



Escrito

Solicitudes de FOAM ante la reforma del SAAD y la situación actual del Sistema de Atención a la Dependencia

Documento expuesto ante el Consejo Estatal de las Personas Mayores (CEPPMM) y entregado al Ministro de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030

Sevilla, 22 de abril de 2026

1. Exposición previa

La Federación de Organizaciones Andaluzas de Mayores (FOAM) comparece ante el Consejo Estatal de las Personas Mayores, donde expuso oralmente el contenido de este escrito (sin lectura íntegra). El documento se entregó al Consejo como aportación para la próxima Comisión Permanente monográfica, como elemento de análisis de la situación de la dependencia y como propuesta de mejoras para su discusión; una vez analizado, la Comisión Permanente lo elevará al Pleno del Consejo para su aprobación. Asimismo, el documento fue entregado al Ministro de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 en relación con la modificación de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, y con la situación estructural del SAAD a fecha de 31 de marzo de 2026.

Valoramos positivamente la intención de reforma anunciada por el Ministerio —simplificación de trámites, eliminación de incompatibilidades, refuerzo de la atención domiciliaria y comunitaria—, pero advertimos con claridad que, sin financiación vinculante y sin transparencia estadística real, muchas medidas corren el riesgo de convertirse en «derechos de papel».

2. Datos que justifican las solicitudes

Los datos objetivos que aportamos, con fuentes oficiales (OTAN para Defensa, IMSERSO para Dependencia —ver apartado 5 de Fuentes—), desmontan el argumento de la «imposibilidad presupuestaria» y acreditan, por vía comparativa, una asignación sistemáticamente desigual de los recursos adicionales del Estado entre Defensa y Dependencia.

TABLA 1 — Serie histórica 2018-2024

Aportación de la Administración General del Estado (AGE): Defensa vs Dependencia (en miles de millones de euros)

Nota metodológica: se toma 2024 como referencia por ser el último ejercicio con el gasto de dependencia certificado y cerrado (gasto certificado por las CCAA conforme al Real Decreto 1050/2013).

Año	AGE Defens a	AGE Dependenci a	Diferenci a (Def – Dep)	Ratio Def/De p	% AGE s/ total Dep.	Brech a 50 % legal
2018	11,17	1,35	+9,82	8,29 ×	16,69 %	–33,31 p.p.
2019	11,28	1,38	+9,90	8,16 ×	16,06 %	–33,94 p.p.
2020	11,24	1,38	+9,86	8,12 ×	15,54 %	–34,46 p.p.
2021	12,55	1,99	+10,55	6,30 ×	20,53 %	–29,47 p.p.
2022	15,61	2,66	+12,95	5,87 ×	25,95 %	–24,05 p.p.
2023	17,45	3,29	+14,16	5,30 ×	28,57 %	–21,43 p.p.
2024	22,69	3,48	+19,21	6,52 ×	26,96 %	–23,04 p.p.
Total	101,99	15,54	+86,45	6,56 ×	22,21 % (media)	—
Δ 2018→2024	+11,52 (+103,1 %)	+2,13 (+157,8 %)	+9,39	5,41 ×	+10,27 p.p.	—
Por cada 1 € adicional destinado a Dependencia, el Estado destinó a Defensa...						5,41 €
Por cada 1 € acumulado aportado a Dependencia, el Estado destinó a Defensa...						6,56 €

Indicador clave 2018 → 2024

Por cada 1 € adicional que el Estado destinó a Dependencia en el periodo, destinó 5,41 € adicionales a Defensa. En términos acumulados, el Estado gastó 86,45 mil M€ más en Defensa que en Dependencia (101,99 frente a 15,54; ratio 6,56×). Ningún año del periodo alcanza el 50 % legal del artículo 32 de la Ley 39/2006: siete ejercicios consecutivos de incumplimiento. El máximo histórico (28,57 % en 2023) queda a 21,43 puntos porcentuales del mínimo legal.

TABLA 2 — Bajo presupuesto prorrogado (2023-2024)

Aportación de la Administración General del Estado (AGE): Defensa vs Dependencia (en miles de millones de euros)

Periodo de vigencia de los Presupuestos Generales del Estado prorrogados de 2023 (Ley 31/2022, de 23 de diciembre), en tanto no se aprueben nuevos PGE y según la situación vigente a la fecha de este escrito.

