

capítulo

Capítulo 11

Personas mayores



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 se trata de personas 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 de la vida cotidiana.

Las necesidades que presentan dependen fundamentalmente de su 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.

1.

El área en cifras

En el año 2012 se han registrado 40 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 IV de este capítulo relativo al plan de actuación.

2.

Quejas destacadas

2.1. Hemos registrado varias quejas y consultas de personas de Bizkaia y Araba/Álava con motivo de la **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.

Por una lado, nos preocupa que ello pudiera estar suponiendo una vulneración del derecho de los/as administrados/as a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante (artículos 35.f de la Ley 30/92 de 26 de noviembre de Procedimiento Administrativo Común y 6.2 b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos) y de otro, que tales requerimientos pudieran estar generando retrasos en el procedimiento y disuadiendo a este colectivo especialmente vulnerable (el de las personas en situación de dependencia) del ejercicio de sus derechos, con motivo del innecesario sobreesfuerzo que tales gestiones pueden suponer para las personas cuidadoras, en muchos casos personas de edad avanzada, que de por sí ya asumen una gran carga de trabajo, la cual, como en reiteradas ocasiones hemos indicado, ha de ser aligerada por nuestras instituciones en la medida de lo posible.

El Departamento de Acción Social de la **Diputación Foral de Bizkaia** (en adelante, DFB) nos comunica que comparte esta preocupación y que en su opinión *“los procedimientos de valoración de la dependencia y el de asignación de recursos deben ser un proceso único, en que no se deben repetir trámites ni tareas* Añade que están trabajando en este sentido y que han realizado diversas actuaciones al respecto, tales como la migración informática de *“la aplicación L.D. (valoraciones) a un entorno (...) compatible con la (...) de cuidados en el entorno familiar y con la de residencias permanentes, de tal forma que todos los datos que se encuentran en L.D. se vuelquen automáticamente en las otras aplicaciones; la instrucción para que las unidades administrativas gestoras de los recursos no revisen los PIA emitidos por las unidades de valoración y se continúe sin dilación y automáticamente con la asignación del recurso”* o la posibilidad de que a la firma del PIA se dé por solicitada la prestación, si así lo desea la persona solicitante.

Alude finalmente a que *“compartiendo estos principios (...) en ocasiones es difícil cumplirlos fielmente, al intervenir distintas administraciones en el proceso, la municipal en la solicitud de la valoración (y en la asignación del recurso si es ayuda a domicilio), la foral (valoración y asignación de recurso) y otras (seguridad social en PCEF y Gobierno Vasco en Teleasistencia)”*.

Ello, de nuevo, pone de manifiesto la necesidad de impulsar la coordinación interinstitucional a la que aludíamos en las recomendaciones **tercera y cuarta** del informe extraordinario *La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV*.

2.2. Un familiar se quejaba de la **atención médica dispensada** a una persona mayor en un **centro residencial privado** de Irún. En nuestra opinión, no compartida por el Servicio de Inversión, Inspección y Cooperación de la **Diputación Foral de Gipuzkoa** (en adelante, DFG), existían indicios para deducir que se habían registrado malas prácticas en este sentido. Mediante la tramitación de estas quejas 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.

2.3. Con motivo de la tramitación de algunas quejas hemos remitido a los entes forales **recordatorios** relativos a las **recomendaciones** del informe extraordinario anteriormente referido, concretamente la recomendación **11.16** a la DFG y las recomendaciones **11.6** y **11.7** a la **Diputación Foral de Araba/Álava** (en adelante, DFA).

2.4. Hemos recibido diversas quejas relativas al **acceso a centro de día** en la comarca de Encartaciones (Bizkaia). Al parecer, la puesta en marcha del nuevo centro de día en Balmaseda está teniendo una repercusión en los centros de día de la zona; así el Centro Lújar de Güeñes ha procedido a su cierre con la consiguiente oposición de las personas usuarias, familiares y habitantes de la zona y otros centros, como el Centro Enkarterri de Zalla, registran una disminución de plazas ocupadas. Se trata de una comarca en la que la población se encuentra muy diseminada por lo que la presencia de centros cercanos a las pequeñas poblaciones parece garantizar de manera más adecuada la atención, máxime si tenemos en cuenta que en este momento existe una lista de espera motivada fundamentalmente por las dificultades para el traslado de las personas mayores al nuevo centro de Balmaseda (desplazamientos diarios excesivamente largos).

