



Sevilla, a 25 de agosto de 2026

Sr. D. Juan Manuel Moreno Bonilla
Presidente de la Junta de Andalucía
Palacio de San Telmo
41001 Sevilla

ASUNTO: Seis cuestiones pendientes en la atención a la dependencia y a las personas mayores en Andalucía: horas mínimas de ayuda a domicilio, plazas residenciales pendientes de ejecución, cobertura pública residencial, dotación de enfermería, soledad no deseada y financiación autonómica del sistema

Señor Presidente:

La Federación de Organizaciones Andaluza de Mayores (FOAM), entidad que ostenta la condición de miembro con voz en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) y forma parte del Consejo Estatal de las Personas Mayores y del Consejo Andaluz de Mayores, se dirige a usted para plantearle seis cuestiones que esta Federación viene documentando mediante el seguimiento de las estadísticas oficiales del sistema y el análisis de la normativa vigente, y que afectan de forma directa a los derechos de las personas mayores dependientes en Andalucía.

1. Horas mínimas de ayuda a domicilio en la dependencia moderada (Grado I)

El Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, vigente desde el 20 de julio de 2023, elevó las horquillas de intensidad horaria de ayuda a domicilio fijadas en el Anexo II del Real Decreto 1051/2013. Los datos del SISAAD a 31 de julio de 2026 muestran una situación desigual por grados:

Grado	Techo anterior a 2023	Andalucía hoy	Horquilla vigente	Situación
Grado I · moderada	20 h (máximo)	17,45 h	20 – 37 h	Por debajo del suelo antiguo y del nuevo
Grado II · severa	45 h (máximo)	49,20 h	38 – 64 h	Supera el techo antiguo; 43 % del nuevo margen
Grado III · gran dependencia	70 h (máximo)	74,58 h	65 – 94 h	Supera el techo antiguo; 33 % del nuevo margen

Fuente: SISAAD (IMSERSO), situación a 31 de julio de 2026; horquillas del Anexo II del Real Decreto 1051/2013 en sus redacciones anterior y posterior al Real Decreto 675/2023.

En Grado I, las 84.910 personas beneficiarias reciben una media que no alcanza ni siquiera el techo que fijaba como máximo la norma anterior a 2023. Elevar esa media al nuevo suelo legal exigiría 216.521 horas mensuales adicionales en toda Andalucía, en torno a 2,6 millones de horas al año, una estimación de FOAM. La media ha pasado de 11,50 horas en enero de 2024 a 17,45 en julio de 2026: una tendencia positiva, pero insuficiente para alcanzar el mínimo legal en un plazo razonable.

El Real Decreto 675/2023 permite mantener las intensidades anteriores en los expedientes resueltos antes de su entrada en vigor, salvo solicitud expresa de la persona beneficiaria. FOAM considera que esa revisión debería practicarse de oficio, sin exigir el trámite a personas de edad avanzada, con deterioro cognitivo o sin apoyo familiar cercano.

2. Plazas residenciales reconocidas y no prestadas

La comparación mensual de las tablas 4.1 y 12.1 de la Estadística del SAAD (IMSERSO), de diciembre de 2025 a julio de 2026, muestra dos movimientos simultáneos y de signo contrario:

Indicador	dic-25	jul-26	Variación
Plazas reconocidas en PIA	29.310	32.551	+11,1 %
Plazas efectivas	25.077	26.611	+6,1 %
Reconocidas sin prestar	4.233	5.940	+40,3 %
Tiempo medio de tramitación	496 días	424 días	-72 días

Fuente: Estadística del SAAD (IMSERSO), ficheros mensuales de diciembre de 2025 a julio de 2026.

Andalucía ha reducido 72 días su tiempo medio de tramitación desde diciembre, y la distancia con la media española se ha acortado de 155 a 115 días. No obstante, sigue siendo la segunda comunidad más lenta de España, solo por detrás de la Región de Murcia, y sus 424 días equivalen a 2,36 veces el plazo legal de 180 días. El ritmo al que crecen las plazas reconocidas (+11,1 %) es además tres veces inferior al ritmo al que crece la bolsa de reconocidas sin prestar (+40,3 %), lo que indica una carencia de plazas y no solo un problema de tramitación.

