

XIV DICTAMEN DEL OBSERVATORIO



2015
enero

REDACTORES DEL DOCUMENTO:

Luis A. Barriga Martín

M^a Jesús Brezmes Nieto

Gustavo A. García Herrero

José Manuel Ramírez Navarro



ASOCIACIÓN ESTATAL DE
DIRECTORES Y GERENTES EN
SERVICIOS SOCIALES



XIV DICTAMEN DEL OBSERVATORIO

DE LA LEY 39/2006 DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

NOTA PRELIMINAR SOBRE LOS DATOS SISAAD

Al finalizar la redacción de este Dictamen (más tardío de lo acostumbrado) aun no han sido publicados los datos SISAAD relativos a la gestión del mes de diciembre de 2014, por lo que para su realización se ha considerado la información disponible hasta 30 de noviembre.

Los datos finales de gestión del ejercicio 2014 variarán respecto a lo que aquí se indica. No obstante, lo importante son las tendencias y no creemos que en solo un mes existan grandes variaciones. Lo contrario –como ya ha apuntado el propio Observatorio en nota de prensa de 2 de febrero de 2014- sería evidencia de una práctica de “cocina” de los datos que no creemos que tenga sentido estas alturas vistas las tendencias de todo un año

Cuando se presente el Dictamen con el contenido detallado referido a las Comunidades Autónomas, considerando lo sensible que es el momento político (preelectoral para la mayoría de ellas), se atenderá a los datos que estén disponibles siempre que presenten un mínimo de verosimilitud. Nada más lejos de nuestra intención que valorar la gestión que han realizado los gobiernos autonómicos sin contar con toda la información relevante para afinar lo más posible el juicio.

Para este informe –el habitual de carácter general para todo el Estado- creemos que ya contamos con información suficiente.

La vida, en cambio, no es- fuera de los laboratorios- una idea, sino un objeto de conciencia inmediata, una turbia evidencia. Lo que explica el optimismo del irlandés del cuento, quien, lanzado al espacio desde la altura de un quinto piso, se iba diciendo, en su fácil y acelerado descenso hacia las losas de la calle, por el camino más breve: “Hasta ahora voy bien”.

Antonio Machado (Juan de Mairena)

ASPECTOS DESTACABLES

SOBRE LA EVOLUCIÓN GENERAL

1. En España hay más de 1.200.000 personas en situación de dependencia reconocida. **Un 2,6% de la población española no puede desarrollar las actividades básicas de la vida diaria sin apoyos** de mayor o menor intensidad.
2. En este momento (tras ocho años de implantación) **un 40% de estas personas no tiene ninguna prestación o servicio** del sistema de atención a la dependencia.
3. **El Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia está colapsado.** Los datos oficiales de cobertura del sistema gestión son negativos. Menos expedientes activos, menos dependientes con derecho, menos personas atendidas...
4. En este colapso intervienen diversos factores pero el más directo ha sido el **impacto de las medidas de recorte contenidas en el Real Decreto-ley 20/2013** de 13 de julio.
5. Se mantienen las **graves desigualdades entre territorios.**

SOBRE LAS SOLICITUDES, VALORACIONES Y GRADOS

6. En junio de 2011 había 438.682 expedientes activos de **personas con Grado III** (gran dependencia) mientras que en noviembre de de 2014 el número ha descendido hasta las 355.747 personas (**82.935 menos**).
7. Las personas con **Grado II** de dependencia (dependencia severa) también descienden en número. (casi **30.000 menos** desde junio de 2012), mientras que sí han aumentado las personas con Grado I en dicho intervalo temporal (22.000).
8. El procedimiento (solicitud, valoración, resolución PIA y acceso real a servicios o prestaciones) sigue siendo **lento, farragoso, ineficaz y una auténtica tortura** para las familias. Las denuncias por la violación del derecho subjetivo de las personas dependientes o cualquier otra reclamación por la pasividad o arbitrariedad de las Administraciones se sigue dirimiendo en el orden jurisdiccional de lo contencioso administrativo. **El Gobierno ha incumplido Disposición Final séptima de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social**, lo que podría reforzar el desamparo de las personas dependientes y sus familias abocadas a reclamar sus derechos en procedimientos lentos, costosos y nada garantistas.

SOBRE LA DESATENCIÓN Y LAS ATENCIONES.

9. **Ha descendido paulatinamente la lista de espera**, pero lamentablemente esto no se debe a un incremento en las personas atendidas sino al colapso del sistema que frena la entrada de nuevos usuarios. Desde 2012, **una de cada cinco personas dependientes con derecho a atención que entró en la lista de espera no llegó a ser atendida al causar baja por fallecimiento.**

10. En el último año se entregaron 30.000 prestaciones económicas por cuidados familiares menos. Esto se ha visto compensado con un **mantenimiento e incluso ligero incremento de la entrega de servicios**.
11. Siendo ello positivo, **imposibilita la entrega de servicios a personas en espera** por la absoluta falta de inversión pública.

SOBRE LOS COSTES Y LA FINANCIACIÓN

12. Aún atendiendo a menos personas, **se mantienen los costes del sistema en 2014 iguales que en el año anterior** en una congelación global. El auténtico mazazo económico se produjo entre 2012 y 2013.
13. Las atenciones del sistema tiene un coste global de **6.400 millones de euros al año**. (6.665 €/año por dependiente atendido. 104 €/año por habitante).
14. **De cada 100 euros** gastados en atenciones, **63 euros los aportaron las CCAA; los usuarios aportaron 19 euros y la Administración Central aportó 18 euros**.
15. **La aportación de los usuarios ya supera a la de la Administración Central** (que debería garantizar la suficiencia financiera del sistema y con ella garantizar así los derechos)
16. A pesar de la desinversión, **el sistema muestra una altísima rentabilidad potencial**. El ligero incremento de los servicios prestados ha posibilitado mantener el empleo ligado al sector y mejorar los **retornos directos obtenidos que ya se sitúan en el 37%** (4,6 puntos más que en 2010).
17. **Una mínima inyección inversora propiciaría importantísimos beneficios**. Por cada **1.000 millones de euros/año** invertidos en servicios se recuperarían 440 millones de manera directa y no menos de 100 millones de manera inducida; se crearían 30.000 puestos de trabajo netos y se ampliaría la atención a más de 120.000 personas en espera.

INVERTIR EN UN MEJOR SISTEMA, QUE PERMITA APOYAR EN SU VIDA COTIDIANA A LAS PERSONAS DEPENDIENTES, QUE POSIBILITE CONCILIAR A LAS FAMILIAS, QUE GENERE EMPLEO E IMPORTANTES RETORNOS A LAS ARCAS PÚBLICAS, Y QUE SE BASE EN INEQUÍVOCOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA Y DE SOLIDARIDAD RECÍPROCA, ES – CREEMOS FIRMEMENTE- UNA DE LAS MEDIDAS MÁS INTELIGENTES Y DEMANDADAS QUE PUEDE TOMAR UN GOBIERNO ACTUALMENTE EN ESPAÑA.

EL SAAD EN CIFRAS¹

En estos momentos, tras ocho años de desarrollo de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (en adelante LAPAD), hay en España 1.216.341 personas valoradas como dependientes con expediente “activo”. Esto quiere decir que **el 2,6% de la población española necesita apoyo para realizar actividades básicas de la vida diaria.**

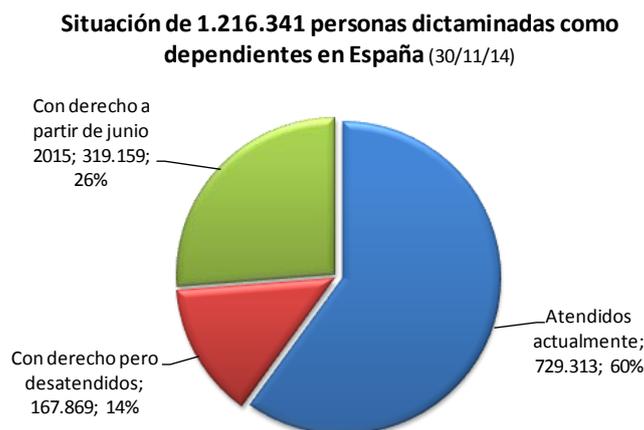


Gráfico 1. Elaboración propia. FUENTE: IMSERSO. Datos SISAAD

A estas personas podríamos añadir otros 70.000 potenciales dependientes, considerando las 94.810 personas que han solicitado una valoración de dependencia y que estaban pendientes de la misma a fecha 30/11/14.

La LAPAD establece diferentes grados de dependencia. La distribución actual de las personas valoradas dependientes por grados es la siguiente:

1.216.341 personas dependientes

que precisan de la atención de otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria (ABVD) o, de otros apoyos para su autonomía personal...

GRADO I	GRADO II	GRADO III
... al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal	... dos o tres veces al día , pero no requiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene necesidades de apoyo extenso para su autonomía personal	... varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal
425.751 personas (35,0%)	434.843 personas (35,8%)	355.747 personas (29,2%)

¹ Datos SISAAD a 30 de noviembre de 2014

En términos de evolución, ya en marzo de 2010 se alcanzó el millón de personas valoradas como dependientes dictaminadas. A finales de 2011 se alcanzó la cifra de 1.280.000 si bien, desde entonces, la cifra no ha parado de disminuir. A esto han contribuido varios factores como las depuraciones de datos; la mayor dificultad para obtener un reconocimiento de dependencia (cambios en el baremo) o la lógica disminución de solicitudes, de forma que las bajas no se reponen con nuevas altas. La mayor reducción del número de personas dependientes, como veremos más adelante, se ha dado en las personas con grado III de dependencia.

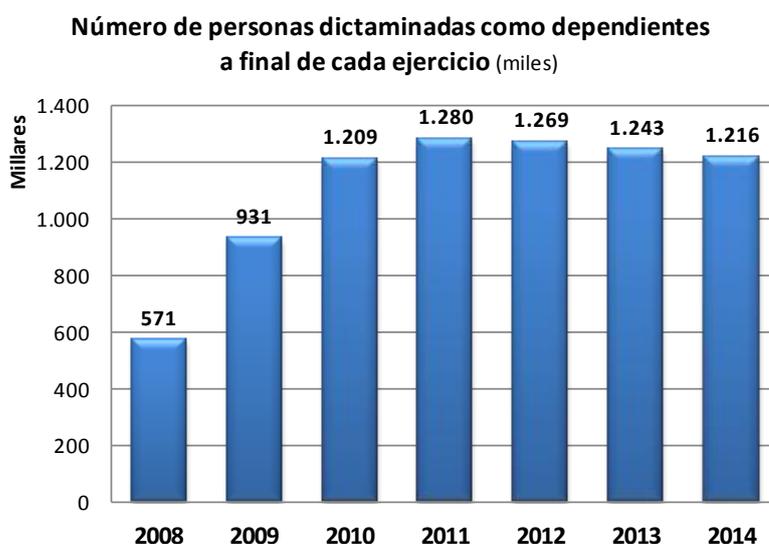


Gráfico 2. Elaboración propia. FUENTE: IMSERSO. Datos SISAAD

Veamos cómo han evolucionado los parámetros básicos en el último año:

EVOLUCIÓN INTERANUAL LAPAD	
Solicitudes a 01/12/2013	1.643.898
Solicitudes a 30/11/2014	1.618.492
dif 2013-2014	-25.406
%	-1,5%
Personas valoradas a 01/12/2013	1.530.045
Personas valoradas a 30/11/2014	1.523.682
dif 2013-2014	-6.363
%	-0,4%
Personas con derecho a prestación a 01/12/2013	947.483
Personas con derecho a prestación a 30/11/2014	897.182
dif 2013-2014	-50.301
%	-5,3%
Personas atendidas a 01/12/2013	754.244
Personas atendidas a 30/11/2014	729.313
dif 2013-2014	-24.931
%	-3,3%

Los datos de la tabla anterior reflejan con nitidez cómo en las listas del SAAD figuran 25.406 solicitantes y 6.363 personas valoradas menos que hace un año. Pero más preocupante aún es la **reducción del número de personas con derecho a atención en más de cincuenta mil y que se atiende a casi veinticinco mil personas menos en solo un año.**

Decimos que es preocupante porque mientras se dan estos datos negativos, sigue existiendo un contingente de 168.000 personas con derecho reconocido a atención pero que aún están pendientes de PIA, es decir de recibir atención.

En el proceso, desde que una persona solicita un reconocimiento de dependencia, se dan diferentes pasos. Tras la solicitud se procede a valorar a la persona para adscribirla a un grado concreto tras lo que hay que dictaminar qué tipo de servicio o prestación recibirá en caso de que el calendario de implantación progresiva lo permita.

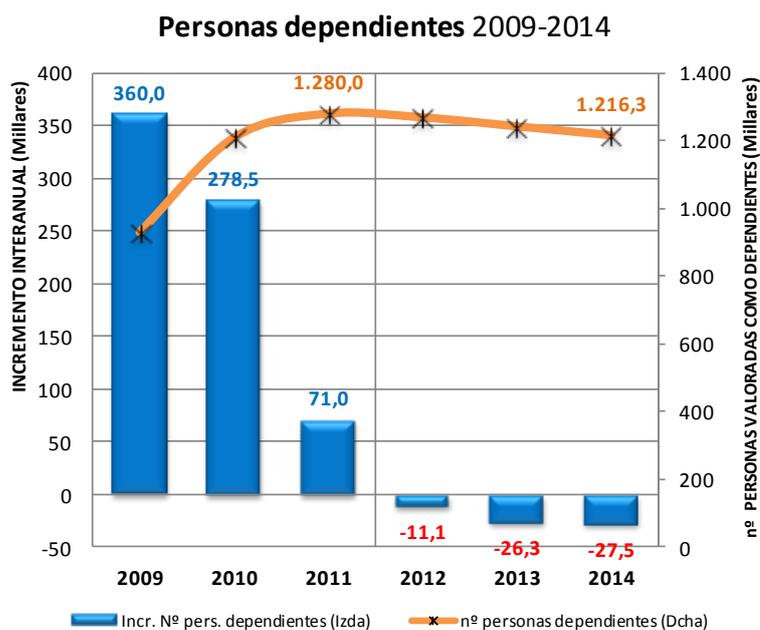


Gráfico 3. Elaboración propia. FUENTE: IMSERSO. Datos SISAAD

El saldo de **personas valoradas como dependientes** ha decrecido en los tres últimos ejercicios en una tendencia invariable a la baja. El **gráfico 3** muestra cómo la lógica disminución de nuevos dependientes reconocidos para una implantación progresiva del sistema se rompe en 2012 al entrar en cifras negativas que no pueden ser fruto de la evolución lógica que tendría un sistema en el que –una vez completada la puesta en marcha- se produjesen altas y bajas en un sentido estrictamente vegetativo.

