

*José Luis Monereo Pérez  
María Nieves Moreno Vida  
Juan Antonio Maldonado Molina  
Rosa María González de Patto*



MANUAL  
DE DERECHO  
DE LA DEPENDENCIA

SEGUNDA EDICIÓN

57.728

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ  
MARÍA NIEVES MORENO VIDA  
JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA  
ROSA MARÍA GONZÁLEZ DE PATTO

*Catedráticos y Profesores Titulares, respectivamente,  
de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Granada*

# MANUAL DE DERECHO DE LA DEPENDENCIA

SEGUNDA EDICIÓN



tecnos

## ÍNDICE

ABREVIATURAS .....	Pág. 13
<b>CAPÍTULO 1. CONFIGURACIÓN GENERAL. LOS SISTEMAS PROTECTORES DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA</b> .....	17
1. INTRODUCCIÓN. PLANTEAMIENTO GENERAL SOBRE EL PROBLEMA SOCIAL DE LA DEPENDENCIA .....	17
2. EL MODELO NORMATIVO DE PROTECCIÓN DE LA DEPENDENCIA .....	23
2.1. <i>Fundamento constitucional. La protección de las personas mayores en la Constitución Española</i> .....	29
2.1.1. Rasgos fundamentales del grupo normativo regulador .....	29
2.1.2. Distribución constitucional de competencias en materia de protección social de las situaciones de dependencia .....	41
a) Los términos del problema. Las opciones de política constitucional .....	41
b) El sistema de distribución competencial en materia de dependencia .....	42
2.2. <i>El modelo legal y su crítica</i> .....	54
2.2.1. Introducción .....	54
2.2.2. Reflexión crítica sobre el modelo normativo de protección de la dependencia .....	58
<b>CAPÍTULO 2. DELIMITACIÓN LEGAL DE LA SITUACIÓN PROTEGIDA</b> .....	63
1. LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA .....	63
2. LA DEPENDENCIA Y SUS GRADOS .....	65
3. LA VALORACIÓN DE LA DEPENDENCIA .....	68
3.1. <i>La valoración en las personas mayores de tres años</i> .....	70
3.1.1. Criterios de aplicación .....	70
3.1.2. Relación de actividades y tareas .....	74
3.1.3. Determinación de la situación de dependencia .....	77
3.2. <i>La valoración en las personas menores de tres años</i> .....	82
3.2.1. Criterios de aplicación .....	83
3.2.2. Variables de desarrollo .....	83
3.2.3. Determinación de la severidad de la dependencia .....	89
<b>CAPÍTULO 3. ÁMBITO SUBJETIVO</b> .....	99
1. PLANTEAMIENTO GENERAL. OPCIONES POLÍTICO-JURÍDICAS BÁSICAS. LA FÓRMULA ELEGIDA .....	99
1.1. <i>Modelos de protección universal</i> .....	101
1.2. <i>Modelos de protección profesional</i> .....	102
1.3. <i>Modelos de protección asistencial</i> .....	103
2. EL DERECHO SUBJETIVO A LA PROTECCIÓN POR DEPENDENCIA. TITULARES DE LOS DERECHOS .....	105
3. REQUISITOS .....	111
3.1. <i>Requisitos generales</i> .....	112
3.2. <i>El requisito de nacionalidad</i> .....	113
3.3. <i>El requisito de residencia</i> .....	114