Subyace también una problemática de fondo que tiene que ver con la falta de homologación de los centros de día privados motivada desde el Departamento de Acción Social en la ausencia de desarrollo normativo del **Decreto 202/2000, de 17 de octubre**, sobre los centros de día para personas mayores dependientes, por parte del **Gobierno Vasco**. Este, a su vez, considera que no es preciso dicho desarrollo normativo para que el propio ente foral establezca adecuadamente los requisitos para proceder a las homologaciones. En nuestra opinión, resulta urgente dar una respuesta a esta problemática mediante una adecuada coordinación interinstitucional de los niveles autonómico y foral.

La existencia de lista de espera en centros de día, comprobada mediante la tramitación de otras quejas, relativas también a otras comarcas de Bizkaia, nos ha llevado a reiterar al Departamento de Acción Social de la DFB la conveniencia de incluir dichos servicios en la normativa que regula la prestación vinculada al servicio (prestación de la cual, en la actualidad, se encuentran excluidos). El Departamento, según nos informa, ha iniciado *“una reflexión acerca de la necesidad, conveniencia y/o posibilidad de ampliar, en su caso, la citada prestación y contribuir a la cobertura de los gastos derivados de la atención prestada en un centro de día privado”*.

2.5. Varias personas denunciaban la negativa del **Ayuntamiento de Bilbao** a permitir que la auxiliar que desarrollaba las tareas de cuidados personales en el domicilio acompañara a la persona mayor a la parada del transporte foral a centro de día. En nuestra opinión la solicitud era razonable y favorecedora de la optimización de los recursos (frente a la propuesta del Ayuntamiento de contratar a otra persona por media hora para tal fin con la consiguiente disminución de la intensidad o pérdida de los cuidados personales).

La DFB se encuentra obligada a ofrecer un transporte para acceder al centro de día pero puede habilitarlo señalando una serie de paradas que favorezcan la recogida al conjunto de personas usuarias (evitando esperas innecesarias). En ocasiones se realizan adaptaciones a las necesidades de recogida de las personas usuarias, pero en los casos que se nos planteaban, la modificación parecía perjudicar a un número mayor de personas que las posiblemente beneficiadas.

Consideramos que la propia gestión del **servicio de ayuda a domicilio** (en adelante, SAD) por parte del Ayuntamiento de Bilbao debería ofrecer una solución compaginando la atención personal y el acompañamiento, en el marco de la intensidad de servicio prevista para cada persona. En estos casos hemos trasladado al Ayuntamiento de Bilbao la conveniencia de que se incluya en el servicio de ayuda a domicilio el breve acompañamiento al punto de recogida del transporte de centro de día, coincidente en el tiempo con la finalización de los cuidados personales desarrollados en el domicilio y cauce necesario para que el servicio de centro de día pueda ser ofrecido de manera efectiva. A pesar de que el Ayuntamiento nos ha señalado que estudiará las posibles alternativas, por el momento no ha resuelto el problema planteado.

En otro supuesto relacionado con el SAD, la familia de una persona mayor con grado III de dependencia quería modificar algunas de las tareas que el ente foral alavés había asignado para esa atención. La intervención del Ararteko propició un cambio en el sentido deseado, de manera que se llegó a un acuerdo satisfactorio para las dos partes.

2.6. Sobre la demora en la recogida por parte de la DFG de un **producto de apoyo** (cama articulada) tras el fallecimiento de la persona beneficiaria, el Departamento nos informó que se había realizado la recogida y alegó no haber incumplido ningún plazo legalmente establecido, coincidiendo con esta institución del Ararteko en la deseable agilidad en estos procesos con el fin de optimizar los recursos de que dispone la Administración y en beneficio de otras potenciales personas usuarias.

2.7. A principios de año se produjo un aumento de las quejas por **demora** en el **procedimiento de valoración** en Bizkaia, como consecuencia de una serie de incidencias relativas a la contratación de la entidad encargada de efectuar las visitas a domicilio. En su día, esta institución ya se pronunció sobre la conveniencia de que las tareas dirigidas a valorar la dependencia fueran asumidas por el personal de los entes forales, tanto por el carácter personalísimo de los datos a que se accede, como por la necesidad de garanti-

zar el principio de independencia y evitar situaciones nada deseables como la descrita, todo ello en cumplimiento del artículo 28.6 de la [Ley 39/2006, de 14 de diciembre](#), de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (en adelante, LAAD).

2.8. El [Patronato Municipal de Deportes de Donostia-San Sebastián](#), a pesar de tener plena potestad para organizar **actividades deportivas** de acuerdo con sus prioridades, ha accedido a valorar junto al grupo de personas mayores que presentaban la queja, la posibilidad de ofrecer unos cursos de deporte para personas mayores en otro centro –más adecuado y accesible en opinión de aquellas– siempre y cuando exista un número razonable de personas comprometidas en asistir al curso. En nuestra opinión ello contribuye a la promoción de la salud de estas personas y a la adquisición de hábitos saludables que favorecen el envejecimiento activo.

