

**LA PERSONA CUIDADORA INFORMAL: TRAS LA  
TRASPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA 2019/1158. RETOS Y  
DESAFÍOS<sup>1</sup>**

***THE INFORMAL CAREGIVER: FOLLOWING THE  
TRANSPOSITION OF DIRECTIVE 2019/1158. CHALLENGES AND  
OPPORTUNITIES***

*MARÍA SAAVEDRA GUTIERREZ*

*Profesora Ayudante Doctora*

*Universidad de Salamanca*

<https://orcid.org/0000-0003-4477-9346>

*PRISCILA MARTÍN VALES*

*Profesora Ayudante Doctora*

*Universidad de Salamanca*

<https://orcid.org/0000-0002-3929-1824>

**Cómo citar este trabajo:** Saavedra Gutiérrez, M., y Martín Vales, P. (2026). La persona cuidadora informal: tras la transposición de la directiva 2019/1158. Retos y desafíos. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 16 (2), 1-22. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.13760>

**RESUMEN**

La figura de la persona cuidadora informal o no profesional desempeña un papel esencial en el sistema español de atención a la dependencia, especialmente en un

---

<sup>1</sup> Contribuciones de los autores: Saavedra Gutiérrez, M.: conceptualización, investigación, metodología, redacción, revisión y edición. Martín Vales, P.: conceptualización, investigación, metodología, redacción y revisión.

contexto marcado por el envejecimiento demográfico y el incremento de las necesidades de cuidados de larga duración. El presente trabajo tiene por objeto analizar el régimen jurídico aplicable a este colectivo en España, prestando especial atención a las modificaciones derivadas de la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 relativa a la conciliación de la vida familiar y profesional de los progenitores y los cuidadores. La investigación se desarrolla mediante una metodología jurídico-dogmática, complementada con el análisis de la jurisprudencia reciente y de la doctrina especializada en materia de dependencia, conciliación y protección social.

El estudio examina el marco normativo vigente, los derechos de conciliación reconocidos a las personas cuidadoras informales y los mecanismos de protección social previstos en el ordenamiento jurídico español. Asimismo, analiza el alcance de las medidas introducidas por la Directiva (UE) 2019/1158, particularmente en materia de permisos para cuidadores, fórmulas de trabajo flexible y ausencias por causa de fuerza mayor. Como aportación principal, el trabajo ofrece una evaluación crítica de la efectividad de estas reformas y de los desafíos que continúan condicionando la protección de las personas cuidadoras no profesionales.

Los resultados muestran que, si bien la transposición de la Directiva ha fortalecido los instrumentos de conciliación y ha contribuido a mejorar el reconocimiento jurídico de las personas cuidadoras, persisten importantes déficits estructurales relacionados con la insuficiencia de apoyos formativos y psicosociales, la sobrecarga asociada al cuidado, la limitada cobertura de la protección social, la persistente feminización de los cuidados, las desigualdades territoriales y la falta de un modelo integrado de cuidados de larga duración. Se concluye que resulta necesario avanzar hacia un sistema más coordinado, equitativo y sostenible que garantice una protección efectiva tanto de las personas en situación de dependencia como de quienes asumen su cuidado cotidiano.

**PALABRAS CLAVE:** cuidador informal, cuidador no profesional, directiva 2019/1158, conciliación efectiva, dependencia.

## **ABSTRACT**

Informal or non-professional caregivers play an essential role in the Spanish long-term care system, particularly in a context characterized by an aging population and rising demand for long-term care. This study aims to analyze the legal framework applicable to this group in Spain, focusing specifically on changes resulting from the transposition of Directive (EU) 2019/1158 on work-life balance for parents and caregivers. The research employs a doctrinal legal methodology, complemented by an analysis of recent case law and specialized academic literature regarding dependency, work-life balance, and social protection.

The study examines the current regulatory framework, the work-life balance rights granted to informal caregivers, and the social protection mechanisms established within the Spanish legal system. It also analyzes the scope of measures introduced by Directive (EU) 2019/1158, particularly concerning caregiver leave, flexible working arrangements, and absences due to force majeure. As its primary contribution, the study offers a critical assessment of the effectiveness of these reforms and the ongoing challenges affecting the protection of non-professional caregivers.

The findings indicate that, while the transposition of the Directive has strengthened work-life balance mechanisms and improved the legal recognition of caregivers, significant structural shortcomings persist. These include insufficient training and psychosocial support, the burden associated with caregiving, limited social protection coverage, the continued feminization of care work, regional inequalities, and the lack of an integrated long-term care model. The study concludes that it is necessary to move toward a more.

**KEYWORDS:** informal caregiver, non-professional caregiver, Directive 2019/1158, effective work-life balance, dependency.

## *SUMARIO*

### *I. Introducción*

#### *1. Objetivos y metodología*

### *II. La persona cuidadora no profesional en España*

### *III. Los cuidadores no profesionales en situación de dependencia y el convenio especial de la seguridad social.*

### *IV. La necesaria conciliación efectiva y consiguiente pervivencia en el mercado laboral de los cuidadores informales o no profesionales*

#### *1. Permiso para cuidadores*

#### *2. Fórmulas de trabajo flexible*

#### *3. Ausencia del trabajo por fuerza mayor*

#### *4. Otras medidas de conciliación del cuidador informal*

### *V. Retos actuales de la legislación sobre el cuidador no profesional en España*

#### *1. Insuficiencia de apoyos formativos y psicosociales.*

#### *2. Sobrecarga y riesgos no mitigados.*

#### *3. Protección social limitada y dependiente de la PECEF.*

#### *4. Persistencia de la feminización del cuidado.*

5. *Complejidad administrativa y desigualdad territorial.*

6. *Falta de un modelo integrado de cuidados de larga duración.*

## VI. Conclusiones

### Bibliografía

## I. Introducción

El progresivo envejecimiento de la población española, unido al aumento de situaciones de dependencia derivadas de la discapacidad, la enfermedad crónica o la pérdida de autonomía personal, ha acrecentado la necesidad de cuidados de larga duración en el ámbito familiar. En este contexto, el cuidador informal se configura como un agente esencial del sistema de bienestar, desarrollando una función social de incuestionable relevancia jurídica.

Desde una perspectiva constitucional, la protección de las personas en situación de dependencia y de quienes asumen su cuidado encuentra fundamento en diversos preceptos de la Constitución Española de 1978. En particular, el artículo 39 CE impone a los poderes públicos la obligación de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia; el artículo 41 CE garantiza un sistema público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que atienda situaciones de necesidad; y el artículo 50 CE encomienda a los poderes públicos la promoción del bienestar de las personas mayores mediante un sistema de servicios sociales adecuados. Estos mandatos constitucionales constituyen el marco axiológico y normativo sobre el que se articula la intervención pública en materia de cuidados y dependencia.

No obstante, la figura del cuidador informal carece en el ordenamiento jurídico español de un estatuto jurídico propio y sistematizado, encontrándose su regulación dispersa en distintas normas de carácter social, asistencial, laboral y de seguridad social. El principal referente normativo lo constituye la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, que reconoce expresamente el cuidado no profesional en el entorno familiar como una modalidad legítima de atención, especialmente a través de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (art. 18). Asimismo, dicha ley prevé medidas de formación y apoyo dirigidas a estas personas cuidadoras, aunque sin configurar un régimen integral de derechos subjetivos.

A este marco se añaden las disposiciones del sistema de Seguridad Social, en particular el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, relativo a la inclusión de los cuidadores informales en el Régimen General, así como las reformas introducidas por el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, orientadas al refuerzo de la corresponsabilidad en los cuidados. A este tenor, el Estatuto de los Trabajadores contiene previsiones notables en materia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, que inciden de forma

indirecta en la situación jurídica de los cuidadores informales que compatibilizan el cuidado con una actividad profesional.