3.3.1.	Reglas generales .....	114
3.3.2.	Supuestos exceptuados .....	117
a)	Los emigrantes españoles residentes en el extranjero .....	117
b)	Los emigrantes retornados .....	121
CAPÍTULO 4.	GESTIÓN DEL SISTEMA .....	123
1.	PLANTEAMIENTO GENERAL .....	123
2.	LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA CENTRAL DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD) .....	124
2.1.	<i>Consideraciones generales</i> .....	124
2.2.	<i>El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del SAAD</i> .....	124
2.2.1.	Composición .....	126
2.2.2.	Funciones .....	127
2.2.3.	Funcionamiento .....	128
3.	LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA AUTONÓMICA. LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN ..	129
4.	LAS ENTIDADES LOCALES Y LA GESTIÓN DE LA DEPENDENCIA .....	130
5.	LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL: LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS DEL SAAD .....	130
6.	LA RED DE SERVICIOS DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA .....	132
CAPÍTULO 5.	PROCEDIMIENTO .....	137
1.	MARCO REGULADOR DEL PROCEDIMIENTO .....	137
2.	RECONOCIMIENTO DEL GRADO Y DEL DERECHO A LAS PRESTACIONES DEL SAAD .....	138
2.1.	<i>Solicitud</i> .....	138
2.1.1.	Iniciación del procedimiento .....	138
2.1.2.	Homologación de reconocimientos previos .....	141
2.2.	<i>Fase del reconocimiento de la situación de dependencia</i> .....	141
2.2.1.	La baremación .....	141
2.2.2.	Composición de los órganos de valoración .....	142
2.2.3.	Cualificación de las personas encargadas de la valoración .....	143
2.3.	<i>Fase de reconocimiento del derecho a los servicios o prestaciones</i> .....	143
2.3.1.	El PIA (Programa Individual de Atención) .....	143
2.3.2.	Modificación del grado y del PIA. Los efectos económicos .....	144
3.	SERVICIOS Y PRESTACIONES SEGÚN EL GRADO .....	146
3.1.	<i>Cuadro de prestaciones y servicios por grados</i> .....	146
3.2.	<i>Reglas generales</i> .....	147
3.2.1.	Preferencia por las prestaciones en servicios frente a las económicas .....	148
3.2.2.	Participación del beneficiario en la elección del tipo de cobertura ..	149
3.3.	<i>Incompatibilidades</i> .....	149
3.3.1.	Régimen de compatibilidad con prestaciones ajenas al SAAD .....	150
3.3.2.	Régimen de compatibilidad entre prestaciones del SAAD .....	150
CAPÍTULO 6.	ÁMBITO OBJETIVO DE LA PROTECCIÓN (I): SERVICIOS .....	153
1.	PRESTACIONES DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA .....	153
1.1.	<i>Objetivos y principios reguladores. El principio de igualdad de oportunidades en las prestaciones de atención a la dependencia</i> .....	154
1.2.	<i>Tipos de prestaciones del Sistema de Atención a la Dependencia</i> .....	157
1.3.	<i>Jerarquización de las prestaciones</i> .....	160
1.4.	<i>Calendario de puesta en funcionamiento de los servicios y prestaciones</i> ..	162
2.	EL CATÁLOGO DE SERVICIOS Y SU RÉGIMEN JURÍDICO .....	163
2.1.	<i>Calidad en la prestación de los servicios</i> .....	167
2.2.	<i>Intensidad de los Servicios</i> .....	169
2.3.	<i>Reglas de incompatibilidad</i> .....	173
2.4.	<i>Reglas para el acceso a los Servicios</i> .....	175

3. SERVICIOS DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA	177
3.1. <i>Servicios de prevención de las situaciones de dependencia y de promoción de la autonomía personal</i>	177
3.1.1. Servicios de prevención de las situaciones de dependencia: finalidad, contenido e intensidad	178
3.1.2. Servicios de Promoción de la Autonomía Personal: finalidad, contenido e intensidad del Servicio	179
3.2. <i>Servicio de Teleasistencia</i>	181
3.2.1. Contenido e intensidad del Servicio de Teleasistencia	182
3.2.2. Beneficiarios del servicio de teleasistencia	183
3.2.3. Régimen de incompatibilidad, suspensión y extinción	183
3.3. <i>Servicio de Ayuda a Domicilio</i>	184
3.3.1. Contenido e intensidad del Servicio de Ayuda a Domicilio	185
3.3.2. Beneficiarios de la Ayuda a Domicilio	187
3.3.3. Régimen de incompatibilidades, suspensión y extinción	187
3.4. <i>Servicio de Centro de Día y de Noche</i>	188
3.4.1. Contenido e intensidad del servicio	189
3.4.2. Requisitos de acceso	190
3.4.3. Régimen de incompatibilidades	191
3.5. <i>Servicio de Atención Residencial</i>	191
3.5.1. Intensidad del servicio	193
3.5.2. Régimen de incompatibilidades	194
3.5.3. Derechos y obligaciones de los beneficiarios	195
<b>CAPÍTULO 7. ÁMBITO OBJETIVO DE LA PROTECCIÓN (II): PRESTACIONES ECONÓMICAS</b>	197
1. LA CONTEXTUALIZACIÓN DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS EN LA ACCIÓN PROTECTORA DEL SAAD. LA PRIORIDAD DE LOS SERVICIOS RESPECTO A LAS PRESTACIONES MONETARIAS: VALORACIÓN JURÍDICO-CRÍTICA	197
2. TIPOLOGÍA LEGAL Y OBJETIVOS	199
3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS. REGLAS COMUNES	200
3.1. <i>Requisitos de acceso y cuantía de las prestaciones</i>	200
3.1.1. Competencia institucional para la determinación de los requisitos de acceso y cuantía de las prestaciones económicas. Uniformidad vs. divergencias territoriales	200
3.1.2. Parámetros para el establecimiento de la cuantía de las prestaciones. La determinación de la capacidad económica del beneficiario	203
3.2. <i>Reconocimiento, modificación y extinción del derecho a las prestaciones</i>	206
3.3. <i>Régimen de incompatibilidades y reglas de concurrencia</i>	207
3.3.1. Incompatibilidades «internas» entre prestaciones del SAAD	207
3.3.2. Incompatibilidades «externas» con prestaciones públicas ajenas al SAAD	209
4. PRESTACIÓN VINCULADA AL SERVICIO	209
5. PRESTACIÓN PARA CUIDADOS EN EL ENTORNO FAMILIAR Y APOYO A CUIDADORES NO PROFESIONALES	210
6. PRESTACIÓN DE ASISTENCIA PERSONAL	215
7. AYUDAS ECONÓMICAS PARA FACILITAR LA AUTONOMÍA PERSONAL	217
<b>CAPÍTULO 8. LA ATENCIÓN A LOS CUIDADORES DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA</b>	221
1. MODALIDADES DE CUIDADOS Y CUIDADORES EN LA LEY 39/2006	221
2. EL CUIDADOR NO PROFESIONAL	222
2.1. <i>Definición y requisitos de acceso a la condición jurídica de cuidador no profesional</i>	222

