

CUADERNOS 39

El Gran Descarte

La dependencia: problema
básico del Estado del Bienestar
en España

Editado por CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN
En Madrid, 30 de Junio de 2026
publicaciones@circulocivicodeopinion.es
Impreso: Estugraf Impresores, S.L. (Madrid)
Depósito Legal: M-7615-2012
ISSN 2254-1837
Editado en España

El Gran Descarte

La dependencia: problema
básico del Estado del Bienestar
en España

El CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN asume como propios únicamente los textos de los *Documentos* que, tras la correspondiente deliberación y aprobación, se publican con su firma.

Las opiniones contenidas en los *Informes* encargados por el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, y firmados por sus respectivos autores, son de la exclusiva responsabilidad de estos.

ÍNDICE

El Gran Descarte

La dependencia: problema básico
del Estado del Bienestar en España 5

Informe

El Gran Descarte
La dependencia: problema básico
del Estado del Bienestar en España 7

José A. Herce



El Gran Descarte

La dependencia: problema básico del Estado del Bienestar en España

La necesidad de Cuidados de Larga Duración, lo que habitualmente denominamos “dependencia”, no sin incurrir en imprecisiones que convendría desterrar, es el principal reto del Estado del Bienestar en España. Los escasos recursos económicos, materiales y humanos destinados desde el inicio del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), tras la entrada en vigor de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, el 1 de enero de 2007, no han aumentado, al tiempo que las necesidades se han multiplicado. Dada la “compresión” de la población mayor hacia las edades más avanzadas, fenómeno demográfico menos mediático que el aumento general de la población de 65 y más años (pero más importante), esta situación no hará sino deteriorarse en el futuro si no se le pone un remedio integral en los próximos años.

La consecuencia más grave de este proceso, a menos que se reconduzcan las cosas, será la exclusión de las personas más vulnerables debido a la tensión en el uso de los recursos y a los problemas de gestión de la cadena de cuidados que la escasez de recursos y su peculiar arquitectura de gestión, a su vez, provocan. Esta exclusión estructural del sistema de cuidados para las personas mayores y muy mayores, no deseada, pero real, interpela a las instituciones y al conjunto de la sociedad y obliga a reiterar que la escasez de recursos no puede comprometer la buena gestión de los cuidados de larga duración y que, en cualquier caso, no deben sufrirla las personas más vulnerables en la última etapa de su vida.

Consciente de la trascendencia del problema, el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN ha encargado al profesor José A. Herce, reconocido especialista en el análisis de la longevidad, el envejecimiento de la población y la sostenibilidad del sistema de pensiones, el trabajo que se ofrece en esta entrega de *Cuadernos*.

El texto, presentado en una primera versión a los integrantes del Círculo en la Asamblea general celebrada el 14 de abril de 2026, desgrana los aspectos más problemáticos del sistema español institucionalizado de apoyos a personas con necesidad de cuidados de larga duración, cuando se cumplen dos décadas desde su establecimiento por ley. Un capítulo final sistematiza las principales conclusiones y recomendaciones que se desprenden del documento.

CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN
Junio, 2026



EL GRAN DESCARTE

LA DEPENDENCIA: PROBLEMA BÁSICO DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN ESPAÑA

José A. Herce

Dr. en economía y socio fundador de LoRIS

Hoy, casi 1,7 millones de personas están integradas en el sistema español de cuidados, lo que es un éxito... con paliativos. Porque la escasez crónica de recursos, la informalidad, el trabajo oculto de familiares y la problemática complejidad de su modelo de gestión están actuando de manera que las prestaciones no llegan a todos quienes las necesitan, llegan tarde y son insuficientes.

1. Visión de conjunto¹

La dependencia, situación a la que deberíamos referirnos formalmente como “Cuidados de Larga Duración”, o “Cuidados”, a secas (*vid infra*), se extiende a medida que la sociedad envejece porque su incidencia (en términos probabilísticos) aumenta con la edad, y la población de 65 y más años aumenta sin cesar así como la edad media de este colectivo.

La necesidad de cuidados para las personas con discapacidades físicas y/o cognitivas siempre ha existido y las sociedades del pasado la han afrontado de maneras muy diversas. Podría decirse incluso que no existe época histórica alguna, sociedad, ni círculo familiar extenso, en los que no se haya registrado la presencia de personas con discapacidades como las mencionadas y en los que no se haya documentado la existencia de cuidados en el hogar o en instituciones creadas *ad hoc*.

La discapacidad física y cognitiva no tiene que ver con la edad necesariamente. Aunque es innegable, ante la abrumadora evidencia disponible, que, fuera de las causadas por accidentes externos u orgánicos en todo tipo de personas, la discapacidad se presenta mayoritariamente en personas de edades avanzadas y que no mejora con la edad. De hecho, la

1. El título de este documento está tomado de Herce (2025). Las Secciones 3 y 5 están basadas en Herce y Puertas (2026); véase esta referencia para un tratamiento más amplio de las cuestiones abordadas en estas secciones. Agradezco a José Luis García Delgado y a los restantes miembros del Círculo Cívico de Opinión asistentes a la sesión del 14 de abril de 2026 sus comentarios y sugerencias editoriales que han mejorado apreciablemente el presente documento.

“explosión” de la dependencia en los años recientes se debe fundamentalmente a la creciente concentración de efectivos en los grupos de población de edades mayores y muy mayores entre los que se da la mayor incidencia de casos por cada 100 personas en esos grupos.

Una vez consolidado el modelo de cuidados creado por la Ley de Dependencia, en 2007-2010, los registros estadísticos muestran no un afloramiento, como en el periodo de expansión citado, sino una trayectoria de casos acompasada a la evolución del número de personas de 65 y más años. Es en este amplio grupo de edad en el que se da el grueso de los casos de personas dependientes, no sin que se puedan apreciar claramente en los datos efectos de composición por el rápido envejecimiento que se está dando, y que se acrecentará en el futuro próximo.

Hacer frente a la exigencia personal, familiar, comunitaria, social e institucional (en este orden de jerarquía funcional) que plantea la dependencia no es fácil en ningún país, si nos atenemos a la evidencia disponible; y tampoco lo está siendo en España. A pesar de la Ley de 2006, muy consensuada y precedida de excelentes análisis y diagnósticos, la carencia de personal cualificado, estructuras y recursos fungibles suficientes, hace que, posiblemente, cientos de miles de personas (si supiéramos cómo contarlas) permanezcan, en la sombra o en el limbo, sin clasificar, sin ayudas y sin soluciones efectivas que alivien el yugo que el cuidado en el seno de las familias impone a estas en la actualidad.

Por la EPA sabemos ya desde hace tiempo que cada trimestre, docenas de miles de personas ocupadas o paradas y en búsqueda de empleo (mujeres en abrumadora mayoría), unas 60.000, abandonan la actividad laboral para cuidar a familiares dependientes, y que este flujo constante de entradas y salidas por esta causa deja un saldo creciente de personas inactivas que puede cifrarse en unas 600.000 en la actualidad, pero que quedará superado en lo sucesivo.

El coste formal e informal de la dependencia en España, por fin, puede situarse, *grosso modo*, en unos 82 millardos de euros al año, algo más de dos veces el déficit público español en 2025 y el 4,88 % del PIB. Para hacerse una idea de lo que este coste representa en el ámbito de las pensiones, por ejemplo, sería el equivalente a unas 2,6 veces el coste de las pensiones de viudedad, estimado en 2025 en unos 31 millardos de euros (*vid infra*).

La realidad es que tan solo una cuarta parte del coste formal de la dependencia viene asumido formalmente por las comunidades autónomas y los hogares (vía copagos), siendo muy reducida la participación de la admi-



nistración central. Este clamoroso vacío en la ficha financiera del sistema de dependencia no ha impedido que casi 1,7 millones de personas hayan pasado a recibir asistencia económica y de servicios en su hogar, centros de día o residencias, pero las carencias son enormes y, a menos que se encuentren los recursos necesarios, irán en aumento con algunas graves consecuencias no deseadas.

La inmensidad del gasto informal y oculto de la dependencia hace difícil maldecir a la economía sumergida en este ámbito. De no ser por la informalidad del trabajo de los y las cuidadoras, muchos hogares ni podrían permitirse el gasto ni encontrarían apoyos fuera de la familia estricta. En todos los países avanzados el sector informal y oculto en los cuidados es enorme, alcanzando casi la mitad del gasto estimado, aunque en España alcanza tres cuartas partes.