El derecho supranacional dimanado del denominado derecho comunitario europeo de obligado cumplimiento, por su parte, conlleva a la obligatoriedad de transposición de sus directivas a los Estados miembros. Es por ello, que la entrada en vigor de la Directiva 2019/1158 del Parlamento y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores<sup>2</sup> ha supuesto la necesaria adecuación del marco normativo de los cuidadores no profesionales o informales a esta norma con eficacia directa vertical. En consecuencia, en la exposición de motivos de la citada Directiva se establece como uno de sus objetivos “eliminar cualquier desventaja o merma en términos de mejora y progreso que pueda afectar a las carreras profesionales de las personas que se ocupan de manera informal de las tareas de cuidado de familiares o dependientes”.

En este contexto normativo, el análisis jurídico-social del cuidador informal pone de manifiesto una tensión constante entre el reconocimiento constitucional y legal de la función social del cuidado y la limitada protección efectiva de los derechos sociales, laborales y económicos de quienes lo ejercen. El presente artículo tiene como objetivo examinar de manera sistemática el marco constitucional y legal vigente que regula la figura del cuidador informal en España, identificando sus principales avances, insuficiencias y retos pendientes de cara a una protección más coherente y garantista.

## **1. Objetivos y metodología**

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el régimen jurídico de la persona cuidadora informal o no profesional en España, prestando especial atención a las modificaciones derivadas de la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 relativa a la conciliación de la vida familiar y profesional de los progenitores y los cuidadores. De manera específica, se pretende examinar el alcance de los derechos de conciliación reconocidos a este colectivo, evaluar los mecanismos de protección social actualmente existentes y determinar los principales retos y desafíos que continúan afectando a las personas cuidadoras no profesionales en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

La investigación se desarrolla mediante una metodología jurídico-dogmática, basada en el análisis sistemático e interpretativo del marco normativo español y europeo aplicable a las personas cuidadoras informales. Asimismo, el estudio incorpora una dimensión jurisprudencial a través del examen de las resoluciones judiciales más relevantes dictadas en materia de conciliación, permisos laborales y protección de las personas cuidadoras

---

<sup>2</sup> Traspuesta por el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. «BOE» núm. 154, de 29/06/2023.

tras la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158. De forma complementaria, se recurre a la revisión de la doctrina científica especializada y de informes institucionales sobre dependencia y cuidados de larga duración.

El trabajo pretende responder a dos cuestiones principales: si la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 ha supuesto un avance efectivo en la protección jurídica y laboral de las personas cuidadoras informales y cuáles son los principales déficits normativos y estructurales que persisten en el modelo español de atención a la dependencia. Como hipótesis de partida, se sostiene que, aunque las reformas introducidas han reforzado los derechos de conciliación y determinados mecanismos de protección social, continúan existiendo importantes carencias relacionadas con la sobrecarga del cuidado, la insuficiencia de apoyos institucionales, la feminización del cuidado y la falta de un modelo integrado de cuidados de larga duración, lo que limita la efectividad de la protección dispensada a este colectivo.

## II. La persona cuidadora no profesional en España

El cuidador no profesional, también denominado *cuidador informal* o *cuidador familiar*, es la persona que presta apoyo continuado a un familiar, conviviente o allegado en situación de dependencia sin mediar una relación laboral formal, generalmente en el entorno doméstico. Este tipo de cuidado comprende tareas de ayuda en las actividades básicas de la vida diaria (como la higiene, la alimentación o la movilidad), actividades instrumentales (como la gestión de medicación o las compras) y apoyo emocional constante<sup>3</sup>.

En España, la figura del cuidador no profesional tiene un reconocimiento jurídico explícito desde la aprobación de la *Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia* (LAPAD) que define este rol dentro del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) y lo vincula a derechos específicos, como el acceso a formación, apoyos psicosociales y la posibilidad de cotizar a la Seguridad Social mediante un convenio especial

Desde el diseño original del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), la ley reconoce que la atención a la dependencia puede realizarse tanto a través de servicios formales como mediante el cuidado en el entorno familiar, otorgando así legitimidad pública a un rol que históricamente había quedado restringido a la esfera privada. Este reconocimiento se explicita en el artículo 14, que regula la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (PECEF). Dicha prestación sólo puede concederse cuando la atención sea proporcionada por un cuidador no profesional que reúna condiciones adecuadas de convivencia, disponibilidad y capacidad de cuidado. De este modo, la ley institucionaliza el papel del cuidador informal como un pilar del sistema de cuidados de larga duración<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> ADELMAN, Ronald. D., TMANOVA, LYUBOV. L., DELGADO Diana., DION Sarah y, LACHS, Mark (2014). Caregiver burden: a clinical review. *JAMA*, 311(10), 1052–1060.

<sup>4</sup> RODRIGUEZ, V. (2017). Long-term care in Spain: evolution and challenges. *Social Policy & Administration*, 51(2), 199–216.

Asimismo, el artículo 18 introduce la obligación de que los servicios sociales valoren la idoneidad del cuidador y establezcan un Plan Individual de Atención (PIA) que determine los apoyos necesarios para el desempeño del cuidado. Este proceso supone un avance significativo, puesto que reconoce al cuidador como sujeto destinatario de apoyo y no solo como recurso instrumental. Investigaciones previas han subrayado la importancia de que el marco legislativo contemple la evaluación del cuidador, considerando que el ejercicio prolongado del cuidado puede generar sobrecarga física y emocional<sup>5</sup>.

No obstante, no podemos dejar pasar estas líneas sin mencionar que el Programa Individual de Atención (PIA) constituye el instrumento jurídico-administrativo central del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, a través del cual se concretan los servicios y prestaciones económicas reconocidos a cada persona en situación de dependencia, una vez determinado su grado. Su fundamento normativo se encuentra en los artículos 28 y 29 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que configuran el PIA como un mecanismo de intervención personalizada, elaborado atendiendo a las circunstancias personales, familiares y sociales del beneficiario y orientado a garantizar una atención adecuada a sus necesidades de autonomía personal. Desde la doctrina, se ha señalado que el PIA actúa como un verdadero “acto administrativo singular de reconocimiento de derechos sociales”, en la medida en que vincula a la Administración y condiciona el acceso efectivo a las prestaciones del sistema<sup>6</sup>. En relación con el cuidado informal, el PIA adquiere una especial relevancia jurídico-social, ya que es el instrumento a través del cual se reconoce la prestación económica para cuidados en el entorno familiar prevista en el artículo 18 de la Ley 39/2006, así como el papel del cuidador no profesional, cuya identificación resulta imprescindible para la articulación de medidas de apoyo, formación y protección social.

Diversos estudios doctrinales han subrayado que la configuración del PIA como elemento clave del SAAD ha generado una progresiva “familiarización” del cuidado, trasladando parte de la responsabilidad asistencial a los cuidadores informales sin un correlativo desarrollo de un estatuto jurídico propio<sup>7</sup>.

La ley también contempla acciones de formación, prevención y apoyo, mencionadas en los artículos 12 y 15, con el fin de ofrecer orientación, programas de descanso y recursos educativos que contribuyan a minimizar los riesgos asociados al cuidado intensivo. Estos elementos responden a la evidencia acumulada sobre la influencia del apoyo institucional en la reducción de la carga del cuidador y en la mejora de la calidad del cuidado<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> ADELMAN, Ronald. D., TMANOVA, LYUBOV. L., DELGADO Diana., DION Sarah y, LACHS, Mark (2014). Caregiver burden: a clinical review. *JAMA*, 311(10), 1052–1060.