3. Cobertura pública residencial

La serie reconstruida por FOAM a partir de los ocho informes anuales «Servicios Sociales dirigidos a las Personas Mayores en España» (IMSERSO) muestra una divergencia sostenida entre Andalucía y España. Los datos llegan hasta el ejercicio 2024, el último publicado por el IMSERSO en el momento de este escrito:

Año	Plazas públicas Andalucía	Plazas públicas España	Cobertura Andalucía	Cobertura España
2017	27.365	213.615	1,94 %	2,40 %
2018	27.618	227.819	1,92 %	2,52 %
2019	27.765	242.206	1,89 %	2,63 %
2020	29.223	246.303	1,96 %	2,65 %
2021	29.539	249.428	1,94 %	2,63 %
2022	30.121	270.702	1,92 %	2,79 %
2023	29.729	276.812	1,90 %	2,86 %
2024	29.956	287.519	1,80 %	2,82 %

Fuente: elaboración de FOAM a partir de los informes anuales del IMSERSO «Servicios Sociales dirigidos a las Personas Mayores en España», 2017-2024. Los índices de cobertura de 2023 están calculados sobre la población de 1 de enero de 2023, la misma que emplea el informe de 2022, por lo que se encuentran sobreestimados y no son estrictamente comparables con el resto de la serie.

Entre 2017 y 2024, la cuota andaluza sobre el total nacional de plazas públicas pasó del 12,81 % al 10,42 %, mientras su peso en la población española de 65 años o más subió del 15,84 % al 16,31 %. Para alcanzar la cobertura media española, Andalucía necesitaría 46.894 plazas de financiación pública; dispone de 29.956: faltan 16.938, más plazas que la totalidad de las 16.398 plazas privadas existentes en sus residencias a 31 de diciembre de 2024.

4. Dotación de enfermería en las residencias

La Orden de 21 de julio de 2026 (BOJA núm. 143), en vigor desde el 16 de agosto de 2026, suprime la ratio de enfermería de 0,04 (una enfermera por cada 25 residentes) que había estado vigente en Andalucía sin interrupción desde 1997, y elimina el espacio diferenciado de enfermería:

Normativa	Exigencia de enfermería	Espacio físico reservado
Orden de 1 de julio de 1997	Ratio 0,04 (1 por 25 residentes)	Obligatorio
Orden de 5 de noviembre de 2007	Ratio 0,04 (1 por 25 residentes)	Obligatorio, por tramos
Orden de 21 de julio de 2026	Sin ratio específica	Suprimido

Fuente: Órdenes de 1 de julio de 1997 (BOJA núm. 81), 5 de noviembre de 2007 (BOJA núm. 224) y 21 de julio de 2026 (BOJA núm. 143).

La ratio de enfermería queda integrada en un bloque general de personal técnico de segundo nivel (ratio conjunta 0,08), sin cuota reservada para ningún perfil, de modo que un centro puede cumplir la norma sin contratar a ninguna enfermera. En la convocatoria vigente de plazas de formación sanitaria especializada, Andalucía ofertó cero plazas de la especialidad de Enfermería Geriátrica y no dispone de unidad docente acreditada para formarla, frente a las 39 de Cataluña, 20 de Madrid o 12 de Castilla-La Mancha.

5. Soledad no deseada de las personas mayores

El único estudio específico sobre soledad no deseada en personas de 55 y más años en Andalucía, encargado por la propia Junta a la Universidad Pablo de Olavide, data de febrero de 2020 y no se ha repetido. Sus resultados: el 47 % de la población andaluza de 55 y más años se encontraba en situación de soledad no deseada, cifra que ascendía al 67 % a partir de los 80 años.