La “cadena de los cuidados” está constituida por eslabones funcionales que deben estar debidamente conformados para cumplir su función. Un solo eslabón débil puede romper la cadena y en cada uno de ellos intervienen recursos y decisores diferentes y especializados. Cuando la cadena se rompe porque uno de sus eslabones es débil, el resultado es que la calidad de vida de las personas dependientes sufre, pudiendo llegar a comprometerse la vida de estas. El principal problema se produce cuando a los cuidados se superponen problemas de salud que el sistema de dependencia no puede atender ya que es el sistema sanitario el que tiene que hacerse cargo.

Aunque parezca inexplicable, no está resuelta en España esta transición, tanto por falta de recursos como por defectos de gestión. Si bien ambos elementos están estrechamente relacionados. Pero el desajuste comentado se traduce en una grave consecuencia no deseada, en verdad, pero presente más allá de los casos aislados: la maquinaria de la salud gira, insensiblemente, gobernada por la escasez de recursos y los problemas de diseño, a favor de las personas con mayor carga de vida, los más jóvenes, cuyos canales de acceso a los recursos que les salvarán la vida, en caso de presentarse el dilema, son más fluidos que los de las personas, de más edad, que deben pasar por el circuito, a veces sin salida, de los reconocimientos de las prestaciones mismas. Los casos de fallecimientos en las listas de espera están claramente documentados en las propias estadísticas del SAAD.

Esta dimensión de la dependencia cobra especial relevancia en situaciones de tensionamiento de los recursos sanitarios, como se demostró claramente durante la COVID-19. Lejos ya de situaciones como esta no pue-

de darse por resuelta la suficiencia del sistema de dependencia (cuidados) y del sistema sanitario (salud) para afrontar la explosión de la dependencia que viene como consecuencia de la ya mencionada “compresión” de las edades más avanzadas entre las personas mayores de 65 años.

El futuro de la atención a las personas dependientes no puede consistir en una continuación de las inercias y las carencias que caracterizan las dos décadas de funcionamiento del SAAD.

Si hubiese que extraer las tres principales conclusiones que se desprenden de este documento, aunque se expresen más detalladamente en la sección final del mismo, acompañadas de oportunas recomendaciones, serían las siguientes:

- La necesidad de cuidados de larga duración aumenta con la edad y la acelerada “compresión” de efectivos en las edades más avanzadas. Se recomienda afinar y mejorar todo lo posible los aparatos estadísticos del SAAD y el INE (Encuesta EDAD).
- El despliegue del SAAD más que duplicó el gasto estimado en el debate de la Ley 39/2026 de “26.000 millones de euros” para el periodo 2007-2015. En 2025, el gasto público y privado del SAAD (gasto formal) alcanzó los 17,4 millardos de euros, y las estimaciones de gasto informal pueden cifrarse en 61,5 millardos. Se recomienda reestructurar urgentemente las bases presupuestarias del SAAD y asistir con recursos adecuados a los hogares en la gran zona gris de los cuidados informales y los “cuidados invisibles” (familiares, mujeres).
- De manera no deseada, la carencia de recursos y un problemático modelo de gestión están provocando una “exclusión estructural” de las personas y hogares más vulnerables. Sin que deba olvidarse el mayoritario esfuerzo realizado por las mujeres. Cuesta no utilizar la expresión “descarte” de las personas mayores a favor de aquellas con más carga de vida. Se recomienda un estudio a fondo y la sistematización de la amplia evidencia indiciaria existente sobre este problema.

Las secciones que siguen documentan más ampliamente las principales ideas manejadas en esta visión de conjunto y resumen. No es una situación feliz la que contemplamos hoy y el problema es que en un tiempo apenas superior a las dos décadas que el presente año cumple el sistema de dependencia español, de aquí a 2050, tenemos que afrontar la avalancha de la *vejez-cum-dependencia* y perfeccionar considerablemente la gestión de los recursos, así como aumentarlos muy significativamente.



2. Algunas precisiones terminológicas: Dependencia versus Cuidados de Larga Duración²

Deliberadamente, se ha utilizado en la sección precedente el término “dependencia” con profusión. Pero es frecuente encontrarse entre los expertos con una insatisfacción generalizada acerca del uso de este término. Si bien se admite que este expresa claramente la situación a la que se aplica, y que goza de plena vigencia coloquial entre la población, se constata que su amplio uso administrativo puede dar lugar a confusiones, ya que el término se utiliza también en su acepción de “dependencia económica”, por ejemplo, en el reconocimiento de complementos de prestaciones económicas (pensiones) por “persona dependiente”, se sobreentiende que “económicamente”. Pero, además, en el ámbito que nos ocupa, se da una confusión entre las personas beneficiarias y la naturaleza de las prestaciones del sistema.

El término “dependencia” resulta, así, conceptualmente limitado y también problemático desde el punto de vista de la comunicación, al determinar una identidad de déficit (físico o cognitivo) en las personas caracterizadas como “dependientes”. La literatura internacional y la teoría del lenguaje en salud recomiendan sustituirlo por expresiones centradas en los “cuidados” y los “apoyos”, siendo “cuidados de larga duración” la formulación más adecuada desde una perspectiva técnica, ética y comparada.

La expresión “cuidados de larga duración”, algo más compleja de usar en el plano coloquial (por ejemplo, “persona en/con cuidados de larga duración”), refleja mejor, sin embargo, la realidad tanto de las personas beneficiarias como del sistema que se ocupa de ellas. Es decir, la situación de personas que necesitan cuidados permanentes, debido a sus limitaciones físicas o cognitivas para realizar una o varias de las “actividades básicas de la vida diaria” (ABVD) y la existencia de un sistema de apoyo y cuidados dirigidos a estas personas. Incluso el término “cuidados”, a secas, ya empieza a extenderse coloquialmente como un buen sustituto de “dependencia”.

En lo que sigue en este documento, pues, en la medida de lo posible, se utilizarán las expresiones “cuidados de larga duración” o “cuidados” a secas.

3. Las bases demográficas de la necesidad de cuidados de larga duración

La necesidad de cuidados de larga duración aumenta con la edad. A lo largo del ciclo vital, las edades inferiores a los 65 años manifiestan una

² Esta sección se basa en un tratamiento más amplio del tema en Chuliá y Herce (2026).

necesidad muy reducida, según los datos del SAAD (personas necesitadas de cuidados con grados I, II y III³), que expresada en porcentaje de cada grupo de edad no supera en media el 1,43 %, pero que asciende al 7 % en el grupo de 65 a 79 y a nada menos que al 39 % en el grupo de 80 y más años. Este perfil etario de la incidencia de la necesidad de cuidados tan acusado a las edades más avanzadas expresará toda su fuerza a medida que los grupos de edades más avanzadas se van nutriendo de efectivos por el avance del envejecimiento, lo que hemos denominado también la “compresión” de efectivos en los grupos de edad más avanzada.

La prevención de las condiciones personales que en el futuro determinarán la necesidad de cuidados es crucial para evitar que el envejecimiento venga también acompañado de un aumento de la incidencia por grupo de edad, y, de ser posible, debería contribuir a reducir la fuerte incidencia que ya se observa en la actualidad. Pero, solamente con que se mantuviera lo que se observa hoy, la mera “compresión” mecánica de la población en los tramos de edades más más avanzadas augura un futuro más problemático que el ya problemático presente en este ámbito del bienestar.

La demografía tiene la capacidad de agravar problemas en los que el “equilibrio de edades” es un factor importante y el que descuidemos las políticas de prevención y adaptación a la estructura de edades que cabe esperar en el futuro constituye una clara irresponsabilidad. La intervención política en materias como la natalidad, la inmigración y la longevidad, no obstante, es “delicada”, por decirlo suavemente, pero el descuido en el seguimiento de, y adaptación a, los fenómenos demográficos es imperdonable. La “demografía”, como disciplina científica, por cierto, no está contemplada como especialidad en los estudios superiores; alguna asignatura y la vocación de sociólogos, geógrafos y otros profesionales, contribuye a que la disciplina tenga presencia entre las ciencias sociales y humanas, pero nada más.

La generalización de la necesidad de cuidados permanentes entre la población de edades avanzadas es un hecho hoy y las políticas de prevención tardan tiempo en dar resultados, de manera que la adaptación es ineludible para poder atender a todas las personas en esta situación y pasa forzosamente por la racionalización de los recursos y su aumen-

³ Los Grados I, II y III se definen en el Artículo 26 de La Ley 39/2006 en el que se clasifica la situación de necesidad de cuidados en función de la frecuencia e intensidad de la ayuda necesaria para realizar las Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD, como asearse, vestirse, comer, desplazarse, orientarse o mantener la seguridad personal), determinando así el acceso a los servicios y prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.



to. En este ámbito, si hay algo evidente, como se verá más adelante, es que los recursos actualmente aplicados son una fracción menor de lo necesario.

4. El SAAD a los veinte años de la promulgación de la Ley 39/2006

A las casi dos décadas de su promulgación, la Ley que estableció en España el sistema de cuidados de larga duración ha supuesto un antes y un después. Pero presenta luces y sombras.