<sup>6</sup> PÉREZ BUENO, Luis Cayo. *La configuración jurídica del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*. Madrid: CERMI, 2011.

<sup>7</sup> RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio. *La protección social de la dependencia en España*. Ed: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012.

<sup>8</sup> PEARLIN, L. I., MULLAN, J. T., SEMPLE, S. J., y SKAFF, M. M. (1990). Caregiving and the stress process. *The Gerontologist*, 30(5), 583–594.

Otro elemento clave de la regulación es la protección social del cuidador no profesional. La Disposición adicional cuarta establece la creación de un convenio especial de la Seguridad Social para cuidadores no profesionales beneficiarios de la PECEF. Este mecanismo (desarrollado posteriormente por el Real Decreto 615/2007) permite que el cuidador cotice durante el periodo de atención, evitando lagunas de cotización y reforzando su protección frente a riesgos futuros, especialmente en términos de pensiones. Para parte de la literatura, esta medida constituye un avance relevante en la visibilización del trabajo de cuidados y en su reconocimiento como actividad socialmente valiosa<sup>9</sup>.

### **III. Los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia y el convenio especial de la seguridad social.**

No podemos dejar pasar estas líneas sin traer a colación lo que ha de entenderse como “cuidador” por la norma europea. Esta define, en su artículo 3 d), al cuidador como aquel “trabajador que dispensa cuidados o presta ayuda a un familiar o a una persona que viva en el mismo hogar que el trabajador y que necesite asistencia o cuidados importantes por un motivo médico grave, conforme a lo definido por cada Estado miembro”. Esta nueva definición del cuidador ha supuesto la necesaria adecuación de los permisos que se venían disfrutando, añadiendo como sujetos causantes a “otras personas convivientes necesitadas de cuidados”<sup>10</sup>, o como contempla el artículo 34.8 del Estatuto de los Trabajadores “otras personas dependientes” cuando convivan en el domicilio, siempre y cuando no puedan valerse por sí mismos, tanto por razones de edad como por accidente o enfermedad. Es de especial relevancia la inclusión de las personas dependientes como sujeto causante, cuando la Directiva no hace distinciones sobre la gravedad del accidente o enfermedad o las consecuencias derivadas de la edad. No siendo necesario, por ende, que el sujeto causante sea considerado como “dependiente”<sup>11</sup>. En consecuencia, podemos afirmar que la entrada en vigor de la citada Directiva complementa a los sujetos causantes incluidos en los derechos de conciliación reconocidos, centrando la atención en personas no vinculadas con la relación laboral<sup>12 13</sup>.

Uno de los ejes principales en la protección de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia lo encontramos en los convenios especiales de la

---

<sup>9</sup> PAVOLINI E., RANCI, C., et al. (2022). Long-term care regimes in Europe: variations and challenges. European Social Policy Network Report; Durán, M. A. (2018). El trabajo del cuidado en España: situación actual y retos pendientes. *Gaceta Sanitaria*, 32(2), 180–184.

<sup>10</sup> CASTRO ARGÜELLES, María Antonia. “Conciliación de la vida familiar y laboral de progenitores y cuidadores: la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 por el Real Decreto-Ley 5/2023”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2024, nº 271, p. 2.

<sup>11</sup> CASTRO ARGÜELLES, María Antonia. “Conciliación de la vida familiar y laboral de progenitores y cuidadores: la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 por el Real Decreto-Ley 5/2023”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2024, nº 271, p. 5.

<sup>12</sup> CABERO MORÁN, Enrique. “Los derechos laborales de conciliación y para los cuidados: derechos de origen legal vinculados a derechos constitucionales inespecíficos”. *Trabajo y Derecho*, 2025, nº 123, p. 6.

<sup>13</sup> Se ha de tener en cuenta que el “sentir” del legislador europeo es el de ampliar en mayor medida los supuestos de sujetos causantes al animar a los estados miembros a incluir en sus legislaciones a los hermanos y abuelos (Considerando 27 de la Directiva (UE) 2019/1158).

seguridad social, recogidos ya en la Ley de Dependencia. Sin embargo, este ha sufrido variaciones en su regulación, sobre todo con relación al sujeto obligado de sufragar el coste de estos. Lo cual ha conllevado una fluctuación de su uso por parte de estos cuidadores no profesionales o informales.

Actualmente, para poder suscribir este convenio especial, será necesario que el cuidador informal tenga reconocida esa condición en el Programa Individual de Atención (PIA) y que el sujeto causante perciba una prestación económica para cuidados familiares. No obstante, también encontramos limitaciones a su suscripción cuando el cuidado profesional ya esté cotizando al 100 % de la jornada – quedando separada de esta exclusión los supuestos de reducción de jornada por cuidado de familiar -. Hay que tener en cuenta, que ambas bases de cotización en ningún caso pueden superar la base de cotización mínima. Por lo que, también se encuentran excluidos aquellos cuidadores profesionales que estén incluidos en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos de la Seguridad Social (RETA), el beneficiario de una prestación por desempleo, por jubilación o por incapacidad permanente, así como los beneficiarios de pensiones no contributivas, pensiones extranjeras y ayudas de regímenes externos – como MUFACE o ISFAS-, y los mutualistas de colegios profesionales; a los cuales habría que añadir las personas en disfrute de excedencia o reducción de jornada por cuidado de familiar.

En la actualidad, podemos observar que los convenios especiales de los cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia<sup>14</sup>, sitúa al sexo femenino como el más representativo con 87,3%, frente a un 12,7 % del sexo masculino. En lo que respecta a la edad, se ha señalar que el porcentaje mayor lo encontramos en la franja de “menores de 50” con un 38,2 %, seguido de la franja de “entre 56 y 60” con un 21,4%; la franja de “entre 51 a 55” con un 18,7%, muy seguido de la franja “entre 61 a 65” con un 17,5%; siendo la franja de “mayores de 65” la menos representativa, con un 4,3%. Siendo la región más activa en la solicitud de estos convenios la Comunidad Valenciana y la menos activa La Rioja, seguida por Extremadura. Estos porcentajes no han variado significativamente en relación con enero del mismo año<sup>15</sup> ni en años precedentes, aunque si podemos observar un lento descenso del porcentaje femenino a favor del masculino. Lo cual marca una tendencia clara de la feminización de estos cuidadores no profesionales. En la misma línea se mantienen los parámetros analizados sin sufrir variaciones significativas. No obstante, se ha de reseñar que se ha producido un aumento en el número de convenios especiales.

Sin embargo, se ha observado que este convenio especial no es suficiente para amparar a los cuidadores no profesionales; y, en consecuencia, la Unión Europea ha determinado que es necesario dotarles de un mayor amparo. De ahí que se introduzcan diversas

---

<sup>14</sup> Datos obtenidos del INE a fecha 30 de noviembre de 2025.

<sup>15</sup> El sexo femenino es el más representativo con un 87,6 %, en relación con el 12,4 % del sexo masculino. La franja de edad que más demandaba este convenio es la “menor a 50 años” (38,1%) y la que menos lo demanda se situaba en los “mayores de 65” (4,3%). Mientras que a nivel regional tampoco se han contemplado variaciones significativas, la Comunidad Valenciana encabeza el número de convenios y cierra la lista Extremadura y La Rioja.

medidas de conciliación a través de la Directiva 2019/1158, tales como el derecho a solicitar la adaptación del tiempo del tiempo de trabajo, así como otras fórmulas de trabajo flexible, con el objetivo de incentivar la continuación de estos en el mercado laboral (Considerando 27).