El I Plan Estratégico Integral para Personas Mayores en Andalucía 2020-2023, dotado con 145 millones de euros para el conjunto de sus cinco líneas estratégicas, concluyó su vigencia sin que se hayan publicado su evaluación intermedia ni su evaluación final. La Estrategia para la Promoción de una Vida Activa y Atención a la Soledad en Personas Mayores 2025-2030, cuya formulación aprobó el Consejo de Gobierno el 25 de junio de 2025, sigue más de un año después sin borrador público, calendario de aprobación ni partida presupuestaria. El Marco Estratégico Estatal de las Soledades 2026-2030, aprobado por el Gobierno de España el 24 de febrero de 2026, carece igualmente de dotación económica en sus cuatro ejes.

Esta ausencia de dotación presupuestaria no es ajena a la financiación general de la dependencia en Andalucía: de fondos propios, la Junta aporta 5.030 euros anuales por persona con derecho reconocido, frente a los 6.122 euros de media nacional. FOAM considera que, sin corregir esa brecha de inversión propia, ninguna estrategia contra la soledad no deseada podrá resultar eficaz.

6. Financiación autonómica del sistema

El presupuesto de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía (ASSDA) para 2026, aprobado por el Parlamento de Andalucía el 18 de diciembre de 2025 (Ley 8/2025, de 22 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2026), ascendía a 2.610,6 millones de euros. De esa cuantía, FOAM estima —a partir del proyecto de ley de octubre de 2025; el desglose estatal no figura como partida propia en el estado de ingresos de la Agencia— 770,0 millones (29,5 %) de aportación estatal y 1.840,6 millones (70,5 %) de aportación propia de la Junta.

El Real Decreto-ley 17/2026, de 23 de junio, de medidas extraordinarias para el fortalecimiento y consolidación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, aprobado por el Consejo de Ministros el 23 de junio de 2026, eleva sustancialmente la aportación estatal prevista. El Gobierno vincula esta medida al compromiso de alcanzar el 50 % de cofinanciación estatal en 2027. El nivel mínimo que el Estado transfiere a Andalucía pasa de una base de 639,7 millones de euros a 957,7 millones en 2026. Sumando el nivel acordado —178,1 millones de euros según el proyecto de Marco de Cooperación Interadministrativa para 2026, aún pendiente de aprobación por el Consejo Territorial y de la firma de convenios—, la aportación estatal real en 2026 se situaría en torno a 1.135,8 millones de euros, muy por encima de los 770,0 millones inicialmente presupuestados:

	Presupuestado (oct-2025)	Real estimado tras el RDL 17/2026 y el proyecto MCI 2026
Aportación del Estado	770,0 M€ (29,5 %)	1.135,8 M€ (38,2 %)
Aportación de la Junta	1.840,6 M€ (70,5 %)	1.840,6 M€ (61,8 %)
Total	2.610,6 M€	2.976,4 M€
% sobre el PIB de Andalucía (2025)	1,11 %	1,27 %

Fuente: presupuesto ASSDA 2026 (Ley 8/2025, de 22 de diciembre; 2.610.624.192 euros en el estado de ingresos de la Agencia). Cifras del proyecto de ley aprobado por el Consejo de Gobierno el 28 de octubre de 2025, sin modificación del techo ASSDA en la tramitación parlamentaria. Real Decreto-ley 17/2026, de 23 de junio. Nivel mínimo 2026 para Andalucía: 957.651.108 euros (Ministerio de Derechos Sociales, 26 de junio de 2026); base sin incremento de cuantías: 639.716.256 euros. Nivel acordado 2026: 178.056.860,27 euros (proyecto de Marco de Cooperación Interadministrativa 2026). Nivel acordado definitivo 2025: 170.639.744,49 euros (IMSERSO, Financiación del SAAD, junio 2026, incluido el suplemento del RDL 11/2025). PIB de Andalucía 2025: 234.218,83 millones de euros (IECA, primera estimación, febrero de 2026).