Además de la grave circunstancia que suponen para la persona que las sufre y para sus familiares, las discapacidades físicas o cognitivas proyectan machaconamente en el imaginario colectivo español una imagen atroz frente a la que la desprotección resulta insufrible. Afortunadamente, hoy, casi 1,7 millones de personas con discapacidades físicas y/o cognitivas reciben prestaciones económicas y de servicios desde el SAAD, el sistema público que se ocupa de ello.

La Ley 39/2006 nació con un importante consenso, como no se ha dado en casi ningún otro gran impulso legislativo en la historia reciente. Caso que se dio además en un contexto muy especial: no existían competencias estatales en materia de servicios sociales y la promulgación de una ley que implicaba fundamentalmente los recursos y competencias autonómicos y locales (diputaciones y ayuntamientos) corría un riesgo claro de haber sido denunciada por inconstitucionalidad, lo que no sucedió en absoluto.

El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) es un sistema descentralizado. La gestión directa (valoración, reconocimiento del grado, concesión de servicios y prestaciones) corresponde a las comunidades autónomas, mientras que el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) ejerce funciones de coordinación, soporte técnico, información estadística y financiación estatal, actuando además como órgano gestor directo en Ceuta y Melilla a través de las Direcciones Territoriales del IMSERSO⁴.

La financiación del sistema, también regulada en la Ley⁵, es una de las claves del SAAD, pero las dotaciones presupuestarias de la propia ley

4 Las comunidades forales, es decir, País Vasco y Comunidad Foral de Navarra, poseen, como las demás comunidades autónomas, sus propios órganos de gestión, en la primera a través de las Diputaciones Forales coordinadas por el Gobierno Vasco que fija el marco normativo.

5 Formalmente, la financiación de los cuidados se instrumenta por tres vías: aportaciones de la AGE a todas las comunidades autónomas, aportaciones de los gobiernos autonómicos y copagos de las familias. Las aportaciones de la AGE se instrumentan por dos vías: (i) el abono de un “nivel mínimo garantizado” para todas las comunidades autónomas por cada beneficiario de prestaciones efectivas en función de su grado (112, 208 y 306 euros, respectivamente, por persona de grado I, II o III, en 2026), y (ii) “nivel acordado”, solo para las comunidades autónomas de régimen común y ciudades autónomas, por convenio bilateral con cada organismo territorial y condicionado al cumplimiento

eran insuficientes, por no decir inexistentes. Una ley, como tantas otras, sin “ficha financiera”. En los primeros años 2007-2010 se produjo la aceleración de las aportaciones de la Administración General del Estado (AGE), aproximadamente equivalentes a las de las comunidades autónomas.

Desde 2010, apenas cuatro años después de la entrada en vigor de la ley, y como consecuencia de la sequía financiera tras la crisis de 2008, la AGE no aportó la financiación que estaba prevista, al menos en pie de igualdad con los gobiernos autonómicos. Una parte importante de la financiación de la AGE, la del denominado “nivel acordado” (ver nota al pie 5), se suspendió prácticamente en el periodo 2012-2020, tras los primeros recortes de 2011, habiéndose recuperado en parte desde entonces.

Hoy, de todas formas, el grueso de la financiación formal de los cuidados de larga duración descansa sobre las espaldas de las comunidades autónomas en una proporción del 78,77 % del gasto público formal en cuidados de larga duración, que en 2025 ascendió a los 17.382 millones de euros (véase sección siguiente).

De todo ello resulta que la coordinación puede encontrarse con escollos debidos a la actuación particular de cada uno de los servicios autonómicos responsables de la gestión territorial, o verse superada por los resultados divergentes de la multiplicidad de dichos servicios. Todas estas circunstancias determinan que el riesgo de dispersión territorial de los servicios que se prestan a las personas beneficiarias acabe materializándose en diferencias territoriales difíciles de aceptar, claramente constatables hoy en día. Sirva como muestra de ello una serie de indicadores clave.

La evidencia sobre la dispersión del gasto público (AGE y CC. AA.) por beneficiario con prestaciones en 2024 (últimos datos territorializados disponibles en el SAAD) en las diferentes comunidades autónomas, que en la actualidad se dispersa entre los 9.828 euros de Andalucía y los 16.921 euros en el País Vasco, con una media para el conjunto de España de 11.366 euros, muestra de manera muy elocuente un resultado, como se decía antes, difícilmente aceptable.

Lo mismo se puede decir de la dispersión del tiempo de resolución de solicitudes que desembocan en el pago o no de prestaciones que, sobre

de los acuerdos de coordinación en cada caso. En el País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, el nivel acordado se incluye en, respectivamente, el Cupo vasco y la Aportación navarra.



una media estatal de 255 días, arroja 22 días en Ceuta, 78 en el País Vasco o 79 en La Rioja, frente a 300 días en Murcia o 381 en Andalucía a diciembre de 2025 (datos del SAAD), sin sumar a ello el tiempo en el que la prestación, una vez reconocida, acaba siendo efectiva para quienes finalmente adquieren ese derecho.

O, por fin, la presencia en todas las CC. AA. de un número muy relevante (que está disminuyendo rápidamente, no obstante) de personas necesitadas de cuidados presentes en la “lista de espera” del SAAD. Esta lista de espera mantenía, a 31 de diciembre de 2025, a 153.000 personas, equivalente a un 9,34 % de las personas perceptoras efectivas de prestaciones, pendientes de resolución o reconocimiento de las prestaciones garantizadas por el SAAD. En proporción al colectivo con prestaciones, comunidades autónomas como Murcia, Asturias, Cataluña, País Vasco, Extremadura o Baleares mantenían porcentajes por encima o muy por encima del estatal, mientras que Castilla y León, La Rioja, Cantabria, Aragón o Galicia mantienen proporciones por debajo del 2 %, situándose Castilla-La Mancha y Navarra por debajo del 3 % y Madrid en el 4,44 %. Destaca Castilla y León, porque a 31 de diciembre de 2026 no había ninguna persona en espera de ver aprobada una solicitud o una prestación o de percibir esta última habiéndosele reconocido.

La enorme dispersión territorial que se observa en estos indicadores, muchos de ellos relativizados al tamaño de la población objetivo, indica que la coordinación no está funcionando, porque lo que busca la política estatal es que todos los ciudadanos puedan cubrir sus necesidades en materia de cuidados por igual, ya que el derecho a los mismos es de base estatal y no territorial. En el caso de no ser la coordinación lo que falla, cabría preguntarse por qué las diferentes CC. AA. no son capaces de establecer, por emulación de las mejores prácticas, un modelo de cuidados de naturaleza pública en el que todos los ciudadanos estén protegidos sin diferencias tan apreciables como las que se constatan en los propios informes del SAAD.

Entre los problemas de gestión y diseño del sistema y la escasez de recursos que este sufre, cuesta decidir cuál de estos dos ámbitos es más problemático, pero de lo que no cabe duda es que su combinación es muy dañina y que, ante la rotura de las costuras del sistema y lo que se nos viene encima, la adaptación es muy complicada. La enorme desigualdad de resultados es sintomática de escasa coordinación de los criterios de reconocimiento del grado de las personas dependientes. Estos procesos quizá deberían homogeneizarse, analizando a fondo en qué medida la mera edad es un criterio.

5. Coste y gasto en Cuidados de Larga Duración

Las prestaciones del SAAD, sancionadas por la Ley, son las siguientes: ayuda a domicilio, estancias en centros de día y de noche, atención en residencias, teleasistencia y prestaciones económicas (para cuidados familiares y asistencia personal). El objetivo de la Ley 39/2006 era formalizar todo lo que se pudiera el cuidado a las personas con discapacidades inhabilitantes para la vida diaria, aportando a estas personas y a sus familiares recursos económicos y servicios dentro y fuera del hogar. Inmediatamente se vio que el coste de este nuevo pilar del Estado del Bienestar no iba a ser reducido.

Las estimaciones contemporáneas del debate y presentación de la Ley 39/2006 apuntaban a un coste de unos 26.000 millones para el despliegue del SAAD en los primeros años de su operación. Al entonces presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, se atribuye la frase “se destinarán 26.000 millones de euros en los próximos años hasta que entre en vigor”, matizándose en diversos medios el periodo 2007-2015, pero la ley carecía de presupuesto y algunas de sus críticas contemporáneas, y desde entonces, se referían justamente a eso⁶.