#### **IV. La necesaria conciliación efectiva y consiguiente pervivencia en el mercado laboral de los cuidadores informales o no profesionales**

Tal y como hemos anunciado con anterioridad, las medidas integradas en los Estados miembros se han visto ineficientes a la hora de amparar a los cuidadores informales, es por lo cual, la UE ha considerado necesario dotar a este colectivo de diferentes permisos y medidas flexibilizadoras en aras de mejorar su conciliación laboral y familiar y, con ello, retener a este colectivo en el mercado laboral. A continuación, se abordarán brevemente algunas de las cuestiones más reseñables a la luz de la Directiva 2019/1158, la cual se encuentra traspuesta por el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio. La decisión de acudir a esta modalidad normativa para trasponer la norma comunitaria de obligado cumplimiento, aunque es justa a derecho, no es acertada, siendo este Real Decreto-ley no designado únicamente a las medidas de conciliación impuestas a través de la directiva, sino que es un *totum revolutum* de cuestiones que no guardan relación unas con otras<sup>16</sup>.

##### **1. Permiso para cuidadores**

La Directiva 2019/1158, en su artículo sexto, establece un permiso dedicado a los cuidadores informales o no profesionales. Dicha norma tiene como una de sus principales aristas, la concreción de permisos laborales en aras de favorecer la conciliación familiar y laboral de los cuidadores informales. Es por lo cual estos cuidadores gozarán de un permiso de cinco días laborales al año por trabajador. Es de notoria relevancia señalar aquí la determinación de los días como laborales, no dejando, en este sentido, poder regulador a los Estados miembros. No obstante, dicha autonomía normativa si se ve plasmada en la posibilidad de estos de “fijar detalles adicionales relativos al ámbito de aplicación”, así como “a sus condiciones”. Sin embargo, el Estatuto de los Trabajadores no recoge limitación de uso del citado asueto en cómputo de anual<sup>17</sup>, beneficiando así al cuidador no profesional en relación con la norma comunitaria.

Empero, no todo son luces en la aplicación de este, ya que no se realiza la transposición de la consideración de “laborales” de los días a disfrutar<sup>18</sup>. Lo cual ha desencadenado en una serie de controversias que se han plasmado en la práctica judicial. Ejemplo de lo cual, encontramos la reciente sentencia del Tribunal Supremo<sup>19</sup> estableciendo el *dies ad quem*

---

<sup>16</sup> Cuestión compartida con MORELL ALDANA, Laura Cristina. “De la conciliación a la corresponsabilidad: el ineludible cambio de paradigma (1)”. Diario La Ley (10506), 2024.

<sup>17</sup> En ese sentido encontramos la sentencia del Audiencia Nacional, 39/2025, de 7 de marzo de 2025, recurso 12/2025, al considerar de aplicación lo contenido en el artículo 37.3 b) del Estatuto de los Trabajadores y no en lo contenido en la Directiva (UE) 2019/1158, siendo más favorable para el cuidador la norma estatal.

<sup>18</sup> La Audiencia Nacional, a través de su sentencia 9/2024, de 25 de enero de 2024, recurso 275/2023, reitera que, aunque la norma estatal no incluya la laboralidad de los días de asueto, estos se han de considerar como tal, ya que así se han considerado por el legislador europeo.

<sup>19</sup> STS, Sala de lo Social, 381/2025, de 6 de mayo de 2025, recurso 104/2023.

aquel en el que se produce el alta médica y no al alta hospitalaria, despejando así otra de las controversias suscitadas en relación con dicho asueto. De manera que el permiso no se extingue con la hospitalización, sino que se traslada a los cuidados que necesite el sujeto causante. Lo cual no es óbice para que se pueda extinguir sin consumir el plazo máximo de cinco días contemplado en la norma. Asimismo, en relación con el *dies a quo*, el Tribunal Supremo ha recordado que comenzará a disfrutarse el asueto en el día laborable siguiente<sup>20</sup>, con el objetivo de que no pierda eficacia.

En el punto segundo del citado precepto nos encontramos que la Unión ha dejado a voluntad de los Estados miembros concretar el hecho causante por el cual se devenga el citado permiso; cinco días laborables en el periodo de un año; cinco días laborales por sujeto causante –siendo este la persona que necesita asistencia o apoyo-; o por caso. Para lo cual el Estatuto de los Trabajadores en su artículo 37.3 b) determina como hecho causante del permiso “accidente o enfermedad graves, hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización que precise reposo”, de “cónyuge, pareja de hecho o parientes hasta el segundo grado por consanguinidad o afinidad, incluido el familiar consanguíneo de la pareja de hecho” y del conviviente del cuidador, siempre y cuando necesite un “cuidado efectivo”. Por lo cual, la controversia ligada a este permiso retribuido no la encontraremos en determinar que se considera “cuidado efectivo”. En este particular, el Alto Tribunal ha determinado que el cuidador deberá acreditar que subsiste la necesidad de reposo<sup>21</sup> más allá del alta hospitalaria.

## 2. Fórmulas de trabajo flexible

Otra de las medidas adoptadas por la Unión a través de la Directiva objeto de análisis, es la relacionada con la elección de disfrute del trabajo flexible (artículo 9 Directiva 2019/1158). Las fórmulas a las que se puede acoger este cuidador son las del “trabajo a distancia, calendarios laborales flexibles o reducción de horas de trabajo”; a diferencia de las encontradas en la legislación española, las cuales son más numerosas. Ello no es óbice para que no se pueda realizar una lectura amplia de la materialización de lo que se considera como trabajo flexible<sup>22</sup>. No obstante, este derecho no es absoluto, de manera que el empresario podrá denegar el disfrute de este por causas justificadas. Esta limitación ya la encontramos recogida en el Estatuto de los Trabajadores<sup>23</sup>, en su artículo 34.8. A diferencia del artículo 9 de la Directiva, el legislador nacional ha vinculado el uso de estas fórmulas a los cuidadores que tengan determinados vínculos; la persona que necesita los cuidados es su hijo o hija, su cónyuge o pareja de hecho, o un familiar consanguíneo hasta el segundo grado; fuera de estos vínculos será necesaria la convivencia. En estos casos se

<sup>20</sup> STS, Sala de lo Social, 962/2024, de 27 de junio de 2024, recurso 147/2022. Sentencia de la Audiencia Nacional, 102/2024, de 12 de septiembre de 2024, recurso 167/2024.

<sup>21</sup> STS, Sala de lo Social, 191/2025, de 12 de marzo de 2025, recurso 5/2023.

<sup>22</sup> Elección de horario, horario flexible, solicitud de teletrabajo, elección del turno de trabajo, modificación de jornada (incluyendo el paso a jornada continua), reducción de jornada, o, incluso, movilidad geográfica.

<sup>23</sup> Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. «BOE» núm. 255, de 24/10/2015.

podrá articular a través de negociación colectiva, diferentes procedimientos o sistemas de garantía que impidan una posible discriminación por su invocación.

En este caso el legislador nacional ha optado por establecer un doble requisito acumulativo para conceder el ejercicio de tal derecho de conciliación. Por un lado, las adaptaciones solicitadas por la persona trabajadora han de ser “razonables y proporcionadas” a sus necesidades, y, por otro lado, estas deben ser “razonables y proporcionadas” a las necesidades organizativas de la empresa. De manera que, se recoge un equilibrio entre las necesidades de ambas partes de la relación laboral, centrando su objetivo en la posible adaptación de la prestación de servicio a través del consenso de ambas partes de la relación laboral<sup>24</sup>. Con relación a este segundo requisito parece más complicado para el cuidador/persona trabajadora, motivar el ejercicio de su derecho en base a la razonabilidad y proporcionalidad de su solicitud y las circunstancias organizativas o productivas de la empresa<sup>25</sup>. A diferencia de la solicitud de concreción horaria derivada de la reducción horaria<sup>26</sup> que puede ser ejercitada por el cuidador sin necesidad de negociación ni de motivación alguna, siempre y cuando el sujeto causante sea hijos menores de doce años o familiares con discapacidad (artículo 37.6 del Estatuto de los Trabajadores).