La aportación propia de la Junta permanece, sin embargo, en los 1.840,6 millones de euros aprobados por el Parlamento en diciembre de 2025: no ha crecido pese al refuerzo estatal. Como consecuencia, el peso relativo de la Junta en la

financiación del sistema descende del 70,5 % presupuestado al 61,8 % estimado, no porque la Junta haya reducido su aportación, sino porque no la ha incrementado al mismo ritmo que el Estado. Esta lectura asume que el incremento de las transferencias estatales se suma al esfuerzo autonómico ya presupuestado y no lo sustituye; a 25 de agosto de 2026 no consta una modificación presupuestaria que eleve la aportación propia de la Junta.

FOAM ha venido proponiendo hasta ahora que Andalucía eleve su gasto total en dependencia hacia el 1,58 % del PIB regional como paso intermedio hacia un objetivo final del 2 % del PIB, en el entorno de los países europeos de mayor gasto en cuidados de larga duración —el promedio público de la Unión Europea se sitúa hoy en torno al 1,7 % del PIB, según el Ageing Report 2024 de la Comisión Europea, no en el 2 %—. Esta Federación considera que el compromiso estatal de alcanzar el 50 % de cofinanciación en 2027 elimina el argumento de insuficiencia de recursos que ha justificado hasta ahora aplazar esa convergencia, y solicita que el objetivo del 2 % se fije de forma directa, sin senda intermedia. Sobre el PIB de 2025, el 2 % equivale a 4.684,4 millones de euros: 1.708,0 millones más que el gasto total estimado para 2026. Si el Estado cumple su compromiso de financiar el 50 % del sistema, alcanzar ese objetivo exigiría que la Junta elevara su propia aportación en unos 501,6 millones de euros sobre lo ya presupuestado para 2026, un 27,3 % más.

Nota metodológica

La aportación estatal real 2026 (1.135,8 M€) es una estimación de FOAM que suma el nivel mínimo ya fijado por el Real Decreto-ley 17/2026 (957,7 M€, oficial según las estimaciones del Ministerio de Derechos Sociales de 26 de junio de 2026) y el nivel acordado previsto para Andalucía en el proyecto de Marco de Cooperación Interadministrativa 2026 (178,1 M€; 904,2 M€ en el conjunto del Estado). Ese marco no ha sido aún aprobado por el Consejo Territorial ni desarrollado en convenio, y su cuantía definitiva puede minorarse si el gasto propio de 2025 queda por debajo de la media 2023-2024 (apartado IV.7 del proyecto). El nivel acordado definitivo de 2025, ya liquidado por el IMSERSO, fue de 170,6 millones de euros. Los 770,0 millones de aportación estatal presupuestada no constan como línea en la Ley 8/2025: son la estimación de FOAM a partir del proyecto de presupuestos de octubre de 2025. En 2025, el gasto certificado del SAAD en Andalucía fue de 2.359,2 millones, de los que la AGE aportó 802,4 millones (34,01 %). No existe una cifra oficial del PIB de Andalucía para 2026: el INE y el IECA solo publican la Contabilidad Regional con periodicidad anual, y la de 2026 no estará disponible hasta 2027; los avances trimestrales disponibles (AIReF-METCAP, IECA) ofrecen tasas de crecimiento en volumen, no niveles en euros corrientes, por lo que todos los cálculos de este apartado se realizan sobre el PIB oficial de 2025. El presupuesto de la ASSDA se toma aquí, como hace la propia Junta, como proxy del gasto en dependencia, aunque la Agencia gestiona también otras líneas y el gasto certificado SAAD 2025 (2.359,2 M€) es inferior al techo presupuestario 2026 (2.610,6 M€).