Respecto a la evolución de las **personas con derecho a atención**, el saldo neto es asimismo negativo:

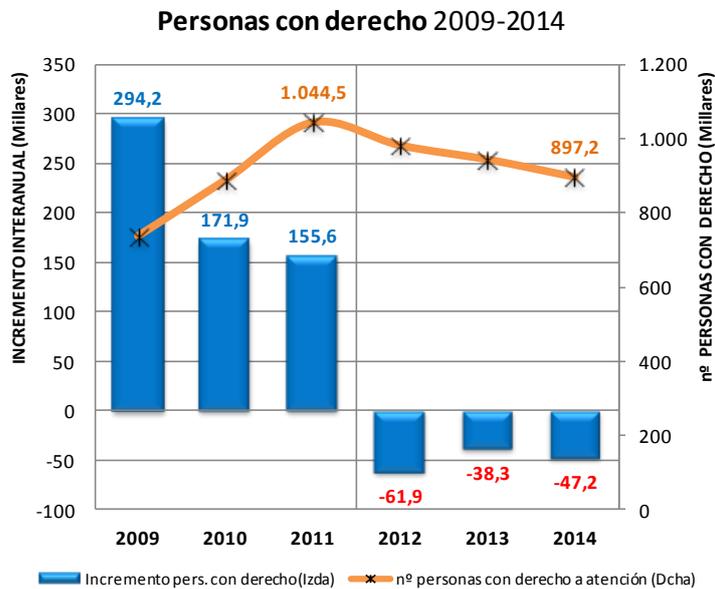


Gráfico 4. Elaboración propia. FUENTE: IMSERSO. Datos SISAAD

En 2012, la pérdida de casi 62.000 dependientes se debió en parte a la supresión del derecho para 30.000 personas dependientes con grado I y nivel 2 en enero de ese año. Suprimiendo ese efecto, se observa una progresión hacia la disminución de personas con derecho que luego explicaremos.

Finalmente, el **número de atendidos** está también comprometido actualmente a haber entrado en cifras alarmantemente negativas:

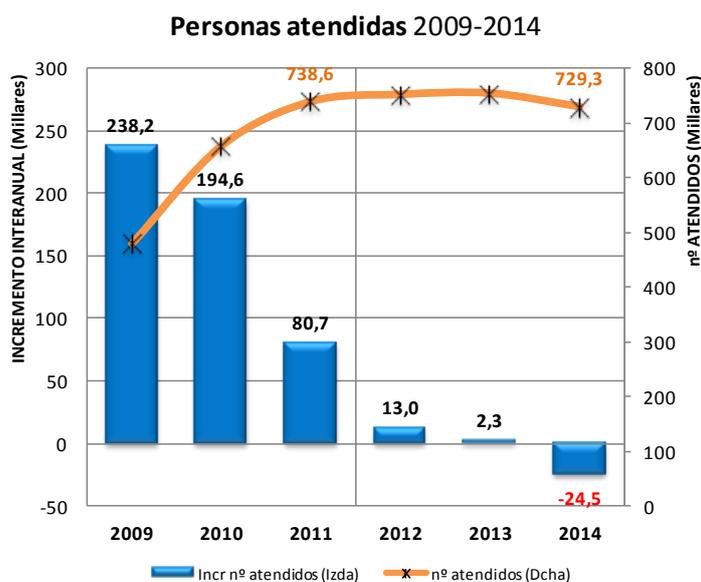


Gráfico 5. Elaboración propia. FUENTE: IMSERSO. Datos SISAAD

Es evidente que el sistema ha colapsado desde 2012 de forma que el número de personas atendidas (independientemente de las que estén en espera) es aproximadamente el mismo (ya inferior). El gráfico 6, permite observar cómo el estancamiento del sistema se produce a partir de diciembre de 2011:

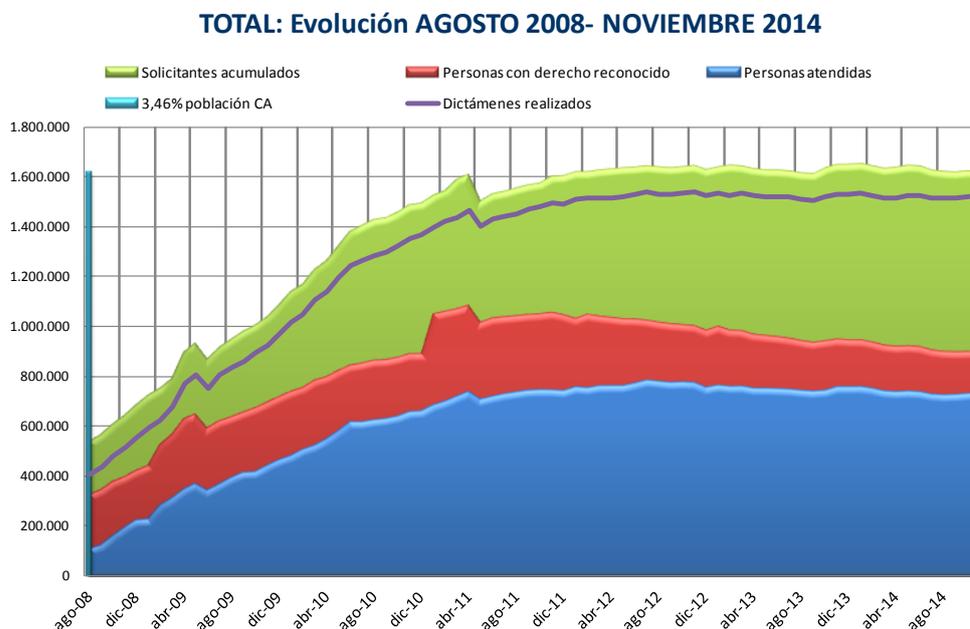


Gráfico 6. Evolución general del SAAD. Solicitantes, valorados, personas con derecho y PIAS activos entre agosto de 2008 y 30 de noviembre de 2014 (acumulado de expedientes activos). Elaboración propia. FUENTE: IMSERSO. Datos SISAAD

Es una obviedad que el derecho subjetivo de acceso a prestaciones y servicios de la LAPAD, derivado de una situación valorada de dependencia, ha sido conculcado en muchas ocasiones, bien por inoperancia y dilación de plazos, por inexistencia de los servicios adecuados o por la incapacidad financiera de la administración autonómica en un escenario de brutal restricción del gasto público.

Pero no es menos cierto que el sistema –con muchas dificultades y graves problemas de diseño- fue avanzando hasta inicios de 2012 en el que sufrió un frenazo y estancamiento que se alargó hasta 2013 para presentar síntomas de declive en 2014.

Las razones de este estancamiento hay que buscarlas, sin duda, en las sucesivas reformas que ha sufrido la LAPAD (tabla 1) y que han estrangulado desarrollo, tanto en términos de financiación como en términos de limitación de derechos.

Especialmente hay que referirse al Real Decreto-ley 20/2012 que –como parte de los compromisos asumidos por el Gobierno con la Troika en el Plan Nacional de Reformas- le dio un mazazo al sistema cuyas consecuencias son ya evidentes.

Síntesis de las reformas de las que ha sido objeto la Ley 39/2006 desde su aprobación		
Norma	Contenido	Efectos
<i>Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público</i>	Se modifica, con efectos de 1 de junio de 2010, la disposición final 1.2 y 3.	<ul style="list-style-type: none"> • El plazo para resolver las solicitudes sobre el reconocimiento de la situación de dependencia y la prestación que corresponda recibir a la persona beneficiaria, será de seis meses a contar desde la fecha de la solicitud. • El derecho de acceso a las prestaciones correspondientes se generará a partir de la resolución en la que se reconozca la concreta prestación a percibir por la persona beneficiaria. No obstante, el derecho a percibir la prestación económica de dependencia que, en su caso, fuera reconocida, se generará desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo de seis meses. • Las cuantías adeudadas en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones económicas, independientemente de la fecha de la solicitud, podrán ser aplazadas y su pago periodificado en pagos anuales de igual cuantía en un plazo máximo de 5 años.
<i>Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público</i>	Se modifica la disposición final 1.1	<ul style="list-style-type: none"> • Se modifica el calendario de aplicación de la Ley, teniendo derecho a prestaciones y servicios: <ul style="list-style-type: none"> - 2007 – Los valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 1 y 2. - 2008 y 2009 – Los valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2. - 2009 y 2010 – Los valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1. - 2011 – Los valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2. - Desde el 01/01/2013 el resto de quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2. - A partir del 01/01/2014 quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 1.
<i>Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.</i>	Se modifican diversos artículos de la Ley y se implantan medidas de ahorro en el gasto	<p>MODIFICACIONES DE LA LEY (artículo 22 del RD-Ley)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se modifica el apartado 4 del artículo 4, estableciendo la obligación de suministrar información a los perceptores. • Artículo 8: Se crea el <i>Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia</i> y se indican sus competencias. • Se modifica el apartado 1 del artículo 9, estableciendo que en la distribución del Nivel Mínimo correspondiente al Estado, se tendrán en cuenta el grado de dependencia, el número de beneficiarios y el tipo de prestación reconocida. • Se modifica el artículo 19, abriendo la posibilidad de recibir Prestación Económica de Asistencia Personal para todos los grados. • Se modifica el artículo 23, delimitando la Ayuda a Domicilio e impidiendo que se presten únicamente servicios de carácter doméstico. • Se introduce una Sección 4ª en el Capítulo II del Título I, con un nuevo artículo 25 bis, que regula la incompatibilidad entre prestaciones económicas y servicios. • Se suprime el apartado 2 del artículo 26, que establecía dos niveles por cada grado de dependencia. • Se modifican diversos apartados de los artículos 14, 17, 18, 19, 27, 28, 29, 30, 38 y disposición adicional 9ª como consecuencia de las modificaciones anteriores (supresión de <i>niveles</i> y denominación del Consejo Territorial) • Se modifican los apartados 1 y 3 de la disp. final primera, retrasando el calendario para atender a personas con Grado I hasta el 1 de julio de 2015. <p>MEDIDAS DE AHORRO (en disposiciones ads. y trs. del RD-Ley):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disp. Adic. 7ª: Supresión de la retroactividad –a partir de la entrada en vigor- de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar si no se hubieran comenzado a percibir. Se da un plazo suspensivo de dos años para percibir la prestación de aquellos que hubieran devengado retroactividad. • Disp. Adic. 8ª: Mantiene el régimen de los convenios especiales en el Sistema de la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia, pero serán estos quienes se hagan cargo de las cotizaciones. • Disp. Trans. 9ª: Plazo suspensivo de dos años para los solicitantes sin resolución a la entrada en vigor del RD-Ley cuando se trate prestaciones por cuidados familiares. • Disp. Trans. 10ª: Determinación de las cuantías a percibir para prestaciones económicas (reducción de un 15%) • Disp. Trans. 11ª: Determinación de la financiación estatal en concepto de Nivel Mínimo (reducción media de un 13%) • Disp. Trans. 12ª: Disminución de intensidades horarias de los servicios del catálogo. • Disp. Trans. 13ª: Supresión a 1 de enero de 2013 de las aportaciones para el convenio especial de cuidadores por parte del Estado.
<i>Ley Presupuestos Generales del Estado para 2012, 2013, 2014 y 2015</i>	Supresión de conciertos con CCAA	<ul style="list-style-type: none"> • SUSPENSIÓN del nivel acordado de financiación con las CCAA

Tabla 1. Fuente: BARRIGA MARTÍN L.A. La financiación pública de la dependencia en el marco del objetivo de reducción del déficit. Una aproximación al coste de oportunidad. *Revista Documentación Laboral* nº 102. (año 2014 Vol III) Pág. 197. Ediciones CINCA.

