

capítulo

# Capítulo 11

**Personas mayores y  
personas en situación de dependencia**





## Antecedentes



El Ararteko presta una **atención especial** al heterogéneo y cada vez más numeroso colectivo de personas que superan los 65 años. En torno al 80% de este grupo lo conforman personas que pueden desarrollar un proyecto de vida de manera autónoma (mayoritariamente menores de 80 años). El otro 20% lo constituyen aquellas personas de edad, en su mayoría mujeres y mayores de 80 años, que precisan de ayuda para realizar las actividades básicas de la vida diaria (ABVD). Sus necesidades dependen fundamentalmente del estado de salud –entendida esta en sentido amplio–, nivel de dependencia y capacidad económica. Los apoyos familiares y sociales con que cuenten y las características del entorno en el que vivan (accesibilidad, etc.) tendrán una incidencia directa en su calidad de vida.

La importante **contribución de las personas mayores** a la sociedad en diversos campos –transmisión del conocimiento y la experiencia, formación, creatividad, etc.–, así como el papel innegable que desempeñan en el cuidado y el apoyo a familiares deben verse reflejados en el desarrollo de políticas públicas que favorezcan su participación y muestren la vejez como una etapa vital llena de potencialidades; políticas que reconozcan su contribución a la transformación social y otorguen a las personas mayores el protagonismo y la capacidad de intervención social y de interlocución que merecen.

El grupo de personas mayores que precisan de ayuda para las ABVD (ese 20% de nuestros/as mayores al que aludíamos) supone alrededor del 80% del conjunto de **personas en situación de dependencia**. El 20% restante lo integran personas con algún tipo de discapacidad. El análisis que venimos realizando de manera monográfica desde que en 2007 entrara en vigor la llamada normativa de dependencia justifica realizar un estudio conjunto de las actuaciones del Ararteko con relación a ambos colectivos en el presente capítulo.

## 1.

### El área en cifras

En el año 2013 se han registrado 46 nuevas quejas en el área de personas mayores. Este trabajo de tramitación de quejas se complementa con las actuaciones del área que exponemos en el apartado cuarto de este capítulo relativo al plan de actuación.

## 2.

### Quejas destacadas

**2.1.** El año pasado aludíamos a nuestra preocupación por supuestos de **reiterada solicitud por parte de la Administración de documentos que ya obran en poder de esta**, en procedimientos de solicitud de servicios y prestaciones para la promoción de la autonomía personal y la atención a la situación de dependencia, porque ello podía suponer una vulneración del derecho de los/as administrados/as a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la administración actuante, retrasos en el procedimiento y un elemento disuasorio para este colectivo especialmente vulnerable en el ejercicio de sus derechos, con motivo del innecesario sobreesfuerzo que tales gestiones pueden suponer para las personas cuidadoras.

Este año no hemos registrado quejas en este sentido. Valo-ramos de manera positiva que la cuestión se haya incluido en el borrador del Decreto de Cartera de Servicios Sociales, atendiendo a las consideraciones que desde esta institución trasladábamos al [Departamento de Empleo y Políticas Sociales](#).

**2.2.** Del análisis de diversas quejas recibidas, observamos que las resoluciones de los recursos de reposición contra valoraciones de dependencia emitidas por la [Diputación Foral de Bizkaia](#) (DFB) se motivan mediante la remisión a unos informes del Servicio de Valoración y Orientación y del Servicio de Asesoría Jurídica que no se adjuntan, por lo que al desconocer su contenido, la **persona interesada no puede articular debidamente su defensa**. Es cierto que una vez solicitados, estos informes se nos han facilitado o se han trasladado a aquella, pero su aportación o la referencia a su contenido en la resolución resultaría más coherente con el deber de la Administración de motivar suficientemente sus resoluciones. El Departamento de Acción Social de la DFB nos informa que está *“estudiando la posibilidad de que sean adjuntados mediante la mejora del proceso informático de notificación”*.

**2.3.** Resolución del Ararteko de fecha 27 de septiembre de 2013, por la que concluye su actuación en el expediente de queja en que una ciudadana denunciaba la **falta de diligencia de los servicios de inspección de centros residenciales para personas mayores** de la [Diputación Foral de Gipuzkoa](#) (en adelante, DFG), y se sugiere a estos la adopción de una serie de medidas. En ella se concluye que existen elementos de juicio suficientes para considerar que la **atención sanitaria** dispensada en el centro privado fue **deficiente** y que ello debería haber sido tenido en cuenta por los servicios de inspección a fin de apercebir al centro e iniciar las actuaciones oportunas. Asimismo se sugiere a los servicios de inspección la adopción de ciertas medidas.

**2.4.** Disminuyen de manera notable las quejas con motivo de **retrasos en la valoración de dependencia**. Entendemos que las medidas adoptadas por los entes forales en el sentido de la [recomendación 11.6](#) del informe extraordinario [La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV](#) (y que avanzábamos en el apartado 4.2.4 del capítulo III.11 del [informe anual de 2012](#)) están contribuyendo a ello.

**2.5.** Una serie de quejas relativas a la **falta de respuesta de la Administración** se resolvían tras nuestra intervención. Conviene, no obstante, remarcar que la garantía de la existencia de unos trámites procedimentales y de una respuesta efectiva al ciudadano deriva de la propia Constitución Española (artículos 103.1 y 105) y forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración que configura el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, introducida por el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

**2.6.** Seguimos registrando quejas relativas a la **disconformidad con el resultado de las valoraciones de dependencia y las revisiones a la baja** realizadas por la [Diputación Foral de Araba/Álava](#) (en adelante, DFA).

El año pasado aludíamos a las consecuencias que, en ciertos casos, se derivaban de tales resultados: imposibilidad para acceder a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (en adelante, PECEF) y devolución de cuantías en concepto de prestaciones indebidamente percibidas.