2.9. Un número notable de quejas versaban este año sobre la **disconformidad con la disminución del grado de dependencia reconocido** por la DFA y las consecuencias que ello suponía en cuanto a la **obligación de reintegrar cantidades indebidamente percibidas** en concepto de prestación económica para cuidados en el entorno familiar (en adelante, PECEF).

Observábamos que, en estos casos, en fechas coetáneas a producirse la caducidad del período de validez del reconocimiento de dependencia inicial, se les hacía llegar una carta emplazando a las personas interesadas a una nueva valoración y fijando una fecha para esta, cuando menos, a cuatro meses vista, sin informar sobre las consecuencias que podían derivarse de la nueva valoración.

Como consecuencia de la nueva valoración decaía el requisito para la concesión de la PECEF y los efectos de ello se retrotraían a la fecha de caducidad antedicha. Así pues, la ciudadanía se veía obligada a reintegrar las mensualidades percibidas entre la fecha de caducidad de la valoración inicial y la de resolución de la nueva valoración.

En nuestra opinión, una correcta interpretación de la legislación sobre procedimiento administrativo general y de los artículos 6, 20.a) y 21.c) del [Decreto Foral 40/2010, del Consejo de Diputados de 3 de agosto](#), que aprueba la normativa reguladora de la PECEF, en desarrollo de la LAAD situaría la fecha de efectos tenida en cuenta para reclamar esas prestaciones indebidas en la fecha de reconocimiento del nuevo grado de dependencia, no en la de caducidad del reconocimiento anterior. Resultaría imposible probar que con anterioridad al momento en que de hecho se practica la revisión tiene lugar la pérdida del requisito exigido. Considerarlo, a pesar de la inexistencia en tal fecha de un dictamen técnico cierto, sería algo así como fundamentar la retroactividad en una resolución de contenido indeterminado o imposible (artículo 62.1.c de la [LRJPA y PAC](#)). Considerábamos precedente la revisión de oficio de estos actos administrativos por los cuales se exige el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas. Esta interpretación no es compartida por el ente foral.

Trasladábamos a la DFA que, a la vista del perjuicio que se estaba ocasionando a estas personas, en su mayoría mayores con ingresos exiguos que habían gastado las prestaciones percibidas, fijara la fecha de la práctica de la revisión en el mismo mes en que se produjera la caducidad, y en todo caso, se informara de manera clara y explícita de las posibles consecuencias derivadas de la preclusión del plazo de validez. Todo ello con el fin de que la inactividad de una Administración no redundara en perjuicio de las personas interesadas.

Por lo que se refiere a la valoración en sí, esta responde a criterios técnico-médicos que, dada su naturaleza, no corresponde discutir a esta institución. Sin embargo, 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.

La DFA motiva estas nuevas valoraciones o disminuciones de grado en una correcta aplicación del [nuevo baremo de valoración de la dependencia](#) (en vigor desde el 18 de febrero) que, en su opinión, corrige disfunciones manifiestas del instrumento de valoración anterior, y en el criterio técnico de que la dependencia se refiere a un estado permanente sin posibilidades razonables de restitución o mejoría en el funcionamiento de la persona. Añade que *“no todas las situaciones de edad avanzada, enfermedad o discapacidad conllevan dependencia a efectos de reconocimiento oficial, ni todo desempeño negativo implica necesariamente el reconocimiento oficial de dicha situación”*.

Por otro lado, al margen de que los entes forales faciliten 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.

2.10. Con motivo de nuestra intervención, la DFB concedía un recurso de **estancia temporal** a una persona mayor a la que se le había denegado, tras revisar los motivos de especial necesidad alegados por la cuidadora principal.

3.

Contexto normativo y social

3.1. En 2012, se ha iniciado la tramitación del [decreto que regulará la cartera de servicios sociales](#). Este paso se da tras cuatro años de negociaciones entre las administraciones concernidas del ámbito autonómico, foral y municipal. En él se recogerá el tipo de servicios a que tiene derecho la ciudadanía, sus características, requisitos de acceso y ámbito competencial.

El [Órgano Interinstitucional de Servicios Sociales](#) ha acordado promover la constitución en su seno de un equipo de trabajo que deberá determinar la suficiencia financiera de la cartera, es decir, los recursos económicos con los que deben contar cada una de las instituciones para desarrollar las competencias que se les asignen.