Los impactos derivados de estas modificaciones de la LAPAD, en lo que se refiere a la disminución de personas con derecho y al estancamiento y disminución de personas atendidas -por imposibilidad de las Comunidades Autónomas de atender al tiempo que recortan gasto- se observan con claridad en **gráfico 7**:

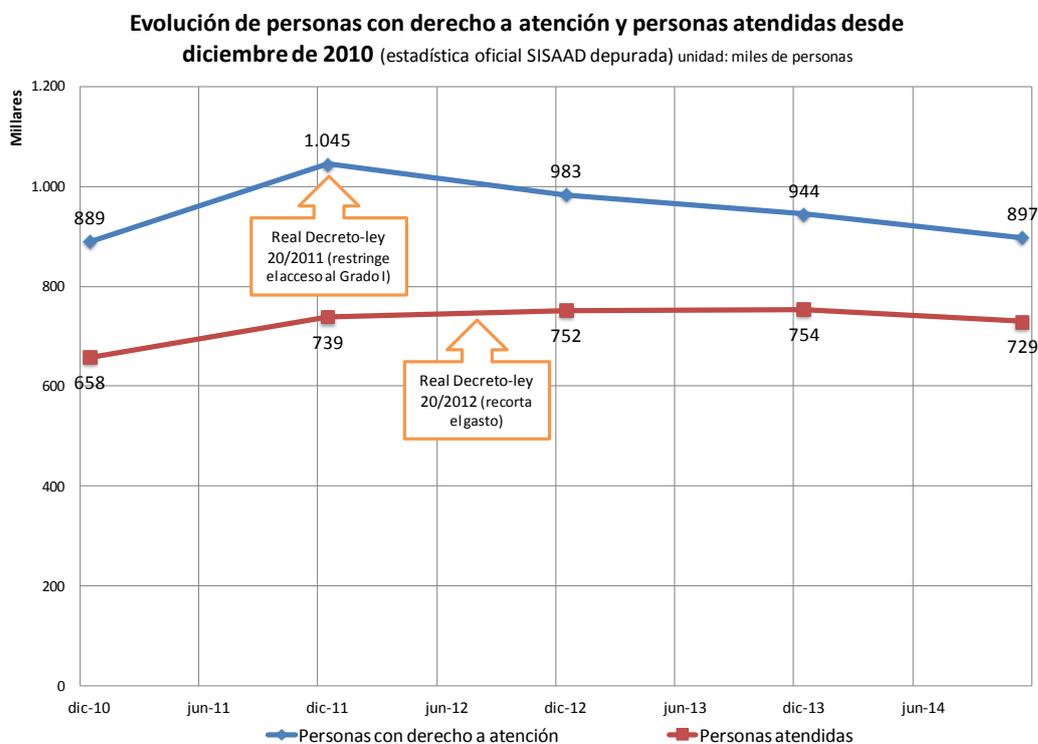


Gráfico 7. Elaboración propia. FUENTE: IMSERSO. Datos SISAAD

Este mismo gráfico resulta ilustrativo en lo referido a la evolución de las situaciones de “limbo”, es decir, a la lista de espera de personas dependientes reconocidas con derecho a atención pero que no reciben prestación o servicio alguno. La distancia entre las dos líneas representa esa desesperante lista que se ha reducido de 306.000 personas en espera en diciembre de 2011 (máxima distancia) a 168.000 con el último dato. Lo obvio es que con un funcionamiento normal del sistema, la reducción de la distancia entre ambas líneas debería ser consecuencia de un mayor número de personas atendidas. Lejos de ello, sucede lo contrario. **Es la disminución de personas con derecho a atención la que facilita la reducción de las listas de espera.**

Las CC.AA en su conjunto **atienden en estos momentos al mismo número de personas dependientes que hace cuarenta meses** (julio de 2011). Más adelante dedicaremos un apartado a saber por qué desciende el número de personas dependientes con derecho a atención y, con ello, la lista de espera.

SOLICITUDES, VALORACIONES Y GRADOS

a) Solicitudes

La variación de nuevas personas solicitantes (**gráfico 8**) va en disminución, si bien esta dinámica tiene su explicación si se considera que ocho años ha sido tiempo suficiente para que todas aquellas personas que se crean con necesidad de apoyos hayan solicitado ya un reconocimiento de dependencia.

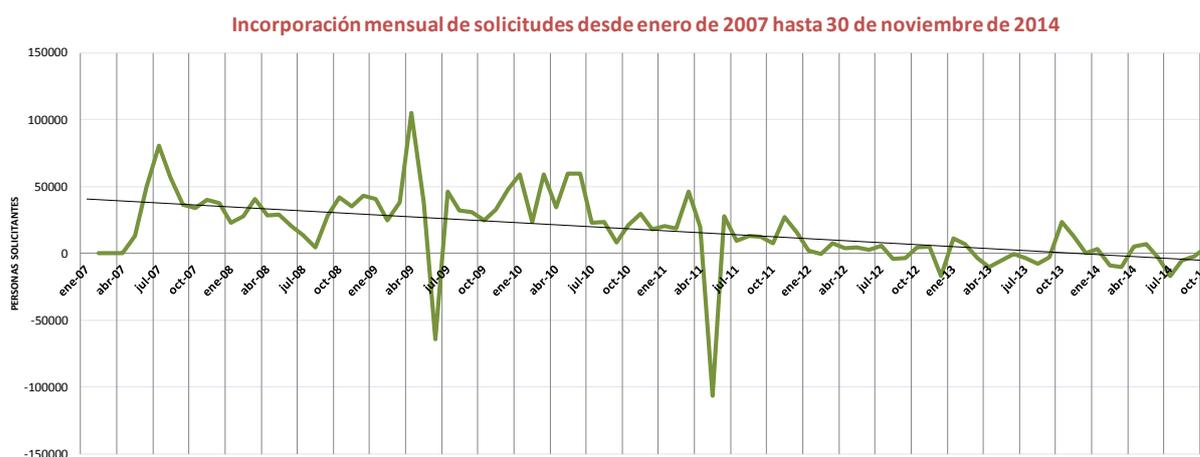


Gráfico 8. Evolución de las solicitudes. Solicitantes acumulados (depuradas las bajas) desde enero de 2007 hasta noviembre de 2014. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

Lógicamente se trata de un sistema en evolución constante de forma que llega un momento en que una vez implantado las nuevas solicitudes se producirán únicamente en la medida en que aparezca nueva población susceptible de ser considerada dependiente a un ritmo más o menos sostenido y posiblemente con un leve crecimiento neto fruto de la evolución demográfica de la población española.

El ritmo actual de entrada de nuevas solicitudes parece estar cercano a las 10.000/mes, si bien se ven compensadas con las numerosas bajas que se producen cada mes en el sistema, fundamentalmente por causa de fallecimientos. El IMSERSO no ofrece información mensual acumulada. Aporta únicamente datos mensuales de “expedientes activos”. No obstante, en la evaluación anual del ejercicio 2013 (BOE nº 197 de 14 de agosto de 2014) se aportaba el dato de tramitación de **2.626.405 solicitudes entre 1 de enero de 2007 y 31 de diciembre de 2013.**

b) Valoraciones

Como viene siendo la norma, el ritmo de las valoraciones se ha mantenido más o menos constante desde mediados de 2011, permaneciendo oficialmente pendientes de valoración cada mes una cifra cercana a las 100.000 personas. (gráfico 9)

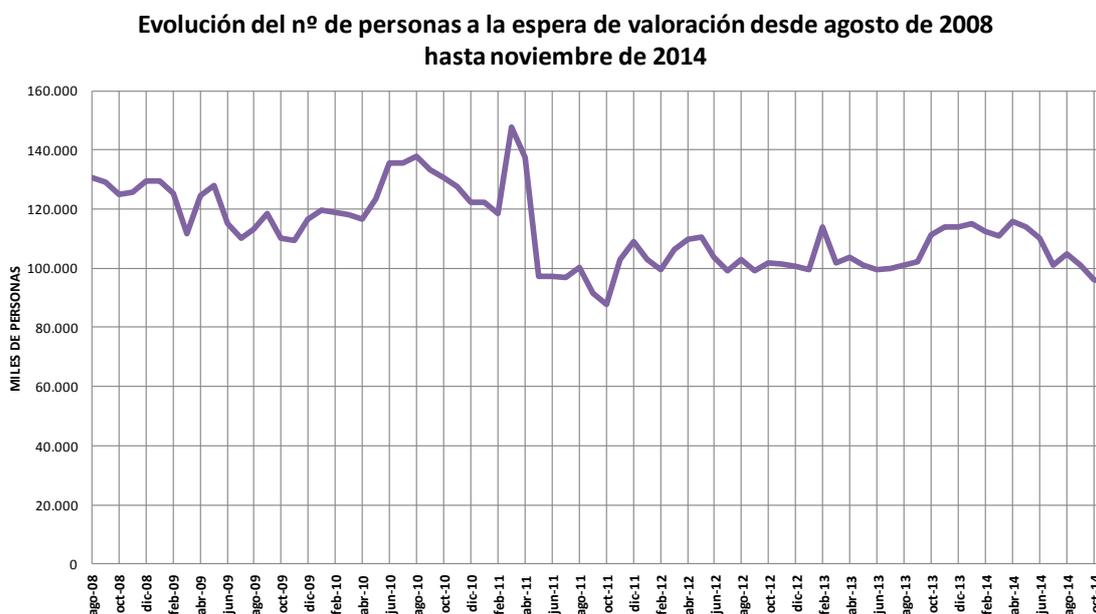


Gráfico 9. Evolución del nº de expedientes pendientes de valoración de dependencia. Desde agosto de 2008 hasta noviembre de 2014. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

Como en el apartado de solicitudes, la información acumulada no está disponible salvo el dato a final del ejercicio pasado 2013 (con **2.365.961 valoraciones de grado acumuladas desde el inicio de la LAPAD**).

Este Observatorio ha tenido acceso a testimonios de usuarios y de profesionales que indican que se pudiera dar una mala praxis respecto a esta información. Una falta de transmisión al SISAAD del dato de entrada de las solicitudes pendientes de valoración, o del resultado de las mismas si el grado resultante reporta derecho a la atención, ocultaría los graves problemas de gestión de algunas Comunidades Autónomas en lo referido a la acumulación de expedientes y consiguiente desatención de las personas.

No obstante, no es posible cuantificar y localizar este fenómeno más allá de la mera sospecha. Teóricamente las Comunidades disponen de un plazo de seis meses para valorar y resolver. Plazo que sistemáticamente se ha venido incumpliendo por parte de muchas administraciones si bien se habría mejorado en muchos casos.

c) Grados de dependencia

Considerando los expedientes activos, a finales de 2014, había un total de 1.523.682 personas valoradas de las cuales **307.341 (20,2%), fueron dictaminadas como no dependientes.**

Como ya hemos dicho al inicio de este informe, el resto: 1.216.341 personas, sí resultaron valoradas con algún grado de dependencia. Las personas con grados I

Distribución valoraciones grado y nivel de dependencia a 30 de noviembre de 2014

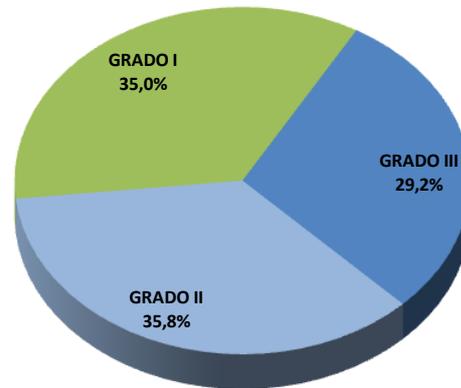


Gráfico 10. Distribución de los Grados de dependencia en expedientes activos a 30 de noviembre de 2014. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

(dependencia moderada) y II (dependencia severa), suman el 70,8% del total mientras que las personas con grado III (gran dependencia) suponen actualmente el 29,2% del total valorado. Llama la atención la evolución del número de personas dependientes valoradas con un Grado III, ya que ha disminuido de forma muy importante en los últimos cuatro años (**gráfico 11**). En junio de 2011 había 438.682 expedientes activos de personas con Grado III mientras que en noviembre de de 2014 el número ha descendido hasta las 355.747 personas (82.935 personas menos).

Evolución mensual del número de personas con grado III de dependencia (junio 2011- noviembre 2014)

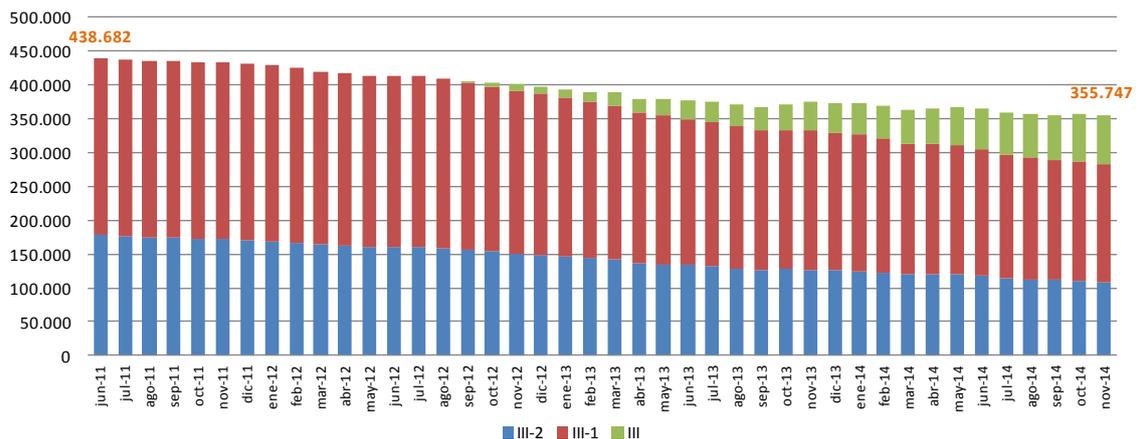


Gráfico 11. Evolución del nº de expedientes activos con reconocimiento de grado III desde junio de 2011 hasta noviembre de 2014. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

Como ya hemos apuntado en otras ocasiones la explicación la encontramos en la confluencia de tres factores:

- Por un lado los **cambios en el baremo** han endurecido las condiciones para el reconocimiento de dicho grado de dependencia a nuevos solicitantes.
- Por otro lado, entre estas personas están las que tienen una mayor fragilidad, lo que suponemos incide en un **mayor número de bajas**.
- Finalmente, se están produciendo en algunos territorios **revisiones de grado de oficio** que tienen como resultado dictámenes que reducen el mismo aun cuando la situación de la persona dependiente no ha variado. De esta cuestión se ha tenido conocimiento, entre otras cosas, por alguna sentencia contraria a tales prácticas.