Hoy (2025) los datos oficiales de gasto público en el SAAD permiten establecer que el coste formal del sistema de cuidados español, incluyendo las aportaciones de la AGE, las CC. AA. y los hogares, vía copagos, asciende a 20.859 millones de euros, de los cuales 3.691 millones (un 17,70 %) corresponde a la AGE, 13.691 millones (un 65,64 %) a las CC. AA. y 3.476 millones (el 16,66 restante) pueden imputarse a copagos de los hogares de las personas necesitadas de las prestaciones del sistema⁷. Dentro del gasto público, 17.382 millones de euros (equivalente a un 1,03 % del PIB), el 21,23 % lo aporta la AGE y el 78,77 % restante lo aportan las CC. AA.⁸ (Cuadro 1)

6 Véase Fariñas (2006) para una primera valoración de la Ley 39/2006 y Tribunal de Cuentas (2022, Informe 1.484) para una valoración, remitida al gobierno en 2022, de la suficiencia financiera del SAAD... ¡en 2011! Aunque la fiscalización del Tribunal de Cuentas se refiere al ejercicio 2011, con informes previos en 2012/2013 y 2014, con constantes alusiones a la desigualdad territorial como síntoma de problemas de gestión. El informe sobre fiscalización financiera de 2011 fue remitido a las Cortes Generales y trasladado institucionalmente al Gobierno en 2022, mediante su asunción por la Comisión Mixta y su publicación en el BOE de 11 de abril de 2022.

7 El gasto por copagos de los hogares es desconocido ya que el SAAD no registra estas partidas de ninguna manera, se estima habitualmente que equivale a un 20 % del gasto conjunto de la AGE y las CC. AA.

8 Muy reciente, en un informe de FEDEA, Jiménez-Martín y Viola (2026) estiman el coste formal de la dependencia algo por debajo del 1 % del PIB e, incluyendo el coste informal recopilando de otras fuentes, en casi el 2 % del PIB. Véase la Sección 6 más abajo, para una revisión de las estimaciones del coste formal e informal de la dependencia, procedente de diversas fuentes en los últimos años, cuya media supera el 3 % del PIB.



Cuadro 1. Gasto formal e informal en dependencia, 2025

Origen del Gasto	Millones €	% PIB
• Gasto Público	17.382,29	1,03
– AGE	3.691,07	0,22
– CC. AA.	13.691,22	0,81
• Copago	3.476,46	0,21
• Gasto formal	20.858,75	1,24
• Gasto informal	61.538,12	3,65
• Gasto total	82.396,87	4,88

Fuente: Elaboración propia con las fuentes citadas en el texto.

Pero la población necesitada de cuidados de larga duración es, para empezar, mayor que el número de personas calificadas por grado de necesidad de dichos cuidados, y no todas estas últimas perciben prestaciones. De los 2,31 millones de solicitudes registradas a 31 de diciembre de 2025, el número de personas perceptoras efectivas de prestaciones era de 1,66 millones. Por otra parte, además del copago formal, los hogares deben hacer frente con sus propios recursos a un gasto directo (no deslindado), formal e informal, y oculto (es decir, trabajo propio no pagado) enorme que puede estimarse en unos 61,5 millardos de euros.

De los “26.000 millones” que costaría el despliegue del SAAD en los años siguientes a su inicio (2007-2015), según circulaba esta estimación en el momento del debate de la Ley 39/2006, las cifras del propio sistema alcanzan, en dicho periodo, a los 58.999 millones de euros y a los 179.183 millones en todo el periodo 2007-2025, sin incluir copagos de las familias (otros 35.837 millones estimados). Estas cifras palidecen frente al optimismo oficial a la promulgación de la ley y demuestran una vez más la calidad del estilo de gobernanza que se practica en nuestro país⁹.

Y, sin embargo, el bucle financiero de los cuidados no está cerrado. Pues las carencias del sistema (falta de plazas y recursos humanos en residencias y otros servicios y limbos administrativos), así como la fuerte dispersión territorial de los indicadores básicos, obligan a los hogares a desembolsos muy importantes adicionales a los copagos (trabajo oculto de las mujeres fundamentalmente) que, sumados a la financiación formal antes comentada (incluidos copagos) arrojarían una estimación global de gasto formal e informal, público y privado, de unos 82.397 millones de euros en 2025, un 4,9 % del PIB de este año, magnitud equiva-

⁹ Véase SAAD (2026).

lente a casi un 43 % de lo que supone el gasto en pensiones contributivas¹⁰. De aquellos, 17.382 millones de euros corresponderían al gasto público (SAAD y CC. AA.) y 3.476 millones a los copagos formales, resultando el gasto informal y oculto a cargo de las familias en 61.538 millones de euros, el 3,7 % del PIB¹¹.

6. La cadena de los cuidados y “el gran descarte”

Dos son los factores, a cual más poderoso, que determinan la exclusión de un número desconocido, pero ciertamente más allá de lo anecdótico o los “casos aislados”, de personas necesitadas de cuidados que o no llegan a recibirlos o los reciben de manera muy incompleta.

Se excluye, por una parte, (i) a quienes están en los diversos limbos o listas de espera del SAAD y fallecen sin haber recibido el grado que les otorga el derecho a prestaciones, (ii) a quienes habiendo recibido el grado no se les ha reconocido todavía el derecho a recibir la prestación, o, finalmente, (iii) a quienes habiéndoseles reconocido dicho derecho todavía no han recibido la primera prestación.

El número de personas necesitadas de cuidados que están en estas situaciones es bien conocido, pero se desconoce cuántas de ellas fallecen antes de recibir, en su caso la primera ayuda. Mientras tanto, los familiares se hacen cargo, desplegando una intensa capacidad de “trabajo oculto”, con medios de a bordo, no obstante, y cuyo valor imputado, como hemos visto en la sección anterior, supera ampliamente al del trabajo formal.

Por otra parte, junto a los recursos que escasean, tanto en materia de infraestructuras como financieros corrientes o humanos, se encuentra, como vía de exclusión, el modelo de gestión, llamémosle, “multi/bi-lateral” de los cuidados. Es decir, la AGE aporta recursos en cantidades muy limitadas, pero el IMSERSO mantiene convenios bilaterales con todas las CC. AA. La coordinación debería funcionar y producir resultados de gestión similares en todas las regiones, pero también hemos visto que los indicadores presentan una dispersión desproporcionada que suscita numerosos interrogantes sobre la equidad del sistema.

¹⁰ Solamente el gasto público (AGE y CC. AA.) supone ya el 1 % del PIB y el 9,5 % del gasto en pensiones. La estimación del coste informal de los cuidados procede de Herce y Puertas (2026). Véase esta referencia para las fuentes directas, promediadas, en las que se ha estimado en los últimos años el coste informal de los cuidados en España.

¹¹ En el curso de revisión de este documento, se ha presentado por parte de CENIE un informe en el que se lleva a cabo una estimación del coste informal de los cuidados en el que, en función de diversos escenarios de valoración, alcanza un valor medio de 62.138,83 millones de euros, muy similar a nuestra estimación de 61.538 millones de euros. Véase CENIE (2026, página 109).



Por fin, uno de los eslabones más delicados, sobre el que también desconocemos su realidad cuantitativa, es que, entre los casos de personas ingresadas en centros residenciales (una cuarta parte de las personas con grados I, II o III de dependencia), la aparición repentina de problemas estrictamente médicos se da de bruces con la ausencia de un eslabón crítico en la cadena de los cuidados, que es el médico de familia. Ciertamente que los centros tienen todo el personal médico titulado que actúa como coordinador médico en cada uno. Si bien, a tiempo no necesariamente completo durante la semana laboral y/o en ratios por número de residentes bastante reducidos.

El enlace entre los cuidados (SAAD) y la salud (SNS) es muy problemático. Los hospitales tienen centros de cuidados paliativos y unidades de cuidados crónicos, pero siempre media un problema de salud que es el que lleva a los pacientes al entorno del SNS, pero no pueden convertirse en residencias. Y tampoco las residencias pueden convertirse en hospitales, aunque se echa de menos la existencia de unidades o centros para abordar los problemas de salud de los residentes que requieran recursos especializados.

En la actualidad, el SAAD alivia la presión del SNS, pero este no debería ocuparse de los cuidados, so pena de comprometer su objetivo prioritario, que es la salud de toda la población. En su seno, no obstante, se ubican la geriatría y los médicos geriatras, cuya formación no se encuadra en ninguna especialidad médica propiamente dicha.

Ello hace que, incluso existiendo la capacidad de abordarlos en un centro de salud adecuado, no sea posible siempre canalizar los casos como sería deseable. La capacidad hospitalaria del SNS está también tensionada, por lo que los recursos escasos y tensionados no son igualmente accesibles a las personas más vulnerables, por lo general las más mayores.

Podemos denominar a todo esto fenómeno de “exclusión estructural”¹² de aquellas personas que quedan atrapadas en las situaciones descritas en los párrafos precedentes, pero es difícil, por duro que sea, no caracterizarlo como un “gran descarte”, no deseado sin duda, pero no menos real y del que la sociedad debería ser muy consciente.