3.2. Mediante el nuevo [Decreto 155/2012, de 24 de julio, de Registros de Servicios Sociales](#) se actualiza y sistematiza la regulación específica de los registros de servicios sociales.

3.3. A lo largo de 2012, *Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional*, se han registrado diferentes iniciativas en nuestra geografía a favor de este paradigma que ha de ir calando en nuestras administraciones cuando se enfrentan al trazado de las políticas públicas. Entre otras cabe destacar el proyecto “Entornos amigables” promovido por la OMS que se está desarrollando en distintas ciudades de Euskadi y que contempla ámbitos como el entorno urbano, el transporte, el comercio, la cultura, etc.

3.4. EMAKUNDE ha publicado un interesante estudio sobre [la autonomía de las mujeres “mayores” en el País Vasco y su contribución a los procesos de empoderamiento](#) en el que desvela que una de cada dos mujeres ha tenido experiencia en el escenario laboral durante una media de 23 años. Se detecta un elevado grado de autonomía individual en esta generación de mujeres. Ello constituye uno de los valores más apreciados por ellas, expresándose fundamentalmente en su tendencia a residir de manera independiente y a asumir la gestión de lo económico (lo cual hace una clara mayoría). Uno de sus temores fundamentales de la “experiencia de envejecer” es la pérdida de autonomía sobre la toma de decisiones que guían y conforman su vida cotidiana.

3.5. En el ámbito estatal, el **nuevo baremo de valoración de la dependencia**, aprobado mediante el [Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero](#), ha entrado en vigor el 18 de febrero. De acuerdo con los datos con que contamos, su aplicación 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.

A excepción de la ampliación de la prestación económica de asistencia personal a los Grados I y II, que consideramos muy positiva, el resto de **medidas adoptadas mediante [Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad](#)** (en adelante RDL 20/2012) suponen, en nuestra opinión, un **retroceso significativo** en el desarrollo de las políticas de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. Así se adoptan, entre otras, las siguientes medidas:

- Aplazamiento hasta el 1 de julio de 2015 del acceso al sistema de quienes obtienen una valoración de Grado I y de aquellos que aun habiendo sido valorados en Grado I Nivel 2 antes del 31 de diciembre de 2011, no se les hubiera reconocido la prestación antes de dicha fecha.
- Endurecimiento del régimen de incompatibilidad de prestaciones y servicios.
- Notable disminución de las cuantías de las prestaciones económicas.
- La PECEF deja de producir efectos retroactivos para quienes a la entrada en vigor del RDL 20/2012 no hayan comenzado a percibir todavía tales prestaciones (conservando las ya devengadas). A partir de la entrada en vigor del RDL 20/2012, las PECEF reconocidas a favor de estas personas quedan sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años.
- Pasa a tener carácter voluntario el convenio especial de personas cuidadoras y por consiguiente las cotizaciones serán a cargo exclusivamente de quien lo suscribe.
- Disminución de las intensidades de protección de los servicios establecidas para cada grado de dependencia.

En el apartado IV.2 analizaremos en qué medida las administraciones públicas vascas, en el ejercicio de su potestad para establecer niveles adicionales de protección, están paliando o no los efectos de tal retroceso.

Desaparece, en virtud de dicho RDL 20/2012, la clasificación en niveles por lo que, a partir de su entrada en vigor, las gradaciones responderán exclusivamente a las categorías de Grado I, Grado II y Grado III.

Este año el IMSERSO ha publicado [la Guía de orientación en la práctica profesional de la valoración reglamentaria de la situación de dependencia: Productos de Apoyo para la Autonomía Personal](#) y [la guía de prestaciones para personas mayores, personas con discapacidad y personas en situación de dependencia –recursos estatales y autonómicos–](#).

3.6. En el ámbito internacional subrayamos que se están dando [pasos desde el Consejo de Europa](#) para plasmar los **derechos fundamentales de las personas mayores** en una nueva Convención Internacional, con especial hincapié en el derecho a la información y comunicación y a la participación en la vida política y pública, en la vida cultural.

3.7. Las Juntas Generales de Álava, mediante [la Moción 34/2012, de 14 de mayo](#), instan a la DFA a habilitar mecanismos para **agilizar el pago de ayudas y subvenciones**. Diversas asociaciones que operan en el ámbito de la atención a las personas mayores atraviesan situaciones muy complicadas motivadas fundamentalmente por el retraso registrado en las resoluciones de concesión de subvenciones por parte de la DFA. El Ararteko ya se pronunció mediante su [Recomendación general de 2005](#) sobre la necesidad de mejorar las vías y procedimientos de ayuda institucional a las asociaciones que trabajan en el campo social. Se hace urgente que las administraciones adopten las medidas oportunas para evitar estas situaciones.