En cuanto al segundo aspecto, hemos de señalar que la DFA, atendiendo a lo que le recomendábamos (apartado 2.9 del capítulo III.11 del [informe anual de 2012](#)), ha adoptado una serie de medidas dirigidas a hacer coincidir las fechas de caducidad de la anterior valoración con la de la nueva resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, de suerte que se evite la generación de indebidos. Esto se ha traducido en una ausencia de las quejas por tal motivo en la segunda mitad del año y una disminución notable de la cuantía de los indebidos generados, en los primeros seis meses de 2013.

Siguiendo la recomendación realizada por esta institución, sobre la conveniencia de tener en cuenta las consecuencias negativas de la nueva gradación a partir de la fecha de la

resolución y no de aquella en la que finalizaba la validez de la anterior valoración (motivo que generaba los indebidos en cuantías elevadas), y con el fin de cumplimentar el principio constitucional de seguridad jurídica, la DFA ha modificado la normativa y así, el artículo 13.4 del [Decreto Foral 24/2013 del Consejo de Diputados, de 23 de julio, que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, la calificación de discapacidad y el reconocimiento de la existencia de trastornos del desarrollo o del riesgo de padecerlos, el derecho de acceso y el procedimiento de acceso en tales situaciones a los servicios y prestaciones económicas de Servicios Sociales en Álava](#) establece que “la revisión del grado de dependencia (...) generará efectos a partir de la fecha de la resolución correspondiente a dicha revisión”. Dicho decreto se encuentra en vigor desde el 1 de noviembre de 2013.

Sin embargo, el ente foral no ha atendido a nuestro planteamiento sobre la procedencia de revisar de oficio los actos administrativos por los cuales se exigía el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas ya dictados.

La cuestión relativa a la imposibilidad de acceder a la PECEF en supuestos de disminución de grado o declaración de persona autónoma, unida a la existencia de nuevos casos en los que se ha perdido el acceso a la prestación vinculada al servicio e incluso el acceso al propio servicio ha motivado que, de manera reiterada, traslademos al ente foral nuestra preocupación por ello y que le recordemos la percepción –manifestada por las y los profesionales sanitarios o del trabajo social de la red pública, con los que tenemos oportunidad de contrastar nuestra información– sobre gradaciones difícilmente comprensibles a la vista de las necesidades de apoyo y supervisión de las personas valoradas. El ente venía alegando en todo caso una correcta aplicación del [nuevo baremo de valoración de la dependencia](#) (BVD, en vigor desde el 18 de febrero); pese a ello algunas medidas adoptadas y recogidas en la Disposición Transitoria Primera del decreto referido pretenden paliar esta situación, como expondremos en el apartado 4.2.4 de este capítulo).

Por otro lado, insistimos en que al margen de que se facilite copia del expediente íntegro a quien lo solicite, a la vista de las dificultades para articular su defensa por parte de las personas afectadas, consideramos conveniente acompañar el dictamen de valoración a la resolución.

Este año comenzábamos a recibir también quejas relativas a la disconformidad con el resultado de las valoraciones realizadas por las otras dos diputaciones. Ambas aludían a la aplicación del nuevo baremo señalado anteriormente. Así, por ejemplo, la DFB nos indicaba que “es cierto que la aplicación del nuevo baremo arroja resultados de grados inferiores al anterior pero, en tanto no se determine otra vía, es la puerta de acceso a la mayoría de los recursos y las prestaciones en el ámbito de los servicios sociales”.

La cuestión, por su trascendencia, ha motivado el traslado de una serie de consideraciones al Departamento de Empleo y Políticas Sociales en el marco de la elaboración del borrador del Decreto de Cartera de Servicios Sociales que abordaremos en el apartado 4.3.

**2.7.** Diversas consultas de la ciudadanía dan muestra de lo incomprensible que resulta para esta la existencia de **desequilibrios territoriales en el ámbito de la promoción de la autonomía personal y la atención a la situación de dependencia** a que hacíamos referencia en la **recomendación 2** del informe extraordinario *La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV*. Consideramos que la próxima aprobación del Decreto de Cartera de Servicios Sociales es una excelente oportunidad para contemplar en la normativa la superación de tales desequilibrios.

**2.8.** La DFB, a la vista de lo planteado por esta institución, ha adoptado una serie de medidas que han **propiciado el acceso de una persona mayor a una plaza residencial** que inicialmente se había propuesto denegar con motivo de unas circunstancias económicas que, en nuestra opinión, era preciso reinterpretar.

### 3.

#### Contexto normativo y social

**3.1.** Las principales novedades normativas registradas en el **ámbito autonómico** se recogen en el apartado 4.3 dedicado al desarrollo de la **Ley 12/2008, de 5 de diciembre**, de Servicios Sociales.

**3.2.** Destacamos, a continuación, algunas de las normas publicadas este año en el **ámbito estatal**:

**3.2.1.** **Resolución de 23 de abril de 2013**, sobre criterios, recomendaciones y condiciones mínimas para la elaboración de los planes de prevención de las situaciones de dependencia y promoción de la autonomía personal; datos básicos del sistema de información del SAAD y catálogo de referencia de servicios sociales.

**3.2.2.** **Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre**, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

**3.2.3.** **Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre**, por la que se regula el Sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD). Esta orden que entrará en vigor el 1 de enero de 2014 regula un nuevo SISAAD derogando la **orden anterior** excepto en lo relativo al fichero de datos de carácter personal; establece la obligación de las comunidades autónomas de trasladar al IMSERSO mensualmente las altas, bajas, modificaciones, revisiones y traslados, a través de la acreditación documental que se regula en esta orden y de expedir un certificado

que habrá de reflejar la aplicación de los créditos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado para la financiación del mismo, y la aportación de la comunidad autónoma a esta finalidad.

**3.2.4.** **Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre**, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la **Ley 39/2006, de 14 de diciembre**, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LAAD).

