

XV DICTAMEN DEL OBSERVATORIO



2015  
julio

[www.directoressociales.com](http://www.directoressociales.com)

 @Ascdiresociales  Directoras Gerentes



ASOCIACIÓN ESTATAL DE  
DIRECTORES Y GERENTES EN  
SERVICIOS SOCIALES

# XV 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**

Se cumplen ocho años y medio del inicio del despliegue de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD).

Tras los dos retrasos en el calendario de aplicación progresiva promovidos por el actual Gobierno, el pasado 1 de julio se completó el mismo de forma que todas las personas en situación de dependencia, independientemente de su Grado, tienen derecho a recibir servicios o a percibir una prestación económica por cuidados familiares.

Este XV dictamen del Observatorio Estatal de la Dependencia (auspiciado por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales) coincide además con la llegada a muchas Comunidades Autónomas de un buen número de nuevos ejecutivos autonómicos, herederos en definitiva de situaciones muy difíciles que habrán de gestionar con muy escaso margen de maniobra.

Podrán promover nuevas medidas en el plano organizativo y de gestión pero no podrán eludir la asfixia financiera a la que se ha sometido al SAAD de forma que, de no adoptarse un cambio drástico de planteamiento global del sistema, tienen muy difícil absorber la demanda acumulada con el mínimo nivel de calidad y de dignidad que constituye el derecho de las personas en situación de dependencia al acceso a mayores cotas de autonomía personal y a recibir las atenciones necesarias para desarrollar las actividades básicas de la vida diaria.

El desigual desarrollo de la LAPAD por territorios, la baja calidad e intensidad de la mayoría de los servicios prestados, la demora excesiva en las atenciones, un sistema de información ¡aún en desarrollo! y un modelo de financiación tramposo e insuficiente han sido las pautas seguidas en todo este tiempo en el que contabilizamos más sombras que luces. Con todo, en líneas generales, el esfuerzo autonómico de los últimos años ha sido importante a pesar del abandono sufrido por la Administración Central que, al tiempo que imponía recortes inasumibles para las Comunidades Autónomas, pretendía crear un increíble relato de las bondades de las reformas del sistema.

El 1 de julio se incorporaron al sistema con derecho a recibir atenciones otras 315.000 personas con Grado I y la Administración Central aportará a cada Comunidad Autónoma 44,33 €/mes por dependiente para poner en funcionamiento servicios o prestaciones, lo que significa percibir cerca de 532 €/año por dependiente atendido. Si la Comunidad cumple estrictamente su compromiso de financiación del 50%, se deberá atender a estas personas con poco más de 1.000 euros anuales...

No parece este un sistema demasiado adecuado a las necesidades reales de las personas.

# ASPECTOS DESTACABLES

## SOBRE LA EVOLUCIÓN GENERAL

1. En España hay más de 1.191.000 personas en situación de dependencia reconocida. **Un 2,5% 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 y medio de implantación) **un 37% 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 desbordado.** Los datos oficiales de cobertura muestran cómo la capacidad de atención de los últimos cuatro años se mantiene en 750.000 personas
4. **Solo se atiende a nuevos dependientes en la medida en la que se producen bajas de atendidos.**
5. Los tiempos de espera para las personas con derecho a atención ha resultado inasumibles de forma que desde inicios de 2012 **han fallecido en situación de espera cerca de 100.000 personas.**
6. 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 20/2012** de 13 de julio.
7. Se mantienen las **graves desigualdades entre territorios.**
8. El sistema de información sigue sin estar finalizado, no se ha publicado oficialmente la evaluación 2014 (debería haberse publicado ya en BOE) y no se ofrecen los datos reales de gestión económica (aportación de las CCAA a través de certificado de gasto) o los datos de bajas en el sistema (solo se publican las altas). **Hay más manipulación que transparencia.**

## SOBRE LAS SOLICITUDES, VALORACIONES Y GRADOS

9. Desde el inicio de la Ley (2007) se han presentado más de 2.800.000 solicitudes de las que están activas actualmente 1.577.000.
10. En junio de 2012 había 413.465 expedientes activos de **personas con Grado III** (gran dependencia) mientras que en el mismo mes de 2015 el número ha descendido hasta las 345.041 personas (**68.424 menos**).
11. Las personas con **Grado II** de dependencia (dependencia severa) también descienden en número. (**27.400 menos** desde junio de 2012), mientras que sí han aumentado las personas con Grado I en dicho intervalo temporal (7.000 personas).

12. 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 un orden jurisdiccional poco adecuado a la materia: el de lo contencioso administrativo.

### SOBRE LA DESATENCIÓN Y LAS ATENCIONES.

13. **Ha descendido la lista de espera en 175.000 personas** desde enero de 2012, 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**.
14. En el último año se entregaron 30.000 prestaciones económicas menos por cuidados familiares. Esto se ha visto compensado con un **incremento de la entrega de servicios**.
15. Siendo ello positivo, **se imposibilita la entrega de servicios a personas en espera** por la absoluta falta de inversión pública. De ahí que la capacidad de atención global se mantenga en 750.000 personas en los últimos 4 años.
16. **Los servicios y prestaciones previstos en la Ley no dan respuesta eficaz** a muchas de las necesidades reales de autonomía personal ni suponen una atención a la dependencia con suficiente intensidad o calidad. En esto queda muchísimo camino por recorrer.
17. La mala implantación de la Ley de dependencia merece un análisis profundo del **impacto negativo de género**. La OCDE lleva tiempo alertando sobre la intensidad desmedida de los cuidados familiares en España (asumidos casi exclusivamente por mujeres). La supresión de las cotizaciones a la seguridad social para cuidadoras familiares unida a la ausencia de medidas de conciliación; la falta de apoyos a las familias o a la ausencia de promoción de los cuidados prestados por varones, hacen que los cuidados familiares no sean una opción vital fruto de elección libre, sino muchas veces una suerte de condena con implicaciones personales, morales y económicas gravísimas.
18. La tan cacareada atención socio-sanitaria no ha pasado del plano del bello discurso y supone dos amenazas importantes: una puerta a la mercantilización de la sanidad (creando **“aparcaderos” de pacientes crónicos** de gestión privada bajo la apariencia de atención socio-sanitaria) o la fagocitación de buena parte de los servicios sociales por el sistema sanitario (incrementando torpemente su gasto este último cuando podría optimizarse mucho). En todo caso, es un camino imprescindible a explorar pero con criterios claros y transparentes en los que **se anteponga siempre a las personas, sus deseos, sus derechos y la calidad de las atenciones a todo lo demás**.

## SOBRE LOS COSTES Y LA FINANCIACIÓN

19. 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.
20. La entrada de los moderados (Grado I) al sistema supone una **necesidad de financiación pública (sin copago) de más de 3.100 millones de euros** para atender a los 445.000 dependientes que están sin atención a 1 de julio.
21. **El Estado aportará** para atender a esos 445.000 dependientes (Nivel Mínimo) **no más de 370 millones de euros (12% del total necesario)**, debiendo aportar las CCAA el resto. Esto nos lleva a un sistema de atenciones *low cost* que poco más que una teleasistencia podrá ofertar.
22. Pretender que la financiación del SAAD por parte del Gobierno Central a las CCAA tiene “dos vías”: la propia de la Ley 39/2006 y la vía de los fondos adicionales de financiación autonómica **es una técnica de cómputo tramposa** que no hace sino añadir confusión para dar una falsa apariencia de suficiencia financiera de las CCAA. Discrepamos rotundamente con dicho cálculo que, llevado al **extremo absurdo de análisis** (procedencia de los fondos), daría como resultado que la Dependencia se financia por un solo agente: los ciudadanos, y por tres vías: los impuestos de personas físicas y empresas que va a parar a los PGE, el copago de las personas dependientes y el sobrecoste que abonan las personas dependientes por servicios (véase la Prestación Vinculada).
23. **El coste de oportunidad que ha tenido la desinversión en la Ley de Dependencia** es demoledor. Si en 2013 el Gobierno hubiese invertido 1.200 Millones de euros más en servicios de atención a la dependencia (en lugar de recortar), habría logrado generar más de 70.000 puestos de trabajo netos, habría incrementado el número de atendidos en 90.000 personas (evitando grandes sufrimientos y esperas) y, finalmente, habría recuperado en un año mediante retornos directos, indirectos e inducidos casi la totalidad de la inversión, incrementando el déficit público en tan solo en 100 millones de euros.
24. 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% en 2014** (4,6 puntos más que en 2010).
25. Creemos que se impone un pacto de Estado sobre esta cuestión en cuya discusión se replantee el modelo de financiación de los “*long term care*” en España y con epicentro en el modelo de financiación autonómica a debatir en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.