4.

Otras intervenciones en el marco del plan de actuación

4.1. El Ararteko ha hecho público un estudio titulado *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*, donde reconoce el notable esfuerzo que las administraciones públicas vascas han desarrollado en los últimos años en materia de atención y protección de la salud mental de estos colectivos especialmente vulnerables, y a su vez, pone la atención en aquellas cuestiones que requieren de nuevas iniciativas, mayor desarrollo o mejora, emitiendo las correspondientes recomendaciones.

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

Los datos recogidos en el informe extraordinario se referían a los ejercicios 2007, 2008, 2009 y 2010. En el informe anual de 2011 nos referimos a los datos de aquel ejercicio. Presentamos a continuación un breve análisis sobre los datos de 2012.

Seguimos encontrando problemas al pretender realizar un análisis cuantitativo fiable en materia de atención a la dependencia y promoción de la autonomía personal, tal y como indicábamos de manera reiterada a lo largo del informe extraordinario. Por tal motivo, la recomendación que incluíamos en dicho informe sobre la necesidad de favorecer la creación de un sistema integrado de información continúa plenamente vigente.




Las distintas fuentes que manejamos –Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SISAAD) dependiente del IMSERSO, el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, la DFA, la DFB y la DFG– nos ofrecen datos que no se corresponden exactamente. En especial resulta preocupante la distancia existente entre los datos aportados por la DFB y aquellos que –este año de manera coherente entre sí– presentan IMSERSO y Departamento de Empleo y Asuntos Sociales. 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 2012, se han registrado, en la CAPV, un total de **195.800 solicitudes** de reconocimiento de la situación de dependencia correspondientes a **133.065 personas solicitantes**. Mostramos, a continuación, la distribución de estos datos por territorios:

| | Araba/ Álava | Bizkaia | Gipuzkoa | Total |
|--|-----------------|---------|----------|---------|
| Solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia desde el 01-01-2007 hasta el 01-11-2012 | 31.834 | 85.240 | 78.726 | 195.800 |
| Personas solicitantes de reconocimiento de la situación de dependencia desde el 01-01-2007 hasta el 01-11-2012 | 21.553 | 60.873 | 50.639 | 133.065 |

Fuente: Diputaciones Forales de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

Una vez valoradas, los resultados sobre su situación de dependencia se ofrecen a continuación (el grado 0 corresponde a quienes han sido consideradas autónomas).

| Personas valoradas a 01-11-2012 | Hombres | Mujeres | TOTAL |
|---------------------------------|---|---------------|---------------|
| |  | | |
| GRADO 0 | 1.698 | 2.762 | 4.460 |
| GRADO I | 1.362 | 1.928 | 3.290 |
| GRADO II | 1.642 | 2.343 | 3.985 |
| GRADO III | 1.000 | 2.044 | 3.044 |
| TOTAL | 5.702 | 9.077 | 14.779 |
| |  | | |
| GRADO 0 | 4.893 | 8.717 | 13.610 |
| GRADO I | 6.545 | 11.827 | 18.372 |
| GRADO II | 6.619 | 11.128 | 17.747 |
| GRADO III | 6.688 | 12.995 | 19.683 |
| TOTAL | 24.745 | 44.667 | 69.412 |
| |  | | |
| GRADO 0 | 2.587 | 3.911 | 6.498 |
| GRADO I | 3.152 | 5.071 | 8.223 |
| GRADO II | 3.429 | 5.748 | 9.177 |
| GRADO III | 2.625 | 5.599 | 8.224 |
| TOTAL | 11.793 | 20.329 | 32.122 |

Fuente: Diputaciones Forales de Araba/Álava, Bizkaia y Gipuzkoa.

(*) 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.

Con relación a la población de cada territorio, en Gipuzkoa registramos una **tasa de personas cuya situación de dependencia ha sido reconocida** de 36,45 por cada 1.000 habitantes. Esta tasa en Araba/Álava es de 32,37%, territorio en el que este porcentaje ha disminuido 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 (más de un 63% de las personas valoradas en situación de dependencia son mujeres).

En cuanto a la gradación de la población dependiente, hemos de señalar que en Gipuzkoa un **32,09% son grandes dependientes** (Grado III), un 35,82% presentan dependencia severa (Grado II), y el restante 32,09%, una dependencia moderada (Grado I). En Araba/Álava los porcentajes se sitúan en 29,50%, 38,62% y 31,88% respectivamente. Con relación al pasado año observamos una tendencia al alza del porcentaje de población dependiente valorada en Grado II, en detrimento de la proporción de grandes dependientes.