Año	AGE Defens a	AGE Dependenci a	Diferenci a (Def – Dep)	Ratio Def/De p	% AGE s/ total Dep.	Brech a 50 % legal
2023	17,45	3,29	+14,16	5,30 ×	28,57 %	–21,43 p.p.
2024	22,69	3,48	+19,21	6,52 ×	26,96 %	–23,04 p.p.
Total	40,14	6,77	+33,37	5,93 ×	27,77 % (media)	—
Δ 2023→2024	+5,24 (+30,0 %)	+0,19 (+5,6 %)	+5,06	27,58 ×	–1,62 p.p.	—

Resumen del indicador clave — periodo 2023-2024 (prórroga)

Por cada 1 € adicional destinado a Dependencia bajo prórroga, el Estado destinó a Defensa...	27,58 €
Por cada 1 € acumulado aportado a Dependencia bajo prórroga, el Estado destinó a Defensa...	5,93 €

Indicador clave bajo prórroga 2023 → 2024 Por cada 1 € adicional que el Estado destinó a Dependencia bajo presupuesto prorrogado, destinó 27,58 € adicionales a Defensa (cálculo directo: $+5,24 \div +0,19 = 27,58$). Bajo el mismo marco presupuestario, Defensa creció +5,24 mil M€ (+30,0 %) mediante modificaciones y créditos extraordinarios, mientras que Dependencia solo creció +0,19 mil M€ (+5,6 %). El peso de la AGE sobre el total del SAAD incluso retrocedió del 28,57 % al 26,96 % (–1,62 p.p.). La prórroga presupuestaria no impide aumentar el gasto cuando existe voluntad política: la infrafinanciación de la dependencia es, por tanto, una decisión política, no una limitación técnica.
--

2.1. Datos operativos del SAAD a 31 de marzo de 2026 (SISAAD/IMSERSO)

Lista de espera real	271.556 personas (+13.389 en un solo trimestre)
Pendientes de valoración / prestación reconocida sin recibir	118.716 / 152.840
Fallecidos en lista de espera (Q1 2026)	8.996 personas (100/día, 1 cada 14 minutos)
Tiempo medio de tramitación	329 días (casi el doble del plazo legal de 180)
Fallecidos acumulados 2017–2025	302.623 personas

El sistema opera como un modelo «low cost»: el 57 % de las prestaciones son ayuda familiar o teleasistencia, con cuantías medias en torno a 260 €/mes. La aportación estatal al SAAD se sitúa en el 26,96 %, frente al 50 % legal del artículo 32 de la Ley 39/2006.

Según el Observatorio Estatal de la Dependencia (Dictamen del primer trimestre de 2026), desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006 el 1 de enero de 2007, casi un millón de personas han fallecido en las listas de espera del SAAD. Cuatro millones de personas han recibido atención. Casi un millón han muerto esperándola. **Aclaración:** la cifra de 302.623 fallecimientos que se cita más arriba corresponde al acumulado 2017–2025 (serie IMSERSO/SISAAD) y no es comparable directamente con el acumulado desde 2007.

3. Lo que FOAM solicita

Seis medidas concretas. Todas ellas técnicamente viables, jurídicamente amparadas y políticamente realizables:

3.1. Financiación al 50 % legal

Fase 1 (inmediata, 2026): suplemento de crédito de 5.946 millones de euros para elevar la aportación estatal del 26,96 % al 50 % sobre gasto certificado 2024, al ser el último ejercicio con el gasto de dependencia certificado y cerrado.

Fase 2 (estructural, 2027–2030): convergencia hacia el 1,7 % del PIB (objetivo FOAM), tomando como referencia la media de la UE-27 situada en el 1,66 % según OECD/Eurostat. España se encuentra actualmente en el 0,81 % del PIB. Objetivo 2035: 2 % del PIB.

5.946 millones de euros en perspectiva

La cantidad que FOAM solicita en Fase 1 —5.946 millones de euros— equivale al 56,8 % de lo que el Consejo de Ministros aprobó en un solo acto administrativo, el pasado 22 de abril de 2025, para el Plan Industrial y Tecnológico de Seguridad y Defensa (10.471 millones de euros adicionales). El propio Gobierno declaró oficialmente que ese crédito se financiaría «sin subir impuestos, sin tocar un céntimo la inversión en el Estado del bienestar y sin incurrir en un mayor déficit público», con cargo a los Presupuestos Generales del Estado prorrogados de 2023. El mecanismo jurídico existe, el margen presupuestario existe, y el propio Ejecutivo lo ha reconocido.

3.2. Auditoría del uso real de los fondos de dependencia en las CCAA

FOAM solicita que el Ministerio impulse una auditoría sobre el destino real de los fondos transferidos a las Comunidades Autónomas (CCAA) para financiar el SAAD, a fin de verificar que no se produce desvío a otros fines, conforme a las recomendaciones del Informe del Tribunal de Cuentas nº 1.484/2022. No exigimos solo más dinero: exigimos que el dinero llegue efectivamente a las personas dependientes.

