado, destaca por su elevado número de normas vigentes, alcanzando una vigencia del 80%.

5 BIBLIOGRAFÍA

- Costa-Font, J., & Patxot, C. (2014). *La sostenibilidad del sistema de dependencia en España: Perspectivas y reformas*. Hacienda Pública Española, 208(1), 11-34.
- García-Gómez, P., Jiménez-Martín, S., & Vall-Castelló, J. (2015). *Financial Incentives, Health and Retirement in Spain*. National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 21614.
- Huete-García, A., Chaverri-Carvajal, A., & Morales-Romo, N. (2021). El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en España (SAAD): Memoria de debilidades desde su implantación. *Revista Prisma Social*, (32), 25–44.
- Kelsen, H. (1960). *Teoría Pura del Derecho* (2ª ed.). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rodríguez-Cabrero, G. (2011). Desarrollo y crisis del sistema de dependencia en España: trayectoria y escenarios futuros. *Revista Española del Tercer Sector*, 20, 89-113.
- Rodríguez-Porrero Miret, C. (2008). *La aplicación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia en España*. *Revista Española de Discapacidad*, 16(2), 113-128.

Anexo: Infografías

Dependencia y cuidados. Producción normativa 2006-2023

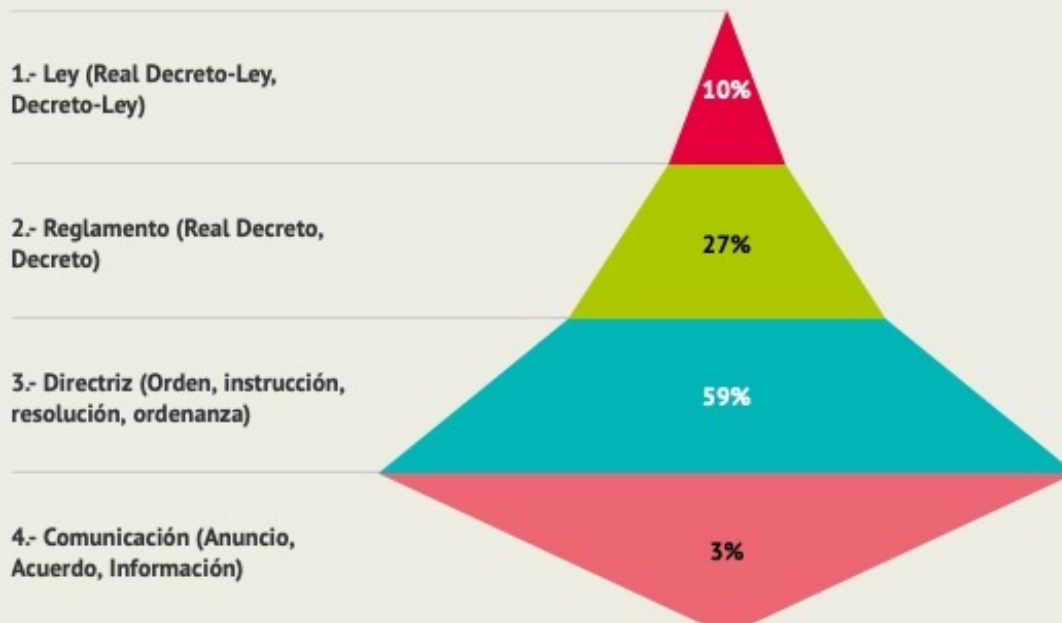


Se han aprobado 1.687 normas, de las que 1.202 permanecen vigentes

	Total	Porcentaje
Derogada o fuera de uso	485	28,7%
Norma Vigente	1.202	71,3%
Total general	1.687	100,0%