¹² Dentro de la cautela que es obligada para abordar este delicado problema, debe tenerse en cuenta (i) el hecho de que no se dispone de datos suficientemente informativos (problema de transparencia) sobre la “exclusión estructural” o el “edadismo institucional” de los mayores, (ii) en muchos casos, en el lenguaje coloquial o en los medios y redes sociales, el término “edadismo” se usa de manera inapropiada desbordando ciertos límites más o menos claros, como cuando se denomina edadismo al hecho, habitual en todo el mundo, de que el coste de los seguros de salud aumenta con la edad, y (iii) que la expresión “descarte” no es habitual en la literatura académica y que, en ningún caso se utiliza aquí en el sentido de “intencionado”, sino de “no deseado”. Véanse Costa-Font, Jiménez y Vilaplana (2022) y Segura y Conejero (2024) para el caso español y Battin (2005), como una referencia ya clásica sobre la “priorización vital no intencionada”.

7. Conclusiones y recomendaciones

El sistema español institucionalizado de apoyos a personas con necesidad de cuidados de larga duración, normativamente conocido como Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), cumple en el presente año dos décadas desde su establecimiento con la Ley 39/2006. Un gran consenso político y social, como pocos se han visto en la historia contemporánea de España, precedió a su promulgación, pero, como es habitual, esta ambiciosa ley nació sin ficha financiera a pesar de que los estudios que la precedieron advertían del coste de una institución de esta envergadura. De ello se ha derivado una permanente tensión de recursos que ha acabado produciendo consecuencias no deseadas, como la exclusión estructural de una proporción nada despreciable de beneficiarios potenciales con una clara necesidad de prestaciones. De ahí surge el principal reto del sistema, y por ende, uno de los más importantes que tiene ante sí la sociedad española en la actualidad.

En el futuro inmediato, la gran mayoría de las personas adultas que vivimos en España vamos a ser testigos (ya lo estamos siendo) de cómo las carencias mencionadas condicionan, a peor, la calidad de vida de nuestros familiares necesitados de cuidados, y de la pesada carga de un coste que seguirán asumiendo millones de hogares medios y, especialmente, menos favorecidos, que no pueden permitírselo, en forma de trabajo oculto de sus miembros, fundamentalmente las mujeres. Y, por causa del envejecimiento acelerado de la población en los próximos años, la proliferación de familias sin hijos y la despoblación que aísla a muchas personas mayores en sus domicilios rurales, lo que la sociedad y los hogares vienen soportando ya no va a ser menos pesado en ese futuro, sino más pesado todavía.

El cuadro que sigue contiene las principales conclusiones que pueden extraerse del compacto análisis del proceso que ha seguido el SAAD hasta la actualidad en sus principales dimensiones. Junto a cada una de las conclusiones se proponen recomendaciones vinculadas a la situación que se describe.



Conclusiones y recomendaciones a los 20 años de vigencia de la Ley 39/2006

Capítulo	Conclusiones	Recomendaciones
1. Dependencia versus Cuidados de Larga Duración	<ul style="list-style-type: none"> El término “dependencia” tiene un uso coloquial y administrativo muy extendido, pero describe mal la condición a la que se refiere y determina una identidad en déficit. 	<ul style="list-style-type: none"> La expresión “cuidados de larga duración” evita estos inconvenientes y debería usarse en su lugar de manera sistemática en la medida de lo posible.
2. Bases demográficas de la Necesidad de Cuidados	<ul style="list-style-type: none"> Los casos más severos de necesidad de cuidados son resultado de patologías que intervienen mayoritariamente con la edad y la fuerte “compresión” que se está dando en los grupos de edad más avanzada determina la explosión de los cuidados que se observa. 	<ul style="list-style-type: none"> La encuesta EDAD (INE) es vital para el conocimiento, detección y prevención de la necesidad de cuidados entre toda la población. Debería dotarse de una mayor frecuencia y desagregación por grupos de edad, con boletines entre oleadas y un cruce realista EDAD-SAAD.
3. Evolución del SAAD 2007-2026	<ul style="list-style-type: none"> Tras los primeros años de afloración de casos y maduración del sistema de cuidados, hoy, casi 1,7 millones de personas pueden ser atendidas a domicilio en centros de día o en residencias, pero subsisten “limbos” y listas de espera, aunque se están reduciendo. La dispersión territorial de los resultados de gestión es demasiado elevada, no obstante. Y la causa de ello es la escasez de recursos y la naturaleza del marco “multi/bi-lateral” de los convenios con las CC. AA. 	<ul style="list-style-type: none"> La Ley 39/2006 incurre de manera clamorosa en el vicio español de no acompañar las normas de su correspondiente “ficha financiera”, mediante un estudio realista de costes y las oportunas asignaciones presupuestarias. Se recomienda remediar este vacío mediante la puesta al día de las fuentes de financiación del SAAD y la elaboración de planes presupuestarios plurianuales a la altura de las necesidades presentes y futuras.
4. Coste de los Cuidados de Larga Duración	<ul style="list-style-type: none"> Los “26.000 millones de euros” que se manejaban en los debates de la Ley 39/2006 para el periodo 2007-2015 acabaron siendo de 58.999 millones de euros, o los 179.183 millones entre 2007 y 2025, a los que habría que sumar otros 35.837 millones estimados por copagos. Solo en 2025, el gasto público del SAAD ha sido de 17.382 millones de euros (un 1,03 % del PIB), más 3.476 millones en copagos. Estos ingentes gastos palidecen, no obstante, frente a los 61.538 millones de euros en que se puede cifrar el coste informal de los cuidados. 	<ul style="list-style-type: none"> Las cifras económicas de esta sección son mareantes y muestran las consecuencias de legislar sin números. Por bienintencionadas que puedan ser las leyes, la improvisación presupuestaria y los diseños precipitados de los modelos de gestión acaban por hacerlas menos buenas. Urge reestructurar las bases presupuestarias del SAAD, al mismo tiempo que urge asistir con recursos adecuados a los hogares que, todavía hoy, deben hacerse cargo al completo de los cuidados de sus familiares con necesidades de cuidados permanentes.
5. La Cadena de los Cuidados y el Gran Descarte	<ul style="list-style-type: none"> De manera no deseada, la carencia de recursos y un problemático modelo de gestión están provocando una “exclusión estructural” de las personas y hogares más vulnerables, que deben asumir el coste y la precariedad en los cuidados de sus familiares necesitados de ellos. Sin que deba olvidarse el mayoritario esfuerzo realizado por las mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuesta no utilizar, para caracterizar lo que está sucediendo, la expresión “descarte” de las personas mayores a favor de aquellas con más carga de vida. Este es el eslabón más débil de la cadena de los cuidados. Se recomienda un estudio a fondo y la sistematización de la amplia evidencia indiciaria existente sobre este problema.
6. Perspectivas de futuro	<ul style="list-style-type: none"> En el futuro inmediato, la gran mayoría de las personas adultas que vivimos en España vamos a ser testigos (ya lo estamos siendo), si nada lo remedia, de cómo las carencias mencionadas condicionan, a peor, nuestra calidad de vida frente a la necesidad de cuidados de larga duración. 	<ul style="list-style-type: none"> Se recomienda realizar un informe a fondo, dos décadas después del Libro Blanco, que establezca de forma oficial la situación en los albores de la “explosión de los cuidados” y las vías de mejora del sistema.

Referencias

Battin, Margaret Pabst (2005), *Ending Life: Ethics and the Way We Die*, Oxford Academics, New York.

CENIE (2026), *El Derecho al Cuidado. La Economía de los Cuidados en España*, Varios Autores, mayo 2006.

Chuliá, Elisa y José A. Herce (Coordinadores) (2026), *Los Cuidados de Larga Duración en España: Un desafío en tiempo de descuento. Capítulo Introductorio*. FUNCAS, próxima publicación en junio 2026.

Costa-Font, Joan, Jiménez, Sergi y Vilaplana, Cristina (2022), *Long-Term Care in Spain*, FEDEA.

Fariñas, Cristina (2006), *La Ley de Dependencia: un Hito Histórico*, en Observatorio de la Discapacidad, descargable en:

<https://sede.imserso.gob.es/documents/20123/1841013/160observatorio.pdf/fe2c5367-1b64-6d7a-7ba8-aa2e3ae32887>

Herce, José A. (2025), “El Gran Descarte”, *Tercera de ABC*, 15 diciembre 2025, descargable en: <https://www.abc.es/opinion/jose-a-herce-gran-descarte-20251215173746-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

Herce, José A. y José A. Puertas (2026), “Demografía, economía e infraestructuras de la Dependencia”, Capítulo 6 de *Los Cuidados de Larga Duración en España. Un desafío en tiempo de descuento*, en Elisa Chuliá y José A. Herce (Editores y coordinadores), FUNCAS, próxima publicación en junio 2026.