3.3. Regulación del copago conforme a la doctrina del Tribunal Supremo

FOAM solicita la regulación adecuada de la aportación del usuario (copago) del SAAD —especialmente en Grado III— como tasa con cobertura legal suficiente, en cumplimiento de la doctrina consolidada por el Tribunal Supremo en diversas sentencias recientes (entre otras, STS 800/2025, STS 1177/2025, STS 200/2026 y STS 277/2026). La actual configuración administrativa del copago, sin respaldo normativo de rango legal, vulnera el principio de reserva de ley en materia tributaria.

3.4. Transparencia plena en las estadísticas mensuales del SISAAD

Esta es, a juicio de FOAM, una de las solicitudes más urgentes y técnicamente más sencillas de ejecutar. Es, además, el cimiento sobre el que se sostienen todas las demás: sin datos verificables no hay rendición de cuentas ni posibilidad de evaluar la reforma.

FOAM solicita que el IMSERSO —en coordinación con las Comunidades Autónomas— publique mensualmente, con el mismo rigor que las series actuales, información completa, desagregada y comparable sobre los tres bloques de datos siguientes, hoy ausentes o insuficientemente reflejados en la estadística oficial del SISAAD:

A) Revisiones de grado — datos que deben incorporarse mensualmente

1. Número de solicitudes de revisión de grado presentadas en el mes (por CCAA y grado de origen).
2. Número de revisiones resueltas en el mes, con desglose: grado confirmado, grado aumentado, grado reducido, extinción.
3. Stock de revisiones pendientes de resolver al cierre del mes y antigüedad media en días.
4. Fallecimientos de personas con revisión de grado pendiente, diferenciados de los fallecimientos en lista de espera general.
5. Revisiones de oficio impulsadas por la Administración, diferenciadas de las instadas a solicitud del interesado o su representante.

B) Copago — datos que deben incorporarse mensualmente

1. Importe total recaudado en concepto de copago en el mes, por CCAA y por tipo de prestación (residencia, centro de día, SAD, PVS, prestación vinculada al servicio).
2. Número de beneficiarios sujetos a copago y porcentaje que representan sobre el total de beneficiarios con prestación efectiva.
3. Copago medio mensual por grado (I, II y III) y por tipo de prestación.
4. Distribución por tramos de renta (capacidad económica) de las personas obligadas al copago.
5. Expedientes con reducción o exención del copago por insuficiencia de renta, con detalle del número de concesiones y del importe bonificado.

C) Solicitudes sin grabar — fin del maquillaje estadístico

1. Número de solicitudes recibidas por la Administración autonómica competente que aún no han sido registradas en el SISAAD al cierre del mes (stock oculto).
2. Antigüedad media, en días, de esas solicitudes sin grabar, computada desde la fecha de entrada en registro administrativo.
3. Desglose por CCAA y por provincia.
4. Publicación de las listas de espera reales desde el día 1 de la solicitud — no desde el reconocimiento del derecho—, tal y como exige el cómputo legal del plazo máximo de 180 días.

Propuesta operativa concreta

Implantación plena del REGISTRO ÚNICO ESTATAL DE SOLICITUDES integrado en el SISAAD, con entrada única desde el momento de la presentación administrativa de la solicitud en la Comunidad Autónoma, trazabilidad end-to-end del expediente (solicitud → valoración → PIA → prestación efectiva → revisiones → baja) y publicación mensual automatizada de indicadores. Este registro único es condición necesaria para dar cumplimiento a los tres bloques anteriores y termina con la discrecionalidad estadística actual.

Fundamento de la solicitud: las Comunidades Autónomas ya remiten mensualmente al IMSERSO datos equivalentes a efectos de consolidación estadística estatal. No existe, por tanto, obstáculo técnico alguno para su publicación. Negar el acceso a estos datos a la ciudadanía y a las organizaciones representativas —como ha hecho la ASSDA ante requerimientos formales de FOAM— resulta incompatible con la Ley 19/2013 de transparencia y con el principio de buena administración del artículo 103 CE.

3.5. Calendario vinculante de ejecución de la reforma de la Ley 39/2006

FOAM solicita que la tramitación parlamentaria de la reforma —actualmente en fase de enmiendas parciales al articulado en el Congreso— incorpore un calendario de ejecución concreto y vinculante, con indicadores medibles y plazos máximos de aplicación para cada una de las medidas anunciadas.