# EL SAAD EN CIFRAS

## PANORAMA GENERAL

En estos momentos, tras ocho años y medio de proceso de implantación de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (en adelante LAPAD), en España hay valoradas como dependientes **1.191.406 personas** con expediente activo. Esto significa que **veinticinco de cada mil españoles, necesitan apoyos para realizar las actividades básicas de la vida diaria en mayor o menor medida.**

El actual Gobierno ya modificó en dos ocasiones<sup>1</sup> el calendario progresivo de implantación de la LAPAD, de forma que el derecho a recibir atención para todas las personas dependientes con Grado I (dependencia moderada), se ha dilatado en dos años y medio sobre lo previsto. Finalmente, desde el 1 de julio de 2015 todas las personas en situación de dependencia tienen derecho a recibir una prestación o servicio. De esta forma, a la lista de espera de 130.694 personas dependientes con derecho pero desatendidas, se han sumado otras 314.570 personas titulares del derecho a atención con grado I (dependencia moderada).

---

<sup>1</sup> *Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público y Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.*

Situación de 1.191.406 dependientes reconocidos en España a 30 de Junio de 2015

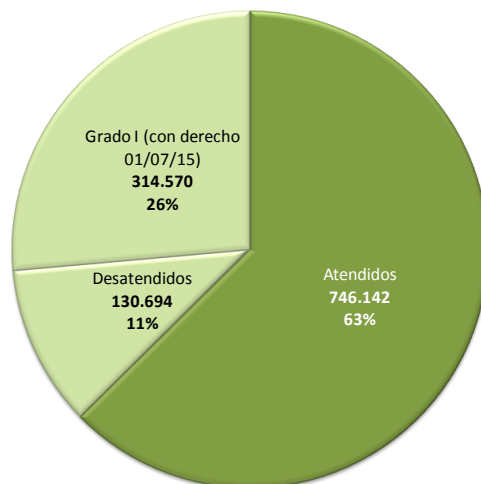


Gráfico 1. Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

Además, al millón ciento noventa y un mil cuatrocientos dependientes reconocidos, podríamos añadir unos 55.000 potenciales dependientes considerando las 75.646 personas que han solicitado una valoración de dependencia y que estaban pendientes de la misma a fecha 30/06/15.

La distribución de las personas ya valoradas como dependientes por grados de dependencia a 30 de junio de 2015 es la siguiente:

### 1.191.406 personas dependientes

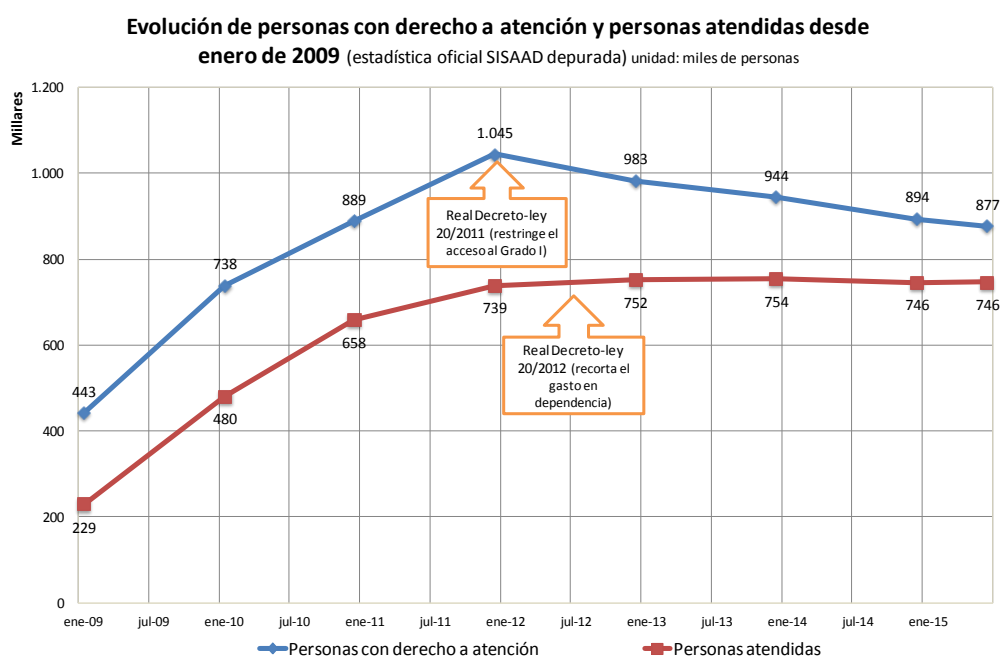
que precisan de la atención de otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria (ABVD) o, de otros apoyos para su autonomía personal...

GRADO I	GRADO II	GRADO III
... al menos una vez al día o tiene <b>necesidades de apoyo intermitente</b> o limitado para su autonomía personal	... <b>dos o tres veces al día</b> , pero no requiere el apoyo permanente de un cuidador o tiene <b>necesidades de apoyo extenso</b> para su autonomía personal	... <b>varias veces al día</b> y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, <b>necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona</b> o tiene <b>necesidades de apoyo generalizado</b> para su autonomía personal
<b>411.235 personas</b> (34,5%)	<b>435.130 personas</b> (36,5%)	<b>345.041 personas</b> (29,0%)

Extrapolando los datos de la memoria provisional del SAAD 2014, de las 345.041 personas con Grado III de dependencia, aún estarían pendientes de recibir prestación o servicio unas 27.000 personas (7,8% sobre el total con Grado III). En cuanto a los 435.130 dependientes con Grado II, los desatendidos ascenderían a 50.000 personas (11,5% sobre el total con Grado II). Las personas dependientes con Grado I que no reciben prestación o servicio a 1 de julio de 2015 ascenderían a algo más de 368.000 (casi el 90% sobre el total de las personas valoradas con Grado I) lo que es normal considerando la reciente incorporación de 315.000.

Lo anterior significa que, a pesar de haberse retrasado en dos ocasiones la entrada de los dependientes moderados al sistema, no se ha conseguido reducir la lista de espera de los grados III y II lo suficiente como para afrontar con garantías la atención a todos ellos.

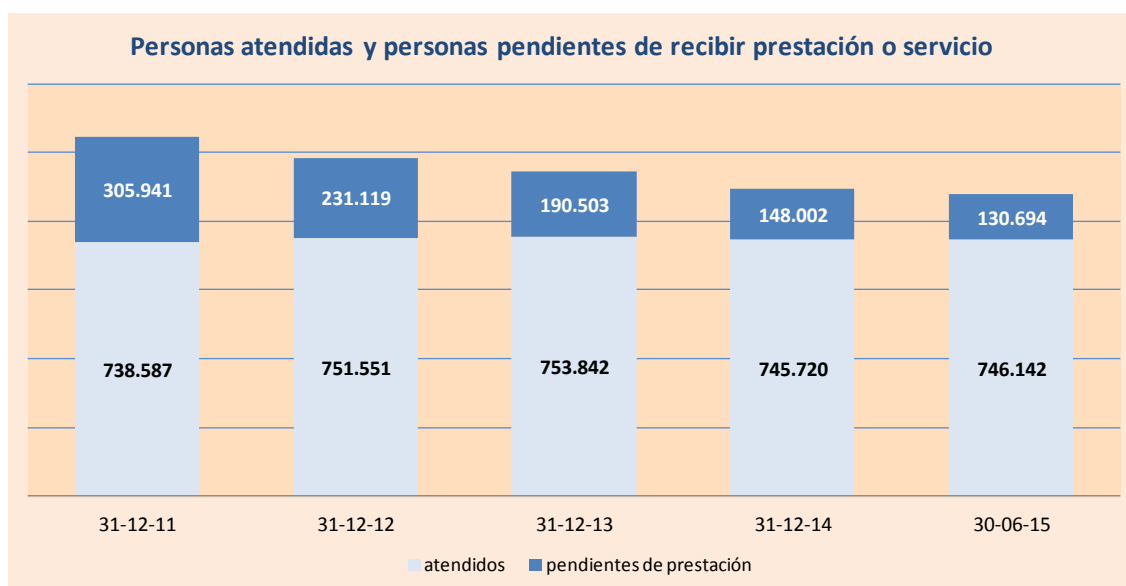
Como ya hemos comentado en anteriores dictámenes, es palmario que las medidas impulsadas por el gobierno dificultaron la entrada de nuevos dependientes al sistema y, sobre todo, colapsaron la capacidad de las comunidades autónomas para absorber la demanda de quienes permanecían en listas de espera al ritmo requerido.



**Gráfico 2.** Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).



El Real Decreto-ley 20/2011 sirvió para expulsar del sistema a dependientes ya reconocidos con Grado I y para diferir el acceso a las atenciones (30.000 afectados por no tener PIA). El Real Decreto-ley 20/2012 impactó de lleno en la financiación del sistema estrangulando a las CC.AA. cuya capacidad de atención se ha mantenido invariablemente en valores cercanos a las 750.000 personas, cuando no ha disminuido.



**Gráfico 3.** Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

El acceso de personas dependientes con derecho solo ha sido posible en la medida en la que se producían bajas de atendidos y como ese ritmo es insuficiente, decenas de miles de personas han fallecido sin haber hecho efectivos su derechos.