Por lo cual, todo parece indicar que los juzgados y tribunales se decantarán a aplicar este requisito como lo venían haciendo con anterioridad a la transposición de la Directiva 2019/1158<sup>27</sup>.

Sin embargo, esto no quiere decir que en la práctica de nuestros juzgados y tribunales se valoren dichas necesidades en partes iguales, sino que en aras del principio *pro operario* imperante en las relaciones laborales, se exige a la parte empleadora la justificación de la negativa de la concesión de la medida flexibilizadora a razón de la imposibilidad organizativa o productiva de la empresa - o los graves perjuicios asociados a la esta-. Además, se le exigirá que junto con la negativa motivada se ofrezca diferentes alternativas, con el objetivo de asegurar el disfrute del derecho de conciliación de los cuidadores informales, en el caso en el que nos ocupa. En consecuencia, este artículo 34.8 del Estatuto de los Trabajadores recoge una solicitud a negociar con la empresa<sup>28</sup> y no un derecho como otro de los contemplados en materia de conciliación.

### 3. Ausencia del trabajo por fuerza mayor

El artículo 7 de la presente Directiva, recoge el derecho de los cuidadores informales o no profesionales de ausentarse de su puesto de trabajo por causas de fuerza mayor.

---

<sup>24</sup> RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana. “Tiempo de trabajo y conciliación: premisas para un reparto equilibrado bajo el principio de corresponsabilidad”. *Trabajo y derecho*, 2021, nº 13.

<sup>25</sup> NAVARRO NIETO, Federico. “Actualidad normativa y jurisprudencial en los derechos de conciliación de la vida familiar y laboral”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2023, nº 262.

<sup>26</sup> Esta deberá indicarse en relación a la jornada diaria la cual llevará aparejada la correspondiente reducción del salario –entre un octavo y la mitad-.

<sup>27</sup> Esta afirmación se encuentra avalada por la arraigada trayectoria del derecho a la conciliación en España.

<sup>28</sup> NAVARRO NIETO, Federico. “Actualidad normativa y jurisprudencial en los derechos de conciliación de la vida familiar y laboral”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2023, nº 262, p.4.

Empero, en este supuesto el legislador europeo sí que determina en qué casos se puede considerar que existe fuerza mayor “motivos familiares urgentes, en caso de enfermedad o accidente que hagan indispensable la presencia inmediata del trabajador”, cuya redacción puede parecer un poco confusa a la hora de su aplicación<sup>29</sup>. No debemos olvidar que, para el legislador, el sujeto causante de este permiso retribuido son los familiares o las personas convivientes. Es de notoria relevancia traer a colación la sentencia de la Audiencia Nacional al respecto, la cual sostiene que este permiso tiene un claro carácter retribuido, aunque no se especifique tal cuestión en el convenio colectivo o pacto<sup>30</sup>.

Lo cual puede traer como consecuencia una mayor efectividad en la norma, ya que no se deja a la interpretación de los empleadores o juzgadores nacionales de los Estados miembros. No obstante, al igual que los derechos anteriormente mencionados, podrá verse limitado en transposiciones de los diferentes Estados miembros a un tiempo determinado por año<sup>31</sup>, por caso, o por ambas. Por lo cual, este permiso podrá ser disfrutado por horas<sup>32</sup>, además de recaer la carga probatoria del devengo de su disfrute a la persona trabajadora, aunque esta última puede no ser requerida en algunos casos.

En nuestro ordenamiento jurídico lo encontramos trasladado en el artículo 37.9 del Estatuto de los Trabajadores, y aunque nos encontramos ante un permiso retribuido “muy joven” ya encontramos alguna sentencia de nuestros juzgados y tribunales en aplicación la aplicación del mencionado permiso retribuido. Ejemplo de lo cual, encontramos la sentencia del Juzgado de lo Social de Cáceres que falla a favor de la demandante y solicitante del permiso invocando como supuesto de hecho el informe médico, fechado un día anterior a la presentación de la solicitud del ejercicio del permiso retribuido, en el que se indica que su madre –la cual tiene reconocida un grado III de dependencia y carece de persona que le preste ayuda-, padece una enfermedad en la que es necesaria reposo en el domicilio y con cuidados continuados. El juzgador en este caso entiende que este supuesto se enmarca en el concepto de “fuerza mayor”, es decir, “estamos ante un supuesto imprevisible e inevitable<sup>33</sup>”, por lo que la demandante puede solicitar de este permiso. En el mismo sentido, se pronuncia el TSJ de Cataluña de 2 de junio de 2025<sup>34</sup>, al considerar el tribunal que, aunque si nos encontráramos ante un supuesto de fuerza mayor, la denegación del disfrute del permiso no conlleva *per se* una acción

---

<sup>29</sup> MANEIRO VÁZQUEZ, Yolanda. “Los principales retos de los derechos de los trabajadores a cargo del cuidado de mayores, enfermos y dependientes tras la Directiva (UE) 2019/1158 y el RD-LEY 5/2023 (1)”. Revista La Ley 9349/2023, 2023.

<sup>30</sup> SAN, Sala de lo Social, 19/2024, de 13 de febrero de 2024.

<sup>31</sup> En el caso español, el artículo 37.9 del Estatuto de los Trabajadores, párrafo segundo, considera a las horas de ausencia como un permiso retribuido, el cual no se puede extender a más de cuatro días por año.

<sup>32</sup> “c. Este permiso se disfruta no por días laborables completos, sino por horas de ausencia al trabajo, y posibilita la creación de una bolsa de horas equivalentes a cuatro días anuales, remitiendo dicho precepto a los convenios colectivos o a los acuerdos entre empresa y representación legal de las personas trabajadoras. Este permiso con el límite de los cuatro días anuales es retribuido (Sentencia Audiencia Nacional 19/2024, de 13 de febrero) y la retribución a abonar no pueden suponer discriminaciones indirectas por razón de sexo mediante la exclusión de conceptos retributivos (artículo 11 de la Directiva)”. Fundamento de Derecho 4°, STSJ de Cataluña, Sala de lo Social, 6341/2025, de 28 de noviembre de 2025, recurso núm. 30/2025.

<sup>33</sup> Fundamento de Derecho 5°, SJS núm. 1 de Cáceres 417/2025, de 19 de noviembre de 2025.

<sup>34</sup> STSJ de Cataluña, Sala de lo Social, 3103/2025, de 2 de junio de 2025, recurso núm. 6624/2024.

discriminatoria por el empleador. Estas dos resoluciones abordan supuestos acontecidos antes del inicio de la jornada laboral, supuestos que son enmarcados dentro del concepto de “fuerza mayor” que da lugar al disfrute del permiso, como el contenido en la sentencia del TSJ de Cataluña de 28 de noviembre de 2025 al entender que la interpretación del “derecho a ausentarse” por fuerza mayor, obedece a situaciones acontecidas tanto antes de iniciar su jornada laboral, como las realizadas con posterioridad.

Sin embargo, no quedan amparados los casos que se produzcan ausencias vinculadas a cuidados continuados. Lo cual evidencia una carencia protectora significativa en estos cuidadores informales o no profesionales.