3.6. Eliminación efectiva de incompatibilidades entre prestaciones

FOAM solicita que la reforma consolide la eliminación de incompatibilidades entre prestaciones del SAAD de forma expresa y de aplicación directa en la norma estatal, sin que quede supeditada a la discrecionalidad de desarrollos normativos autonómicos posteriores. La complementariedad entre la prestación económica por cuidados en el entorno familiar y los servicios profesionales (SAD, teleasistencia, centro de día) debe quedar expresamente blindada en el texto de la Ley 39/2006.

4. La pregunta que dejamos sobre la mesa

FOAM no pide un esfuerzo imposible. Pide una fracción del que ya se ha demostrado posible. El Estado dispone de los mecanismos —Real Decreto-ley, suplemento de crédito, crédito extraordinario— y los ha utilizado durante la prórroga cuando la voluntad política lo ha reclamado:

- 500 millones de euros extraordinarios para Dependencia en octubre de 2025 (RDL 11/2025).
- 5.000 millones de euros en medidas de escudo social en marzo de 2026 (RDL 7/2026).
- 10.471 millones de euros adicionales para Defensa en abril de 2025 (Plan Industrial).

La única pregunta que cabe formular al Gobierno es por qué casi un millón de personas fallecidas en las listas de espera del SAAD —en los diecinueve años transcurridos desde la aprobación de la Ley 39/2006— no ha constituido, hasta hoy, motivo suficiente para utilizar los mismos mecanismos que sí se han activado para Defensa y para el escudo social energético.

La diferencia entre ambos casos no es técnica. No es presupuestaria. No es jurídica. Es política.

Las personas en situación de dependencia no pueden seguir esperando 329 días. Ni tampoco más familias pueden volver a enterrar a sus mayores con un expediente abierto sobre la mesa del funcionario.

5. Fuentes oficiales

5.1. Defensa (AGE)

NATO – Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2025). Comunicado PR/CP(2025)094, publicado el 17 de junio de 2025 (datos cerrados a 3 de junio de 2025). Criterio OTAN: Ministerio de Defensa, clases pasivas militares, parte proporcional de Guardia Civil, I+D militar, ISFAS, INVIED, INTA y otras partidas estatales.

La Moncloa – Consejo de Ministros de 22 de abril de 2025, Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa (33.123 M€; +10.471 M€ adicionales). Cifra de 2025.

5.2. Dependencia (SAAD)

IMSERSO / Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. Información Estadística del SAAD — Financiación, fichero f_general_202602.pdf. Gasto certificado por las CCAA conforme al Real Decreto 1050/2013.

SISAAD / IMSERSO. Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Datos operativos a 31 de marzo de 2026 (lista de espera, tiempos de tramitación, fallecimientos, beneficiarios y prestaciones).

Observatorio Estatal de la Dependencia — Asociación Estatal de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales. Dictamen correspondiente al primer trimestre de 2026 (10 de abril de 2026). Cifra acumulada de fallecidos en lista de espera desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006 (1 de enero de 2007): casi un millón de personas. Desglose del primer trimestre de 2026: 8.996 fallecimientos (4.628 pendientes de valoración; 4.368 con derecho reconocido sin prestación efectiva).

5.3. PIB y contexto internacional

INE – Contabilidad Nacional Anual de España, PIB 2024: 1.594.330 M€.

OECD / Eurostat – Long-term care expenditure as % of GDP. Media UE-27: 1,66 %. España: 0,81 %.

5.4. Marco normativo

- Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (artículo 32: cofinanciación 50 %/50 %).
- Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023 (artículo 9: régimen de prórroga).
- Constitución Española, artículo 149.1.4ª (Defensa como competencia exclusiva del Estado).
- Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección del SAAD.
- Real Decreto-ley 11/2025, de 21 de octubre (BOE 22/10/2025): suplemento de 500 M€ para el fortalecimiento del SAAD (379 M€ nivel mínimo + 121 M€ nivel convenido) y creación del Grado III+ de dependencia.
- Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo (BOE 21/03/2026): Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio, que moviliza 5.000 M€ en medidas de escudo social (bono social eléctrico y térmico, protección energética de colectivos vulnerables).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

5.5. Jurisprudencia y control externo

- Tribunal Supremo (Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo): diversas sentencias (entre otras, STS 800/2025, STS 1177/2025, STS 200/2026 y STS 277/2026) sobre la naturaleza de tasa del copago del SAAD y la reserva de ley en materia tributaria.
- Tribunal de Cuentas: Informe nº 1.484/2022 sobre la fiscalización de la gestión del SAAD.

Más información:

FOAM – Federación de Organizaciones Andalcuzas de Mayores
954 29 30 48
foam@foam.es <https://foam.es>