Cuando el IMSERSO hace gala en su propaganda de la reducción de la lista de espera en 175.000 personas desde el inicio de legislatura, obvia penosamente que dicha reducción se ha producido sin incrementar el nº de personas atendidas<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Calificamos como “propaganda” toda aquella información que, utilizando los datos oficiales, se presenta como un “spot” sin ningún rigor científico y haciendo interpretaciones interesadas de datos parciales, sin ofrecer un análisis completo. Por ejemplo se citan las “altas en el sistema” sin ofrecer las bajas o se habla de la reducción de la lista de espera sin explicar cómo es posible su reducción sin incrementar las personas atendidas. Véase la última infografía: <http://eepurl.com/buiTUH>

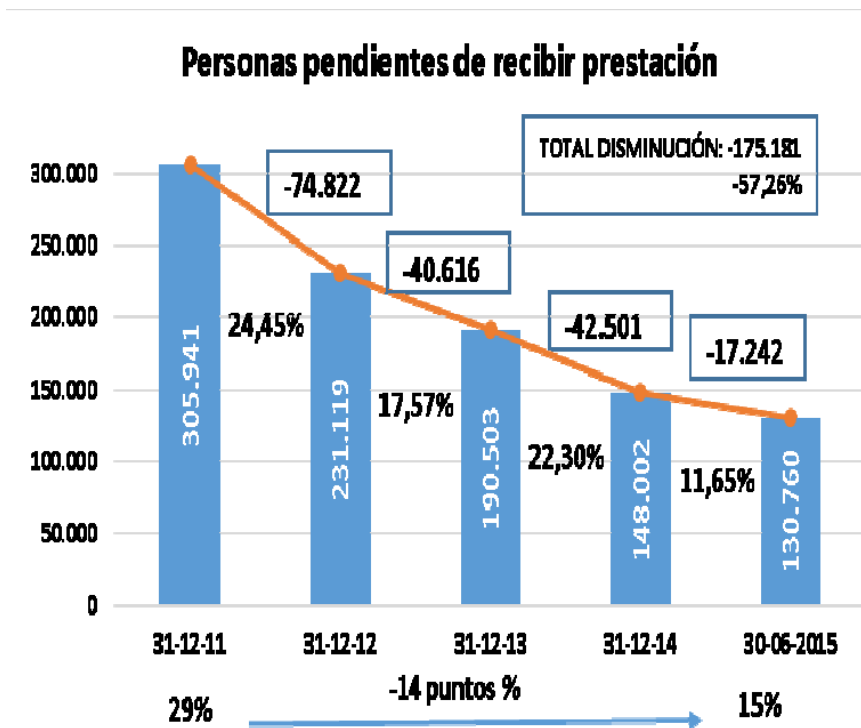


Gráfico 4. Fuente: IMSERSO.  
[http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/im\\_098113.pdf](http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/im_098113.pdf)

De hecho, considerando el saldo neto anual de personas atendidas y las nuevas altas producidas en el sistema, podemos calcular las bajas producidas en las personas atendidas:

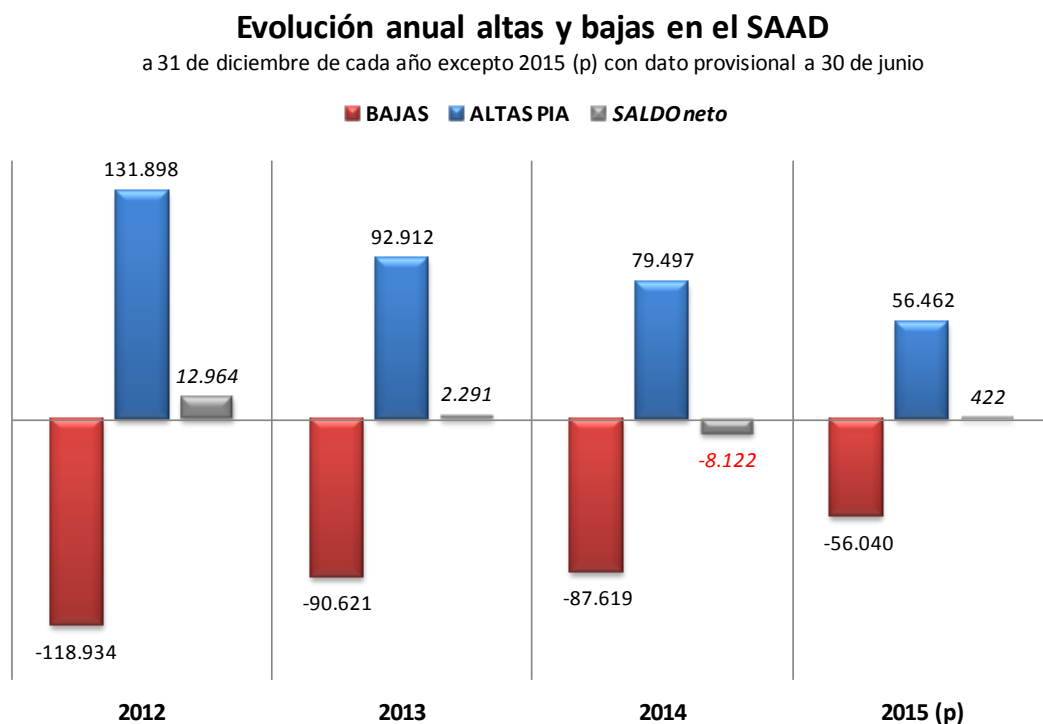


Gráfico 5. Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

Dicho de otra forma, el titular de la última [infografía propagandística](#) era: *“Ley de dependencia: 283 atendidos nuevos al día”* pero no se aclara en ningún momento la otra cara de la realidad: cada día causan baja 276 personas, por lo que el ritmo de absorción de lista de espera desde 2012 ha sido de 6 expedientes diarios. Esto significa que por cada 100 incorporaciones al sistema 98 se corresponden con bajas y solo 2 suponen nuevas atenciones.

Si la lista de espera de 130.760 personas a 30 de junio fuera estática (sin altas ni bajas), se tardarían aún quince meses y medio en absorber la demanda gracias a las más de 128.000 bajas que se producirían en los atendidos en ese periodo.

Considerando que a 1 de julio de 2015, el número de personas con derecho a atención y en lista de espera ha pasado a ser de 445.264, al mismo ritmo se tardarían más de cuatro años en absorber –cuando por Ley deberían estar todos atendidos en diciembre de 2015-.

Partiendo de esta evidencia, se puede afirmar que desde inicios de 2012, hasta junio de 2015 (tres años y medio), más de 150.000 personas pasaron por la lista de espera y salieron de ella no por recibir atención sino por otras causas. A inicios de 2012 se suprimió el derecho a 30.000 personas. ¿Qué fue de los 120.000 restantes? Aun considerando que se han depurado expedientes duplicados, que en ocasiones se producen renunciaciones y se cierra el expediente o que en algunos territorios se producen revisiones de Grado que cercenan el derecho, la principal causa de baja de la lista de espera -tras recibir atención- es, sin duda, el fallecimiento.

**Desde inicios de 2012, han causado baja por fallecimiento cada año unas 27.000 personas en espera de atención lo que arrojaría una espantosa cifra cercana a las 100.000 personas fallecidas sin haber recibido servicios o prestaciones en lo que va de legislatura.**

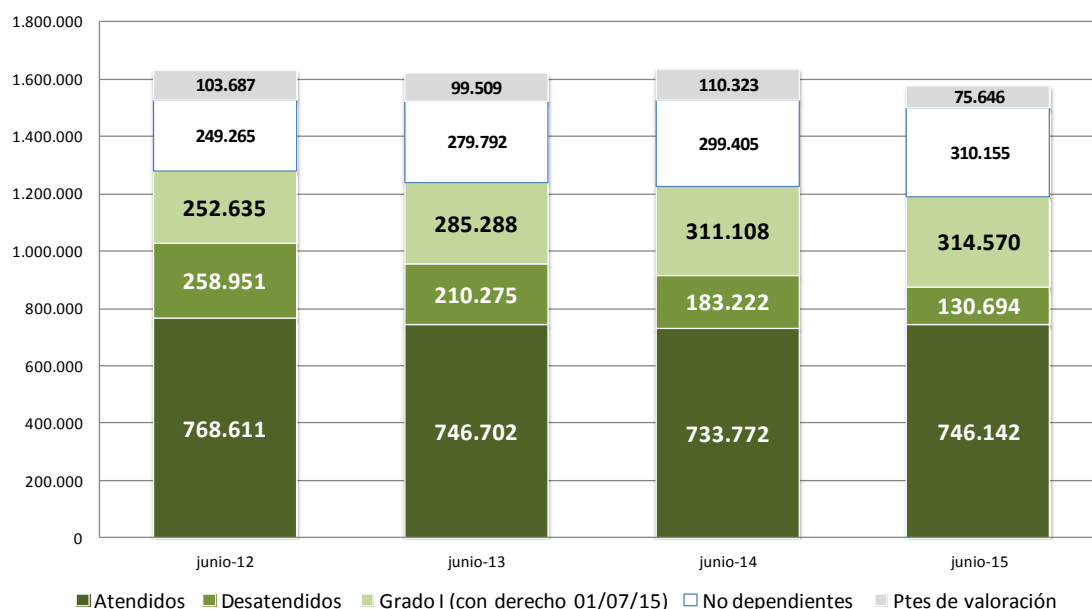
Como hemos venido denunciando reiteradamente, alardear de reducir la lista de espera con estos números detrás es indigno y cruel. Si la contestación habitual que se da a los análisis del Observatorio es su falta de “oficialidad”, aunque se construyan siempre a partir de datos oficiales, bastaría con

publicar anualmente los datos relativos a las bajas de las personas con derecho reconocido y el motivo de las bajas partiendo de su situación de atendidos o no atendidos.