**3.2.5.** **Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre**, por el que se regulan las prestaciones del SAAD establecidas en la LAAD.

**3.3.** Este año la Comisión Europea ha **premiado** a Euskadi por su **labor integral en el envejecimiento activo**.

**3.4.** El **Consejo de Personas Mayores de Gipuzkoa** ha aprobado un **Manifiesto a favor de las Personas Mayores** en el que se recoge una serie de principios para mejorar la actitud, la cohesión y la solidaridad social hacia este colectivo. En igual sentido, el **Consejo de Personas Mayores de Bizkaia** ha publicado su **Manifiesto**.

**3.5.** La Comisión Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han publicado el estudio *¿Una buena vida en la vejez?*. En el que, entre otras, aborda la necesidad de desarrollar instrumentos destinados a garantizar y a medir de forma sistemática la seguridad y eficacia de la normativa que regula la atención de las personas mayores.

### 5.

#### Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

**4.1. Seguimiento de las recomendaciones emitidas por el Ararteko en el estudio Aproximación a la atención de la salud mental de la infancia, adolescencia, juventud y vejez en la CAPV desde la perspectiva del Ararteko: retos y oportunidades**

De ello damos cuenta en el apartado 3.2 del capítulo III.5 relativo al **área de Personas con enfermedad mental o trastornos mentales**.

## 4.2. Seguimiento del informe extraordinario *La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV*

Las **dificultades** con que nos encontramos a la hora de realizar un **análisis cuantitativo fiable** en **esta materia**, a las cuales hemos hecho referencia en años anteriores, revelan la plena vigencia de la **recomendación primera** sobre la necesidad de favorecer la creación de un sistema integrado de información.

Ello nos lleva, de nuevo, a movernos en el terreno de la imprecisión y a hacer uso, en cada caso, de aquellos datos que pudieran resultar más fiables o que, por el tipo de tratamiento que cada fuente les da, nos permiten emitir conclusiones sobre la evolución que se registra en esta materia.

**4.2.1.** De acuerdo con los datos facilitados por las diputaciones forales, desde el 1 de enero de 2007 hasta el 1 de noviembre de 2013, se han registrado, en la CAPV, un total de **221.823 solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia**. Mostramos, a continuación, la distribución de este dato por territorios:



	Araba/ Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	Total
Solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia desde el 01-01-2007 hasta el 01-11-2013	36.752	96.299	88.772	<b>221.823</b>

**Fuente:** diputaciones forales de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

El número de **personas solicitantes de reconocimiento de la situación de dependencia desde el 01-01-2007 hasta el 01-11-2013** que no han fallecido en Gipuzkoa es de 55.077 y en Araba/Álava 23.497. Bizkaia no dispone de este dato este año. Ello nos impide conocer el número total de personas solicitantes durante el período indicado.

La **gradación** de las personas valoradas a 1 de noviembre de 2013, que no han fallecido se indica a continuación:

Personas valoradas a 01-11- 2013	Hombres	Mujeres	TOTAL
GRADO 0**	1.907	3.093	5.000
GRADO I	1.429	1.996	3.425
GRADO II	1.490	2.294	3.784
GRADO III	915	1.845	2.760
<b>TOTAL</b>	<b>5.741</b>	<b>9.228</b>	<b>14.969</b>

Personas valoradas a 01-11- 2013	Hombres	Mujeres	TOTAL
			
GRADO 0**	5.643	9.900	15.543
GRADO I	7.417	13.340	20.757
GRADO II	7.569	12.595	20.164
GRADO III	7.471	14.400	21.871
<b>TOTAL</b>	<b>28.100</b>	<b>50.235</b>	<b>78.335</b>
			
GRADO 0**	2.632	4.015	6.647
GRADO I	3.309	5.315	8.624
GRADO II	3.435	5.771	9.206
GRADO III	2.536	5.196	7.732
<b>TOTAL</b>	<b>11.912</b>	<b>20.297</b>	<b>32.209</b>

**Fuente:** diputaciones forales de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

(\*) De nuevo este año, los datos ofrecidos por la Diputación de Bizkaia no se corresponden con lo solicitado (personas valoradas) sino que se refieren a valoraciones por grado. Ello nos impide hacer un análisis de conjunto relativo a la CAPV, en cuanto a las personas que se encuentran oficialmente en situación de dependencia y el porcentaje que ello supone de la población vasca, así como una comparativa por territorios.

(\*\*) El grado 0 corresponde a quienes han sido consideradas autónomas.

Con relación a la población de cada territorio, en Gipuzkoa registramos una tasa de personas cuya situación de dependencia ha sido reconocida (Grados I, II y III) de 36,25 por cada 1.000 habitantes. Esta tasa en Araba/Álava es de 31,03, territorio en el que este porcentaje disminuye de nuevo con relación al año anterior.

Por lo que se refiere al sexo de la persona en situación de dependencia, seguimos registrando, en el conjunto de la CAPV, una **mayoría femenina**. En Gipuzkoa representan el 63,70%, en Araba/Álava, el 61,54%.

En Álava, el 33,40% de las personas valoradas son declaradas autónomas. En Gipuzkoa este porcentaje es muy inferior (20,63%). Este dato podría explicar que las quejas relativas a la disconformidad con el resultado de la valoración procedan en su mayoría de este territorio.

En cuanto a la gradación de la población dependiente, hemos de señalar que en Gipuzkoa un 30,25% son grandes dependientes (Grado III), un 36,01% presentan dependencia severa (Grado II), y el restante 33,74%, una dependencia moderada (Grado I). En Araba/Álava los porcentajes se sitúan en 27,68%, 37,96% y 34,36% respectivamente. Con relación al pasado año observamos una **disminución de la proporción de grandes dependientes**, especialmente en Araba/Álava.