2.2.	<i>La Compensación económica del cuidador familiar: la cuantía de la PE-CEF y el endurecimiento de las condiciones de efectividad</i> .....	224
2.3.	<i>La protección social de los cuidadores no profesionales</i> .....	225
2.3.1.	Encuadramiento en la Seguridad Social. La modalidad específica de convenio especial de Seguridad Social .....	226
2.3.2.	Acciones formativas y periodos de «respiro» .....	228
3.	LOS CUIDADORES PROFESIONALES .....	230
3.1.	<i>Concepto y Requisitos definidores</i> .....	230
3.2.	<i>Encuadramiento en la Seguridad Social. Diferentes variables</i> .....	231
CAPÍTULO 9. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y LA DEPENDENCIA .....		233
1.	INTRODUCCIÓN .....	233
2.	PRESTACIONES ESPECÍFICAS PARA LA COBERTURA DE LA DEPENDENCIA. EL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL .....	235
2.1.	<i>Gran invalidez</i> .....	235
2.2.	<i>Complemento del 50 por 100 de la invalidez no contributiva</i> .....	238
2.3.	<i>Prestaciones por hijo discapacitado a cargo</i> .....	240
2.4.	<i>Prestaciones por muerte ligadas a la dependencia</i> .....	241
2.5.	<i>Subsidio por ayuda de tercera persona</i> .....	243
3.	PRESTACIONES ESPECÍFICAS PARA LA COBERTURA DE LA DEPENDENCIA. LA SEGURIDAD SOCIAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS .....	245
3.1.	<i>Prestaciones de MUFACE</i> .....	246
3.1.1.	Programa de nuevas ayudas adicionales a los servicios y prestaciones económicas del SAAD .....	246
3.1.2.	Programa para facilitar la autonomía personal .....	247
3.2.	<i>Prestaciones del ISFAS</i> .....	250
3.2.1.	Régimen de incompatibilidades .....	251
3.2.2.	Ayuda económica para atención residencial .....	251
3.2.3.	Ayuda económica por estancia en centros de día o de noche .....	252
3.2.4.	Servicio de Asistencia a Domicilio .....	252
3.2.5.	Servicio de teleasistencia .....	252
3.3.	<i>Prestaciones de MUGEJU</i> .....	252
3.3.1.	Programa de atención a personas mayores .....	253
3.3.2.	Programa de atención a personas con discapacidad .....	253
4.	PRESTACIONES INESPECÍFICAS PARA LA COBERTURA DE LA DEPENDENCIA .....	255
4.1.	<i>Las prestaciones por jubilación y su inadecuación a la dependencia</i> .....	255
4.2.	<i>La pensión de viudedad como fuente de ingresos de los dependientes</i> .....	256
5.	REFLEXIÓN FINAL Y VALORACIÓN CRÍTICA DE CONJUNTO. DEPENDENCIA Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS MAYORES EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL (EXIGENCIAS DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE EL SAAD Y SNSS) .....	257
CAPÍTULO 10. LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE DEPENDENCIA .....		261
1.	PLANTEAMIENTO GENERAL. LAS OPCIÓNES POLÍTICO-JURÍDICAS BÁSICAS EN MATERIA DE FINANCIACIÓN .....	261
2.	LA FINANCIACIÓN PÚBLICA .....	262
2.1.	<i>Aportación de la Administración General del Estado (cobertura del nivel mínimo y del nivel concertado con las Comunidades Autónomas)</i> .....	264
2.1.1.	Criterios para determinar el importe mínimo .....	264
2.1.2.	Requisitos para que la prestación sea contabilizada a efectos de la asignación estatal .....	269
2.1.3.	Certificaciones de las CCAA .....	270
2.1.4.	Procedimiento del pago a las CCAA .....	272
2.2.	<i>Aportaciones de las Comunidades Autónomas (nivel concertado con la Administración General del Estado y nivel «libre» o adicional)</i> .....	273