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, valor que a su vez es superior en dos puntos al registrado el año pasado.

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

| | Araba/ Álava | Bizkaia | Gipuzkoa | TOTAL CAPV |
|---|-----------------|---------|----------|---------------|
| Expedientes | 10.680 | 36.654 | 31.940 | 79.274 |
| Dictámenes * | 10.202 | 34.615 | 31.233 | 76.050 |
| Personas con derecho a Prestación ** | | | | 46.853 |
| Personas beneficiarias (con prestaciones asignadas) | 6.401 | 16.096 | 17.106 | 39.603 |
| Prestaciones asignadas | 8.170 | 17.808 | 21.048 | 47.026 |
| Ratio de prestaciones por persona beneficiaria | 1,28 | 1,11 | 1,23 | 1,19 |

Fuente: SISAAD (IMSERSO) y Departamento de Empleo y Asuntos 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.

** No se pueden aportar datos por territorio por cuanto que IMSERSO no los incluye desagregados y la información ofrecida por el Departamento no incorpora los datos relativos a las nuevas gradaciones tras la modificación de nomenclatura operada en julio.

El porcentaje de **personas con derecho a prestación que ya tienen asignada alguna prestación** experimenta una ligerísima mejoría por lo que se rompe la tendencia de mejora tan notable que se registraba en 2011 con relación a 2010. Así pues, el porcentaje de personas con derecho a prestación que se encuentran a la espera de atención en 2012 es del 15,47% (frente al 15,63 del año pasado).

Aumenta el número de **expedientes tramitados por cada 1.000 habitantes** en Araba/Álava (de 33,53 a 35,37 en 2012) y Gipuzkoa (de 45,88 a 46,61 en 2012) y disminuye el correspondiente a Bizkaia (de 34,55 en 2011 a 32,65 en 2012). El territorio guipuzcoano es el que, en proporción a su población, sigue registrando el mayor volumen de trabajo.

El **grado de resolución** (proporción de dictámenes sobre el número de expedientes), que el pasado año había mejorado notablemente (de un 92,40% en 2010 a un 96,01% en 2011), este año ha empeorado levemente (de un 96,01% en 2011 a un 95,93% de dictámenes emitidos con relación al número de expedientes iniciados, en 2011).

Disminuye, con relación al pasado año, la **tasa de personas con derecho a prestación** por cada 1.000 habitantes así como la de **personas beneficiarias con prestaciones asignadas**.

En el conjunto de la CAPV la **ratio de prestaciones por persona beneficiaria** que en 2011 había aumentado de 1,15 a 1,19, permanece invariable. Por territorios, Gipuzkoa y Bizkaia mejoran levemente y en Araba/Álava se observa una ligera disminución, si bien sigue presentando la mejor ratio.

4.2.3. En cuanto al tipo de **prestaciones y su distribución**, los datos recabados presentan contradicciones. Sin embargo, si atendemos a los ofrecidos por el IMSERSO y el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco podemos emitir las siguientes conclusiones:

- Continúa registrándose una mayor prevalencia de la PECEF: un 49,09% del conjunto de las prestaciones. Este porcentaje, además, resulta superior al registrado el año pasado (cerca al 47%).
- La atención residencial supone el 18,51% de las prestaciones. Esta proporción es significativamente superior a la que observábamos el pasado año (16%).
- La teleasistencia, se sitúa en un 6,82%. Registra, pues, una acusada disminución con relación al año pasado (que suponía en torno al 12%).
- Los porcentajes relativos a la atención en centros de día (10,78%) y la recibida en el domicilio (SAD: 9,74) experimentan una ligera disminución con relación a los registrados en 2011 (de en torno al 11%).
- La prestación económica vinculada al servicio supone un 2,64 del conjunto de prestaciones lo que supone un incremento del 0,02% con relación a 2011.
- La prestación económica de asistencia personal experimenta un notable incremento (del 1,43 de 2011 al 2,42 de este año) y sigue pautándose de manera insignificante en Bizkaia y Araba/Álava.