En consecuencia, podemos observar como la Unión Europea ha intentado abordar la problemática existente en este colectivo, intentando paliar la misma a través de dicho permiso.

#### **4. Otras medidas de conciliación del cuidador informal**

Como cierre a estas medidas, se establece el mantenimiento de los derechos adquiridos durante su disfrute, así como las prohibiciones de discriminación y trato menos favorable por su ejercicio. A lo cual se añade la protección contra el despido y la inversión de la carga de la prueba. Aunque en nuestro ordenamiento jurídico ya se contempla la calificación de despido nulo cuando mediaba el ejercicio de algunos derechos de conciliación (art. 37.4, 5 y 6 del Estatuto de los Trabajadores), el ejercicio del derecho al trabajo flexible por parte de los cuidadores no se aplicaría esta nulidad objetiva (artículo 55.5 Estatuto de los Trabajadores), sino que operaría la nulidad por discriminación vía artículo 14 de la Constitución Española.

Con relación al cálculo de las indemnizaciones derivadas de procesos de extintivos de personas trabajadoras sujetas a reducciones de jornada por cuidado de familiar<sup>35</sup> o de persona con discapacidad que no desempeñe una actividad retribuida, se establece a través de la disposición adicional decimonovena del Estatuto de los Trabajadores, que se tendrá en cuenta la que le hubiera correspondido sin tener en cuenta la reducción de jornada. No obstante, el precepto establece una limitación temporal ligada al plazo máximo legal para tal reducción.

#### **V. Retos actuales de la legislación sobre el cuidador no profesional en España**

Dos décadas después de la aprobación de la Ley 39/2006, la regulación del cuidador no profesional continúa enfrentando importantes desafíos derivados tanto de la evolución del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) como de los cambios demográficos y sociales. Aunque la legislación ha supuesto un avance significativo en el reconocimiento y protección de quienes cuidan en el entorno familiar, persisten retos

---

<sup>35</sup> Según el artículo 37.6, párrafo segundo, del Estatuto de los Trabajadores, se entenderán al efecto “cónyuge o pareja de hecho, o un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad y afinidad, incluido el familiar consanguíneo de la pareja de hecho, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo, y que no desempeñe actividad retribuida”.

normativos, administrativos y sociales que limitan la efectividad de la figura del cuidador no profesional.

### **1. Insuficiencia de apoyos formativos y psicosociales**

La Ley 39/2006 establece que los cuidadores deben recibir formación, orientación y apoyo a través de los servicios del SAAD (arts. 12 y 15). Sin embargo, múltiples evaluaciones señalan que la implementación real de estos apoyos es muy desigual entre comunidades autónomas y en muchos casos insuficiente. Esto genera una brecha entre los derechos reconocidos y la disponibilidad efectiva de programas formativos o de respiro familiar<sup>36</sup>. La falta de armonización estatal dificulta la protección integral del cuidador.

En cuanto a la insuficiencia de apoyos formativos, aunque la normativa prevé formación básica para cuidadores no profesionales vinculados a la prestación económica por cuidados en el entorno familiar, su implementación presenta limitaciones, entre ellas destacamos la desigualdad territorial en la oferta formativa entre comunidades autónomas, programas formativos de carácter puntual y no continuado o los contenidos generales, poco adaptados a patologías específicas (demencias, pluripatología, dependencia severa).

Rodríguez Cabrero señala que el desarrollo del SAAD ha mantenido una fuerte dependencia del cuidado familiar, sin acompañar suficientemente este modelo con recursos formativos estables<sup>37</sup>.

Por su parte, el IMSERSO indica que la formación a cuidadores no profesionales no se ha consolidado como eje estructural del sistema, sino como medida complementaria<sup>38</sup>. Esta carencia impacta directamente en la calidad del cuidado, la seguridad del dependiente y la autoconfianza del cuidador.

Con relación al déficit de apoyos psicosociales, la doctrina advierte que, aunque la Ley 39/2006 buscaba aliviar la carga del cuidador, el apoyo psicológico estructurado no se ha desarrollado de forma homogénea ni suficiente<sup>39</sup>. Los grupos de apoyo, la intervención psicológica individual o los programas de respiro familiar no están garantizados como derecho efectivo en todo el territorio.

---

<sup>36</sup> RODRIGUEZ, V. (2017). Long-term care in Spain: evolution and challenges. *Social Policy & Administration*, 51(2), 199–216.

DURAN HERAS, María de los Angeles. (2018). El trabajo del cuidado en España: situación actual y retos pendientes. *Gaceta Sanitaria*, 32(2), 180–184.

<sup>37</sup> RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio. *La protección social de la dependencia en España*. Ed: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012.

<sup>38</sup> IMSERSO. *Informe anual del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)*. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022.

<sup>39</sup> Ver GARCÉS FERRER, Jorge., RÓDENAS RIGLA, Francisco y SANJOSÉ LÓPEZ, Vicente. “The care of the informal caregiver’s burden by the Spanish Dependency Law”. *Health Policy*, 97(2–3), 2010. 168–174.

Asimismo, el envejecimiento de los propios cuidadores (muchos mayores de 55 años) incrementa la vulnerabilidad física y emocional<sup>40</sup>. La falta de acompañamiento psicosocial agrava el fenómeno conocido como “síndrome del cuidador quemado”, ampliamente documentado en la literatura científica<sup>41</sup>.

Por lo tanto, desde la evidencia académica se propone, por un lado, integrar la formación obligatoria y continua como derecho efectivo del cuidador informal, por el otro, garantizar servicios de apoyo psicológico gratuito y accesible, a la vez, ampliar programas de respiro familiar estructurados y periódicos y mejorar la coordinación sociosanitaria para acompañamiento integral.

Reforzar estos ejes permitiría avanzar hacia un modelo menos asistencialista y más centrado en el bienestar del binomio cuidador-persona dependiente

## **2. Sobrecarga y riesgos no mitigados**

La Ley 39/2006 supuso un avance decisivo en la configuración del derecho subjetivo a la atención a la dependencia en España. Sin embargo, su desarrollo práctico ha evidenciado un reto estructural: la sobrecarga del cuidador y la persistencia de riesgos físicos, psicosociales y laborales no suficientemente mitigados por el sistema.

Cuando hacemos alusión a la sobrecarga nos referimos no sólo a la física y emocional sino también a la social y económica, ya que, la dedicación intensiva al cuidado puede limitar la participación laboral, generar pérdida de ingresos y reducir redes sociales, particularmente en mujeres, quienes constituyen la mayoría del colectivo cuidador<sup>42</sup>.

Es conocido por todos que el modelo español mantiene una fuerte base familiarista, lo que puede trasladar parte significativa de la carga del sistema público al ámbito doméstico.

Además, persisten riesgos estructurales, no mitigados, tales como, la insuficiencia de servicios de respiro familiar, lo que impide descansos periódicos, la desigualdad territorial en el acceso a recursos, demoras en la valoración y concesión de prestaciones, falta de apoyo psicológico sistemático y escasa prevención de riesgos laborales en el ámbito domiciliario.

La persistencia de sobrecarga y riesgos no mitigados tiene consecuencias relevantes, entre otras, el deterioro de la salud del cuidador, el incremento del gasto sanitario indirecto o el riesgo de institucionalización prematura del dependiente.

---

<sup>40</sup> ABELLÁN GARCIA, Antonio. *Análisis del sector residencial en España: evolución y perspectivas futuras*. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). 2021.

<sup>41</sup> MASLACH, Cristina y LEITER, Michael. (2016). *Burnout at work: A psychological perspective*. Psychology Press.

<sup>42</sup> ABELLÁN GARCIA, Antonio. *Análisis del sector residencial en España: evolución y perspectivas futuras*. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). 2021.