Si cruzamos las dos variables, gradación y sexo, concluimos que en el grupo de las mujeres el porcentaje de grandes dependientes –situación de mayor gravedad– es superior en más de seis puntos al registrado en el grupo de los hombres, en Araba/Álava, y en más de cuatro puntos, en el caso de Gipuzkoa.

**4.2.2.** Los datos ofrecidos por el IMSERSO y el Políticas Sociales del Gobierno Vasco nos permiten emitir algunas conclusiones sobre la evolución registrada con relación a 2011.

	Araba/ Álava	Bizkaia	Gipuzkoa	TOTAL CAPV
Expedientes	10.625	43.440	30.856	<b>84.921</b>
Dictámenes*	10.131	42.243	30.311	<b>82.685</b>
Personas con derecho a prestación	7.463	21.558	17.508	<b>46.529</b>
Personas beneficiarias (con prestaciones)	6.300	19.252	15.622	<b>41.174</b>
Prestaciones asignadas	8.165	21.006	19.449	<b>48.620</b>
Ratio de prestaciones por persona beneficiaria	1,29	1,09	1,24	1,18

**Fuente:** SISAAD (IMSERSO) y Departamento de Empleo y Políticas Sociales del Gobierno Vasco.

(\*) Pronunciamiento de la Administración sobre la valoración de dependencia de la persona solicitante, bien considerándola autónoma, bien determinando el grado y nivel de dependencia que presenta.

El porcentaje de **personas con derecho a prestación que ya tienen asignada alguna prestación** experimenta una notable mejoría. Así, el porcentaje de personas con derecho a prestación que se encuentran a la espera de atención en 2013 es del 11,51% (frente al 15,47% del año pasado).

Aumenta el número de **expedientes tramitados por cada 1.000 habitantes** en Bizkaia (de 32,65 en 2012 a 37,66 en 2013) y disminuye el correspondiente a Gipuzkoa (de 46,61 en 2012 a 43,75 en 2013) y Araba/Álava (de 35,37 en 2012 a 33,07 en 2013). A pesar de ello el territorio guipuzcoano es el que, en proporción a su población, sigue registrando el mayor volumen de trabajo.

Mejora el **grado de resolución** (proporción de dictámenes sobre el número de expedientes), de un 95,93% en 2012 a un 97,37% de dictámenes emitidos con relación al número de expedientes iniciados, en 2013.

**Aumenta**, con relación al pasado año, la **tasa de personas beneficiarias con prestaciones asignadas** por cada 1.000 habitantes.

En el conjunto de la CAPV la **ratio de prestaciones por persona beneficiaria** que en 2011 había aumentado de 1,15 a 1,19, y en 2012 se había mantenido (1,19), disminuye ligeramente (1,18). Por territorios, Gipuzkoa y Álava mejoran levemente y en Bizkaia se observa una disminución.

**4.2.3.** En cuanto al tipo de **prestaciones y su distribución**, los datos recabados presentan contradicciones. Únicamente destacaremos que seguimos registrando una mayor prevalencia de la PECEF (49,99% del conjunto de las prestaciones); que la atención residencial (20,80% de las prestaciones) y la dispensada en centros de día (11,02%) experimentan respectivamente un incremento cercano a los dos puntos con relación a 2012 y que la teleasistencia sigue perdiendo presencia en el conjunto de prestaciones. El resto de valores (SAD, PEVS y PEAP), no experimenta cambios reseñables.

**4.2.4.** Este año hemos continuado con el análisis del grado de cumplimiento de algunas de las recomendaciones del informe: [6](#), [7](#), [8](#), [11.1](#), [11.2](#), [11.3](#), [11.6](#) y [11.7](#) y [11.13](#). Se trata de aspectos que en el ámbito estatal registran un claro retroceso. Destacamos las principales conclusiones:

La **Diputación Foral de Gipuzkoa**, en el ejercicio de su potestad para establecer niveles adicionales de protección, ha seguido garantizando en 2013 -y lo seguirá haciendo en 2014- el acceso al sistema de todas las personas que alcanzan 40 puntos en la escala BVD; no ha acordado la disminución de las cuantías propuesta en 2012 en el ámbito estatal (todo ello en cumplimiento con la recomendación séptima). Nos informa que, a pesar de las dificultades presupuestarias, mantiene los recursos sociales y ha creado, en 2013, 36 nuevas plazas en centros residenciales y centros de día (recomendación sexta). A pesar de lo que nos avanzaba el año pasado, finalmente no ha tomado en consideración nuestra recomendación octava con ocasión de la aprobación del [Decreto Foral 2/2013, de 22 de enero](#) que modifica el decreto regulador de las prestaciones económicas. De acuerdo con la recomendación 11.7, no ha derogado la retroactividad en el pago de las prestaciones económicas y la prestación se devenga todavía a partir del primer día del mes siguiente a la fecha de presentación de la solicitud. Además, cumple, en la práctica, con el contenido de la recomendación 11.6.

La **Diputación Foral de Bizkaia** nos informa que, de acuerdo con la recomendación 11.6, está trabajando en refundir en una sola resolución administrativa las tres existentes en la actualidad; asegura que, en la práctica, la valoración, la aprobación del PIA y el reconocimiento de la condición de beneficiario se efectúa en un plazo inferior a tres meses. Alude a la creación, en 2013, de 79 nuevas plazas en centros residenciales y pisos tutelados, así como a la puesta en marcha de nuevos programas de apoyo a la persona cuidadora (recomendación sexta). Ha aprobado el [Decreto Foral 103/2013, de 23 de julio](#), por el que se regula la prestación económica de asistencia personal, incluyendo como personas beneficiarias, además de a quienes alcanzan 40 puntos en la escala BVD, a las que acreditan una discapacidad de, al menos, un 33% (recomendación séptima). Compatibiliza esta prestación con los servicios de centro residencial y centro de día (recomendación octava). Durante 2013 ha garantizado la percepción de la PECEF a quienes alcanzan 40 puntos en la escala BVD. Está previsto que ello se mantenga en 2014. También las personas valoradas en Grado I tienen acceso a centros de día de personas mayores y de personas con discapacidad. Al igual que en 2013, no ha acordado la

disminución de las cuantías propuesta en 2012 en el ámbito estatal (recomendación séptima). No aplica la retroactividad al momento de presentación de la solicitud a ninguna prestación, por lo que no cumple con la recomendación 11.7. Con relación al control de la atención prestada por las personas cuidadoras (recomendación 11.13), este año la DFB ha realizado el seguimiento de 2.568 hogares en los que se atiende a personas en situación de dependencia en grado II. Ha detectado un 8% de casos en los que concurría un riesgo grave de claudicación por lo que se ha orientado a otro tipo de recursos o apoyos. En cinco de estos casos se ha considerado que la intervención era urgente.

