



Resolución 2016R-1949-14 del Ararteko, de 21 de noviembre de 2016, por la que se recomienda al Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa que motive adecuadamente la respuesta desestimatoria a un recurso de alzada presentado con motivo de disconformidad con la valoración de dependencia realizada.

Antecedentes

Se recibió en esta institución un escrito de queja promovido por una ciudadana, en nombre y representación de su hija, en el que planteaba su disconformidad con el resultado de la revisión de la valoración de la situación de dependencia de esta.

Aportó la resolución administrativa desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por la reclamante contra la resolución por la cual se reconocía la situación de dependencia de su hija en grado I, nivel 2 (40 puntos). Acreditó, igualmente mediante certificación del Departamento, que con anterioridad a la revisión efectuada tenía reconocida una situación de dependencia en grado II, nivel 1 (dependencia severa). Refirió que su situación no había registrado mejoría alguna desde entonces que explicara este cambio en la valoración.

En el recurso de alzada se mencionaban una serie de aspectos de la valoración (mantenimiento de la salud, desplazamiento fuera del hogar y toma de decisiones) sobre los que no se pronunciaba la resolución desestimatoria del recurso, que se pronunciaba en términos de *"no se alega ninguna cuestión que induzca a ningún error en la valoración objeto de reclamación"*.

Conforme a la información aportada por la promotora de la queja, el Ararteko se interesó ante la Diputación Foral de Gipuzkoa por el asunto, solicitándole respuesta a la falta de motivación suficiente en la resolución desestimatoria, valoración acerca de algunas consideraciones previas realizadas por esta institución y cualquier otra información que la Diputación Foral considerara de interés para una mejor comprensión y valoración de la situación sometida a la consideración del Ararteko.

El Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa respondió a las cuestiones requeridas adjuntando la solicitud y la valoración de dependencia realizada en 2008, la solicitud y la valoración de dependencia realizada en 2014, el recurso de alzada presentado por la demandante, las resoluciones administrativas correspondientes a los tres actos administrativos anteriores y copia del certificado de Correos que acredita la entrega de las resoluciones.

Consideraciones

1. El Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa comienza su respuesta con una aclaración, que sitúa la nueva valoración





realizada en 2014 en el marco de las valoraciones realizadas a menores de 18 años. Indica así que *“todas las valoraciones realizadas a personas menores de 18 años son, por definición, provisionales y dentro de los tramos de edad comprendidos entre los 3-6, 7-10 y 11-17 años, a partir del momento en que se realice la primera valoración. En función del tramo de edad, las actividades/tareas evaluadas van ampliándose y variando también el peso de la puntuación de éstas de cara a la puntuación final, todo ello en consonancia con la evolución esperada del niño o niña a lo largo de sus diferentes etapas de desarrollo. No es, por tanto, una nueva valoración la realizada el pasado 8 de julio, pero sí es una valoración realizada dentro de un tramo de edad diferente y, por tanto, con perspectiva también diferente. No es extraño por ello que puedan producirse variaciones en las puntuaciones obtenidas a lo largo de los diferentes tramos de edad”*.

En el caso concreto, entienden que *“en el resultado obtenido hay que tener en cuenta el cambio de edad de la interesada, de 12 a 18 años, en el momento de la valoración. A pesar de ser una persona con retraso mental, cabe esperar en estos años un mayor desarrollo de sus habilidades y una mejoría de su capacidad de desenvolvimiento personal que, aunque aparentemente pequeña, puede ser significativa. En este sentido, todas las medidas terapéuticas y los apoyos educativos dispuestos en su atención van encaminados a alcanzar el máximo desarrollo posible de su capacidad en el funcionamiento. Por ello y en espera de una posible evolución, tiene prevista una revisión de oficio de la valoración en el año 2017”*.

2. En la solicitud de información al Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Gipuzkoa ya se indicaba que esta institución está al tanto de que la aplicación del nuevo baremo de valoración de la dependencia, aprobado mediante el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, y que entró en vigor el 18 de febrero de 2012, 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.

Se mencionaba también la preocupación del Ararteko ante el notable incremento de quejas relativas a la disconformidad con el resultado de las valoraciones de dependencia y las numerosas revisiones a la baja, a lo que hay que añadir la percepción manifestada por las y los profesionales sanitarios o del trabajo social, con los que esta institución tiene oportunidad de contrastar la información, sobre gradaciones difícilmente comprensibles a la vista de las necesidades de apoyo y supervisión de las personas valoradas.

A este respecto, el Ararteko viene manifestando en diversas formas y ocasiones (informes, foros y resoluciones) que resulta imprescindible aplicar dicho baremo mediante un análisis contextualizado que tenga en cuenta, en mayor medida, la necesidad de otro tipo de apoyos a la autonomía personal



como los relacionados con la capacidad mental, el grado de iniciativa en la realización de las tareas y las dificultades cognitivas, de tipo conductual, de autodeterminación personal o de comprensión del entorno social. A la vista de las descripciones del funcionamiento de (...) en las actividades referidas, recogidas en el propio dictamen y que presentan un escenario de necesidades de apoyo y supervisión continuas de la persona valorada, así como de las certificaciones médicas y de carácter social y educativo que presenta la reclamante, relativas a la discapacidad y el impacto que dicha discapacidad tiene en las actividades básicas de la vida diaria de su hija, no parece que todos estos elementos hubieran sido debidamente tenidos en cuenta con la suficiente profundidad a la hora de realizar la valoración de la discapacidad llevada a cabo en el presente caso.