El IMSERSO reconoce oficialmente que el 77% de las personas que causan baja estando atendidas lo hacen por fallecimiento (significaría 272.000 bajas por fallecimiento desde inicios de 2012 hasta junio de 2015). Es obvio que otro tanto sucederá con las personas que están en lista de espera y que el fenómeno afectará a los territorios autonómicos con mayor desatención, si bien, este tipo de dato (altas y bajas) no se ofrece jamás por CCAA.

En todo caso, considerando el acceso al derecho a atención de las personas con dependencia valorada de Grado I que se produjo el 1 de julio de 2015, de nuevo la lista de espera pasa automáticamente a constituir el 37% del total de las personas dependientes (445.264 personas). Un reto imposible de abordar con los ritmos de atención precedentes.

**Evolución de la gestión del sistema de atención a la dependencia en España**  
(Situación a 30 de junio de cada año)



**Gráfico 6.** Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

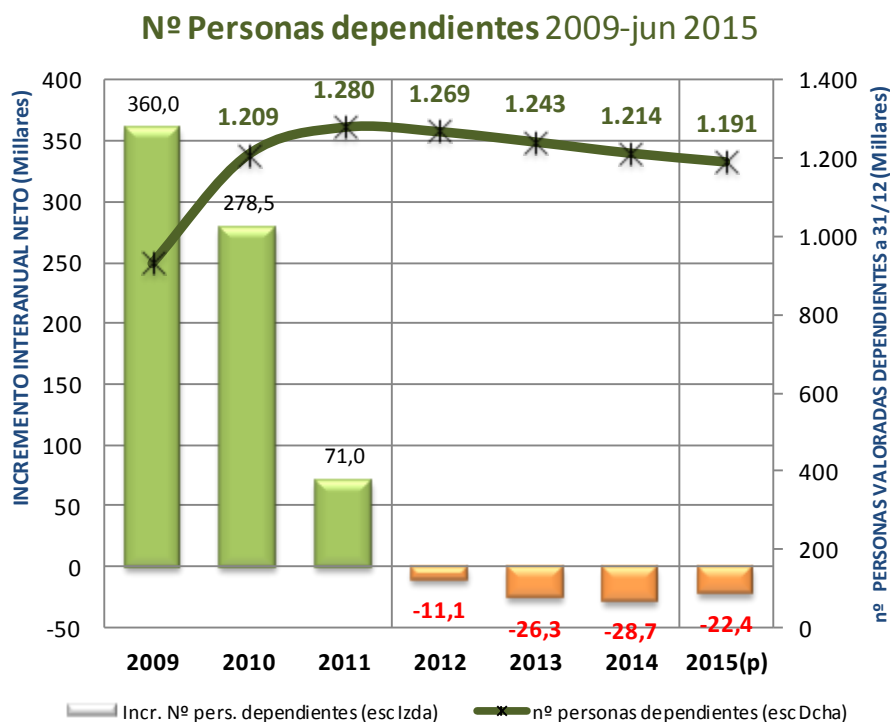
**Tomando el último año**, desde 1 de julio de 2014 al 30 de junio de 2015, la evolución del sistema ha sido la siguiente:

EVOLUCIÓN SAAD 01/07/14 - 30/06/15		
<b>SOLICITUDES</b>	Solicitudes a 01/07/2014	1.639.844
	Solicitudes a 30/06/2015	1.579.222
	dif anual (nº)	-60.622
	dif anual (%)	-3,70%
<b>PERSONAS VALORADAS</b>	Personas valoradas a 01/07/2014	1.527.507
	Personas valoradas a 30/06/2015	1.501.561
	dif anual (nº)	-25.946
	dif anual (%)	-1,70%
<b>PERSONAS CON DERECHO</b>	Personas con derecho a prestación a 01/07/2014	916.994
	Personas con derecho a prestación a 30/06/2015	876.836
	dif anual (nº)	-40.158
	dif anual (%)	-4,38%
<b>ATENDIDOS</b>	Personas atendidas a 01/07/2014	733.772
	Personas atendidas a 30/06/2015	746.142
	dif anual (nº)	12.370
	dif anual (%)	1,69%
<b>SERVICIOS ENTREGADOS</b>	Servicios a 01/07/2014	508.025
	Servicios a 30/06/2015	559.976
	dif anual (nº)	51.951
	dif anual (%)	10,23%
<b>ATENDIDOS CON P.E. CUIDADOS FAMILIARES</b>	Reciben P.E. por cuidado familiar a 01/07/2014	392.532
	Reciben P.E. por cuidado familiar a 30/06/2015	361.807
	dif anual (nº)	-30.725
	dif anual (%)	-7,83%

Se mantiene la tendencia de pérdida de solicitantes y valorados (su expediente causa baja por diferentes motivos), así como desciende el número total de personas dependientes con derecho a atención (más de 40.000 bajas en un año). El número de atendidos se incrementó en más de 12.000 personas y se incrementó sensiblemente el número de prestaciones de servicios al tiempo que disminuía el número de personas que recibe prestación económica por cuidados en el entorno.

Este saldo resultaría positivo si no fuera por el problema de colapso que hemos comentado anteriormente que ha impedido a las CCAA llegar a la plena atención de quienes son titulares del derecho.

Para finalizar este apartado, **desde una perspectiva de siete años**, la evolución del sistema en términos globales ha sido la siguiente:



**Gráfico 7.** Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

Desde 2012, el número de personas dependientes disminuye cada año. Esto se corresponde con tres factores combinados: el freno en nuevas solicitudes que ya no son acumuladas sino que se producen en la medida en que aparecen nuevas situaciones de dependencia, la mayor dureza del baremo para ser considerado dependiente y el ritmo de las bajas superior al de las altas.

Otro tanto parece ocurrir con las personas dependientes con derecho a ser atendidas. El ritmo de pérdida anual de personas con derecho a atención ha sido muy elevado. De los 62.000 de 2012, la mitad se corresponde con la pérdida de derecho para los entonces Grado I, nivel 2, a los que se excluyó de las atenciones por no tener PIA activo:

### Personas con derecho reconocido 2009-jun 2015

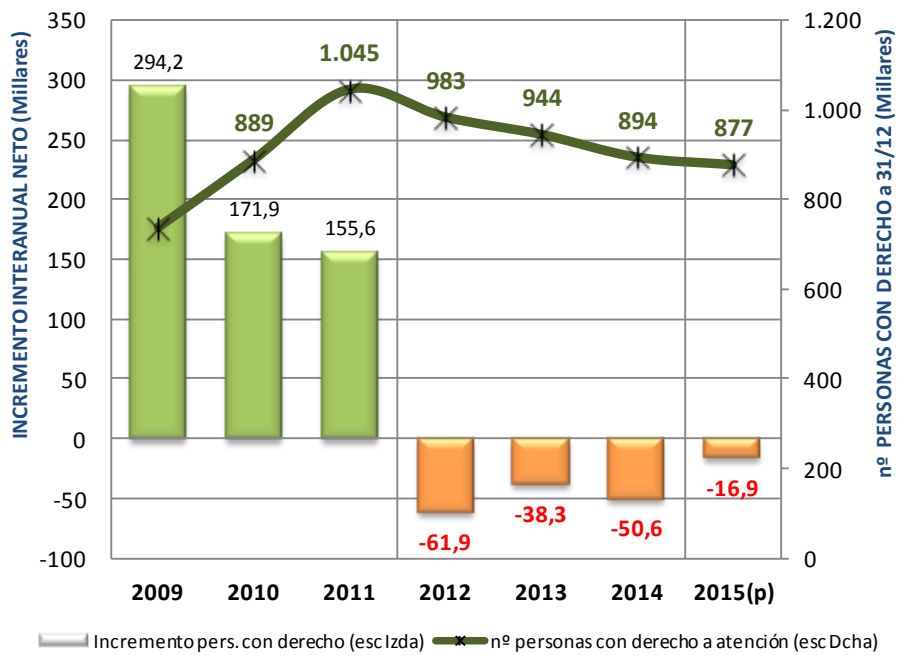


Gráfico 8. Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

Respecto al número de personas atendidas la evolución muestra que el límite del sistema de atenciones está un tope máximo de 750.000 atendidos:

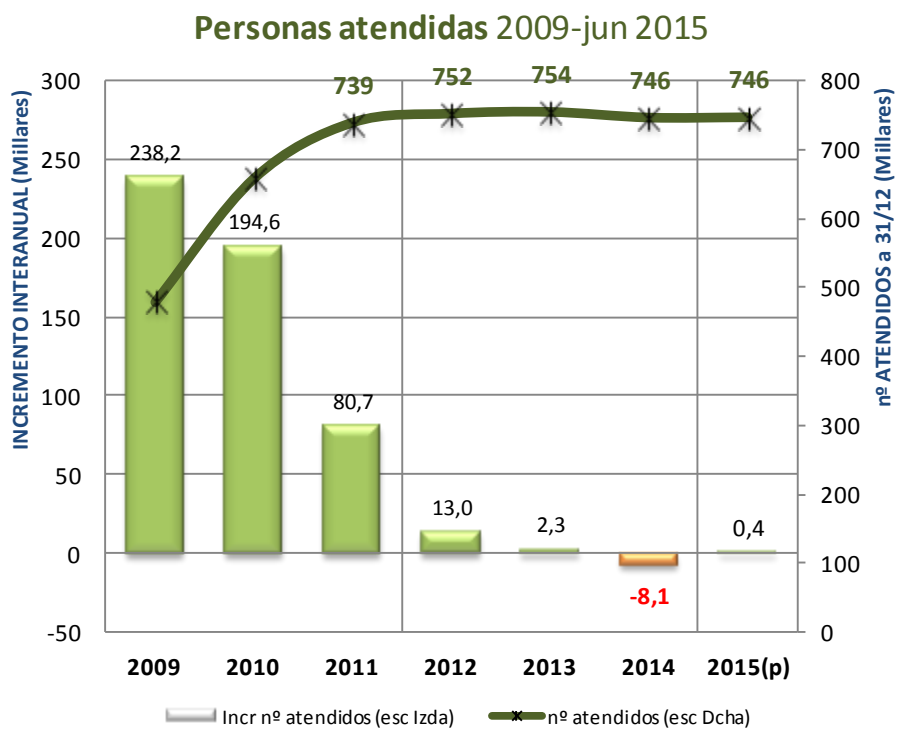
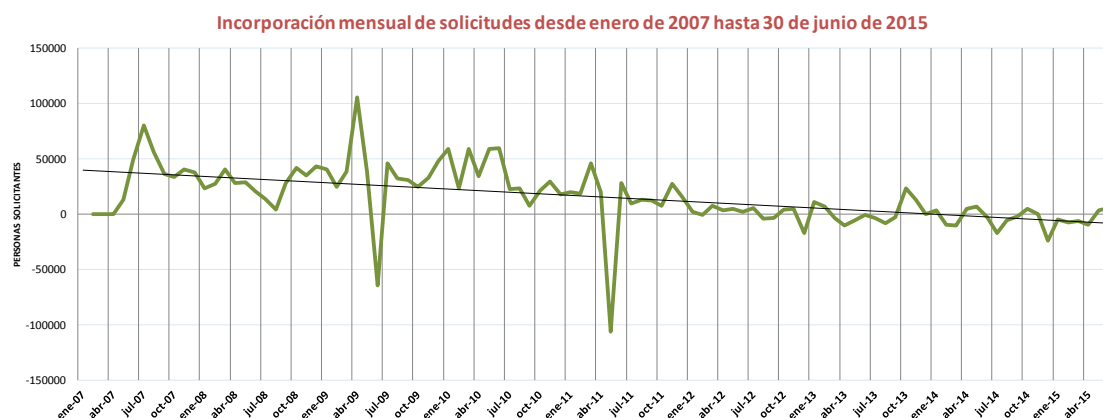


Gráfico 9. Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

## SOLICITUDES, VALORACIONES Y GRADOS

### a) Solicitudes

La variación de nuevas personas solicitantes va en disminución, si bien esta dinámica tiene su explicación si se considera que más de 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 10.** Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

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

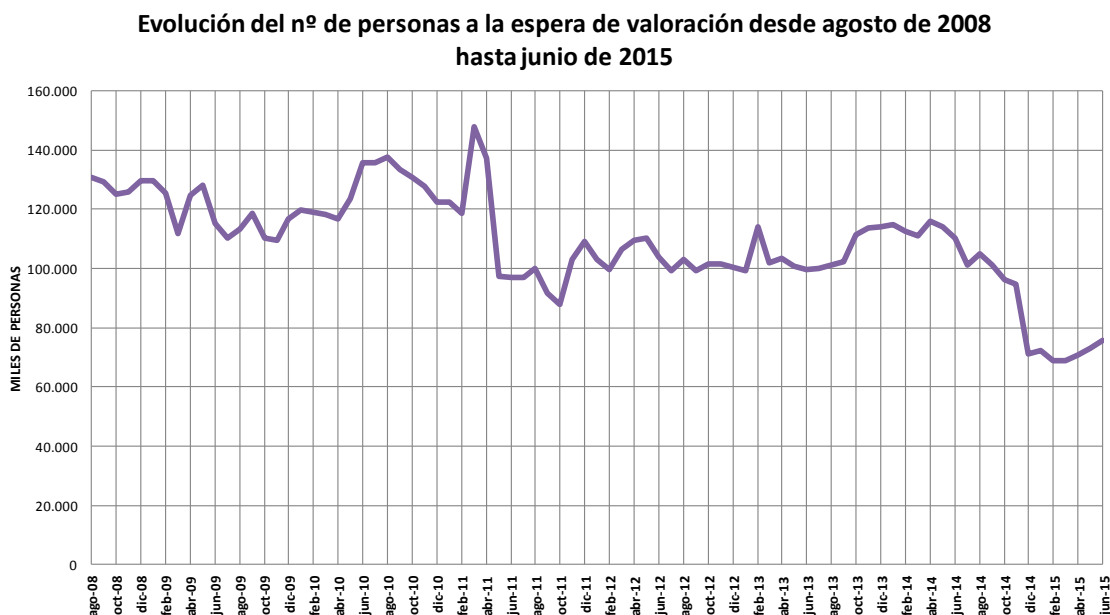


con un leve crecimiento neto fruto de la evolución demográfica de la población española.

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 2014 (borrador provisional) se aporta el dato de tramitación de **2.814.186 solicitudes entre 1 de enero de 2007 y 31 de diciembre de 2014**.

## b) Valoraciones

El ritmo de las valoraciones se ha mantenido más o menos constante desde mediados de 2011 hasta mejorar en el último año permaneciendo oficialmente pendientes de valoración cada mes una cifra cercana a las 80.000 personas.



**Gráfico 11.** Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

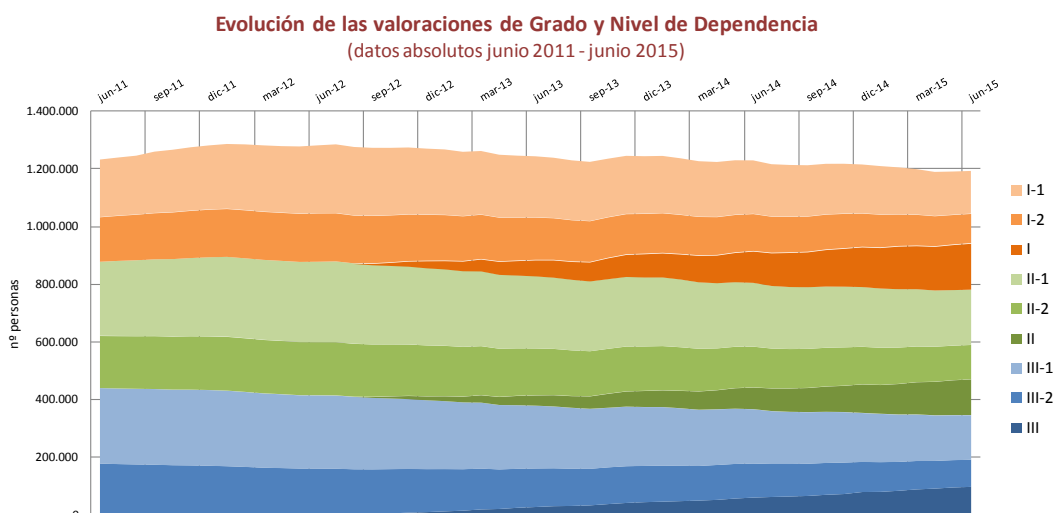
Como en el apartado de solicitudes, la información acumulada no está disponible salvo el dato a final del ejercicio pasado 2014 (con **2.456.253 valoraciones de grado acumuladas desde el inicio de la LAPAD**).

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 30 de junio de 2014, había activas un total de 1.501.561 personas valoradas de las cuales **310.155 (20,7%), fueron dictaminadas como no dependientes**.