Por todo ello, esta Federación solicita:

Sobre las horas mínimas de ayuda a domicilio en Grado I

1. Revisión de oficio, sin necesidad de solicitud previa, de todos los programas individuales de atención de Grado I resueltos antes del 20 de julio de 2023, para adecuarlos de inmediato al mínimo legal vigente.
2. Un calendario público con fecha de cumplimiento para que la intensidad media de Grado I supere las 20 horas mensuales en toda Andalucía.
3. Aproximación progresiva al tramo alto de la horquilla en los tres grados, con objetivos anuales verificables, no solo al mínimo.
4. Comparecencia de la consejería competente para explicar cuántos programas individuales de Grado I siguen sin alcanzar las 20 horas mensuales y en qué plazo se adecuarán de oficio.

Sobre las plazas residenciales reconocidas y no prestadas

5. Un plan de creación de plazas residenciales públicas que dote las plazas precisas para absorber las 5.940 resoluciones favorables pendientes de ejecución, con calendario y financiación explícitos.
6. La fijación por norma de un plazo máximo entre la resolución favorable y la prestación efectiva del servicio, hoy inexistente.

Sobre la cobertura pública residencial

7. Un plan de convergencia con la cobertura pública estatal, con calendario y financiación, para cerrar las 16.938 plazas que separan a Andalucía de la media española.

8. Explicación pública de las causas de la pérdida neta de plazas de financiación pública registrada entre 2022 y 2024, y de las medidas previstas para revertirla.
9. Que el incremento de fondos derivado del Real Decreto-ley 17/2026 se destine de forma verificable a ampliar el número de plazas residenciales públicas, con rendición de cuentas anual.

Sobre la dotación de enfermería en residencias

10. Restitución de la ratio histórica de enfermería (0,04, equivalente a una enfermera por cada veinticinco residentes) que fijaban las normas de 1997 y 2007.
11. Garantía de que, en los centros de más de setenta y cinco plazas, la coordinación con el sistema sanitario público la asuma personal sanitario, como exige el Acuerdo del Consejo Territorial de 2022.
12. Recuperación del espacio diferenciado de enfermería y formación de enfermeras especialistas en geriatría, mediante la acreditación en Andalucía de unidades docentes de esta especialidad, hoy inexistentes.

Sobre la soledad no deseada

13. Encargo de una nueva medición sobre soledad no deseada en personas de 55 y más años, con idéntica metodología al estudio de 2020, que permita comparar su evolución e incorpore desglose provincial.
14. Publicación de las evaluaciones intermedia y final del I Plan 2020-2023 y dotación económica vinculante de la Estrategia 2025-2030, con comparecencia anual de seguimiento ante el Parlamento de Andalucía.
15. Corrección de la brecha de inversión propia en dependencia —Andalucía aporta 5.030 euros anuales por persona con derecho reconocido frente a los 6.122 de media nacional— como condición para que cualquier estrategia contra la soledad resulte eficaz.

Sobre la financiación autonómica

16. Elevar la aportación propia de la Junta de Andalucía en dependencia en unos 501,6 millones de euros sobre lo ya presupuestado para 2026, hasta alcanzar directamente el objetivo del 2 % del PIB regional en el conjunto del sistema, con calendario público y objetivos anuales verificables.
17. Blindar el incremento de financiación estatal derivado del Real Decreto-ley 17/2026, de modo que se sume al presupuesto autonómico y no sustituya el esfuerzo propio de la Junta, que hasta ahora no ha crecido pese a dicho refuerzo.
18. Publicación anual y desagregada de la aportación estatal y de la aportación autonómica al sistema, en euros y en porcentaje del PIB regional, incluida la verificación de que la Administración General del Estado alcanza efectivamente el 50 % de cofinanciación comprometido para 2027.

A la espera de su respuesta y de la consideración de las cuestiones planteadas, esta Federación se pone a su disposición para cualquier aclaración o ampliación de la documentación que sustenta este escrito.

Atentamente,



Martín Durán Torres – Presidente de FOAM
presidente@foam.es

CC: Remitida a los Grupos Parlamentarios del Parlamento de Andalucía (G.P. Popular de Andalucía, G.P. Socialista, G.P. Vox en Andalucía, G.P. Adelante Andalucía y G.P. Por Andalucía) para su conocimiento, posicionamiento y acción.