4.2.4. A la vista del empeoramiento que el *Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad* (RDL 20/2012) ha supuesto para la promoción de la autonomía personal y la protección de la dependencia, este año hemos realizado un seguimiento relativo a las recomendaciones 6.3, 7, 8, 11.6, 11.7 y 11.13, por versar sobre sugerencias de mejora en aspectos que en dicho RDL 20/2012 sufren un claro retroceso. Destacamos las principales conclusiones:

La **Diputación Foral de Gipuzkoa** ha garantizado el acceso al sistema de las personas valoradas en el Grado I Nivel 2 en 2012 y seguirá haciéndolo los próximos años. Sin embargo, en 2013, no tendrán derecho a prestaciones económicas quienes obtengan una puntuación inferior a 40 puntos (antiguos Grado I Nivel 1). Por lo que se refiere a la determinación de las cuantías de las prestaciones económicas, el ente foral ha dispuesto no acordar su disminución si bien, al desaparecer los niveles, ha establecido cuantías en función del grado y puntuación obtenida en la valoración. Nos anuncia que el decreto foral que regula las prestaciones económicas sufrirá una modificación en 2013 para adaptarse a la nueva clasificación por grados, la ampliación de la asistencia personal a la totalidad de las gradaciones y el nuevo carácter del convenio especial de personas cuidadoras. Además, nos avanza que tomará en consideración nuestra recomendación octava en el conjunto de medidas que se adopten mediante esta reforma. Este ente foral, 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** ha mantenido en 2012 la PECEF de las personas valoradas con Grado I Nivel 2 de dependencia. Nos informa que esto se mantendrá para 2013. Las personas valoradas en Grado I tienen acceso a centros de día de personas mayores y de personas con discapacidad. Las cuantías de las prestaciones no han experimentado disminuciones en 2012 y según nos indica, se mantendrán para 2013. La Diputación nos describe una serie de mejoras informáticas dirigidas a que los procedimientos de valoración y asignación de recursos se unifiquen en un solo procedimiento que agilice su tramitación. Se propone cumplir con la recomendación 11.6 para el año 2013. 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), nos da cuenta de las conclusiones del estudio comparativo realizado sobre la situación de personas con gran dependencia atendidas en el domicilio. Las diferencias en indicadores de cuidados prestados con relación a quienes se encontraban en centro residencial no eran significativas, entendiendo que las personas con gran dependencia estaban siendo correctamente atendidas también en el domicilio. Además, realiza labores

de seguimiento de la situación de personas dependientes y de sus cuidadoras en grados de dependencia menores, midiendo indicadores de cuidados escala RAI screener +, de situación del entorno y de la persona cuidadora (mediante informe de situación social y medición de sobre carga –escala Guberman–).

La **Diputación Foral de Álava** sigue manteniendo las compatibilidades (entre servicios y prestaciones) que existían hasta la fecha de entrada en vigor del RDL 20/2012 para los grados III y II, pero establece la incompatibilidad entre todas las prestaciones y servicios –excepto con la teleasistencia– para el grado I Nivel 2, a partir de esa fecha. En 2012 ha mantenido la PECEF de las personas valoradas con Grado I Nivel 2 de dependencia. Adapta su normativa a la nueva extensión a todos los grados de la prestación de asistencia personal, excluyendo a quienes obtienen una puntuación inferior a 40 puntos (antiguos Grado I Nivel 2). Por lo que se refiere a las cuantías de las prestaciones económicas, no registra disminuciones con relación a quienes tenían reconocida su situación de dependencia conforme a las anteriores gradaciones. Sin embargo, quienes son valorados conforme a las nuevas gradaciones (Grado III, Grado II y Grado I con puntuación superior a 40 puntos y Grado I en menores de 3 años) ven notablemente mermadas sus prestaciones, estableciéndose las cuantías fijadas en el RDL 20/2012. En ambos casos, prevé importes marcadamente superiores a quienes acrediten como requisito adicional un empadronamiento en el territorio histórico de más de tres años. Las intensidades del servicio de ayuda a domicilio disminuyen sustancialmente y lo hacen en el sentido apuntado por el RDL 20/2012. No aplica la retroactividad al momento de presentación de la solicitud a ninguna prestación, por lo que 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 un especial seguimiento en situaciones de riesgo de desprotección y también en una serie de casos seleccionados de manera aleatoria en los que confluyen factores como “grado de dependencia elevado, mayor antigüedad en la prestación, modificaciones de padrón, persona cuidadora de edad longeva y/o utilización simultánea de varias prestaciones”. Nos informa sobre un estudio realizado por el Departamento en 2012 sobre el *Desarrollo de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar en el TH Araba/Álava*, en el que se concluye que existe un elevado grado de satisfacción con la atención prestada por los y las cuidadores no profesionales y que el trato que proporcionan resulta adecuado a las necesidades de las personas cuidadas. Se recomienda en dicho estudio la necesidad de seguimiento y observación de determinadas situaciones como las de personas cuidadoras de edad elevada, domicilios en los que vive más de una persona con dependencia y/o personas dependientes que comparten domicilio únicamente con quien les cuida.

5.