URL: <https://infogram.com/caser-juric-1-1h0r6rz09p8mw4e?live>

Dependencia y cuidados. Jerarquía normativa 2006-2023

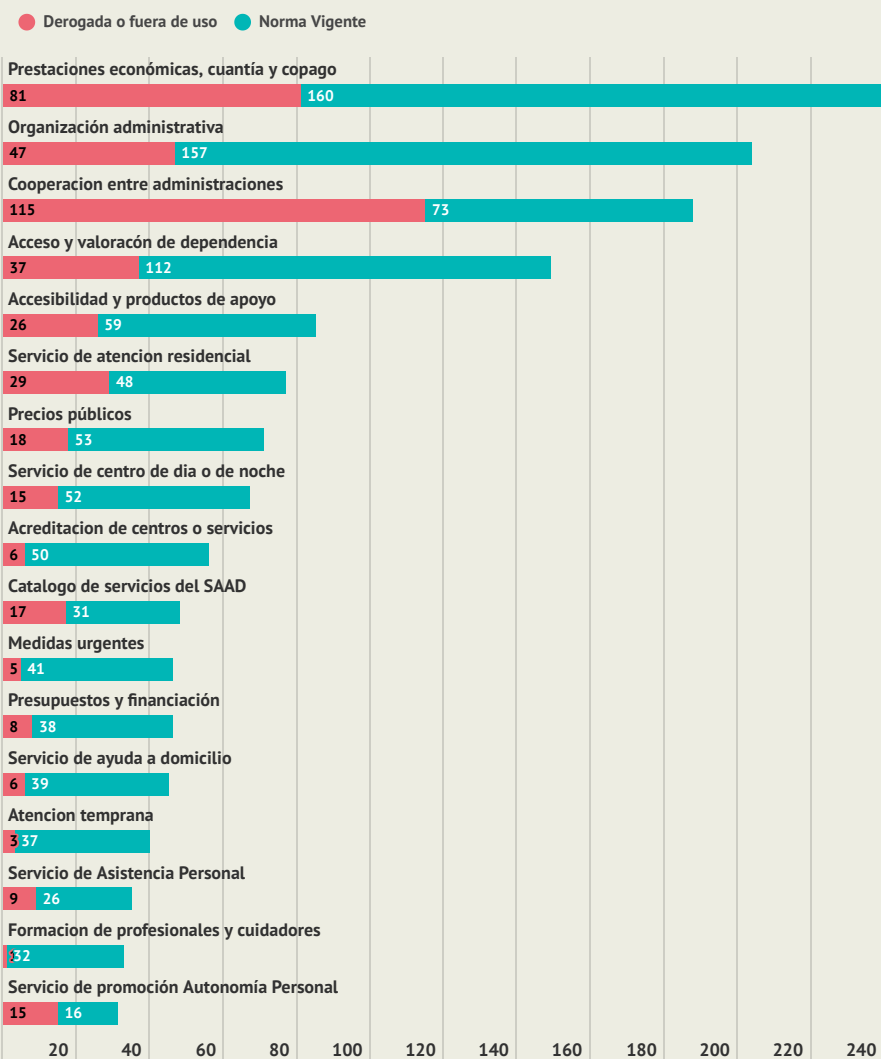


El sistema de Dependencia en España se ha fundamentado en normativa de tercer nivel (directrices)

	Total	Derogada
1.- Ley (Real Decreto-Ley, Decreto-Ley)	177	0
2.- Reglamento (Real Decreto, Decreto)	458	100
3.- Directriz (Orden, instrucción, resolución, ordenanza)	998	368
4.- Comunicación (Anuncio, Acuerdo, Información)	54	17
Total	1.687	485

URL: <https://infogram.com/caser-juric-2-1h7v4pd37weo84k?live>

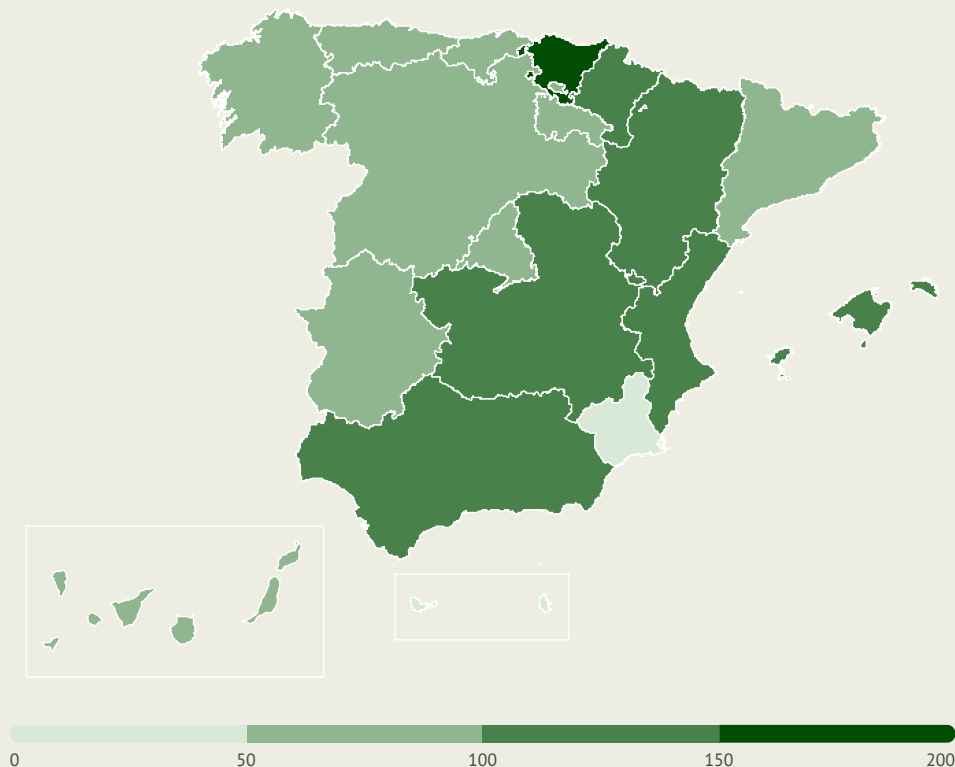
Dependencia y cuidados. Temáticas abordadas en la normativa 2006-2023



El esfuerzo legislativo se ha centrado fundamentalmente en dos áreas que no son específicamente relacionadas con la prestación de servicios de apoyo propiamente dichos

URL: <https://infogram.com/casar-juric-3-1h9j6q70lgw354g?live>

Dependencia y cuidados. Producción normativa territorial 2006-2023



**País Vasco*, Andalucía, Castilla-La Mancha, Aragón,
Comunidad Valenciana, Navarra y Baleares, por su alta
producción normativa**

*Incluye normativa aprobada por Diputaciones Forales

Etiquetas de fila	Derogada	Vigente	Total
Comunidades y Ciudades Autónomas	357	1.038	1.395
Convenios Estado-Comunidades y Ciudades Aut.	118	61	179
Estatal	10	103	113
Total general	485	1.202	1.687

URL: <https://infogram.com/caser-juric-4-1h7v4pd37wrvj4k?live>

 **caser**
fundación