Abellán<sup>43</sup> advierte que el envejecimiento progresivo de la población española incrementará la demanda de cuidados de larga duración, lo que hace imprescindible reforzar mecanismos preventivos y de apoyo integral.

### **3. Protección social limitada y dependiente de la PECEF**

La principal vía de protección social, el convenio especial de la Seguridad Social para cuidadores no profesionales, solo se activa cuando existe una prestación económica para cuidados en el entorno familiar (PECEF). Esto significa que miles de cuidadores sin esta prestación quedan excluidos de la cotización financiada por el Estado. La literatura coincide en que este diseño no reconoce adecuadamente la diversidad de situaciones de cuidado ni la magnitud del trabajo invisible que realizan las familias<sup>44</sup>.

La aplicación de la PECEF ha mostrado variabilidad entre comunidades autónomas, generando desigualdades en el acceso a servicios frente a prestaciones económicas. El IMSERSO reconoce que la expansión de servicios profesionales ha sido progresiva, pero persisten diferencias territoriales en la intensidad protectora del sistema.

Asimismo, el envejecimiento demográfico descrito por Abellán incrementa la presión sobre el SAAD, lo que pone en cuestión la sostenibilidad de un modelo excesivamente apoyado en el cuidado familiar sin reforzar simultáneamente la infraestructura pública de servicios<sup>45</sup>.

Desde una perspectiva de política social, la dependencia estructural de la PECEF puede interpretarse como un mecanismo de contención del gasto que desplaza riesgos hacia el ámbito privado. Si bien la prestación contribuye a reconocer económicamente el cuidado familiar, su predominio puede, debilitar el objetivo de profesionalización del sistema, reproducir desigualdades socioeconómicas y de género y limitar la protección social efectiva del cuidador.

Rodríguez Cabrero sostiene que el equilibrio entre responsabilidad pública y familiar constituye uno de los debates centrales del modelo español de atención a la dependencia<sup>46</sup>. En ausencia de una expansión suficiente de servicios, la PECEF puede consolidar un modelo de baja intensidad protectora.

### **4. Persistencia de la feminización del cuidado**

España se ha caracterizado por un modelo de bienestar con fuerte tradición familiarista, donde el cuidado de personas mayores o dependientes ha recaído principalmente en el entorno doméstico, pero no eliminó las dinámicas estructurales de género.

---

<sup>43</sup> ABELLÁN GARCIA, Antonio. *Análisis del sector residencial en España: evolución y perspectivas futuras*. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). 2021.

<sup>44</sup> LEON, M., y PAVOLINI, E. (2014). 'Social investment' or backing austerity? The impact of the crisis on long-term care reforms in Spain. *Journal of Social Policy*, 43(4), 829–846.

<sup>45</sup> ABELLÁN GARCIA, Antonio. *Análisis del sector residencial en España: evolución y perspectivas futuras*. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). 2021.

<sup>46</sup> RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio. *La protección social de la dependencia en España*. Ed: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012.

La aprobación de la Ley 39/2006 pretendía reforzar la intervención pública, pero no eliminó las dinámicas estructurales de género.

Parte de la doctrina<sup>47</sup> señala que la mayor parte del cuidado informal en España continúa siendo realizado por mujeres (principalmente hijas o cónyuges), muchas de ellas en edades medias o próximas a la jubilación. Esta distribución desigual se vincula con patrones culturales y con brechas persistentes en el mercado laboral.

La legislación no ha logrado revertir la fuerte feminización del rol, a pesar de los avances normativos. Las mujeres continúan representando más del 75% de los cuidadores no profesionales, lo que sigue reproduciendo desigualdades de género en el mercado laboral, en la salud y en el acceso a derechos sociales<sup>48</sup>.

Desde una perspectiva de igualdad de género, el desarrollo del SAAD requiere, impulsar la profesionalización y universalización de servicios públicos, fomentar la corresponsabilidad masculina en el cuidado, garantizar cotizaciones y derechos sociales plenos para cuidadores no profesionales e incorporar transversalmente la perspectiva de género en la planificación y evaluación de políticas de dependencia

## **5. Complejidad administrativa y desigualdad territorial**

La coexistencia de un marco normativo estatal con una gestión autonómica produce variaciones significativas en tiempos de tramitación, intensidad protectora y desarrollo de servicio.

De una parte, el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia implica varias fases:

1. Solicitud formal.
2. Valoración del grado de dependencia.
3. Resolución administrativa.
4. Elaboración del Programa Individual de Atención (PIA).
5. Asignación efectiva del servicio o prestación.

Este itinerario, aunque garantista desde el punto de vista jurídico, puede resultar complejo y prolongado en la práctica. El IMSERSO (2022) reconoce que existen demoras en la resolución y ejecución de prestaciones, fenómeno que ha sido denominado en el debate público como “limbo de la dependencia”.

---

<sup>47</sup>PÉREZ DÍAZ, Julio; RAMIRO FARIÑAS, Diego; ACEITUNO NIETO, Pilar; MUÑOZ DÍAZ, Carlos; BUENO LÓPEZ, Clara; RUIZ-SANTACRUZ, J. Sebastián; FERNANDEZ MORALES, Isabel; CASTILLO BELMONTE, Ana Belén, de las OBRAS-LOSCERTALES SAMPÉRIZ, Julia; VILLUENDAS HIJOSA, Begoña. “Un perfil de las personas mayores en España, 2022. Indicadores estadísticos básicos”, *Informes Envejecimiento en red* n° 29, 2022.

<sup>48</sup> TOBIO SOLER, Constanza. (2012). Cuidado, mujeres y Estado de bienestar. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Rodríguez Cabrero subraya que la fragmentación competencial y la insuficiente coordinación interadministrativa han contribuido a generar desigualdades en la experiencia real de acceso al derecho reconocido por la ley<sup>49</sup>.

De otra parte, el modelo descentralizado del SAAD otorga a las comunidades autónomas un amplio margen en la organización y financiación complementaria del sistema. Esto ha derivado entre otras cosas, en diferencias en los plazos de resolución, variaciones en el peso relativo de servicios frente a prestaciones económicas y distintas intensidades en la cobertura de ayuda a domicilio y plazas residenciales

La complejidad administrativa y la desigualdad territorial tienen efectos directos tanto en la sobrecarga prolongada del cuidador informal durante los periodos de espera, como en la incertidumbre económica ante retrasos en la concesión de prestaciones y en el acceso desigual a servicios profesionales

Superar estas limitaciones exige fortalecer la coordinación interadministrativa, garantizar financiación suficiente y avanzar hacia una mayor homogeneidad en la intensidad protectora del SAAD. Solo así podrá asegurarse que el derecho reconocido sea efectivamente igual para toda la ciudadanía, con independencia del territorio de residencia

## **6. Falta de un modelo integrado de cuidados de larga duración**

El modelo actual se basa en una combinación de servicios públicos, prestaciones económicas y apoyo familiar, pero carece de mecanismos sistemáticos de coordinación entre los niveles sanitario y social, lo que genera fragmentación y dificultades para la continuidad del cuidado.

La ausencia de un modelo integrado de cuidados de larga duración constituye un reto estructural persistente. La fragmentación entre servicios, prestaciones y apoyos limita la continuidad del cuidado, incrementa la sobrecarga de cuidadores informales y genera desigualdades territoriales.