La **Diputación Foral de Álava**, a la vista de las consideraciones que le trasladábamos (apartado II.6 de este capítulo) y consciente del posible escenario de desprotección que puede estar acarreado la aplicación del BVD:

- Incorpora en su nuevo *Decreto Foral 24/2013 del Consejo de Diputados, de 23 de julio*, el mantenimiento del derecho de acceso a prestaciones y servicios para personas que, habiendo estado valoradas con grado I (puntuación superior a 40 puntos), Grado II o Grado III, pasen a tener un reconocimiento de Grado I, con menos de 40 puntos, como resultado de una revisión de su situación de dependencia.
- Prevé un acceso excepcional a los servicios, a la PEVS o a la PEAP (no así a la PECEF), a personas que, encontrándose en las situaciones de necesidad reguladas en el Título I del citado decreto, no reúnan los requisitos para acceder a aquellos. La DFA nos informa que con ello pretende proporcionar acceso a personas con discapacidad intelectual y/o enfermedad mental crónica que, teniendo la calificación de discapacidad y no habiendo sido valorados como dependientes, no podrían acceder a los servicios y prestaciones ligadas a la situación de dependencia.

En el ejercicio de su potestad para establecer niveles adicionales de protección (recomendación séptima), mantiene la atención a personas con una puntuación superior a 40 puntos en el BVD, así como a personas menores de 3 años valoradas en Grado I, cualquiera que sea su puntuación. Además, permite el acceso a centros ocupacionales y centros de día (de discapacidad intelectual y enfermedad mental) a personas mayores de 3 años, valoradas en Grado I con menos de 40 puntos, con determinadas condiciones. Este año ha incorporado un profesional de la psicología en la Comisión de Valoración de Dependencia (recomendaciones 11.1 y 11.3). Recoge en el artículo 47.1, para los Grados II y III el contenido de la recomendación octava. No cumple con la recomendación 11.7. Se aproxima, en la práctica, al cumplimiento del contenido de la recomendación 11.6. Con relación al impulso de medidas de control y seguimiento de la atención prestada por las y los cuidadores no profesionales (recomendación 11.13) nos informa que realiza seguimientos, al menos de forma anual, en los propios domicilios de las personas titulares de la PECEF que además cuentan con SAD, tras lo cual, en ocasiones, se elabora un nuevo plan de cuidados.

**4.2.5.** Del seguimiento de la Recomendación 12 relativa al desarrollo de Modelo de Atención Temprana de la CAPV se da cuenta en el *Informe de la Oficina de la Infancia*.

**4.2.6.** Planteábamos al Departamento de Empleo y Políticas Sociales nuestra consternación ante el **cese de la financiación por parte del Estado de las cotizaciones a la Seguridad Social de las personas cuidadoras no profesionales de personas en situación de dependencia**, en su mayoría mujeres de edad media y avanzada, y la posibilidad de que adoptara algún tipo de medida para paliar esta grave situación. En su respuesta, coincidía con esta institución en la valoración del hecho como un grave retroceso en la protección social, significando el riesgo para el modelo de cuidados en el domicilio que se desarrolla en Euskadi y la circunstancia de que esa cotización mensual, que ahora corre a cargo de la persona cuidadora, supone, al menos, el 50% de la prestación que percibe la persona en situación de dependencia. Añadía que el 62,80% de las personas mayores en situación de dependencia tienen en el cuidado informal, que proviene de la solidaridad familiar o de amistades, la única fuente de cuidados. En cuanto a las posibles medidas que habrían de adoptarse señalaba que carecía de competencia y no disponía de partidas presupuestarias para hacer frente al coste de esas cotizaciones.

En nuestra opinión, al igual que la administración autonómica, en un ejercicio de responsabilidad y compromiso con los grupos más desfavorecidos, ha adoptado medidas para paliar las consecuencias de determinados recortes sanitarios operados en el ámbito estatal, el establecimiento de líneas de ayuda para hacer frente a estas cotizaciones resulta necesario y urgente para garantizar una efectiva protección de la dependencia e incidir en políticas de género y de generación de empleo adecuadas.

### 4.3. Seguimiento del desarrollo normativo e implementación de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales (LSS)

**4.3.1.** Destacamos a continuación los principales avances registrados en 2013:

- Entrada en vigor del *Decreto 155/2012, de 24 de julio*, de Registros de Servicios Sociales. Actualiza y sistematiza la regulación específica de los registros de servicios sociales.
- *Decreto 353/2013, de 28 de mayo*, de Ficha Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del Instrumento de Diagnóstico Social del Sistema Vasco de Servicios Sociales. En cumplimiento con lo establecido en la LSS, este decreto establece instrumentos técnicos comunes que se utilizarán en el procedimiento básico de intervención.
- *Decreto 385/2013, de 16 de julio*, por el que se aprueba el Instrumento de Valoración de la Exclusión Social.
- *Decreto 424/2013, de 7 de octubre*, sobre la declaración de interés social de las entidades sin ánimo de lucro de servicios sociales. En él se regulan los requisitos y el procedimiento para que las entidades sin ánimo de lucro puedan obtener la declaración de interés social, así como las condiciones de mantenimiento y el procedimiento de revocación de dicha declaración. Los efectos de esta declaración se materializarán, en la práctica, en la



preferencia de las entidades declaradas de interés social sobre otras entidades en la concesión de subvenciones y ayudas.