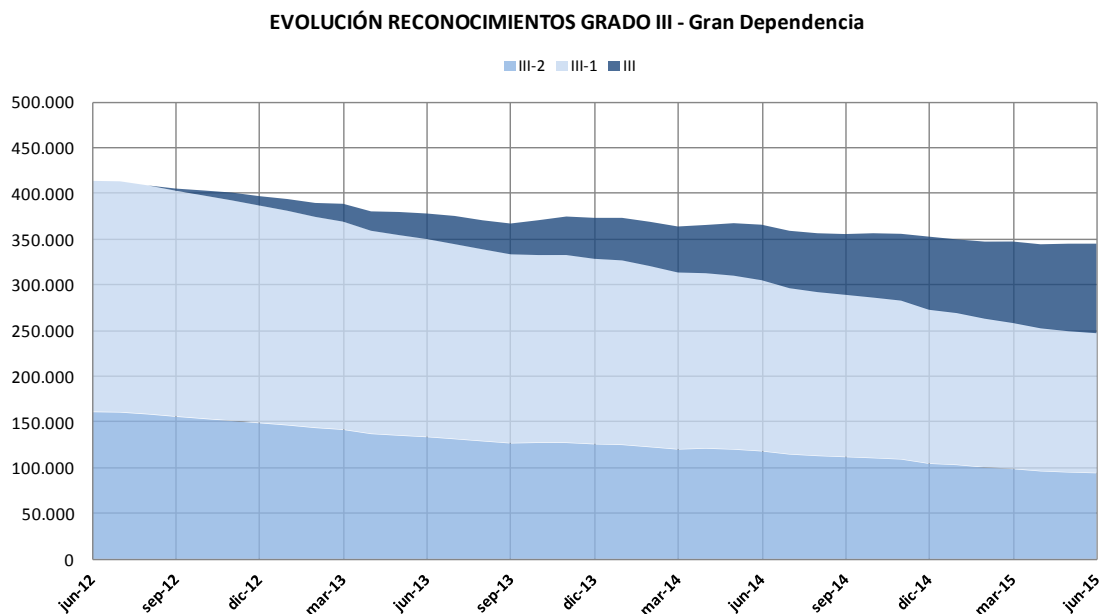
Como ya hemos dicho al inicio de este informe, el resto: 1.919.406 personas, sí resultaron valoradas con algún grado de dependencia. En términos diacrónicos a 4 años, la evolución de los Grados dictaminados ha sido la siguiente:



**Gráfico 12.** Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

Se aprecia la ya comentada pérdida de Grado III, el mantenimiento del Grado II y el incremento del Grado I.

Esa pérdida de expedientes con Grado III se puede observar con mayor detenimiento en la siguiente gráfica:

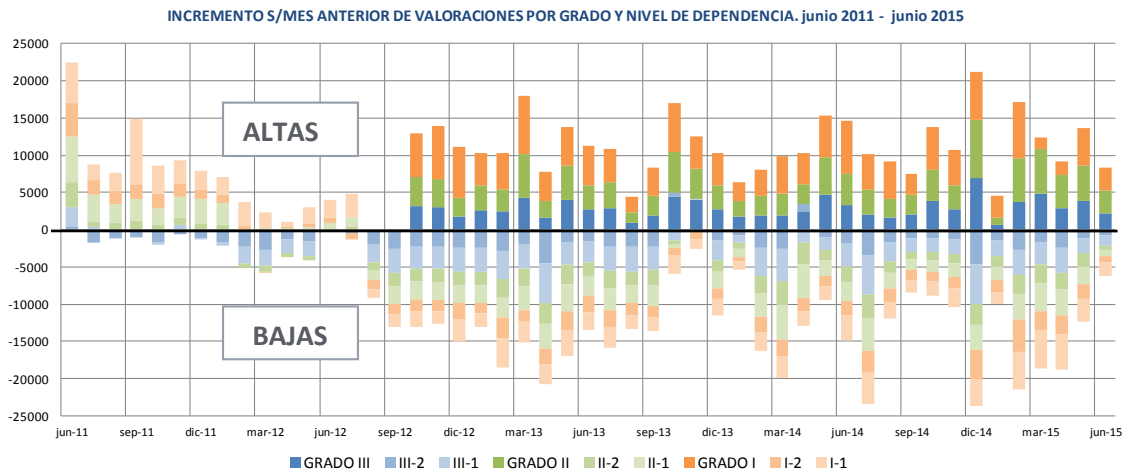


**Gráfico 13.** Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

Los nuevos reconocimientos de Grado III no compensan las bajas que se producen en los Grados III de niveles 1 y 2 (previos a la supresión de los niveles en julio de 2012). Las posibles razones son:

- 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.

La pérdida de dependientes se empezó a producir con claridad en 2012, ofreciendo un **saldo neto negativo de 73.800 personas dependientes desde enero de 2012.**

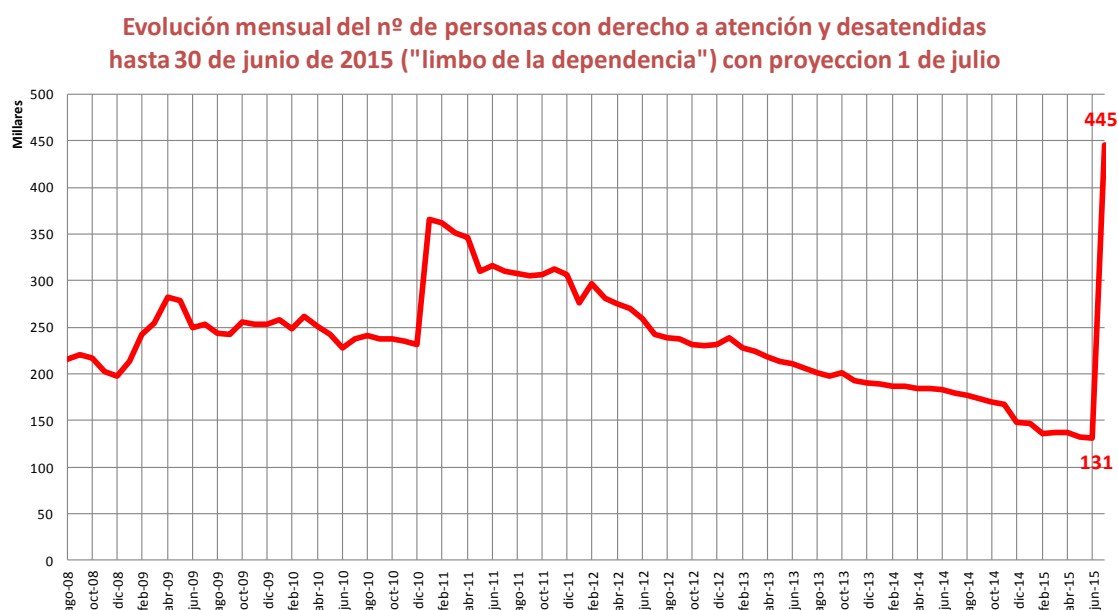


**Gráfico 14.** Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

## DESATENCIÓN Y ATENCIÓN.

### a) Desatención

A fecha 30 de junio de 2015 figuraban 130.000 personas desatendidas en el sistema. No obstante el 1 de julio entro en vigor el derecho a atención para todos los dependientes con Grado I, por lo que de nuevo el “limbo” de la dependencia se sitúa en cifras elevadísimas (445.000).



**Gráfico 15.** Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

Ya hemos comentado que la bajada de la lista de espera se debe a diversos factores. El primero de ellos –como es lógico- es la incorporación a recibir atenciones pero, lamentablemente también se han producido numerosas bajas por fallecimiento estando en espera de atención.

Esto, de no modificarse las pautas de funcionamiento, hace temer que el ritmo de absorción de nuevos dependientes con derecho sea claramente insuficiente. A favor juega que posiblemente muchas de estas personas ya estén recibiendo atenciones por parte de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales. Ojalá sea así porque desde el punto de vista jurídico (aplicando un muy discutible máximo de 6 meses para poner en funcionamiento un PIA) sería inexcusable llegar al 31 de diciembre de este año sin dar cobertura a todas estas personas.