Valoración del estado de los derechos ciudadanos

5.1. Las personas mayores de 65 años conforman un **colectivo muy heterogéneo** que agrupa a quienes pueden desarrollar un proyecto de vida de manera autónoma (80%) y a quienes se encuentran en situación de dependencia (20%), por tanto, necesitadas de atención.

La contribución de las personas mayores a la sociedad es indiscutible y, frente a los estereotipos existentes, constituyen un colectivo **proveedor de cuidados**.

5.2. A pesar de que observamos algunos pasos orientados a favorecer el **envejecimiento activo**, hemos de seguir insistiendo en que las políticas públicas deben ser fiel reflejo de esta concepción que se basa en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas mayores y en los principios de independencia, participación, dignidad, asistencia y autorrealización. El fin último es que toda persona realice su potencial de bienestar físico, social y psico-afectivo, a lo largo de todo su ciclo vital, y que participe en la sociedad de acuerdo con sus necesidades, deseos y capacidades, siendo receptora, cuando lo precise, de protección, seguridad y cuidados adecuados. Dado que ya se encuentran trazadas –en el plano teórico– las medidas que conviene impulsar, se hace necesario incidir en su puesta en práctica por nuestras administraciones públicas.

5.3. En materia de **promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia** consideramos fundamental que las administraciones públicas vascas ejerzan 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, especialmente a la vista de las modificaciones normativas operadas en el ámbito estatal, las cuales suponen un claro retroceso en tales políticas. Ello debe verse complementado por una efectiva implantación de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco y su desarrollo normativo.

Algunas de las medidas restrictivas de derechos adoptadas en el ámbito estatal y que constituyen el retroceso apuntado, se han visto paliadas por el ejercicio de la potestad indicada, en mayor medida en el territorio guipuzcoano que en los otros dos territorios. Algunas de las medidas adoptadas en Álava, en cumplimiento de la indicación estatal, tales como la disminución de las intensidades en el servicio de ayuda a domicilio o el nuevo régimen de incompatibilidad para lo que antes se conocía como Grado I Nivel 2, resultan preocupantes.

Los datos estadísticos de 2012 en materia de autonomía personal y dependencia nos alertan de un empeoramiento de la situación en el conjunto de la CAPV. Frente a la tendencia de crecimiento que experimentaban en años anteriores, este año diversos indicadores como el número de personas beneficiarias con derecho a prestaciones, el número de personas beneficiarias con prestaciones o el grado de resolución han disminuido.

La Ley de Servicios Sociales del País Vasco, clara expresión de la competencia exclusiva en materia de asistencia social atribuida a nuestra Comunidad y el ejercicio de la potestad adicional para establecer niveles adicionales de protección prevista en la LAAD, nos brindan un marco suficiente para continuar con la apuesta decidida que venían realizando nuestras administraciones públicas en materia de servicios sociales durante los últimos años, sin que se hayan de producir interferencias en esa trayectoria de incremento de la atención y mejora continua.

5.4. El carácter de los expedientes de queja tramitados nos alertan de la necesidad de reforzar todas aquellas **medidas encaminadas al mantenimiento de la persona en su hogar** (ayuda a domicilio, productos de apoyo, adaptación de la vivienda, centros de día, estancias temporales y de fin de semana en residencias y centros de día, servicio de bono-taxi, programas de apoyo a cuidadores, etc.), preferencia constatada de las personas mayores sobre modos de vida para afrontar la dependencia.

La mayor proporción de quejas recibidas sobre los servicios que permiten el mantenimiento de la persona en su hogar y el resultado de aquellas, debería animar a nuestras administraciones a dedicar una especial atención a su buen funcionamiento y a la flexibilización de los requisitos de acceso, así como a fomentar un reparto equitativo de la labor de cuidado entre mujeres y hombres.

Volvemos a registrar este año un incremento de la prevalencia de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Los estudios y seguimientos realizados por nuestras administraciones sobre la calidad y adecuación de estos cuidados, tanto en situaciones de gran dependencia como de dependencia severa o moderada, arrojan conclusiones muy positivas a favor de su idoneidad.

Ello, unido a la innegable trascendencia del reconocimiento a la labor de cuidado realizada por la familia y el entorno cercano –en su mayoría mujeres– que supone la PECEF, hace que la tan lesiva medida adoptada en el ámbito estatal, por la que la cotización a la Seguridad Social de las personas cuidadoras pasa a correr exclusivamente a cargo de estas, deba ser subsanada por nuestras administraciones públicas mediante la adopción de medidas que garanticen su abono.

5.5. Se siguen registrando algunos déficits en la atención residencial. Es 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 autodeterminación 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 a esta nueva mirada.