Con las personas valoradas con **Grado II** ya también se produce un descenso, pero en este caso es menos acusado que con el Grado III:

Evolución mensual del número de personas con grado II de dependencia (junio 2012- noviembre 2014)

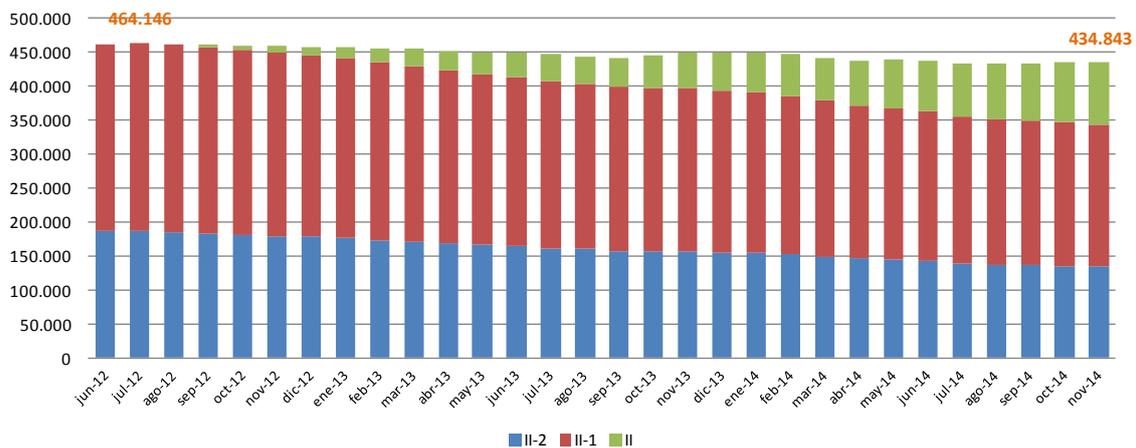


Gráfico 12. Evolución del nº de expedientes activos con reconocimiento de grado II desde junio de 2012 hasta noviembre de 2014. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

En el caso de las personas dictaminadas con **Grado I**, la evolución sí ha sido creciente:

Evolución mensual del número de personas con grado I de dependencia (junio 2012- noviembre 2014)

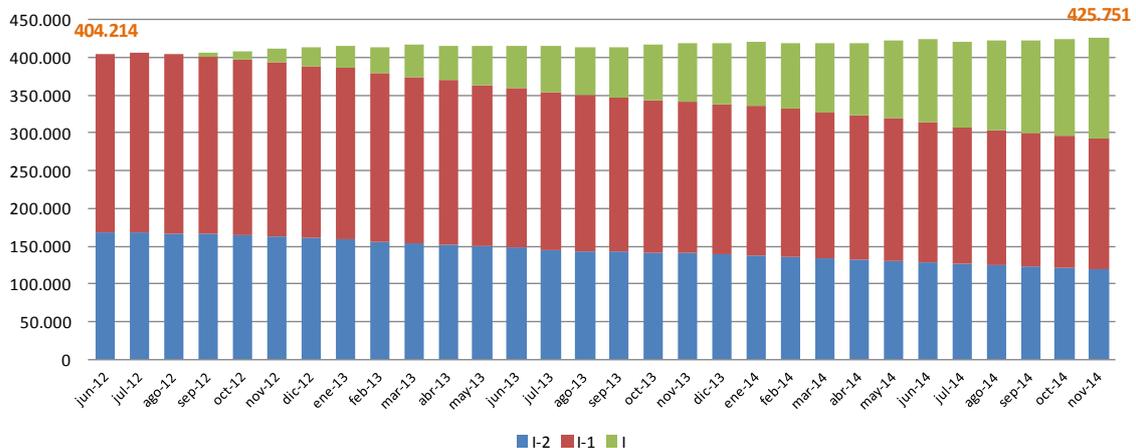


Gráfico 13. Evolución del nº de expedientes activos con reconocimiento de grado I desde junio de 2012 hasta noviembre de 2014. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

En definitiva, **la minoración del número de personas dependientes se ha producido en los Grado III y II mientras que el número de Grados I ha aumentado**, si bien no lo suficiente como para mantener el número de personas dependientes que había hace dos años.

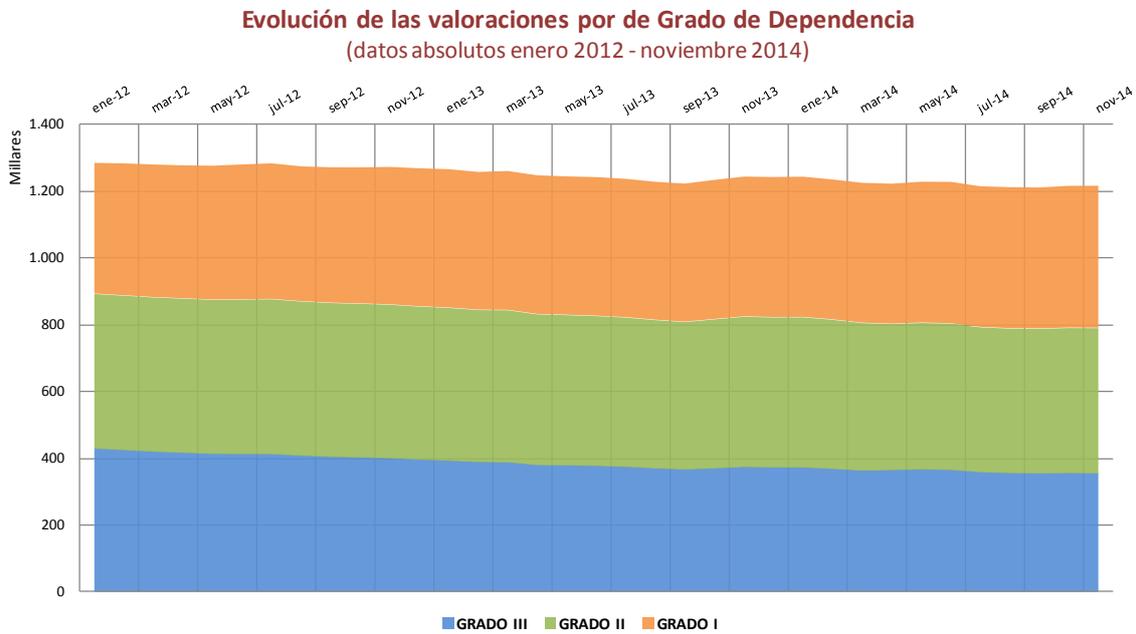


Gráfico 14. Evolución del nº de expedientes activos valorados como dependientes (todos los grados) desde enero de 2012 hasta noviembre de 2014. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

La pérdida de dependientes se empezó a producir con claridad en 2012, ofreciendo un **saldo neto negativo de 73.800 personas dependientes en tres años** (en los diferentes Grados) desde enero de ese año 2012 hasta finales de 2014.

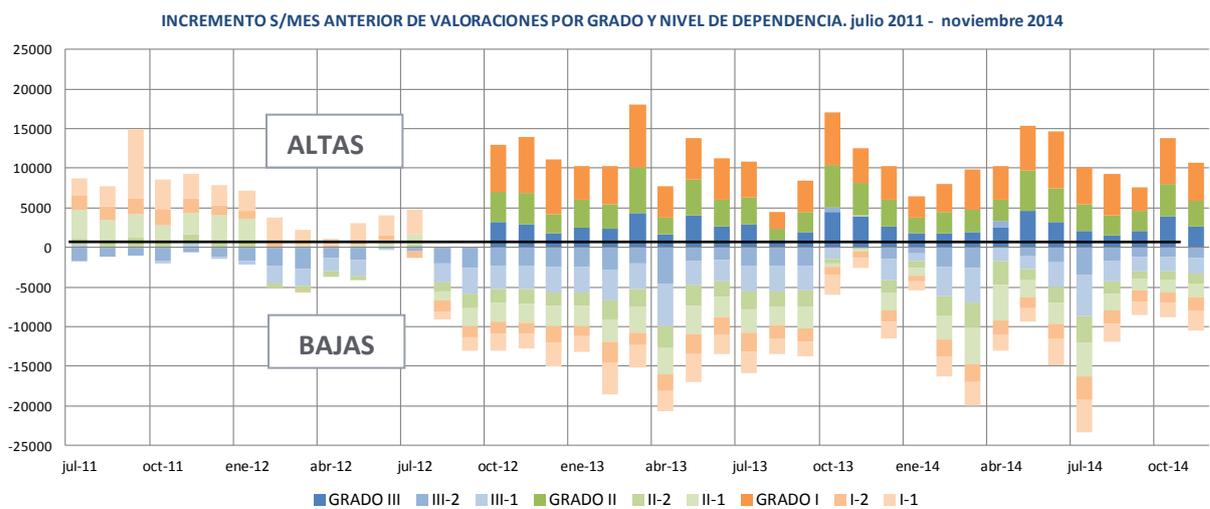


Gráfico 15. Evolución de los incrementos mensuales (saldo neto) de personas dependientes por grado desde julio de 2011 hasta noviembre de 2014. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

DESATENCIÓN Y ATENCIÓN.

a) Desatención

De las 897.182 personas dependientes con derecho a alguna prestación o servicio por la implantación del calendario progresivo de la Ley, están siendo atendidas (tienen una resolución administrativa aprobando un Proyecto Individualizado de Atención -PIA) un total de 729.313.

Esto arroja un **saldo de desatendidos que asciende aún a 167.869 personas** (18,7% del total de personas con derecho). Es cierto que este parámetro del "limbo" de la dependencia (personas con valoración de grado pero sin servicio o prestación) ha mejorado sensiblemente en los últimos años:



Gráfico 16. Evolución del nº de personas dependientes con derecho a atenciones y a la espera de resolución de PIA. Desde agosto de 2008 hasta noviembre de 2014. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

La fuerte subida de personas desatendidas que se produjo en diciembre/enero de 2011 responde a la incorporación al sistema de las personas con Grado I y nivel 2 de dependencia lo que supuso la entrada al sistema de 140.000 personas.

En aquel momento se alcanzaron los 365.000 dependientes en espera de atención que debían ser atendidos. Un año después la lista se había reducido a las 305.000 personas, pero fue en ese momento cuando se aprobó el Real Decreto-ley 20/2011 que modificó el calendario de aplicación de la LAPAD y que dejó fuera del derecho a atención a más de 30.000 dependientes con Grado I y nivel 2 que aún no tenían una resolución administrativa de PIA.

Ya hemos visto que a partir de ahí el descenso ininterrumpido de la lista de espera no se compadece con el decrecimiento paulatino del número de personas atendidas, por lo que debemos considerar que **para salir de la lista de espera hay más motivos que recibir la oportuna atención.**

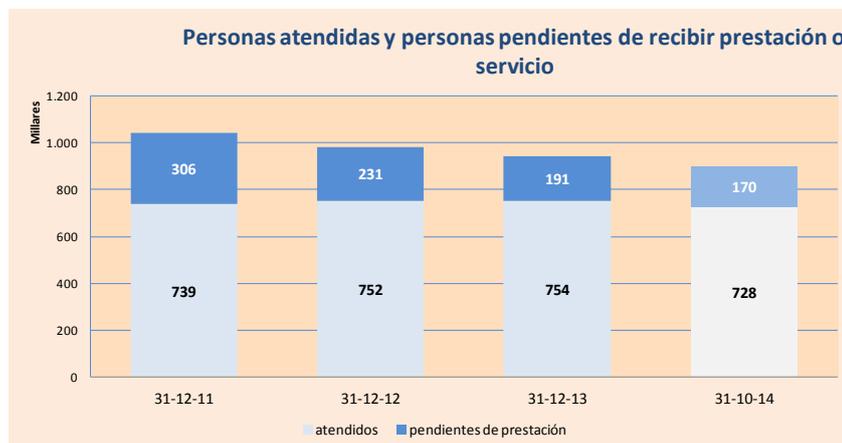
El Observatorio estatal de la Dependencia ya emitió una Nota de prensa con fecha 2 de diciembre de 2014 en la que ponía de manifiesto que son decenas de miles las personas que habrían salido de la lista de espera por haber fallecido sin recibir atención. **Reproducimos aquí parte del argumentario esgrimido:**

La evolución “lista de espera” tiene un comportamiento dinámico de altas y bajas; es decir, se producen:

- ALTAS EN LA LISTA DE ESPERA: Dependientes valorados, con derecho a atención, que pasan a engrosar la lista de espera.
- BAJAS EN LA LISTA DE ESPERA que se produce por diferentes motivos:
 - a) por incorporarse a la bolsa de atendidos;
 - b) porque se suprime el derecho a la atención (2012);
 - c) por fallecimiento sin llegar a ser atendido.

Altas y bajas en lista de espera arrojan el saldo neto final de 135.645 personas menos, pasando de 305.941 personas (31/12/11) a las 170.296 actuales (de ahí reducción neta del 44%).

Pero, siendo ese dato cierto, es un engaño pretender que la reducción de la lista de espera se haya producido por un incremento de las atenciones:



¿CÓMO HA EVOLUCIONADO EL RITMO DE ATENCIONES?

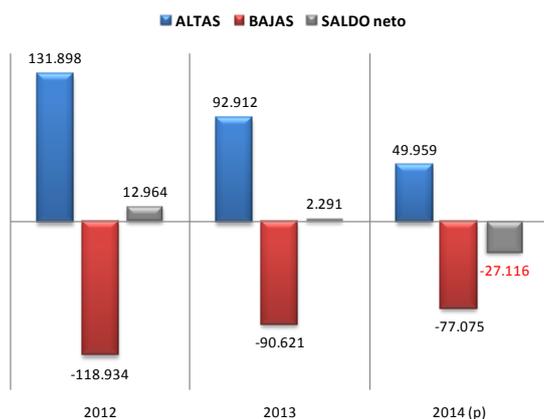
Esta es la evolución de altas y bajas durante el periodo que va desde inicios de 2012 hasta el 31 de octubre de 2014:

	2012	2013	2014 (p)	Total periodo
ALTAS	131.898	92.912	49.959	274.769
BAJAS	118.934	90.621	77.075*	286.630
SALDO neto	12.964	2.291	-27.116	-11.861

* Dato no ofrecido oficialmente pero que se calcula a partir de la evolución de dependientes atendidos a 31/10/14

Evolución anual altas y bajas en el SAAD

(dato 2014(p) hasta 31 de octubre)



Es evidente que el saldo neto para todo el periodo es negativo y que ahora se atiente a **11.861 personas menos que en diciembre de 2011 tal y como constan en los datos SISAAD:**

	a 31/12/2011	a 31/12/2012	a 31/12/2013	a 31/10/2014
TOTAL PERSONAS ATENDIDAS	738.587	751.551	753.842	727.505

¿CÓMO ES POSIBLE ENTONCES REDUCIR LA LISTA DE ESPERA?