Jiménez-Martín, Sergi y Amalía Viola (2026), *Los retos del sistema de la dependencia en España*, FEDEA Apuntes 2026/04.

Oliva, Juan (2014), reseñado en FUNCAS, Seminario *El valor y el coste de los cuidados familiares a personas dependientes*, descargable en: <https://www.funcas.es/wp-content/uploads/Migracion/NotasPrensa/393.pdf>.

Oliva, Juan, Luz María Peña y Cristina Vilaplana (2014), *Una estimación del valor del cuidado informal provisto a personas dependientes en España*, descargable en: <https://www.ub.edu/rfa/docs/LTC-Oliva%20valor%20cuidado%20informal%20BCN%20julio%202014.pdf>.



Oliva, Juan, Cristina Vilaplana y Rubén Osuna (2011), “El valor social de los cuidados informales provistos a personas mayores en situación de dependencia en España”, *Gaceta Sanitaria*, Vol. 25, n.º 52, diciembre 2011.

SAAD (2026), *Informe de Financiación del SAAD*, febrero 2026, descargable en: https://imserso.es/documents/d/global/f_general_202602-1

Segura Cuenca, María del Carmen y Enrique Conejero Paz (2024), “Envejecimiento y dependencia en España”, *Revista Central de Sociología*, Vol. 18.

Tribunal de Cuentas (2022), INFORME n.º 1484 de 28-07-2022, *Informe de fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la ley 39/2006*, descargable en: <https://vlex.es/vid/informe-n-1484-2022-909336204>

PUBLICACIONES





Colección CUADERNOS

DOCUMENTOS E INFORMES

CUADERNOS 1

España: ante una encrucijada crítica. Empleo, responsabilidad y austeridad

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2011

CUADERNOS 2

Propuestas para fomentar el empleo juvenil

Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2012

INFORMES

Para un diagnóstico sobre la formación y el empleo de los jóvenes.

L. Garrido Medina, UNED

El empleo juvenil en España: un problema estructural.

F. Felgueroso, Universidad de Oviedo.

CUADERNOS 3

Plan y liderazgo. Lo urgente y lo importante en la política frente a la crisis

Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2012

INFORMES

Lo urgente y lo importante en la política económica hoy.

J.M. Serrano Sanz, Universidad de Zaragoza

Políticas para una recesión de balance.

M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada

Economía española. Diagnóstico, situación y propuestas.

A. Torrero, Universidad de Alcalá

La política económica frente a los problemas urgentes e importantes de la economía española actual.

A. Costas, Círculo de Economía

CUADERNOS 4

La refundición de los reguladores

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2012

INFORMES

Sobre la estabilidad de la regulación. Fórmulas de equilibrio y frentes de riesgo.

J. Esteve Pardo, Universidad de Barcelona

Estabilidad regulatoria.

F.J. Villar, Universidad de Barcelona

Mínimos reguladores, mínima regulación, mínima restricción y mínima distorsión a los mercados.

A. Betancor, Universidad Pompeu Fabra

La estabilidad de la regulación económica.

J. de la Cruz Ferrer, Universidad Complutense

CUADERNOS 5

Por una política presupuestaria más ambiciosa

Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2012

CUADERNOS 6

Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis

Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2012

INFORMES

La moral de la democracia.

V. Camps, Universidad Autónoma de Barcelona

Elogio de la obligación. No hay democracia posible sin cultura de la obligación.

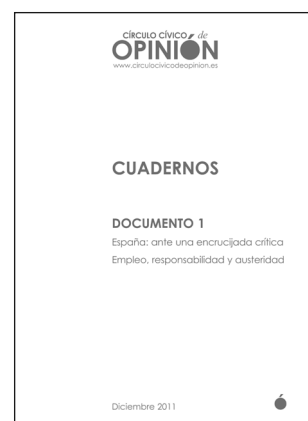
A. Cortina, Universidad de Valencia

Raíces privadas de la ética pública.

J. Goma Lanzón, Fundación Juan March

Remedios para lo irremediable.

F. Savater, escritor



CUADERNOS 7

Desafección política y sociedad civil

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2012

INFORMES

Partidos políticos y sociedad civil:

análisis de un divorcio, propuestas de reconciliación.

J. Rupérez, Embajador de España

La presunta desafección democrática.

J. M. Ruiz Soroa, abogado

Wikicracia y antipolítica.

I. Camacho, periodista y escritor

Fallo de país.

A. Ortega, escritor y periodista

Preocupémonos de los procesos, no de los resultados.

J. I. Torreblanca, UNED

CUADERNOS 8

La investigación: una prioridad a prueba

Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2012

INFORMES

Investigación, desarrollo e innovación en una España en crisis:

un breve informe de situación y algunas propuestas.

F. Cossío, UPV, Ikerbasque

La ciencia española entre dos leyes.

J. López Facal, CSIC

CUADERNOS 9

Medidas para la reactivación del sector inmobiliario y la construcción

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2013

INFORMES

La ciudad compacta, un recurso frente a la crisis.

L. Fernández-Galiano, Universidad Politécnica de Madrid

Territorio y ciudad, después de la crisis.

M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada

El caso de Madrid: 1997-2012. Del urbanismo explosivo al inane.

Sacar lecciones de la crisis.

J. Gómez Mendoza, Universidad Autónoma de Madrid

CUADERNOS 10

Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre/Diciembre de 2013

INFORMES

La garantía de unos ingresos mínimos para todos:

una reforma necesaria para mantener la cohesión social

y preservar el capital humano.

M. Laparra, Universidad Pública de Navarra

Problemas y dificultades de los servicios sociales públicos

y propuestas.

D. Casado, Seminario de Intervención y Políticas Sociales

CUADERNOS 11

El mercado hipotecario de viviendas en España: una reconsideración

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2013

INFORMES

Informe sobre los desahucios.

M. Atienza, Universidad de Alicante

La crisis de la hipoteca.

M. Hernández-Gil Mancha, Registrador de la Propiedad

Hipoteca y sobreendeudamiento.

Breve nota sobre las recientes iniciativas legislativas.

E. Calmarza Cuencas, Registrador de la Propiedad y Mercantil

CUADERNOS 12

Por una reforma tributaria en profundidad

Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2014

INFORMES

Reforma tributaria.

E. Albi, Universidad Complutense de Madrid

Tres reflexiones sobre la reforma fiscal: fraude, desigualdad y descentralización.

J. López Laborda, Universidad de Zaragoza

Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias.

I. Zubiri, Universidad de Zaragoza



CUADERNOS 13

La Formación Profesional ante el desempleo

Círculo Cívico de Opinión. Octubre de 2014
INFORMES

Situación actual de la Formación Profesional en España.

Apuntes para un breve diagnóstico y propuesta de una agenda prioritaria.

F. A. Blas, Universidad Complutense de Madrid

Apuntes sobre la Formación Profesional en España.

J. Carabaña, Universidad Complutense de Madrid

Se es de donde se hace el Bachillerato... o no se es:

sobre la minusvalorización de la Formación Profesional y sus consecuencias.

M. Fernández Enguita, Universidad Complutense de Madrid

La Formación Profesional en España desde la perspectiva del empleo.

F. J. Mato Díaz, Universidad de Oviedo

CUADERNOS 14

Empresas, función empresarial y legitimidad social de los empresarios

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2014
INFORMES

La legitimidad de empresas y empresarios en España: una perspectiva comparada.

E. Huerta Arribas, Universidad Pública de Navarra

V. Salas Fumás, Universidad de Zaragoza

Valoración del empresario y problemas y retos de las empresas en España.

J.R. Cuadrado Roura y A. García Tabuenca, Universidad de Alcalá

La función innovadora del empresario.

F. Becker Zuazua, Universidad Rey Juan Carlos

El empresario: función social y legitimación

A. Cuervo, CUNEF

El empresario en la sociedad actual. Clave del desarrollo societario y económico.

S. García Echevarría, Universidad de Alcalá

CUADERNOS 15

La reforma constitucional y Cataluña

Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2015
INFORME

La reforma constitucional y Cataluña

S. Muñoz Machado, Universidad Complutense

CUADERNOS 16

Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2016
INFORME

Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados.

L. Garrido, UNED, R. Gutiérrez, Universidad de Oviedo

CUADERNOS 17

La transición energética y la Cumbre del Clima de París

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2016
INFORME

La transición energética y la Cumbre del Clima de París

C. López, Universidad Autónoma de Madrid

CUADERNOS 18

El Brexit y los intereses económicos españoles

Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2016
INFORME

Referéndum sobre la permanencia del Reino Unido

A. Mangas, Universidad Complutense de Madrid

CUADERNOS 19

Populismo: qué, por qué, para qué

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2017
INFORMES

¿Por qué el populismo?