**4.3.2.** El Departamento de Empleo y Políticas Sociales nos informa que el Decreto de Intervención Integral en Atención Temprana, Decreto de Concertación, Decreto de Centros Residenciales para Personas con Discapacidad, Decreto de Servicios y Centros de Día y Ocupacionales para Personas con Discapacidad y Decreto de Sistema de Información de Servicios Sociales se encuentran **en tramitación**.

**4.3.3.** En 2013 se ha elaborado una nueva versión del **decreto que regulará la cartera de servicios sociales**. En él se recogerá el tipo de servicios a que tiene derecho la ciudadanía, sus características, requisitos de acceso y ámbito competencial. La trascendencia de este documento ha motivado que trasladáramos al Departamento de Empleo y Políticas Sociales una serie de comentarios, dudas, y consideraciones que nos suscitaba el borrador, en aquellas cuestiones que tenían que ver con posicionamientos previos del Ararteko en la tramitación de las quejas ciudadanas, sus resoluciones, recomendaciones, informes anuales e informes extraordinarios.

Algunas de estas consideraciones han sido tenidas en cuenta por parte del Departamento. Entre ellas destacamos la adaptación del texto al contenido de la [Recomendación 11.11](#) del informe extraordinario *La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV*, relativo a la titularidad del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención de las personas en situación de dependencia; la inclusión en el texto del deber de atender, en la elaboración del PAP, a otros planes en curso con la persona, que operan en el marco de otros sistemas de atención, en línea con la necesidad de impulsar la coordinación del sistema social y el sanitario recogida en la [Recomendación 4](#) de dicho informe; la obligación de comunicar la resolución dictada por la administración autonómica o la foral, en todo caso, a los servicios sociales municipales, en línea con lo establecido en la [Recomendación 3](#) de dicho informe, relativa a la indispensable coordinación interinstitucional de las administraciones concernidas; la inclusión en el texto, de manera explícita, del derecho de la persona a ser oída en trámite de audiencia en todos los procedimientos de suspensión y extinción del derecho a servicios y prestaciones económicas, así como la incorporación de la consigna entre las prestaciones complementarias de los servicios de atención diurna.

Otras consideraciones –en nuestra opinión, de gran calado–, no han sido atendidas:

- Necesidad de dotarnos de una herramienta propia para la valoración del riesgo de dependencia (previsión contemplada en el artículo 20 de la LSS) o, en su defecto, situar dicho riesgo en valores muy inferiores a los 23-24 puntos (BVD) actualmente contemplados.
- Adaptación del texto al contenido de la [Recomendación 11.6](#) relativa al procedimiento de reconocimiento de la

situación de dependencia y adjudicación de servicios y prestaciones; y al de la [Recomendación 8](#) del referido informe, atinente a la compatibilidad entre prestaciones económicas, máxime cuando los entes forales ya han dado pasos en este sentido.

- Garantía de la continuidad asistencial en supuestos de traslado, en el seno de la CAPV, de la persona en situación de dependencia, beneficiaria de plaza residencial, mediante el establecimiento de plazos de provisionalidad de la atención en el lugar de origen, en tanto se carezca de plaza en el lugar de destino, y consiguientes acuerdos interinstitucionales que de ello habrán de derivarse.
- Lo establecido por la normativa estatal que regula el SAAD ha de tenerse en cuenta como un mínimo infranqueable a la baja, sin perjuicio del establecimiento de niveles adicionales de protección. Esto es algo que los entes forales han interiorizado y vienen aplicando con relación a las cuantías, los supuestos de excepción de los requisitos de parentesco y convivencia, la compatibilidad de los servicios y prestaciones, la efectividad del derecho a las prestaciones, etc. No es admisible un retroceso en todos estos aspectos.
- Disconformidad con períodos de empadronamientos suplementarios como requisito de acceso a determinados recursos.

Será preciso en 2014 seguir incidiendo en estas consideraciones y la importancia de que sean atendidas, de cara a garantizar una efectiva protección social por nuestras administraciones públicas.

#### 4.4. Seguimiento del informe extraordinario *Atención sociosanitaria: una aproximación al marco conceptual y a los avances internacionales y autonómicos*

Como en años anteriores, el análisis de [esta cuestión](#) se realiza en el [apartado 3.2. del capítulo III.4](#) relativo a la atención de las personas con enfermedades crónicas. En él se da cuenta de los principales avances registrados en torno a la materialización del [Documento Marco para la Elaboración de las Directrices de la Atención Sociosanitaria en la CAPV](#), aprobado por el Consejo Vasco de Atención Sociosanitaria el 28 de febrero de 2011.

#### 4.5. Reuniones con asociaciones

Este año hemos iniciado una dinámica de colaboración con [HELDJAK ADI!](#) Red Social por un Plan Integral de Participación de las Personas Mayores. Esta asociación agrupa, además de personas asociadas a título individual, a seis asociaciones con presencia en los tres territorios (Forum 50-70 de Vitoria-Gasteiz, GUESKE de Goierri y Urola Garaia de Gipuzkoa, Hartu Emanak de Bizkaia, Helduen Hitza de Donostialdea, SECOT de Gipuzkoa y SSI Servicios Sociales Integrados, de ámbito autonómico).

Sus orígenes se sitúan en la participación de Hartu Emanak en la realización del *Libro Verde de las PYMAs (pequeñas y medianas asociaciones) de Personas Mayores* en 2006, y posterior diagnóstico, previo debate con las Asociaciones Hartu Emanak, Gueske y Acex-Eske, *Hacia un Plan Integral de Participación de las Personas Mayores* y *Diagnóstico sobre la participación social de las personas mayores en la Comunidad Autónoma Vasca (Síntesis)*, editado en 2008 por el Gobierno Vasco. En 2009 consolidaron acuerdos para poner en marcha una estrategia de trabajo común con la Dirección de Participación Ciudadana del Gobierno Vasco.