Si se analiza en términos acumulados, a las 305.941 personas que había en espera a 31 de diciembre de 2011, debemos añadir 270.032 nuevas personas a dicha lista por ser dictaminadas como dependientes con derecho a atención entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de octubre de 2014. Esto arroja un dato acumulado de 575.973 personas que habrían pasado por dicha lista. De todas ellas, 274.769 habrían pasado a recibir atención tal y como han confirmado los responsables del Ministerio y del IMSERSO (un 47,7%), mientras que 301.204 (52,3%) no han sido atendidas, de las cuales 170.296 sabemos que están aún hoy en espera. **¿Qué ha sido de las 130.908 restantes? ¿Cómo salieron de la lista de espera?** Sabemos que en 2012, **a 29.838 dependientes simplemente se les retiró el derecho a ser atendidos** por al *Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público*.

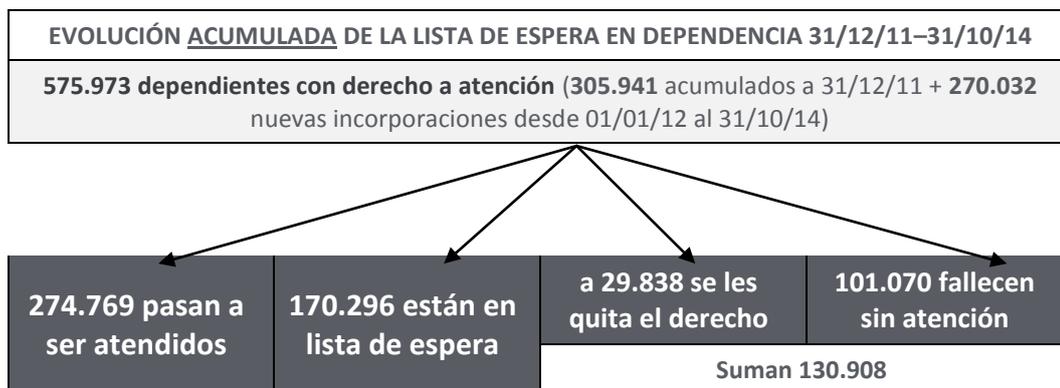
Pero aún faltaría una explicación para 101.070 personas. Obviamente han fallecido antes de poder recibir los servicios o prestaciones a los que tenían derecho:

COMPORTAMIENTO LISTA DE ESPERA		2012	2013	2014 (p)	Total periodo
Entran en lista de espera (nuevos dependientes valorados con derecho)		121.914	84.706 77.005*	63.412 57.647*	270.032
Salen de lista de espera	Por recibir atención	- 131.898	- 92.912	-49.959	274.769
	Supresión derecho	- 29.838	-	-	29.838
	Baja por fallecimientos**	- 35.000	- 32.410	-33.660	101.070
SALDO (entrada en espera – baja en lista de espera)		-74.822	-40.616	-20.207	-135.645

En gris dato estimado por no ofrecerse el dato oficial de nuevos valorados con derecho en 2012

* Dato oficial de incremento de valorados Grado III y II. Este número es inferior al real por tratarse del saldo a final de año y no considerar las bajas durante la espera de los nuevos valorados. En gris presentamos dato de saldo neto de nuevos valorados incrementado un 10%. ** No consideramos revisiones de grado y otras causas de baja como el desistimiento. En todo caso, no se ofrecen cifras oficiales al respecto y en ningún caso puede tratarse de un número significativo.

Esta es la explicación de cómo es posible reducir una lista de espera en un 44% cuando las atenciones dispensadas disminuyen:



Este cálculo ha venido a ser confirmado por los propios responsables ministeriales cuando confirman que las cifras de fallecimiento están cercanas al 20%. (nosotros estimamos un 19% sobre el total de personas que pasa a estar pendiente de resolución PIA).

Es cierto que ha bajado la lista de espera. Es cierto que la mayoría de las personas que salen de la lista de espera lo hacen por ser atendidas. Pero no es menos cierto que **aproximadamente una de cada cinco personas dependientes que entró en lista de espera por tener un grado de dependencia suficiente no fue nunca atendida porque causó antes baja por fallecimiento.** Esto dibuja un claro colapso del sistema en 2012 de manera que los nuevos atendidos ya solo lo son en la medida que causen bajas las personas atendidas.

b) Atenciones entregadas y evolución

Una vez que las personas superan la fase de valoración de grado de dependencia se procede a la resolución PIA en la que se asigna a la persona una prestación o servicio determinado. Es cierto que computamos como persona atendida a aquella que figura con PIA, no obstante sabemos que pueden producirse dilaciones temporales entre la resolución y la entrega efectiva. Por ejemplo, una persona valorada con un Grado II podría tener un PIA de residencia y tener que esperar a que hubiese una plaza disponible. No existen datos que permitan estimar estas esperas.

La evolución del nº de personas con PIA (supuestamente atendidas), como ya hemos indicado al inicio (ver **gráfico 5**), presenta también un claro retroceso. Para abundar en ello basta observar (**gráfico 17**) cómo durante 2010 el saldo neto de PIAs/mes fue de 16.200. En 2011 los incrementos mensuales fueron de 6.700 PIAs. En 2012 la cifra descendió hasta los 1.000 mensuales de incremento para bajar en 2013 a los 190.

Finalmente, 2014 –a falta del dato del mes de diciembre– presenta un balance provisional negativo de más de 2.200 PIAs menos cada mes:

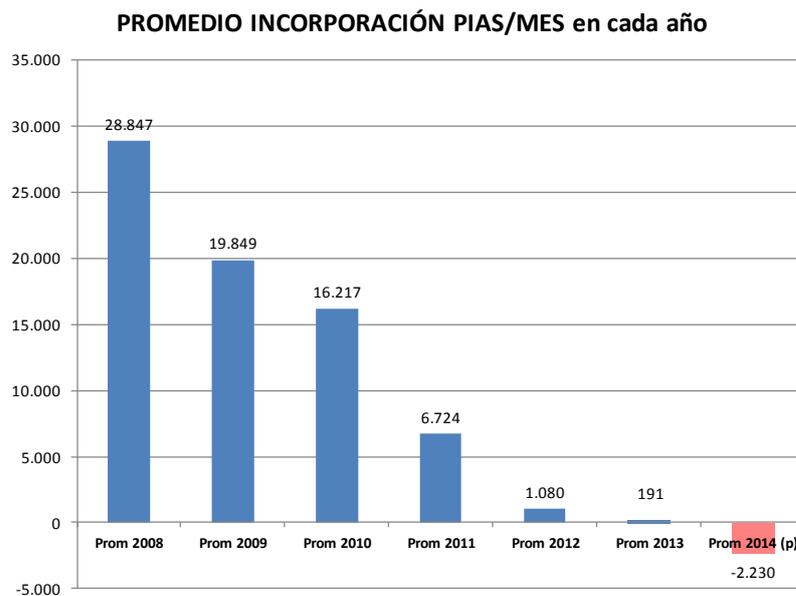


Gráfico 17. Promedio mensual de incorporación de PIAs/mes por años desde 2008. El dato de 2014 (provisional) es hasta el mes de noviembre. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

En términos de evolución del número de atenciones entregadas, la evolución ha sido la siguiente:

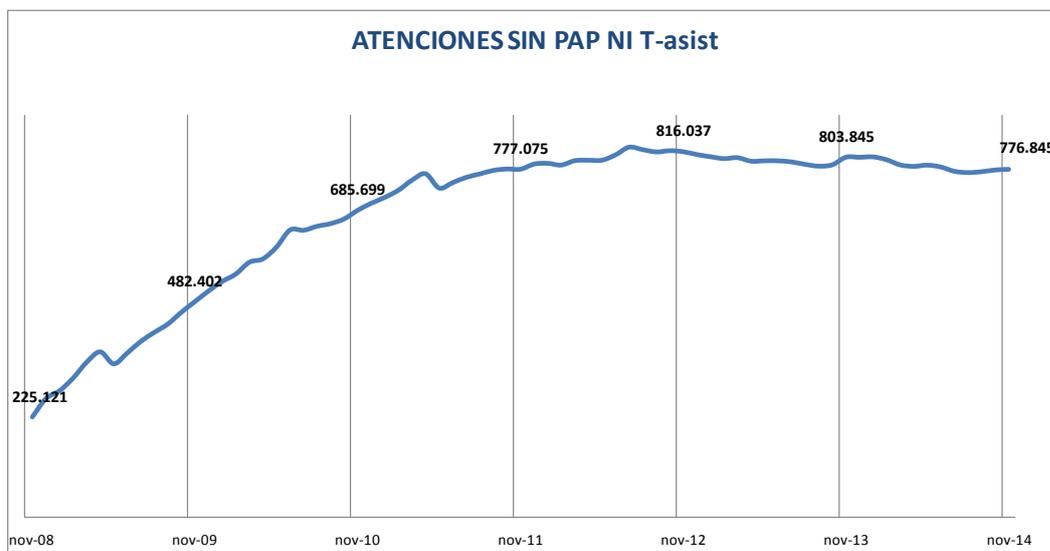


Gráfico 18. Evolución del nº de atenciones prestadas a desde junio de 2008 hasta 31 de diciembre de 2013. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

La existencia de menos personas atendidas y la supresión de compatibilidades en la entrega de servicios y/o prestaciones para una misma persona son las causas de la reducción de atenciones entregadas.

La mayoría de los servicios se mantienen numéricamente o ascienden ligeramente como luego veremos, mientras que la reducción más significativa se da en la Prestación Económica por Cuidados en el Entorno Familiar (PECEF) que desciende sin interrupción desde mediados desde julio de 2012.

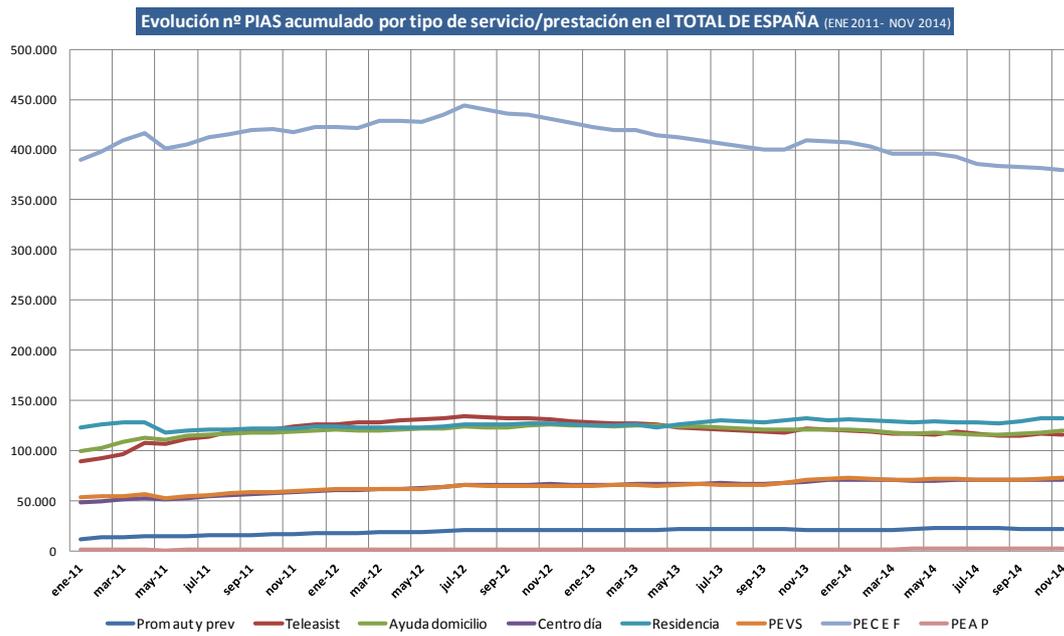


Gráfico 19. Evolución de las atenciones por tipo desde enero de 2011. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

Aún más de la mitad de las personas dependientes atendidas recibe esta prestación económica que, no obstante, pierde terreno respecto a los servicios (gráfico 20).

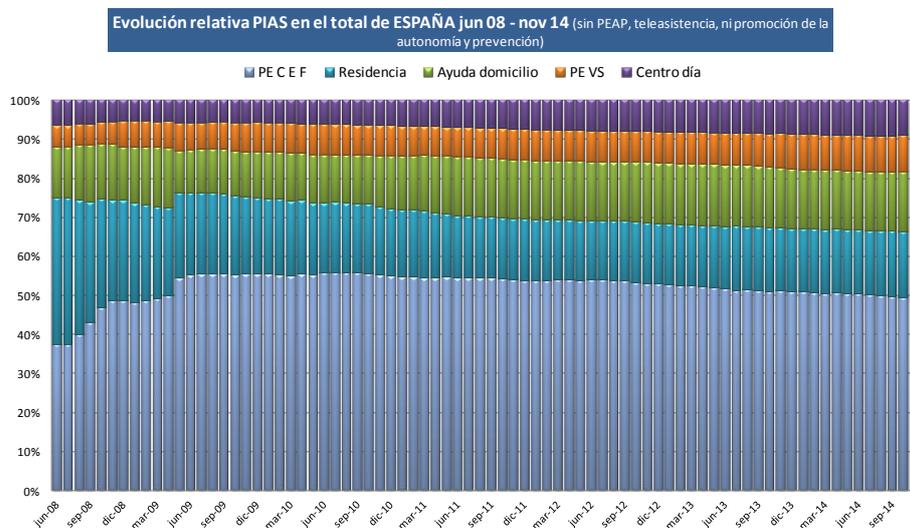


Gráfico 20. Distribución porcentual del tipo de atenciones (Sin Prevencion ni Teleasistencia) desde junio de 2008. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

Esta dinámica de disminución de perceptores de PECEF ha podido venir motivada por un cambio en las políticas autonómicas que van a resultar penalizadas financieramente debido a la modificación en los criterios de distribución de las aportaciones estatales (Nivel Mínimo).