En su respuesta el Departamento Foral hace alusión, tanto a los aspectos positivos, como a las debilidades del nuevo baremo y señala el escaso margen de flexibilidad que ofrece la normativa de referencia, los criterios y sistemas de puntuación que deben aplicarse a la hora de valorar el grado de discapacidad. Así, señala:

“Tampoco debe olvidarse, como apunta en su escrito, la modificación sustancial que ha experimentado el baremo a partir del 24 de febrero de 2012, con cambios, la mayor parte, entendemos que clarificadores y en la dirección adecuada de medir de forma más ajustada las situaciones de dependencia respecto a la anterior redacción del baremo. El aseguramiento de una información contrastada y suficiente de la salud de la personas valorada, una cierta modificación de las tareas en las que se descomponen cada una de las actividades básicas de la vida diaria (cuyo desempeño es objeto de análisis del baremo) analizadas, la clara distinción de la no realización de cada una de estas tareas por motivos de dependencia frente a otros motivos de índoles social, cultural, sobreprotección u otros de índole similar (que no serían consideradas como dependencia), la necesidad de que en al menos en el 50% de las ocasiones en las que cada tarea se realiza haya necesidad de apoyo (para poder considerarse dependencia), la delimitación de las condiciones previas de acceso a la propia valoración y el establecimiento de criterios claros para determinar la validez definitiva o provisional de la valoración realizada fueron, entre otros, los cambios más reseñables en esta segunda versión del baremo.

A pesar de estas mejoras introducidas, necesarias desde el punto de vista de este Departamento, entendemos también que se quedaron en el tintero aspectos importantes que dificultan la valoración y que pueden, en determinados aspectos, falsear los resultados obtenidos en la aplicación del baremo si creemos que éste debe ser el instrumento principal que sirva de base a una eficaz y eficiente asignación de los servicios y prestaciones del Catálogo a las personas dependientes.

Las consecuencias de este cambio de baremo han sido claras respecto al resultado de las valoraciones, pudiendo hablar de un cierto endurecimiento (con resultados ligeramente a la baja) que desde luego ha sido advertido tanto por las propias personas usuarias y familias afectadas como por determinados colectivos de profesionales de este sector que en bastantes ocasiones han manifestado su disconformidad con los resultados obtenidos y ha dado lugar a un ligero incremento de los recursos contra el resultado de las valoraciones. Este descenso de las puntuaciones globales obtenidas ha sido más importante (dicho en términos globales) en aquellas personas usuarias con problemas de discapacidad intelectual o enfermedad mental. A subrayar también que, a nivel de caso, este descenso de puntuaciones debe ser aplicado aún en el caso de que esta persona tuviera una valoración anterior (con mayor puntuación) con la primera versión del baremo, tal y como se desprende de la Disposición transitoria primera del citado Real Decreto 174/2011”.

“(…) En definitiva, si bien es cierto que el actual baremo (y el Manual de Instrucciones aprobado en el seno de la Comisión Técnica de coordinación y seguimiento de la aplicación del baremo de Valoración de la Dependencia (IMSERSO) tiene claras opciones de mejora (y este departamento las ha puesto de manifiesto en cuantas reuniones estatales ha participado) también lo es que el margen de actuación para aplicar éstas por propia iniciativa en la realización de las valoraciones (a través de “análisis contextualizados”) es escasa sobre todo teniendo en cuenta que existen una normativa de referencia que debe aplicarse y unos criterios y sistema de puntuación muy concreto que no permite realizar excesivas variantes”.

Acercando esta exposición general al caso concreto en estudio, detalla el servicio foral los elementos que han incidido en mayor medida en la modificación de la puntuación final y que sirven, a su vez, para apoyar las argumentaciones en torno a lo alegado por la familia reclamante en el recurso de alzada. Así, señalan:

“El baremo actualmente aplicado incorpora nuevas tareas en las actividades a evaluar además de incorporar el factor frecuencia en la necesidad de apoyo en la tarea. Se considera dependencia permanente (N1), a efectos de la Ley, la necesidad de apoyo imprescindible siempre o casi siempre que la tarea tenga lugar. La necesidad de apoyo circunstancial y de frecuencia baja, “algunas veces” o “bastantes veces”, para llevar a cabo la tarea, no se considera dependencia permanente a efectos de esta Ley y se valora como N2. En estos casos se pondera más la capacidad de la persona para llevar a cabo las tareas en situaciones habituales que la necesidad de apoyo en situaciones menos frecuentes. Este factor frecuencia permite matizar y discriminar situaciones de mayor severidad de dependencia permanente de otras situaciones menos severas y permanentes.