A partir de 2011 han recibido el apoyo del Gobierno Vasco para trabajar en proyectos relacionados con la organización de los cursos de verano de la UPV-EHU; eliminación de estereotipos asociados a las personas mayores; la preparación a la jubilación (mediante cursos en los tres territorios); formación en redes sociales adaptadas a las personas mayores; expansión de la experiencia de los hogares de Urola Costa; Modelo de Gestión para las Asociaciones de Personas Mayores; colaboración con el Programa EPA, para su adecuación al aprendizaje de las personas mayores; colaboración y aportación a la creación de la Escuela Intergeneracional de participación de Parte Hartuz (UPV-EHU).

Como colectivo de personas “jubiladas” pero socialmente activas, pretenden contribuir a la construcción de una sociedad más justa, menos excluyente y más participativa. Así pues, entre sus fines, cabe destacar los siguientes:

- Desarrollar el proceso elaboración y aplicación de un Plan Integral de Participación de las Personas Mayores con instituciones y agentes sociales.
- Impulsar, en todos los ámbitos, el principio de ciudadanía activa como elemento de transformación social.
- Coordinar experiencias y actuaciones de las asociaciones miembros promoviendo el trabajo en red y la realización de proyectos comunes, la interlocución colectiva con instituciones públicas y privadas, otras asociaciones, redes sociales y sociedad en general.

Pretenden suscitar un apoyo institucional equivalente al que actualmente tienen los jóvenes y las mujeres, así como la creación de un Instituto u organismo correspondiente de Personas Mayores que asuma el impulso, materialización y evaluación del Plan Integral que persiguen. Señalan la necesidad de incorporar la “perspectiva de la edad” en el trazado de las políticas públicas y en el análisis de su impacto, al igual que se viene realizando con la “perspectiva de género”. Consideran que su opinión ha de ser tenida en cuenta en el debate sobre la sostenibilidad de los servicios sociales y las decisiones que afectan a las pensiones.

Destacan que los centros culturales para personas mayores impulsados por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz favorecen el empoderamiento de aquellas. Se trata de un nuevo concepto de “Hogar del Jubilado”, con una interesante oferta de formación cultural y actividades que convendría hacer extensivo al resto de territorios.

Apuestan por el aprendizaje cooperativo (frente al individualista y competitivo) y demandan una mayor estabilidad de las iniciativas de aprendizaje (Aulas de la Experiencia, formación permanente, etc.).

Perciben que sería necesario profundizar en el carácter consultivo de los Consejos de Mayores de ámbito local y foral, así como en la participación real y efectiva de las entidades sociales en dichos consejos.

Por último, valoran de manera positiva la actitud de las administraciones con las que hasta el momento han tenido la oportunidad de contactar.

El Ararteko ha dado a conocer a la asociación las conclusiones y recomendaciones del informe extraordinario *E-inclusión y participación ciudadana en las esferas social y pública a través de las TIC en Euskadi* relativas al colectivo de personas mayores.

Asimismo, les ha presentado la herramienta *Ararteko Mapak* con el fin de favorecer su colaboración, en tanto que personas usuarias, mediante la aportación de información de interés sobre accesibilidad en el proyecto.

## 5.

### Valoración del estado de los derechos ciudadanos

**5.1.** El **colectivo** de personas mayores es **muy heterogéneo** y agrupa un 80% de personas autónomas y un 20% de personas en situación de dependencia. Su contribución a la sociedad es indiscutible y, frente a los estereotipos existentes, son **proveedores/as de cuidados en una etapa vital llena de potencialidades**. El 80% de la población dependiente supera los 65 años, el 20% restante son personas con algún tipo de discapacidad.

**5.2.** El paradigma del **envejecimiento activo**, basado en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores y en los principios de independencia, participación, dignidad, asistencia y autorrealización, debe seguir impulsando el trazado de las políticas públicas con el fin último de que toda persona realice su potencial de bienestar físico, social y psico-afectivo, a lo largo de todo su ciclo vital, y participe en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, siendo receptora, cuando lo precise, de protección, seguridad y cuidados adecuados.

Las administraciones públicas vascas deben profundizar en el impulso tanto de acciones dirigidas a garantizar la formación, información y participación de las personas mayores, como de actuaciones tendentes a posibilitar, a aquellas que lo deseen, la aportación de su conocimiento, experiencia y colaboración.

**5.3.** En el ámbito estatal, continuamos asistiendo, en 2013, a un retroceso significativo en el desarrollo de las políticas de **promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia**, del que ya dábamos cuenta

en nuestro informe del pasado año, al aludir a las medidas adoptadas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad. Ello se acompaña, además, de una drástica reducción del gasto público estatal en esta materia, con la consiguiente notable disminución de la aportación de la Administración General del Estado al nivel mínimo de protección, todo lo cual genera un grave quebranto económico para las comunidades autónomas.

Las administraciones públicas vascas deben asumir con responsabilidad el reto que ello supone con el fin de materializar el derecho subjetivo a la promoción de la autonomía personal y a la protección de la dependencia, priorizando, en todas sus políticas, la atención a este colectivo especialmente vulnerable.

Para ello, resulta clave, de un lado, continuar ejerciendo la potestad que ostentan, de acuerdo con los artículos 7 y 11.2 de la LAAD, de establecer niveles adicionales de protección al colectivo afectado; y de otro, aprovechar la excelente oportunidad que ofrece la aprobación del Decreto de Cartera de Servicios Sociales, para paliar el retroceso apuntado y garantizar una efectiva implantación de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco, clara expresión de la competencia exclusiva en materia de asistencia social atribuida a nuestra Comunidad. Con relación a este segundo aspecto será preciso superar los riesgos de involución que hemos detectado.