## **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, presenta un estancamiento claro a partir de 2012. Para abundar en ello basta observar 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. El saldo del año 2014 fue negativo (pérdida de 677 PIAS cada mes) y el dato provisional 2015 (hasta 30 de junio) es de un incremento neto medio de 70 PIAS/mes:

### PROMEDIO INCORPORACIÓN PIAS/MES en cada año

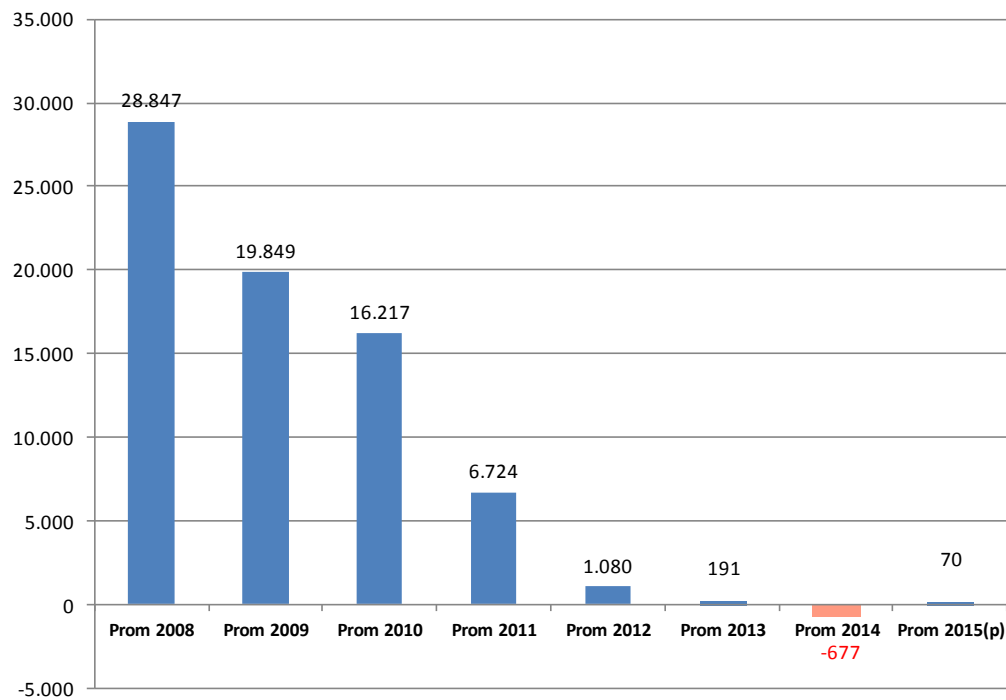


Gráfico 16. Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

Para cubrir la demanda de servicios y prestaciones actual, cumpliendo con los plazos establecidos en la ley, el ritmo de PIA nuevos en los seis últimos meses del año debería ser de 74.000 PIAS/mes; ¡mil veces superior al actual!.

Respecto al número de atenciones entregadas (solo atendidos), la evolución ha sido la siguiente:

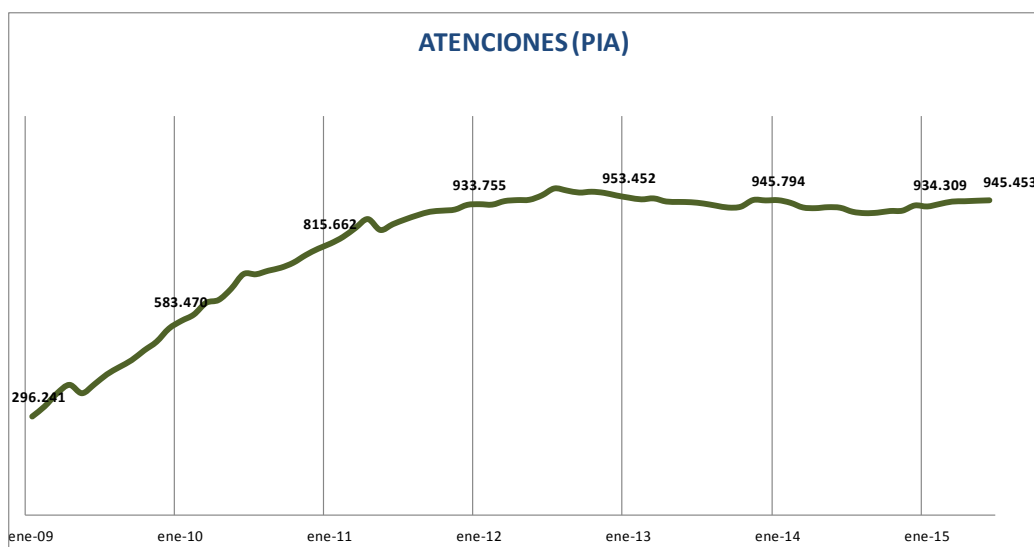
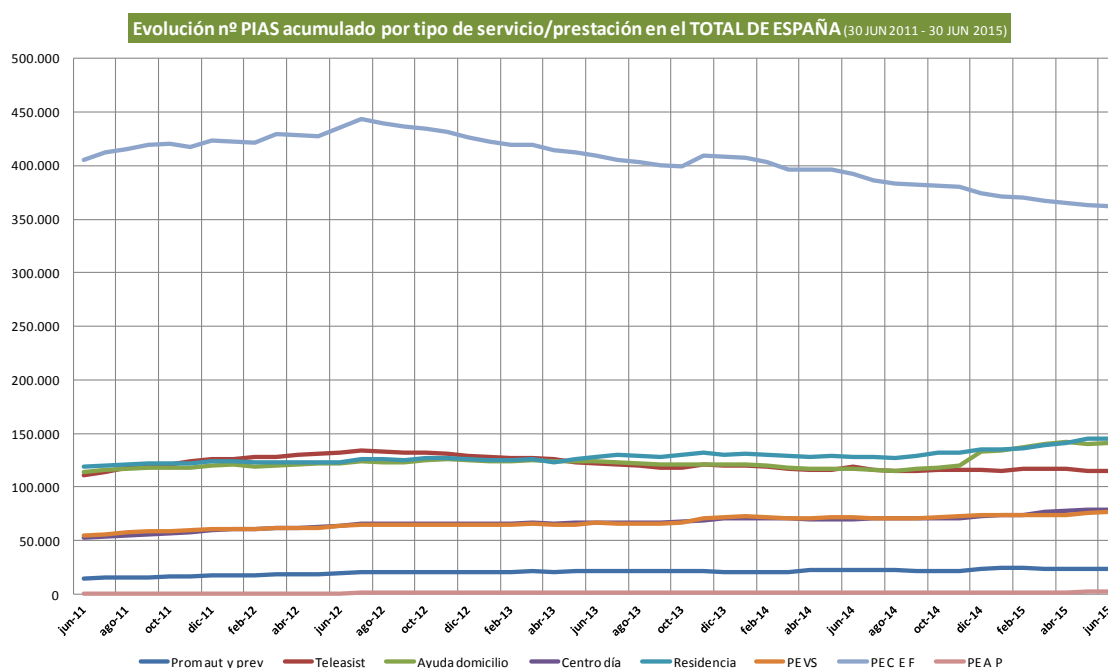


Gráfico 17. Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

Como no podía ser menos, las atenciones (servicios y prestaciones económicas) entregados también se han estancado en un número ligeramente superior a los 940.000 (hay personas que reciben más de un servicio o prestación)

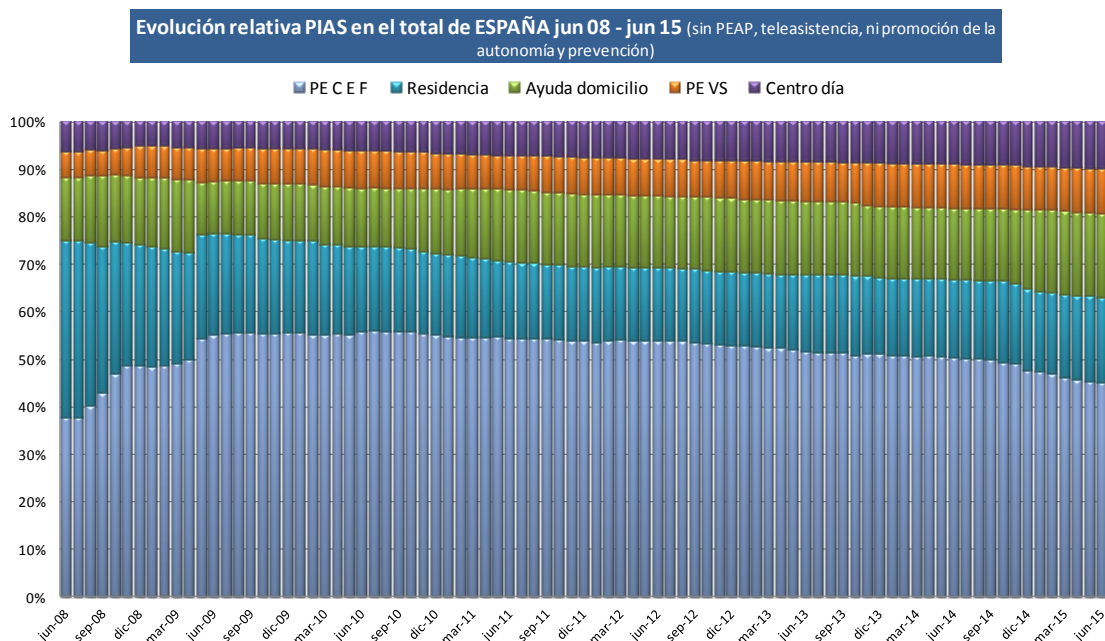
La mayoría de los servicios se mantienen numéricamente o ascienden ligeramente como luego veremos, mientras que la reducción más significativa se da en la Prestación Económica por Cuidados en el Entorno Familiar (PECEF) que desciende sin interrupción desde mediados de julio de 2012.