En la valoración efectuada a (...) en la actividad "MANTENIMIENTO DE LA SALUD" se considera que es dependiente, es decir tiene desempeño negativo N1, con diferentes grados de apoyo y frecuencia, en todas las tareas en las que se desglosa la actividad.

En la valoración de la actividad "DESPLAZARSE FUERA DEL HOGAR" se considera desempeño negativo N1, es decir dependencia, en los desplazamientos tanto cercanos como lejanos en entornos desconocidos. Sin embargo, en los desplazamientos cercanos y lejanos en entornos conocidos se considera que precisa apoyo con una frecuencia baja, "algunas veces", por lo que en estas tareas se pondera más su desempeño positivo, independencia, por ser el más frecuente. De ahí el resultado N2. Finalmente, tanto para la tarea "acceder al exterior" (salir de casa) como para la tarea "realizar desplazamientos fuera del edificio" se le considera independiente, desempeño positivo P1.

Además, por tener 18 años de edad, se incluye en esta valoración la actividad "TAREAS DOMÉSTICAS" en la que se le considera dependiente, desempeño negativo N1, en todas las tareas de esta actividad, a pesar de tener capacidad para participar parcialmente en ellas.

Por último en la actividad "TOMA DE DECISIONES" se le considera dependiente, desempeño negativo N1, en todas las tareas que incluye esta actividad con diferentes grados de apoyo en función de la capacidad que tiene y que le permite cierto grado de participación en la toma de sus decisiones en los diferentes ámbitos evaluados.

En definitiva, la valoración de dependencia realizada a (...) el pasado 8 de julio se ajusta a los criterios recogidos en el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero y en el Manual de Instrucciones al que hemos hecho referencia en este escrito".

A la vista de lo expuesto, esta institución considera que el Departamento ha revisado la valoración realizada a (...) y argumentado las puntuaciones parciales concedidas (que contribuyen, lógicamente, a la puntuación final) con las que la promotora de la queja manifestaba su desacuerdo. La aplicación de la normativa vigente no parece permitir una conclusión diferente a la alcanzada, siempre teniendo en cuenta que la naturaleza técnica del informe en que se sustenta la valoración de dependencia impide el pronunciamiento de esta institución sobre su contenido.

En todo caso, dado que el propio Departamento también entiende, como esta institución, que el actual baremo tiene claras opciones de mejora y que parece estar midiendo peor las situaciones de determinados colectivos (personas con problemas de discapacidad intelectual o enfermedad mental, en términos generales), y dado que tiene presencia en los órganos que analizan, valoran y deciden sobre los elementos relativos a la aplicación del



Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, parecería recomendable que continuara poniéndolo de manifiesto en cuantas reuniones estatales, autonómicas y de todo tipo tuviera oportunidad de participar.

3. El último punto de estas consideraciones hace referencia a la falta de respuesta en la resolución desestimatoria del recurso de alzada interpuesto a las alegaciones planteadas por la promotora de la queja.

En la descripción del procedimiento seguido para la resolución de las reclamaciones el departamento dice que "hay una exigencia mayor por parte del departamento para que se concrete y se razonen los motivos de su disconformidad" y que "en los casos en los que no exista concreción suficiente de los motivos de la presentación de las reclamaciones, el departamento les envía una copia del Formulario de Recogida de Información en el que se concretan los ítems (Actividades Básicas de la Vida Diaria) que explican el resultado de la valoración". Esta parece ser la valoración hecha en el recurso presentado por la promotora de la queja a la vista de la documentación a la que ésta ha tenido acceso. A juicio de esta institución, sin embargo, la descripción de las conductas y funcionamiento de las personas dependientes realizadas por sus personas cuidadoras y/o cercanas pueden tener suficiente entidad alegatoria en tanto en cuanto están indicando que la puntuación concedida a esa conducta no les parece la correcta.

Por ello, conforme al deber legal de motivar suficientemente los actos administrativos, recogido en el ordenamiento jurídico vigente, esta institución cree necesario que el Departamento de Política Social motive la desestimación del recurso de alzada presentado por la promotora de la queja, dando respuesta, si es preciso una a una, a las alegaciones presentadas. Dado que es lo que ha realizado en la respuesta a esta institución y que, según consta en el documento remitido "en cualquier caso entendemos que existe un buen nivel de información y desde luego cualquier explicación verbal o por escrito requerida en relación a las reclamaciones o a las propias valoraciones es contestada con detalle", será posible dar traslado de esta información a la promotora de la queja.

Por todo ello, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11 b) de la Ley 3/1985 de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko eleva la siguiente





RECOMENDACIÓN

Que motive adecuadamente la respuesta desestimatoria al recurso de alzada presentado con motivo de la disconformidad con el resultado de la valoración de la dependencia realizada a la hija de la promotora de la queja.

Además, el Ararteko anima a la Diputación Foral, igualmente, a seguir trasladando los elementos susceptibles de mejora detectados a la hora de aplicar el actual baremo para la valoración de la dependencia en los espacios consultivos y decisorios en los que participe.