El ejercicio, por parte de las diputaciones forales, de la potestad indicada anteriormente ha permitido, en cierta medida, paliar el efecto de las medidas restrictivas adoptadas en el ámbito estatal. Sin embargo, hemos de manifestar que el esfuerzo debe ser aún mayor, en evitación de escenarios de desatención inadmisibles. Así pues, resulta ineludible continuar con la apuesta decidida que venían realizando nuestras administraciones públicas en materia de servicios sociales, e impedir que se interfiera en esa trayectoria de incremento de la atención y mejora continua.

**5.4.** Desde la entrada en vigor, en febrero de 2012, del nuevo baremo de valoración de la dependencia (BVD), aprobado mediante el [Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero](#), hemos registrado un notable incremento de las quejas sobre **disconformidad con el grado de dependencia reconocido**; esta situación persiste en 2013. Las entidades del Tercer Sector también nos han mostrado su preocupación. La aplicación de este baremo está suponiendo la disminución de grado en las revisiones de valoración y gradaciones más bajas que las obtenidas por aplicación del baremo anterior para situaciones similares, en las nuevas valoraciones. En muchos casos, ello ha impedido el acceso a prestaciones económicas, fundamentales en el apoyo a las personas cuidadoras, y en algún caso a los servicios, lo cual nos parece muy grave.

Nos preocupa especialmente que junto a la disconformidad con estas valoraciones mostrada por la ciudadanía, exista una percepción –manifestada por las y los profesionales sanitarios o del trabajo social de la red pública, con los que tenemos oportunidad de contrastar nuestra información– sobre gradaciones difícilmente comprensibles a la vista de las necesidades de apoyo y supervisión de las personas

valoradas. Esta problemática tiene una incidencia especial en el colectivo de personas con problemas de salud mental.

En nuestra opinión, sería preciso, con ocasión de la aprobación del Decreto de Cartera de Servicios Sociales, dotarnos de una herramienta propia para la valoración del riesgo de dependencia (previsión contemplada en el artículo 20 de la LSS) o, en su defecto, situar dicho riesgo en valores muy inferiores a los 23-24 puntos (BVD) actualmente contemplados, así como favorecer la atención de las personas en riesgo de dependencia mediante la flexibilización de los requisitos de acceso al sistema.

**5.5.** La supresión de la financiación, por parte del Estado, de las **cotizaciones a la Seguridad Social de las personas cuidadoras** supone una medida extraordinariamente lesiva que genera exclusión social y desprotección de la dependencia; pone en peligro el modelo comunitario de atención y socava el reconocimiento a la labor de cuidado realizada por la familia y el entorno cercano –en su mayoría mujeres– que suponía la PECEF. Además, implica la pérdida de una oportunidad para invertir en un sector capaz de generar empleo y con retornos fiscales y de ahorro inducido en gasto sanitario y prestaciones por desempleo nada desdeñables.

Por todo ello, el establecimiento de líneas de ayuda por parte del Departamento de Empleo y Políticas Sociales, para hacer frente a estas cotizaciones, resulta necesario y urgente.

**5.6.** La preferencia de las personas mayores por afrontar la dependencia en su domicilio es un hecho constatado. Las quejas ciudadanas continúan alertándonos de la necesidad de reforzar todas aquellas **medidas encaminadas al mantenimiento de la persona en su hogar**: acceso a la PECEF –prestación que continúa incrementando su prevalencia–, ayuda a domicilio, productos de apoyo, adaptación de la vivienda, centros de día, centros ocupacionales, estancias temporales y de fin de semana en residencias y centros de día, programas de apoyo a cuidadores, servicios de promoción de la autonomía personal, etc. Ello exige de los poderes públicos acciones que garanticen su buen funcionamiento, la calidad y adecuación de estos cuidados, la flexibilización de los requisitos de acceso y la corresponsabilidad entre ambos sexos.

**5.7.** Seguimos registrando algunos déficits en la atención residencial. Se pone de manifiesto la conveniencia de que cuando la situación sanitaria de la persona atendida en el centro residencial exceda de las capacidades de atención de dicho centro, esta circunstancia haya de ser comunicada inmediatamente a la familia con el fin de proceder al traslado de la persona mayor. Los servicios de inspección deben incidir en la necesidad de adoptar estas medidas, en su labor de asesoramiento a las entidades titulares de servicios residenciales de personas mayores, para el desarrollo y mejora de la atención prestada.

Resulta preciso avanzar con la puesta en práctica del modelo de [atención gerontológica centrada en la persona](#) en nuestras organizaciones, pues otorga un papel central a la auto-

determinación de las personas mayores usuarias de estos servicios. Cada persona y su proyecto vital se constituyen en el centro de la atención y, por tanto, de la organización y de los procesos asistenciales. El respeto a la dignidad de la persona como ser único, a sus derechos, a sus preferencias, y la búsqueda del bienestar personal son valores esenciales en este modelo de atención, aun en situaciones de deterioro cognitivo grave. La aplicación de estos principios demanda sensibilización y formación, además de la formulación de nuevos roles profesionales, la revisión de algunos sistemas organizativos y el diseño de intervenciones acordes con este nuevo modelo.

**5.8.** Dada la especial vulnerabilidad del colectivo de personas usuarias de los centros residenciales de personas mayores, en su mayoría personas en situación de gran dependencia, ante **situaciones de huelga y conflicto laboral** en los centros, resulta indispensable, por parte de nuestras administraciones, en tanto que garantes de una adecuada prestación del servicio, realizar los correspondientes seguimientos y adoptar las medidas oportunas con el fin de mantener el justo equilibrio entre el legítimo derecho de huelga de las y los trabajadores y el de las personas mayores en situación de dependencia a recibir una atención adecuada.