Desde el Observatorio siempre hemos mantenido que lo coherente desde el punto de vista de la financiación que debería garantizar la Administración General del Estado era aportar cantidades en función de los servicios o prestaciones efectivamente entregados y de su coste. Hoy por hoy sigue siendo el Grado de Dependencia el factor determinante de la financiación estatal si bien paulatinamente irá ganando peso el factor servicios. En todo caso no hay que olvidar que una cosa es el criterio de reparto y otra que la cuantía a repartir se ha minorado muy sensiblemente.

Así las cosas las dificultades para las CCAA obligadas a atender a las personas dependientes con derecho reconocido parecen haber apostado por mantener las prestaciones de servicios a costa de no reponer en suficiente número las atenciones.

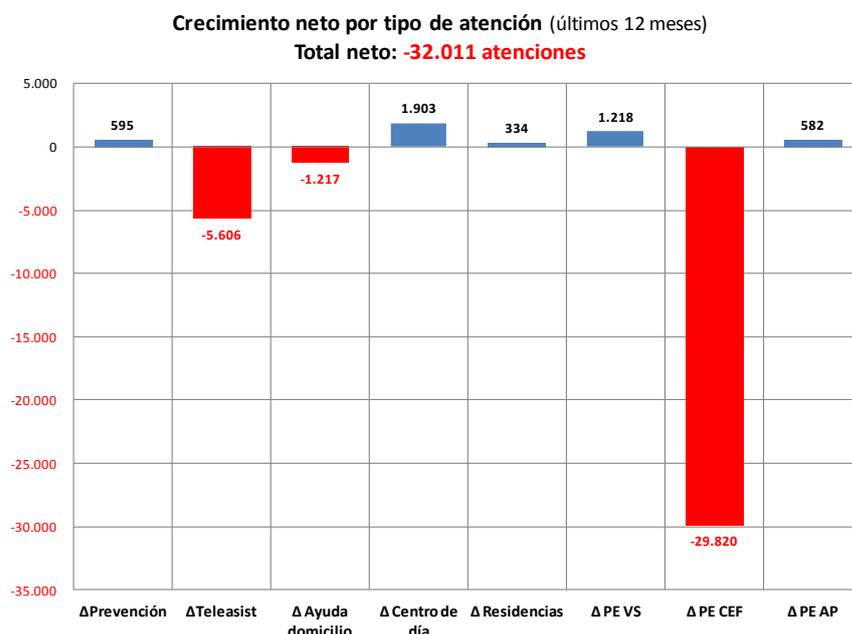


Gráfico 21. Saldo neto anual por tipo de atención prestada entre 1 de diciembre de 2012 y 31 de diciembre de 2013. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD

Buena muestra de ello es lo sucedido en los últimos doce meses (**gráfico 21**). El saldo neto interanual presenta 5.606 teleasistencias menos; 1.217 ayudas a domicilio menos y ¡casi 30.000 PECEF menos! Frente a ello, se ha incrementado la entrega de servicios en 1.903 atenciones de centro de día más; 334 residencias y 582 prestaciones de

asistente personal (de lo cual hay que felicitarse porque consideramos que este servicio debe ganar un merecido protagonismo, si bien aún solo representa el 0,2% de las atenciones entregadas).

Respecto a las Prestaciones Económicas Vinculadas a un Servicio, también se han visto incrementadas en el último año en más de 1.200 prestaciones.

El resultado es coherente con todo lo que veníamos diciendo. Prestar servicios es mucho más costoso (para los usuarios por vía del copago y para las administraciones autonómicas) que dar prestaciones económicas para cuidados familiares (ver gráfico 22).

En un escenario de restricción presupuestaria, incrementar o mantener los servicios -el empleo que de ellos se deriva- solo es posible impidiendo el acceso a nuevos beneficiarios quebrando así el ritmo de incorporaciones. **En términos interanuales se prestan 32.011 atenciones menos pero los servicios se mantienen.**

El *encaje de bolillos* autonómico en el contexto forzado de restricción presupuestaria ha sido mantener las atenciones en servicios; intentar no incrementar las PECEF para evitar resultar penalizado en la financiación estatal y abordar la atención de las personas con derecho que estaban en la lista de espera. Mucho nos tememos que ha sido este último elemento de la ecuación el que ha resultado más dañado y que provoca la reducción de atendidos que veíamos en apartados anteriores.

Relación atenciones/gasto SAAD 2014

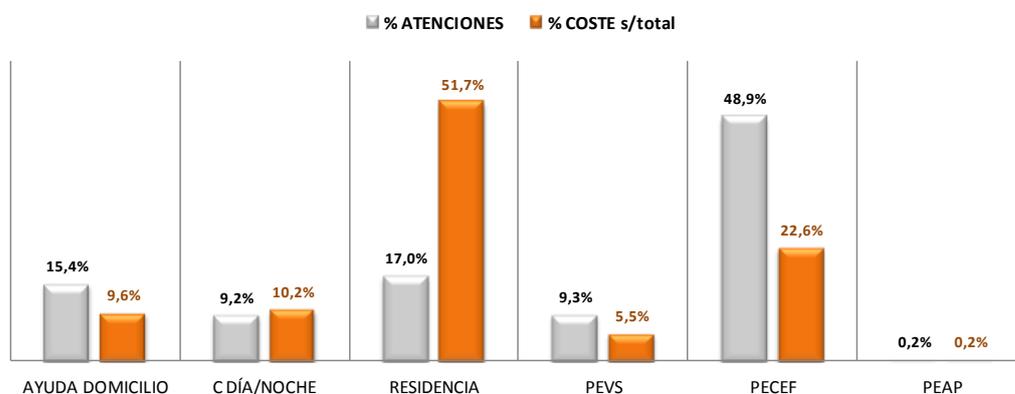


Gráfico 22. Porcentaje de atenciones en relación a % de coste para el sistema (independientemente de los financiadores).
Elaboración propia.

Respecto a la relación coste/nº de atendidos, más de la mitad del gasto (público + copago) se dedica a atender al 17% de personas con dispositivos residenciales,

mientras que atender a la mitad de las personas dependientes con PECEF supone el 22,6% del gasto (público).

En un término medio más moderado estaría la Prestación Vinculada a la adquisición de un Servicio (PEVS). Con un 5,5% del total del gasto del sistema se logra atender al 9,3% de personas dependientes. El problema de esta vía es que no es accesible para todas las familias puesto que deben complementar la PEVS con importantes aportaciones económicas propias, enfrentándose al abono de los servicios contratados a precios de mercado no siempre regulados y muy dispares por territorios.

COSTES Y FINANCIACIÓN.

Todo lo anteriormente expuesto tiene su lógico correlato en el apartado de la financiación y los costes del sistema.

La disminución en el número de atenciones prestadas, no ha servido para proporcionar “ahorros” en el sistema en los dos últimos años tras los recortes sufridos en 2012. Ello se debe a que como hemos indicado, las atenciones que se incrementan (servicios) son de mayor coste que las que disminuyen (PECEF) de manera que el resultado final es una congelación del gasto que se sitúa cerca de los 1.600 millones / trimestre:

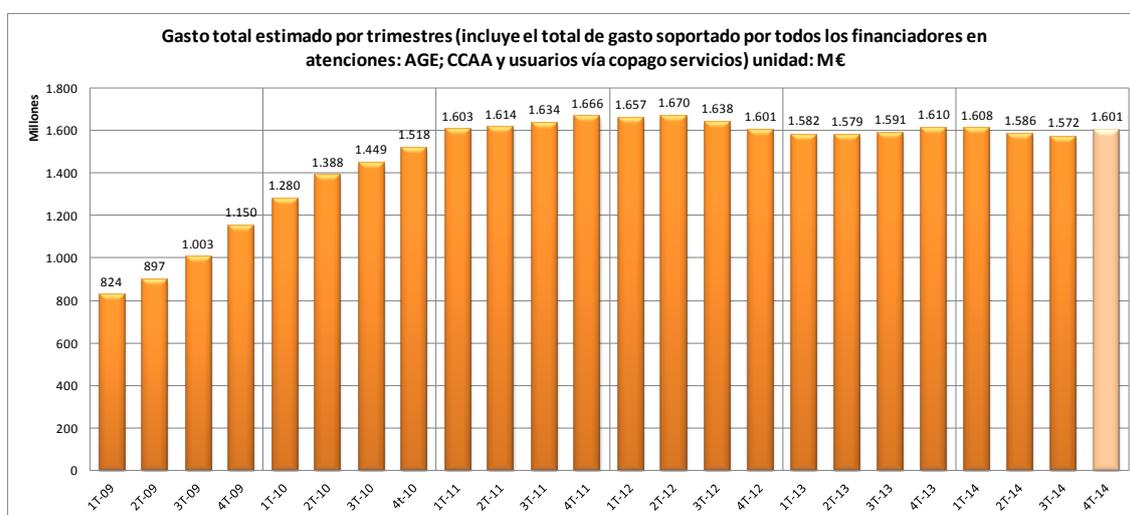


Gráfico 23. Estimación de coste de las atenciones prestadas por trimestres (solo incluye coste de atenciones). Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD. El dato del último trimestre de 2014 a falta de datos de diciembre, se ha estimado igualando los costes con el mes anterior.

La financiación de estos costes (se trata solo de costes de atención que no incluyen otros conceptos como valoraciones de grado, costes administrativos, inversiones, coste de sistemas informáticos, etc...), se regula en la LAPAD de manera que se consideran **tres financiadores**:

- La Administración General del Estado a través de:
 - d) Un **Nivel Mínimo** que debería servir para garantizar la atención a todas las personas en situación de dependencia.
 - e) Un **Nivel Acordado** con cada Comunidad Autónoma que se suprimió en 2012 y que se ha seguido suprimiendo en las Leyes de los PGE de los siguientes ejercicios.
- Las aportaciones de la Administración Autonómica que deben igualar cada año, al menos, a la aportación estatal por el Nivel Mínimo. A su vez, cada Comunidad

Autónoma puede establecer otra financiación que incremente las atenciones contenidas en la LAPAD, lo que se consideraría un Nivel Adicional de financiación.

- Las aportaciones de los usuarios (copago)

A este respecto cabe decir que en los últimos tiempos y basándose en una interesada lectura de un singular informe del Tribunal de Cuentas, los responsables ministeriales se empeñan en añadir a la financiación finalista regulada en la LAPAD otra financiación supuestamente destinada a esta política. Algo que es falaz a todas luces, pero que supondría la ficción contable de que la AGE aporta el 50% de los costes del sistema.

Se trata de computar como financiación de la LAPAD los importes relacionados con una parte de los Fondos Adicionales regulados en la LOFCA y en la Ley 22/2009 en la que el número de personas potencialmente dependientes figura como uno de los criterios de distribución de dichos fondos. Pero una cosa es un criterio de reparto y otra bien distinta una financiación cuyo objeto fuese la financiación de la LAPAD (no es este el caso). Conscientes de ello, los responsables autonómicos se negaron a que dicha información apareciera en el Informe oficial de Evaluación 2013, forzando la modificación del borrador inicial.

La Ley 22/2009, derivada de la L.O. de Financiación de las Comunidades Autónomas, se promulgó a los efectos de reforzar ésta con recursos adicionales para el sostenimiento del Estado del Bienestar y evitar o corregir desigualdades. Se planteaba así la forma de distribuir una serie de fondos adicionales, los fondos de convergencia y la cesión de determinados tributos. Pues bien, una parte de los recursos adicionales se distribuiría de la siguiente forma (artículos 5 y 6 Ley 22/2009):

Criterios de reparto de recursos adicionales financiación autonómica régimen común 2009:			
A) Mantenimiento del Estado de Bienestar (4.900 M€)	75%	Peso relativo de la variación de la población ajustada* entre 1999 y 2009 respecto al total	
	25%	Peso relativo de la variación de la población ajustada en 2009 respecto al total	50% (12,5%)
		Peso relativo de la población potencialmente dependiente (Resolución 21/05/2009 del IMSERSO)	40% (10%)
		Peso relativo del número de personas reconocidas como dependientes con derecho a prestación. (Resolución 21/05/2009 del IMSERSO)	10% (2,5%)
B) Otros recursos	- 50 M€ para CCAA con dispersión de población superior a la media		
	- 50 M€ para CCAA con densidad de población inferior a la media		
	- Normalización lingüística (2,5 X financiación Ley 21/2001)		

* La "población ajustada" es una forma de calcular unidades de necesidad a través de la ponderación de las variables: población; superficie; dispersión; insularidad; población protegida equivalente (sanidad); población mayor de 65 años; población entre 0 y 16 años.