3. LA PARTICIPACIÓN FINANCIERA DE LOS BENEFICIARIOS: EL «COPAGO» Y EL ASEGURAMIENTO DE LA DEPENDENCIA .....	274
3.1. <i>La capacidad económica del solicitante</i> .....	275
3.2. <i>La aportación del beneficiario</i> .....	276
3.2.1. Aportación al Servicio de atención residencial .....	276
3.2.2. Aportación al servicio de ayuda a domicilio .....	278
3.2.3. Aportación al servicio de teleasistencia .....	279
3.2.4. Aportación a las prestaciones económicas .....	279
 CAPÍTULO 11. EL ASEGURAMIENTO PRIVADO DE LA DEPENDENCIA. SU FUNCIÓN Estrictamente Complementaria .....	281
1. INTRODUCCIÓN GENERAL. LA PROTECCIÓN SOCIAL COMPLEMENTARIA («EXTERNA») AL SISTEMA PÚBLICO .....	281
2. PROTECCIÓN PÚBLICA Y PRIVADA EN LOS MODELOS DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA DEPENDENCIA .....	282
3. LA FUNCIÓN Estrictamente Complementaria DE LOS INSTRUMENTOS PRIVADOS EN LA LEY 39/2006, DE 14 DE DICIEMBRE .....	288
4. RASGOS FUNDAMENTALES DE LOS DISTINTOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN PRIVADA .....	293
4.1. <i>Planes de pensiones</i> .....	296
4.2. <i>Los nuevos seguros de dependencia</i> .....	301
4.3. <i>Mutualidades de Previsión Social</i> .....	304
4.4. <i>Otros instrumentos jurídico-privados</i> .....	305
 CAPÍTULO 12. LA DEPENDENCIA EN UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO .....	307
1. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS SITUACIONES Y EN LOS CUIDADOS DE DEPENDENCIA ..	307
2. LA LEY 39/2006. EL MODELO DE PROTECCIÓN EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO .....	312
3. EL IMPACTO DE GÉNERO EN LA ACCIÓN PROTECTORA DEL SAAD .....	313
 CAPÍTULO 13. LA GARANTÍA JURISDICCIONAL DE LA PROTECCIÓN DE LA DEPENDENCIA .....	317
1. INTRODUCCIÓN. LA IMPLANTACIÓN DEL SAAD Y EFECTIVIDAD DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEPENDIENTES .....	317
2. PRESUPUESTOS DE LA DETERMINACIÓN DE LA JURISDICCIÓN COMPETENTE EN MATERIA DE DEPENDENCIA. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS PRESTACIONES DE DEPENDENCIA .....	318
3. JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO .....	321
3.1. <i>Previsiones de la LAAD y reglamentos autonómicos respecto la impugnación de las resoluciones relativas a dependencia</i> .....	322
3.2. <i>Delimitación competencial del orden contencioso y el orden jurisdiccional social y dependencia en la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley 39/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social</i> .....	323
 BIBLIOGRAFÍA .....	327
 ANEXO NORMATIVO: NORMATIVA ESTATAL Y NORMATIVA AUTONÓMICA .....	335