F. Vallespín, Universidad Autónoma de Madrid

Radiografía del populismo

M. Martínez-Bascuñán, Universidad Autónoma de Madrid

CUADERNOS 20

Pobreza, crisis humanitarias y cooperación para el desarrollo

Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2017

INFORMES

La cooperación para el desarrollo en un mundo desigual

J. A. Alonso, Universidad Complutense de Madrid

Conflictos humanitarios y crisis violentas: de la respuesta a la prevención

J. A. Núñez y F. Rey, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

CUADERNOS 21

Economía y populismos

Círculo Cívico de Opinión. Octubre de 2017

INFORMES

Crisis económica y populismos

J. M. Serrano, Universidad de Zaragoza

Desigualdad y populismos

E. Bandrés, Universidad de Zaragoza y Funcas

Globalización, Gran Recesión y populismo

G. de la Dehesa, CEPR de Londres

CUADERNOS 22

Sobre el discurso del odio

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2018

INFORMES

Desactivar el discurso del odio y potenciar la libertad de expresión:
un juego de suma positiva

A. Cortina, Universidad de Valencia

El discurso del odio: entre la trivialización y la hiperpenalización

M. Revenga, Universidad de Cádiz

CUADERNOS 23

Sobre la presidencia de Trump y las elecciones de noviembre

Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2018

INFORMES

Sobre Trump y sus consecuencias

J. Rupérez, Embajador de España

Las claves para entender las midterm elections de 2018

C. García, Real Instituto Elcano

CUADERNOS 24

Ante el envejecimiento demográfico

Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2019

INFORME

El envejecimiento de la población: datos y debates

E. Chulía, UNED.

CUADERNOS 25

El bienestar complementario: la contribución de las empresas a la protección social

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2019

INFORME

Protección social y bienestar ocupacional

A.M. Guillén, Universidad de Oviedo

R. Gutiérrez, Universidad de Oviedo

CUADERNOS 26

Europa, 2019

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2019

INFORMES

El cambiante contexto exterior de la Unión Europea

E. Lamo de Espinosa, Universidad Complutense de Madrid

Europa y sus enemigos

F. Vallespín, Universidad Autónoma de Madrid

Escenarios y proyectos europeos ante las elecciones de 2019

J.M. de Areilza, ESADE y Aspen Institute España

Una Unión Europea renovada con proyección global

A. Mangas, Universidad Complutense de Madrid

CUADERNOS 27

El problema del control político de las televisiones públicas. Propuestas de reforma

Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2020

INFORME

Hacia un modelo de regulación para garantizar la independencia de las televisiones
públicas en España

A. Boix (U. de Valencia), S. de la Sierra (U. de Castilla-La Mancha), E. Guichot (U. de Sevilla), J.L. Manfredi (U. de Castilla-La Mancha)



CUADERNOS 28

Fiscalidad internacional: competencia entre países y paraísos fiscales.

¿Un problema irresoluble?

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2020

INFORMES

Globalización, digitalización y tributación de las multinacionales

J. López Laborda (U. de Zaragoza y FEDEA), J. Onrubia (ICEI, FEDEA y GEN)

Retos para el Impuesto sobre Sociedades español en el nuevo contexto internacional

E. Sanz Gadea, Inspector de Hacienda del Estado (jubilado)

"(...) y los ricos vamos ganando". La creciente competencia fiscal por la atracción de los millonarios

F. Rodrigo Saucó, Universidad de Zaragoza

Los paraísos fiscales. Diagnóstico y soluciones

J.M. Peláez Martos, Inspector de Hacienda del Estado

CUADERNOS 29

Ante la nueva reforma de las pensiones

Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2021

INFORME

Nuevo Pacto de Toledo y... ¿vieja política de pensiones?

E. Chuliá, UNED

CUADERNOS 30

Las delegaciones catalanas en el exterior

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2021

INFORME

Las delegaciones catalanas en el exterior

A. Mangas, Universidad Complutense de Madrid

CUADERNOS 31

Sobre la política exterior de España

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2021

INFORME

Sobre la política exterior de España

E. Lamo de Espinosa, Catedrático de Sociología

J. Rupérez, Embajador de España

CUADERNOS 32

Memoria histórica/Memoria democrática

Círculo Cívico de Opinión. Marzo 2022

INFORME

Una historia interminable: memoria, consenso y democracia

J.F. Fuentes, Universidad Complutense de Madrid

CUADERNOS 33

La situación de la función pública en España. La reforma postergada

Círculo Cívico de Opinión. Octubre 2022

INFORME

La situación de la función pública en España. La reforma postergada

M. Sánchez Morón, Universidad de Alcalá

CUADERNOS 34

Meritocracia y cuestión territorial (En el centenario de España invertebrada)

Círculo Cívico de Opinión. Octubre 2022

INFORME

Meritocracia y cuestión territorial (En el centenario de España invertebrada)

J.F. Fuentes, Universidad Complutense de Madrid

CUADERNOS 35

Energía en transición

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre 2022

INFORMES

El petróleo en la transición energética

A. Merino (Repsol), R. García (Repsol)

El gas en la transición energética

M. Sicilia Salvadores, Enagás

La energía nuclear en la transición energética

C. López, Universidad Autónoma de Madrid

El mercado eléctrico: resultados y reformas pendientes

Ó. Arnedillo Blanco (NERA), J. Sanz Oliva (NERA)

CUADERNOS 36**Guerra de Ucrania y geopolítica global**

Círculo Cívico de Opinión. Diciembre 2022

INFORME

Guerra de Ucrania y geopolítica global

F.J. Gan Pampols, Teniente General (R)

CUADERNOS 37**Sobre la propuesta de “financiación singular” para Cataluña**

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre 2024

INFORME

Sobre la propuesta de “financiación singular” para Cataluña

Á. de la Fuente, FEDEA e IAE-CSIC

CUADERNOS 38**La vivienda en España: análisis y propuestas**

Círculo Cívico de Opinión. Abril 2026

INFORMES

El drama del acceso a la vivienda: una visión desde la oferta

Ignacio Ezquiaga, Economista e investigador

Vivienda asequible: este es el principal problema

F. Mangado, Arquitecto y economista

La vivienda en España: viejos problemas, nuevas soluciones

M. Martín Rodríguez, Catedrático de Economía Política

CUADERNOS 39**El Gran Descarte. La dependencia: problema básico del Estado del Bienestar en España**

Círculo Cívico de Opinión. Junio 2026

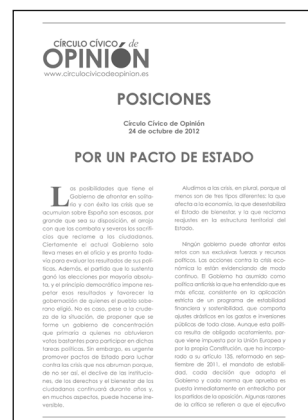
INFORME

El Gran Descarte. La dependencia: problema básico del Estado del Bienestar en España

José A. Herce, Dr. en economía y socio fundador de LoRIS

Colección POSICIONES

- 1. POR UN PACTO DE ESTADO**
Octubre de 2012
- 2. ECONOMÍA ESPAÑOLA: TAREAS PENDIENTES**
Noviembre de 2012
- 3. CORRUPCIÓN POLÍTICA**
Febrero de 2013
- 4. ECONOMÍA ESPAÑOLA: CORREGIR EL AJUSTE PARA INICIAR EL CRECIMIENTO**
Mayo de 2013
- 5. OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO: LA COMPLEJA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**
Mayo de 2013
- 6. SUPERAR LA DESAFECCIÓN, RECUPERAR EL APOYO CIUDADANO**
Julio de 2013
- 7. POR UN COMPROMISO NACIONAL DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA**
Octubre de 2013
- 8. CATALUÑA: A FAVOR DE LA CONCORDIA**
Enero de 2014
- 9. ECONOMÍA ESPAÑOLA: LAS EXIGENCIAS DE UN CRECIMIENTO VIGOROSO**
Febrero de 2014
- 10. ANTE LAS ELECCIONES EUROPEAS**
Abril de 2014
- 11. ESPAÑA, LA APUESTA POR LA RENOVACIÓN**
Octubre de 2014
- 12. ECONOMÍA ESPAÑOLA: EL REALISMO OBLIGADO. LA HORA DE LA POLÍTICA**
Enero de 2015
- 13. POR UNA CULTURA DE PACTO Y COOPERACIÓN POLÍTICA**
Mayo de 2015
- 14. ESPAÑA ANTE EL 27-S**
Septiembre de 2015
- 15. NUEVA LEGISLATURA, NUEVO CICLO POLÍTICO: POR LA REFORMA Y EL PACTO**
Noviembre de 2015
- 16. EL VALOR ECONÓMICO DE LA UNIDAD: CATALUÑA EN ESPAÑA**
Diciembre de 2015
- 17. A FAVOR DE LA POLÍTICA: UN BUEN GOBIERNO ¡YA!**
Febrero de 2016
- 18. EUROPA ANTE LA CRISIS DE ASILO Y REFUGIO: UN LLAMAMIENTO A LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA**
Marzo de 2016
- 19. HACIA LOS ESTADOS UNIDOS DE EUROPA**
Mayo de 2016
- 20. ANTE EL 26J**
Junio de 2016
- 21. ELECCIONES PRESIDENCIALES USA, 2016: ENTRE EL VÉRTIGO Y LA RESIGNACIÓN**
Septiembre de 2016
- 22. RECUPERAR LA CONFIANZA: POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS ENTIDADES BANCARIAS**
Febrero de 2017