**Gráfico 18.** Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

A pesar de la reducción de prestaciones económicas por cuidados en el entorno, casi la mitad de las personas dependientes atendidas (48,5%) recibe esta prestación económica que, no obstante, ha perdido bastante terreno respecto a los servicios:





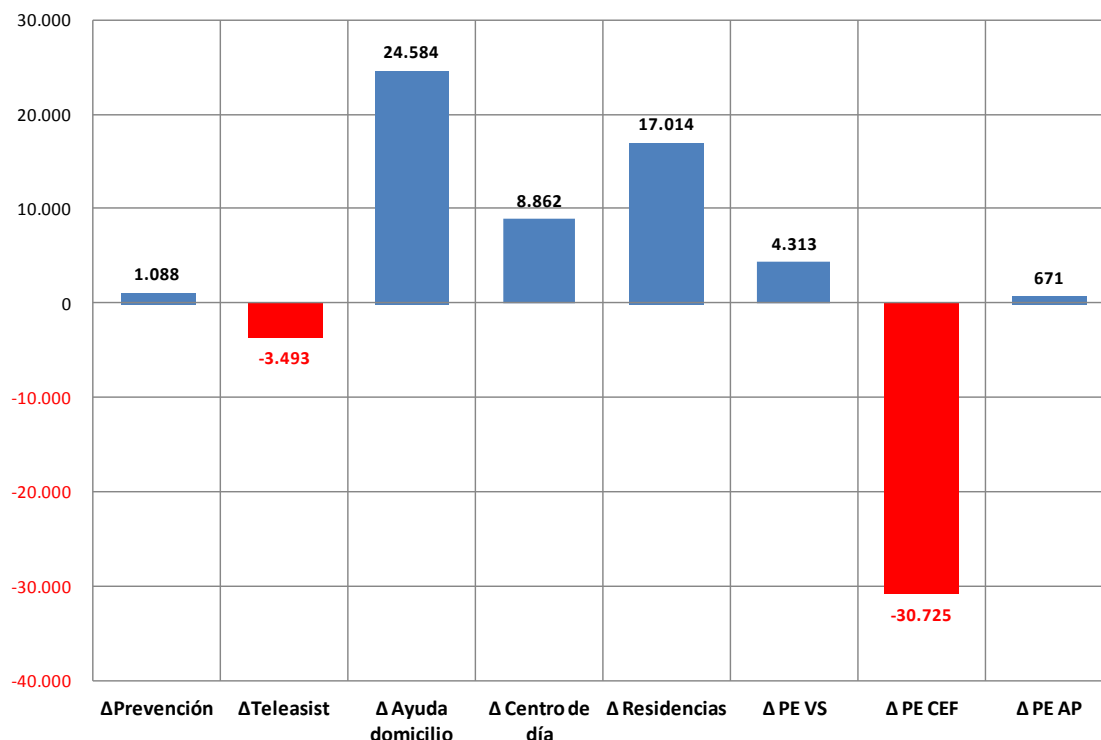
**Gráfico 19.** Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

Esta dinámica de disminución de perceptores de PECEF ha podido venir incentivada por un cambio en la gestión de las CCAA que van a resultar penalizadas en su financiación si optan por no dar servicios 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 e incrementar las prestaciones de servicios a costa de no crecer en el número de atendidos.

**Crecimiento neto por tipo de atención (últimos 12 meses)**  
**Total neto: 22.314 atenciones**



**Gráfico 20.** Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO).

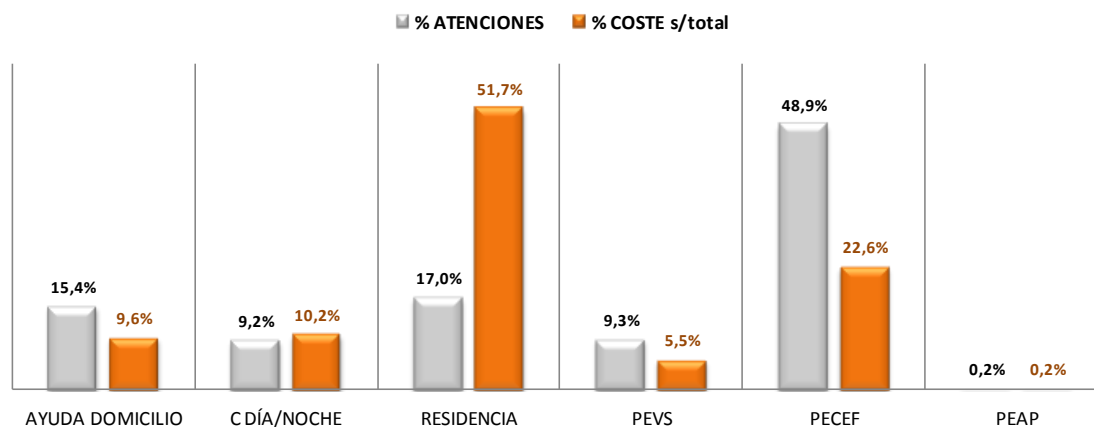
En el último año se han incrementado las atenciones de ayuda a domicilio en 24.500 (debido en parte al incremento exponencial en Canarias que requerirá explicación ya que en diciembre de 2014 pasó de cero a casi 9.500 ayudas a domicilio), los centros de día en casi 8.900 y las residencias en 17.000.

Actualmente, con los datos a 30 de junio, podemos estimar que **un 78% de las personas atendidas están en su domicilio mientras que un 22% residiría en instituciones (residencias).**

El *encaje de bolillos* autonómico en el contexto forzado de restricción presupuestaria ha sido mantener las atenciones en servicios; intentar no incrementar o disminuir 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 el bloqueo de entrada al sistema que veíamos en apartados anteriores.

### Relación atenciones/gasto SAAD 2014



**Gráfico 21.** Elaboración propia. Fuente: Datos del Sistema de Información del SAAD (IMSERSO) y estimaciones económicas del Observatorio.

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.

# EL FINAL DEL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA

## UNA PROPUESTA PARA GARANTIZAR EL FUTURO DEL SISTEMA

La incorporación de los Dependientes Moderados a partir del 1 de julio de 2015, marca el final de un proceso de implantación del Sistema de Atención a la Dependencia que se ha prolongado durante 8 años, dos más de los inicialmente previstos.

Este proceso ha coincidido con años de especial crudeza de la crisis económica, a la que se ha respondido con políticas de austeridad y ajuste del gasto público, que han afectado de manera inmisericorde al Sistema. Los sucesivos recortes y, en especial, los aprobados por el Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio, han sido la expresión de estos ajustes.

Nos encontramos así con que la implantación del Sistema no ha conseguido lo que deberían haber sido sus objetivos: garantizar las atenciones y servicios previstos en el catálogo, a todas las personas a las que se les haya reconocido su situación de dependencia y, en consecuencia, el correspondiente derecho subjetivo que la Ley proclama. Esta es la situación:

1. Un volumen de personas en situación de dependencia de casi 1.200.000 personas (2,5% de la población española)
2. Un número de personas atendidas que en los tres últimos años se ha estabilizado en torno a 750.000.

3. En consecuencia, el Sistema finaliza su implantación sin capacidad para atender a casi 450.000 personas que tienen el derecho reconocido, es decir, a más de un tercio de sus destinatarios.
4. En las actuales condiciones de financiación resulta prácticamente imposible que se pueda dar una respuesta a estas personas que el SAAD no ha sido capaz de incorporar.
5. A ello hay que añadir la baja calidad e intensidad de la mayoría de los servicios prestados y la demora excesiva en las atenciones
6. Las imperfecciones de modelo de financiación previsto en la Ley es la principal causa de estas limitaciones e incapacidades del SAAD. Ello ha permitido un retraimiento de la financiación estatal que ha asfixiado a las Comunidades Autónomas comprometidas con su desarrollo y que hace inviable que puedan asumir los retos pendientes en tanto en cuanto no se modifique este sistema de financiación.

En consecuencia, como conclusión de este análisis sistemático del proceso de implantación del SAAD que hemos venido haciendo desde el Observatorio de la Dependencia a través de XV Dictámenes y de diversos Informes específicos, la propuesta que realizamos para un desarrollo digno del SAAD acorde a lo que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre exige, es la siguiente:

**Es imprescindible un pacto de Estado que replantee el modelo de financiación del Sistema de Atención a la Dependencia, con epicentro en el modelo de financiación autonómica a debatir en el Consejo de Política Fiscal y Financiera.**

En coherencia con este cambio de ciclo, de la etapa de implantación al desarrollo ordinario del SAAD, el Observatorio de la Dependencia anunciamos **cambios significativos en la Escala de Valoración** que venimos aplicando, ya que si bien ha demostrado su utilidad para medir la implantación del Sistema en cada una de las Comunidades, es necesario ajustar para que exprese mejor las características de esta nueva fase.

Asociación de Directoras y Gerentes de Servicios Sociales