En su momento este Observatorio emitió dos notas de prensa; una referida al anteproyecto de informe de fiscalización del TCu y otra al informe finalmente aprobado (Informe nº 1035), de la que entresacamos nuestro argumentario:

Extracto nota de prensa 12/06/2014:

1.- RESPECTO AL ALCANCE Y LOS LÍMITES DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN:

- El Informe reconoce explícitamente que se han producido **importantes limitaciones al alcance de la fiscalización**, provocadas por los déficits de la información cuantitativa facilitada por las Comunidades Autónomas: inexistencia generalizada de un subsistema contable de seguimiento de los gastos con financiación afectada; ausencia, en el ámbito presupuestario, de una nítida separación de los créditos destinados a la dependencia y al resto de servicios sociales, por lo que su desglose sólo es posible de forma estimativa; carencia de una contabilidad analítica de costes para cuantificar con exactitud los gastos e ingresos derivados de las prestaciones de dependencia; o falta de cuantificaciones fiables de la aportación de los beneficiarios al coste total de las prestaciones.
- Por otra parte **no se indica que se hayan realizado trabajos de campo** en ninguna de las Comunidades Autónomas, para verificar el grado de fiabilidad de la información facilitada. Su contenido se limita a ofrecer información estadística facilitada por las propias CCAA –entes auditados- sin ningún tipo de contrastación. Aunque en el Informe se afirma que *“se han efectuado visitas de fiscalización a las CCAA de Madrid, Castilla-La Mancha y Andalucía, en las que se ha corroborado la efectiva correspondencia de los datos registrados con los obtenidos directamente de los expedientes de las muestras analizadas”* (p.25), no se indica cuáles han sido las pruebas de cumplimiento o sustantivas ejecutadas en el transcurso de las referidas visitas, especialmente en lo referido a la contabilidad auditada.
- Estas importantes limitaciones nos hacen cuestionarnos la exactitud real de los datos obtenidos en cuanto a aspectos tan importantes como el coste real del sistema.
- En todo caso, prescindiendo de certezas contables -que el informe no puede ofrecer dadas sus limitaciones- sí resulta esclarecedor como diagnóstico y conclusión que la disparidad de gestión entre las CCAA es muy importante tal y como viene denunciando desde hace años este Observatorio Estatal de la Dependencia.

(...)

3.- RESPECTO A LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA:

Este es, sin lugar a dudas el elemento más controvertido del informe y que más modificaciones ha sufrido, más cuando en su versión preliminar incorporaba algo que este Observatorio identificó como “ficción contable” al computarse y confundirse con la financiación estatal del SAAD (niveles mínimo y acordado) una supuesta financiación destinada por el Estado a la atención a la dependencia derivada del modelo de financiación autonómica (Ley 22/2009).

La inclusión de un nuevo elemento de financiación –en contra del criterio sustentado por el propio Tribunal de Cuentas en el Informe anterior de la Ley de Dependencia-, **llegaba a la pintoresca conclusión de que la financiación estatal se ha incrementado en 2013 en relación con 2011.**

Todo el capítulo de la financiación ha sido reformulado y, si bien sigue considerando la parte de financiación autonómica derivada de la Ley 22/2009, deja claro en todas las tablas y comentarios la nítida separación entre la financiación estatal finalista para dependencia y las aportaciones autonómicas indicando la procedencia de parte de los fondos. No parecía

mínimamente coherente que el Tribunal de Cuentas, en dos Informes sobre la misma materia, emitidos con un año de diferencia, ofreciera datos cuantitativos tan dispares -tan sensibles-, sin que mediase variación normativa alguna.

La modificación más relevante se aprecia en el cuadro II.4.3-1 (p.83) en el que se reconocen como no finalistas los recursos adicionales y **no se suman a la financiación estatal finalista** ahora denominada “*Nivel Mínimo IMSERSO (finalista)*”. Por lo tanto, en materia de financiación, se clarifica lo siguiente:

- **La financiación estatal desde 2011 ha disminuido en un 23%, pasando de 1.567 millones a 1.206 millones de euros.** Esto se ha debido a la supresión del nivel acordado y a la disminución del Nivel Mínimo que perciben las CCAA.
- **Todas las Comunidades Autónomas cumplieron con la obligación del artículo 32 de la Ley de financiar las prestaciones derivadas de la Ley de Dependencia con una aportación al menos igual a la efectuada por el Estado,** en concepto del nivel mínimo de protección.
- **De hecho, dicha aportación se supera ampliamente** ya que la media estatal es una aportación autonómica del 80%, tal y como vienen afirmando los informes del observatorio en los últimos años.
- En este apartado, como viene siendo habitual, **se observan también grandes diferencias por autonomías,** si bien esto tiene que ver con múltiples aspectos que no han podido ser analizados con exactitud, como el copago por territorios o los costes reales de las atenciones debido a la ausencia ya indicada de contabilidades separadas de la dependencia.

No obstante las correcciones realizadas sobre el anteproyecto de informe, **aún persiste la posibilidad de confundir a instituciones y ciudadanos** por el mantenimiento del cálculo de la financiación adicional procedente del modelo de financiación autonómica.

Este puede ser un ejercicio ilustrativo que seguramente tendrá un efecto de gran interés para la negociación del nuevo modelo de financiación autonómica, pero **no supone en ningún modo** – como ya indicamos en su día- **una vía de financiación afectada del Estado para la atención a la dependencia.**

(...)

Es curioso que se haya puesto el énfasis en esta cuestión cuando el Gobierno poseía un argumento de mucho más peso para aducir mayor aportación y que era el referido a la **deuda acumulada con la Seguridad Social** que había generado el impago del anterior ejecutivo por un importe de **1.034 Millones de euros.**

Saldar esta deuda (cosa que se hizo desde los PGE de 2013) **sí supuso un auténtico esfuerzo adicional** para el actual Ejecutivo pero hay que tener en cuenta que ni las CCAA, ni las personas dependientes ni sus familiares eran culpables de ello y estos últimos pagaron cruelmente todas las consecuencias. Las CCAA vieron disminuida su financiación, a los usuarios se les ha incrementado el copago y reducido las intensidades y compatibilidades entre servicios y a los familiares cuidadores

(mayoritariamente mujeres) se les suprimió la cotización que compensaba la dedicación a los cuidados.

Aclarada la cuestión, volviendo a los tres financiadores, el Observatorio ha realizado las oportunas estimaciones sobre la distribución de los esfuerzos basándose en el coste de las atenciones (modelo por coste medio/atención/mes) y en el dato oficial de las aportaciones efectivas de la AGE por el Nivel Mínimo, y Acordado mientras se mantuvo, a las CCAA (**gráfico 24**)

Evolución del gasto estimado en dependencia (coste de atenciones) 2009-2014 (unidad: M€)

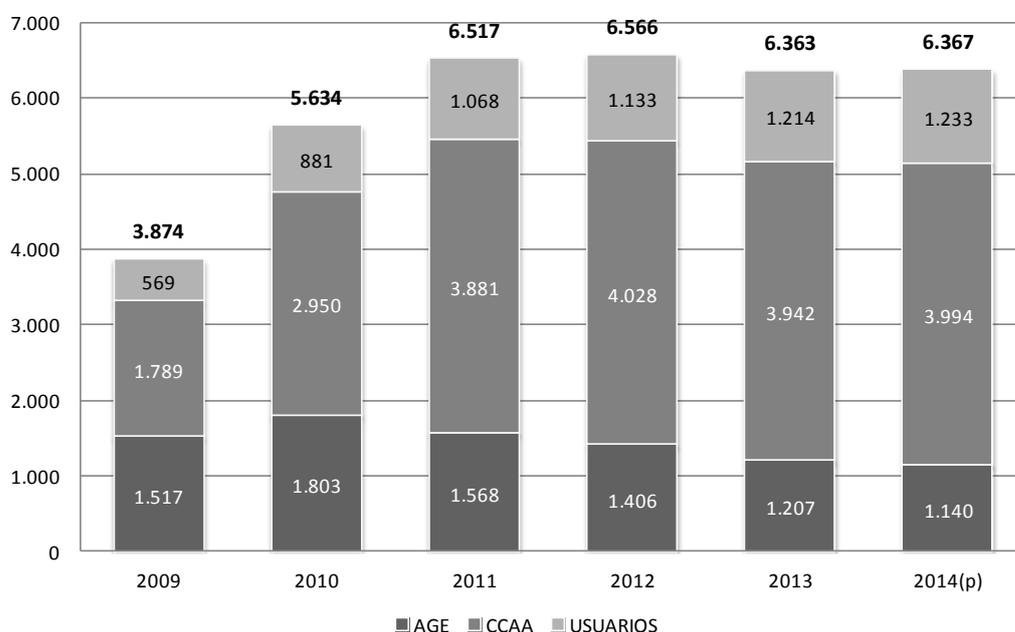


Gráfico 24. Evolución del gasto y distribución por financiadores. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD y modelo de costes del Observatorio.

En términos evolutivos se aprecia cómo el año 2012 se produjo el mayor gasto (6.566 millones) y cómo el efecto de las medidas de recorte adoptadas en el Real Decreto-ley 20/2012 han impactado en el gasto global a razón de 200 millones netos por año en los dos años siguientes. Hay que llamar la atención sobre la dificultad de estimar el copago real, por lo que, de ser inferior al estimado, la diferencia correría por cuenta de las CCAA ya que la aportación estatal es un dato conocido incontrovertible.

El financiador que reduce proporcionalmente más su aportación es la AGE mientras que sube ligeramente el copago y la aportación autonómica apenas se mantiene. Visto en términos porcentuales, la evolución es la siguiente (**gráfico 25**):

Distribución aportación financiadores SAAD

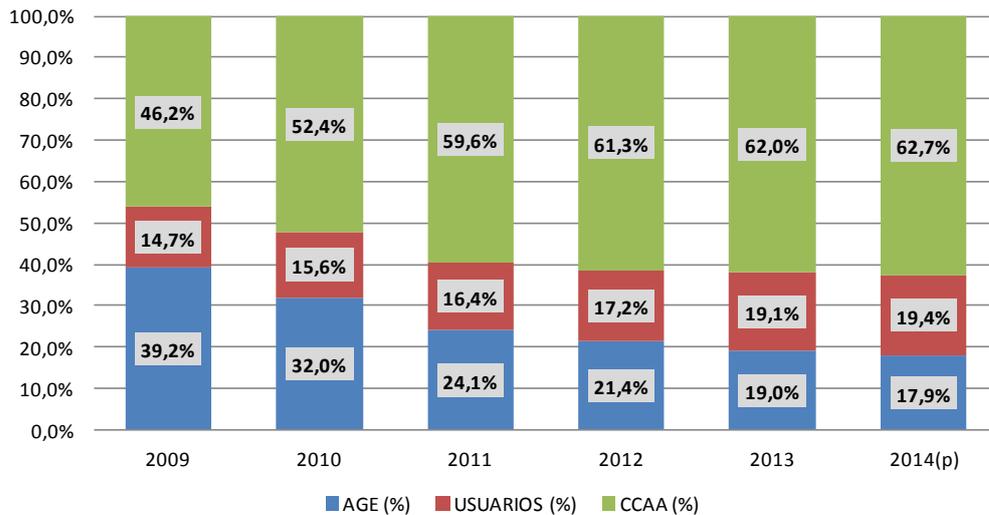


Gráfico 25. Distribución del gasto % anual por financiadores del SAAD. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD y modelo de costes del Observatorio

La congelación de los dos últimos años ha venido aparejada de una disminución proporcional de la aportación del Estado, con lo que distribuye la carga entre los otros dos financiadores.

El copago no tiene margen de recorrido para incrementarse con lo que es finalmente la Administración Autonómica la que debe incrementar gasto. Además es la administración más presionada –lógicamente- pues es ante la cual los ciudadanos reclaman las atenciones a las que tienen derecho.

Si detraemos el copago (que no deja de ser un aporte privado), la distribución del esfuerzo quedaría como sigue:

Distribución porcentual del gasto público por años

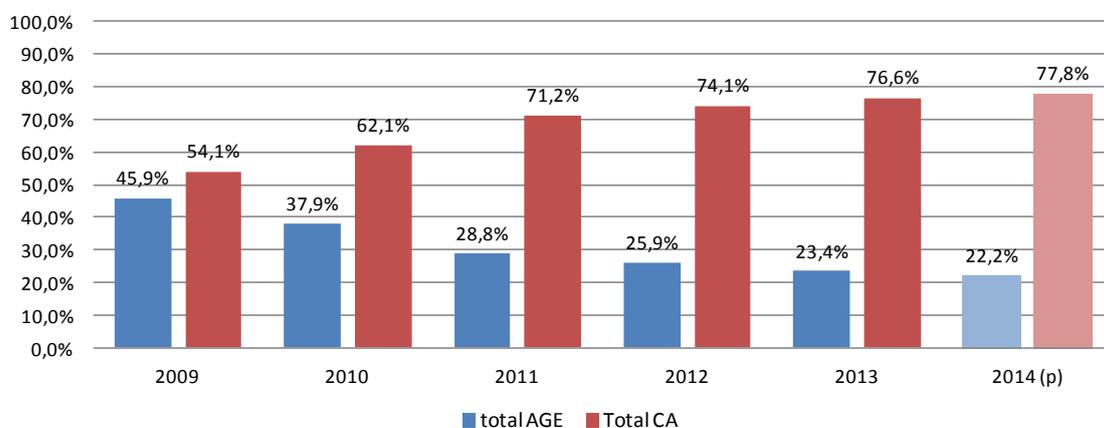


Gráfico 26. Distribución del gasto público (%) por años. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD y modelo de costes del Observatorio.

El mayor esfuerzo financiero por parte de las CCAA –detráido de otros servicios sociales- y lo que parece una paulatina retirada de la Administración General del Estado, perfilan un panorama desolador por la desinversión en una política que lejos de retirarse debería potenciarse por muy diversos motivos que ya hemos comentado en otros informes.

En cuanto a la distribución de ese gasto público por habitante y por persona atendida, los promedios estatales anuales son los siguientes (**gráficos 27 y 28**):

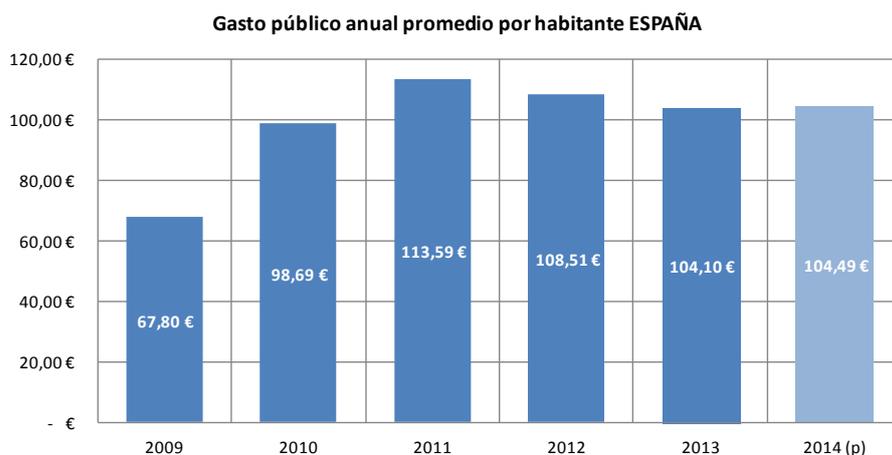


Gráfico 27. Estimación del gasto público en atenciones de Dependencia por habitante (promedios anuales) descontado el copago. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD y modelo de costes del Observatorio.