Superar este desafío requiere un enfoque de coordinación integral, profesionalización del cuidado y planificación basada en evidencia, inspirado en modelos internacionales que articulan de manera eficaz los sistemas sanitario y social, presentes en países como Suecia, Dinamarca o Países Bajos, combinan financiación pública estable, servicios profesionales de alta cobertura y coordinación sanitaria-social centralizada. Esto permite continuidad, prevención de hospitalizaciones y reducción de la sobrecarga familiar<sup>50</sup>

La experiencia internacional indica que la integración de servicios mejora la calidad del cuidado y la eficiencia del sistema, algo que el SAAD aún no ha alcanzado plenamente.

---

<sup>49</sup> RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio. *La protección social de la dependencia en España*. Ed: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012.

<sup>50</sup> GLASBY, Jon y DICKINSON Helen. *Partnership Working in Health and Social Care*, Policy Press, 2014.

## VI. Conclusiones

El análisis realizado permite constatar que la figura de la persona cuidadora informal continúa ocupando una posición central en el sistema español de atención a la dependencia, pese a que su reconocimiento jurídico sigue siendo fragmentario y carente de un estatuto propio que garantice una protección integral. La Ley 39/2006 supuso un avance decisivo al reconocer el cuidado familiar como una modalidad legítima de atención y al incorporar determinadas medidas de apoyo y protección social. Sin embargo, dos décadas después de su entrada en vigor, persisten importantes limitaciones que condicionan la efectividad de los derechos reconocidos a este colectivo.

En relación con la primera cuestión de investigación planteada, puede afirmarse que la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 ha contribuido a reforzar los mecanismos de conciliación de la vida laboral, familiar y personal de las personas cuidadoras informales. La incorporación de nuevos permisos, la ampliación de los supuestos protegidos, las medidas de flexibilidad en la organización del trabajo y la protección frente a la discriminación representan avances relevantes en la construcción de un marco más favorable para compatibilizar el empleo con las responsabilidades de cuidado.

No obstante, la investigación confirma igualmente la hipótesis de partida: las medidas introducidas, aun siendo positivas, resultan insuficientes para garantizar una protección efectiva e integral de las personas cuidadoras informales. La persistencia de una fuerte dependencia del cuidado familiar, la insuficiencia de apoyos formativos y psicosociales, la limitada cobertura de los mecanismos de protección social, la sobrecarga física y emocional de las personas cuidadoras y las desigualdades territoriales en el acceso a recursos y prestaciones evidencian la existencia de déficits estructurales que trascienden el ámbito estrictamente laboral.

Asimismo, el estudio pone de manifiesto que el modelo español continúa reproduciendo una marcada feminización de los cuidados. Pese a los avances normativos en materia de corresponsabilidad, las mujeres siguen asumiendo mayoritariamente las tareas de atención a personas dependientes, con el consiguiente impacto negativo sobre sus trayectorias profesionales, sus ingresos presentes y futuros y su acceso a derechos de protección social. Esta realidad exige incorporar de forma transversal la perspectiva de género en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de dependencia y cuidados.

Del mismo modo, la complejidad administrativa del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, unida a la heterogeneidad derivada de la gestión descentralizada, continúa generando diferencias significativas en la intensidad protectora del sistema y en los tiempos de acceso a prestaciones y servicios. Ello compromete la efectividad del principio de igualdad en el disfrute de los derechos reconocidos por la legislación de dependencia.

Finalmente, la investigación permite concluir que uno de los principales desafíos pendientes consiste en avanzar hacia un modelo integrado de cuidados de larga duración que supere la actual fragmentación entre los ámbitos social y sanitario. Para ello resulta imprescindible fortalecer la coordinación institucional, garantizar una financiación suficiente y estable, reforzar la profesionalización de los cuidados y reconocer a las personas cuidadoras informales como sujetos merecedores de una protección jurídica específica y no únicamente como recursos complementarios del sistema.

En definitiva, la consolidación de un modelo de cuidados más equitativo, sostenible y centrado en la persona exige trascender la lógica asistencialista que tradicionalmente ha caracterizado al cuidado familiar y avanzar hacia un enfoque basado en derechos, capaz de garantizar tanto la atención adecuada de las personas en situación de dependencia como la protección efectiva de quienes asumen su cuidado cotidiano.

## **Bibliografía**

ABELLÁN GARCIA, Antonio. *Análisis del sector residencial en España: evolución y perspectivas futuras*. Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO). 2021.

ADELMAN, Ronald. D., TMANOVA, LYUBOV. L., DEGADO Diana., DION Sarah y, LACHS, Mark (2014). “Caregiver burden: a clinical review”. *JAMA*, 311(10), 1052–1060. <https://doi.org/10.1001/jama.2014.304>.

CABERO MORÁN, Enrique. “Los derechos laborales de conciliación y para los cuidados: derechos de origen legal vinculados a derechos constitucionales inespecíficos”. *Trabajo y Derecho*, 2025, nº 123.

CASTRO ARGÜELLES, María Antonia. “Conciliación de la vida familiar y laboral de progenitores y cuidadores: la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 por el Real Decreto-Ley 5/2023”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2024, nº 271.

GARCÉS FERRER, Jorge., RÓDENAS RIGLA, Francisco y SANJOSÉ LÓPEZ, Vicente. “The care of the informal caregiver’s burden by the Spanish Dependency Law”. *Health Policy*, 97(2–3), 2010. 168–174. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2010.05.003>

GLASBY, Jon y DICKINSON Helen. *Partnership Working in Health and Social Care*, Policy Press, 2014.

MASLACH, Cristina., y LEITER, Michael. (2016). *Burnout at work: A psychological perspective*. Psychology Press.

MANEIRO VÁZQUEZ, Yolanda. “Los principales retos de los derechos de los trabajadores a cargo del cuidado de mayores, enfermos y dependientes tras la Directiva (UE) 2019/1158 y el RD-LEY 5/2023 (1)”. *Revista La Ley* 9349/2023, 2023.

MORELL ALDANA, Laura Cristina. “De la conciliación a la corresponsabilidad: el ineludible cambio de paradigma (1)”. *Diario La Ley* (10506), 2024.

NAVARRO NIETO, Federico. “Actualidad normativa y jurisprudencial en los derechos de conciliación de la vida familiar y laboral”. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 2023, n° 262.

PEARLIN, L. I., MULLAN, J. T., SEMPLE, S. J., y SKAFF, M. M. “Caregiving and the stress process”. *The Gerontologist*, 30(5), 583–594, 1990.

PÉREZ BUENO, Luis Cayo. *La configuración jurídica del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*. Ed: CERMI, 2011.

PÉREZ DÍAZ, Julio; RAMIRO FARIÑAS, Diego; ACEITUNO NIETO, Pilar; MUÑOZ DÍAZ, Carlos; BUENO LÓPEZ, Clara; RUIZ-SANTACRUZ, J. Sebastián; FERNANDEZ MORALES, Isabel; CASTILLO BELMONTE, Ana Belén, de las OBRAS-LOSCERTALES SAMPÉRIZ, Julia; VILLUENDAS HIJOSA, Begoña. “Un perfil de las personas mayores en España, 2022. Indicadores estadísticos básicos”, *Informes Envejecimiento en red* n° 29, 2022.

RODRIGUEZ CABRERO, Gregorio. *La protección social de la dependencia en España*. Ed: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012.

RODRÍGUEZ ESCANCIANO, Susana. “Tiempo de trabajo y conciliación: premisas para un reparto equilibrado bajo el principio de corresponsabilidad”. *Trabajo y derecho*, 2021, n° 13.

RODRIGUEZ, V. “Long-term care in Spain: evolution and challenges”. *Social Policy & Administration*, 51(2), 199–216.

PAVOLINI, E., RANCI, C., et al. (2022). El trabajo del cuidado en España: situación actual y retos pendientes. *Gaceta Sanitaria*, 32(2), 180–184.