23. **PACTO POR LA EDUCACIÓN PARA ESPAÑA**
Marzo de 2017
24. **ESPAÑA Y LAS OTRAS MONARQUÍAS PARLAMENTARIAS DEL SIGLO XXI**
Noviembre de 2017
25. **PREPARARSE PARA EL PRESENTE: DIGITALIZACIÓN Y EMPLEO**
Febrero de 2018
26. **¿FINAL DE CICLO EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA? EL PAPEL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA, HOY**
Noviembre de 2018
27. **POR UN GOBIERNO COHERENTE Y ESTABLE: NEGOCIAR Y PACTAR, PACTAR Y NEGOCIAR**
Junio de 2019
28. **ESPAÑA: RETOS ECONÓMICOS DE LA NUEVA LEGISLATURA**
Julio de 2019
29. **LA INVESTIGACIÓN EN ESPAÑA: EMERGENCIA INAPLAZABLE**
Octubre de 2019
30. **SALIR DEL BLOQUEO DESPUÉS DEL 10 N. LA GRAN RESPONSABILIDAD DE LOS POLÍTICOS**
Diciembre de 2019
31. **COVID-19, ESPAÑA-20**
Abril de 2020
32. **COVID-19: EL RETO CIENTÍFICO**
Mayo de 2020
33. **PODERES DE NECESIDAD Y CONSTITUCIÓN**
Mayo de 2020
34. **COVID-19: LA POLÍTICA ECONÓMICA. CONFIANZA PARA SOSTENER, RECUPERAR Y TRANSFORMAR**
Junio de 2020
35. **COVID-19: LECCIONES DE LA HISTORIA**
Junio de 2020
36. **COVID-19: CIUDAD Y URBANISMO**
Julio de 2020
37. **SI NO ES AHORA, ¿CUÁNDO? COVID-19. UNA RESPONSABILIDAD POLÍTICA INELUDIBLE**
Julio de 2020
38. **MÁS NIÑOS Y MÁS FAMILIAS**
Septiembre de 2020
39. **ALERTA CÍVICA: RECTIFICAR EL RUMBO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA**
Octubre de 2020
40. **ESPAÑA EN ESTADO DE ALARMA: PROBLEMAS Y PROPUESTAS**
Febrero de 2021
41. **ENTRE LAS VACUNAS Y LOS FONDOS EUROPEOS. EL TIEMPO APREMIA**
Abril de 2021
42. **LOS JÓVENES Y LA BRECHA GENERACIONAL: EL PROBLEMA ES EL EMPLEO**
Octubre de 2021
43. **ELECCIONES DE “MEDIO MANDATO” EN ESTADOS UNIDOS**
Diciembre de 2022
44. **EL DESBORDAMIENTO DE NUESTRA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL**
Marzo de 2023
45. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: RETOS CRUCIALES**
Abril de 2023
46. **EL ERROR ESCRIVÁ**
Junio de 2023
47. **DECÁLOGO DE REAFIRMACIÓN**
Octubre de 2023



48. **ANTE UNA LEY DE AMNISTÍA**
Octubre de 2023
49. **1923-2023 DOS CRISIS: ANALOGÍAS Y DIFERENCIAS**
Noviembre de 2023
50. **ANTE EL INICIO DE LA LEGISLATURA: DERRIBAR EL MURO**
Enero de 2024
51. **ECONOMÍA ESPAÑOLA: EL COSTE DE LOS PACTOS DE INVESTITURA**
Enero de 2024
52. **SEIS NOMBRAMIENTOS CLAVES (Otra prueba de calidad democrática)**
Marzo de 2024
53. **2024: UN AÑO ELECTORAL CLAVE PARA LA UNIÓN EUROPEA**
Mayo de 2024
54. **ELOGIO DEL PODER JUDICIAL**
Noviembre de 2024
55. **INMIGRACIÓN EN ESPAÑA: POR UNA CONVERSACIÓN PÚBLICA RACIONAL**
Marzo de 2025
56. **EUROPA ANTE LA CRISIS DEL VÍNCULO ATLÁNTICO**
Mayo de 2025
57. **LAS ECONOMÍAS EUROPEA Y ESPAÑOLA ANTE UN NUEVO ESCENARIO GEOPOLÍTICO**
Junio de 2025

SOCIOS

Miguel Aguiló
Ingeniero de Caminos

Yolanda Barcina
Catedrática de Nutrición y Bromatología

Fernando Becker
Catedrático de Economía Aplicada

Victoria Camps
Catedrática de Filosofía Moral y Política

Jordi Canal
Historiador

Francesc de Carreras
Catedrático de Derecho Constitucional

Elisa Chuliá
Profesora de Sociología

Adela Cortina
Catedrática de Ética y Filosofía Política

Álvaro Delgado-Gal
Escritor

Luis Fernández-Galiano
Arquitecto

María José de la Fuente
Letrada del Tribunal de Cuentas.

Juan Francisco Fuentes
Catedrático de Historia Contemporánea

Francisco José Gan Pampols
Teniente General (R)

José Luis García Delgado
Catedrático de Economía Aplicada

José Gasset Loring
Economista

Josefina Gómez Mendoza
Catedrática de Geografía

Carmen González Enríquez
Catedrática de Ciencia Política

Fernando González Urbaneja
Periodista

José Luis González-Besada Valdés
Director de Comunicación y Relaciones
Institucionales de El Corte Inglés, S.A.

Olga Grau Laborda
Directora de Comunicación con grupos de
interés
Banco Santander

Rodolfo Gutiérrez
Catedrático de Sociología

Julio Iglesias de Ussel
Catedrático de Sociología
Fundación Juan-Miguel Villar Mir

Juan Carlos Jiménez
Profesor de Economía Aplicada

Emilio Lamo de Espinosa
Catedrático de Sociología

Cayetano López
Catedrático de Física Teórica

Juan-José López Burniol
Abogado

Francisco Mangado
Arquitecto

Araceli Mangas Martín
Catedrática de Derecho Internacional
Público
y Relaciones Internacionales

Jaime Montalvo Correa
Vicepresidente Mutua Madrileña

Juan Mulet Meliá
Ingeniero de Telecomunicación

Santiago Muñoz Machado
Catedrático de Derecho Administrativo

Elisa de la Nuez
Abogada del Estado. Secretaria General de la
Fundación Hay Derecho

Luis Oro
Catedrático de Química Inorgánica

Benigno Pendás
Catedrático de Ciencia Política

José Manuel Rodríguez
Responsable de Relaciones Institucionales
Gabinete de Presidencia, Iberdrola

Javier Rupérez
Embajador de España

José Manuel Sánchez Ron
Catedrático de Historia de la Ciencia

José María Serrano Sanz
Catedrático de Economía Aplicada

Alberto J. Schuhmacher
Investigador en Oncología Molecular

José Juan Toharia
Catedrático de Sociología

Ignacio Urquiza
Profesor de Sociología

Fernando Vallespín
Catedrático de Ciencia Política

José Antonio Zarzalejos
Periodista

RAZÓN DE SER

Consolidada la democracia en el marco de un intenso proceso de modernización durante las últimas décadas, España ha de afrontar, en la Europa del siglo XXI, nuevos retos, con dificultades para encontrar un nuevo proyecto nacional aglutinador —como lo fue el de la transición—, por encima de los intereses partidistas de las prácticas que arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atenazaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de “regeneración” y que incluso se hable de la necesidad de una “segunda transición”: para unos el modo de superar la primera, para otros el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

El Círculo Cívico de Opinión responde a ese clima ciudadano. Constituido en 2011 como foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral), su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; esta debe estar abierta también a otros actores. Foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

El Círculo Cívico toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como —lo que es más importante— con su talento y conocimiento.