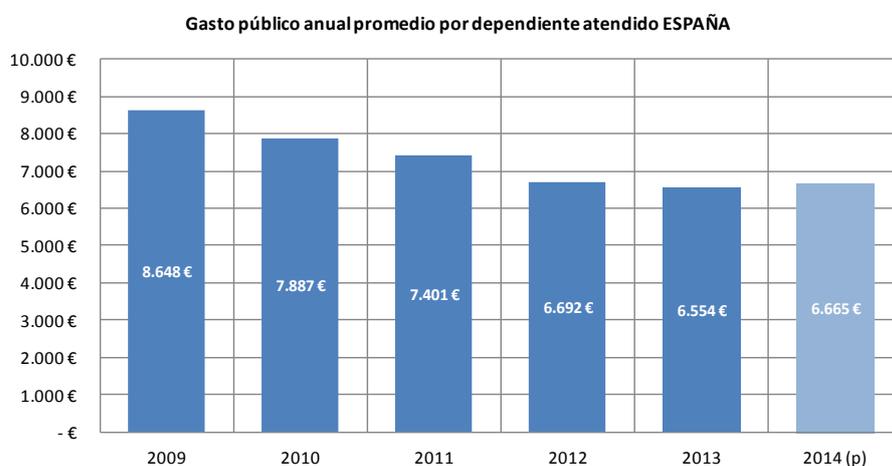


Gráfico 28. Estimación del gasto público en atenciones de Dependencia por dependiente (promedios anuales) descontado el copago. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD y modelo de costes del Observatorio.

La congelación del gasto 2014 a que hacíamos referencia se ve con claridad en estos gráficos. El gasto público por habitante en 2014 es casi idéntico al de 2013. El gasto medio por dependiente atendido se eleva ligerísimamente y se debe, como ya indicamos al mantenimiento de los servicios.

En todo caso, la paulatina minoración de la aportación estatal al sistema de atención a la dependencia dice muy poco a favor del cumplimiento de la tarea esencial de la Administración Central en cuanto a garantizar las prestaciones y Servicios. Esa era la vocación de una Ley que amparándose en el art. 149.1.1ª de la Constitución construía un sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas dependientes con vocación de homogeneidad para todo el Estado. Así la Exposición de Motivos planteaba lo siguiente:

(...) En este sentido, la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1CE), justifica la regulación, por parte de esta Ley, de las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, y con pleno respeto de las competencias que las mismas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20 de la Constitución.

La Ley establece un nivel mínimo de protección, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado. Asimismo, como un segundo nivel de protección, la Ley contempla un régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplan en la Ley. Finalmente, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar, si así lo estiman oportuno, un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos.

Es obvio que se está muy lejos de cumplir con el espíritu inicial de la Ley 39/2006 y menos aún en lo referido a la homogeneidad por territorios.

Es evidente que el abanico de atenciones posibles a recibir, la agilidad en la tramitación o la flexibilidad respecto a las variaciones de situación poseen una variabilidad enorme en función del territorio en el que resida la persona dependiente. En el Dictamen sobre el territorio en el que el Observatorio analiza y evalúa las diferentes Comunidades Autónomas se pone esto de manifiesto.

Pero también en materia de financiación estatal de la dependencia existe una variabilidad importante por territorios (**gráfico 29**):

Aportación de la AGE 2014 en % sobre el total de coste estimado del sistema por comunidades autónomas

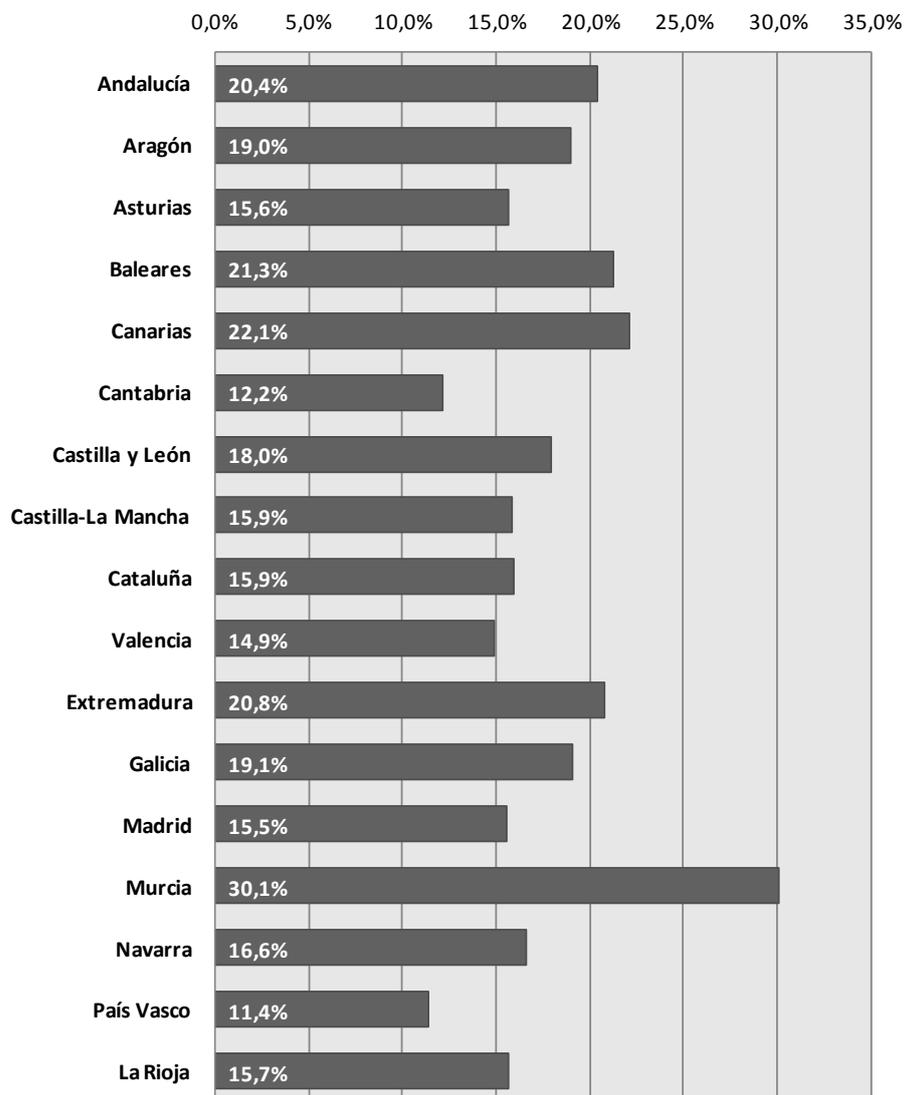


Gráfico 29. Estimación del % que supone la aportación estatal en 2014 sobre el total de coste estimado del sistema en cada Comunidad Autónoma. Elaboración propia. FUENTE: Datos SISAAD y modelo de costes del Observatorio.

Podemos observar cómo hay gran distancia entre unas y otras CCAA con relación a la aportación estatal considerando los costes globales de atención. Esto se debe entre otros factores al tipo de atenciones (de diferente coste) que se prestan en cada territorio. (Por ejemplo Murcia entrega PECEF al 87% de las personas atendidas con lo que el gasto público del sistema se reduce considerablemente (5.100 por dependiente atendido de promedio), de manera que la aportación estatal cubre más gasto que en otras comunidades como por ejemplo el País Vasco que aunque tiene un 50% de atendidos con PECEF, tiene también un elevado gasto en residencias y llega a un gasto público por dependiente atendido que supera los 8.300 euros/año. De esta forma el aporte estatal pierde mucho peso).

A partir de ahí, la aportación pública autonómica neta diferirá en función de cómo aplique los copagos a las personas atendidas.

A pesar de llegarse a un acuerdo en el Consejo Territorial en este sentido (que no se ha traducido en norma), el copago es otro de los elementos que más discriminación suponen y que rompen con la mínima uniformidad exigible al sistema.

Por último, debemos hacer alguna alusión a los **retornos que genera la aplicación de la LAPAD** y a los empleos vinculados de manera directa a la misma.

Los retornos directos estimados (seguridad social, IRPF, impuesto de sociedades de empresas prestadoras de servicios, IVA...) van en aumento y en 2014 se aproximan ya a los 1.900 millones de euros (**gráfico 30**). Esto que equivaldría a una **tasa de recuperación sobre el gasto público total del 37%** y ello aún cuando se atiende a la mitad de personas dependientes con PECEF (de la que no consideramos retornos directos).

Contribución al Coste Neto en Atenciones a la dependencia por agente financiador y retornos fiscales (2009-2014) - Unidad: Millones de euros

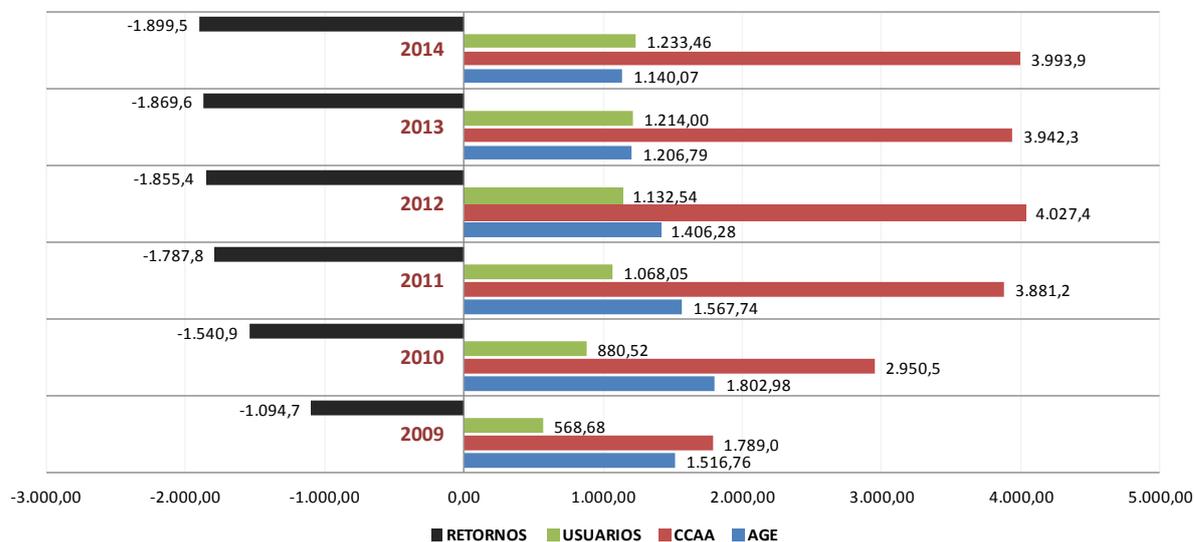


Gráfico 30. Retornos directos estimados derivados de la actividad de servicios (no se considera la PECEF) del SAAD en el total de España. Elaboración propia.

La tasa de recuperación se ha ido incrementando (**gráfico 32**) a pesar de la desinversión en el sector y esto debería hacer reflexionar sobre la importancia estratégica de la inversión pública en la atención a la dependencia. Todo ello considerando que hay que sumar retornos inducidos muy importantes (como por

ejemplo el incremento de empleo en el sector que reduce gasto en prestaciones y subsidios para desempleados).

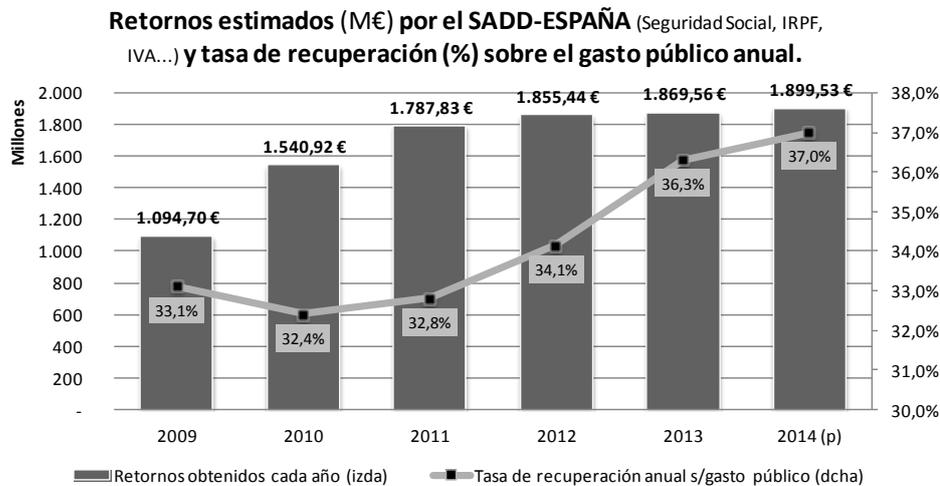


Gráfico 31. Retornos directos estimados y tasa de recuperación. Evolución 2009-2014. Elaboración propia.

Finalmente, respecto a los **empleos vinculados de manera directa** a los servicios a las personas dependientes atendidas, la buena noticia es que en este escenario de restricción del gasto, al menos no parece haberse destruido empleo (**gráfico 32**), manteniéndose estos cerca de los **150.000 en el total nacional**:



Gráfico 32. Empleos directos estimados asociados a la actividad de servicios del SAAD en el total de España. Elaboración propia.