

LAS REFORMAS DE LA VALORACIÓN DE LAS SITUACIONES DE DEPENDENCIA. PERSPECTIVAS DE FUTURO

JULIO CÉSAR SÁNCHEZ FIERRO

Abogado

Miembro del Consejo Asesor de la Fundación CASER y del Consejo Editorial de la Revista Actas de la Dependencia

PABLO COBO GÁLVEZ

Director de la Revista Actas de la Dependencia

Sumario

INTRODUCCIÓN.

1. LA VALORACIÓN DE LA DEPENDENCIA A PARTIR DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY.

2. REFORMAS ADOPTADAS EN VALORACIÓN.

2.1. Reformas en materia de órganos y procedimientos de valoración.

2.2. Reformas en materia baremo.

2.3. Reforma de la clasificación en Grados y otras medidas.

3. RESULTADOS EN LA VALORACIÓN COMO CONSECUENCIA DE LAS REFORMAS: DATOS Y CONSIDERACIONES.

4. CONCLUSIONES FINALES.

INTRODUCCIÓN.

El desarrollo y aplicación de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, de 14 de diciembre, una vez transcurridos seis años de su entrada en vigor, viene marcado por la importancia de la valoración de las situaciones de dependencia, en tanto que constituye la puerta de entrada al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

Este trabajo pretende abordar las reformas llevadas a cabo en materia de valoración de la dependencia, iniciadas con motivo de la revisión de los instrumentos y de los procedimientos aplicados en los primeros años de vigencia de la Ley.

Las medidas de reforma adoptadas se refieren a los siguientes ámbitos:

- Composición de los órganos de valoración.
- Cualificación de los valoradores de la situación de dependencia que aplican el Baremo.
- Criterios básicos de procedimiento.
- Plazos de revisión de la valoración.
- Coordinación con el Sistema Nacional de Salud para incorporar las condiciones de salud de la persona a valorar.
- La calidad en los procesos de valoración.

- La revisión de los instrumentos de valoración. Baremos.

- La eliminación de los niveles dentro de los Grados de dependencia.

Actas de la Dependencia ya ha estudiado la valoración en su Número 2¹. Toni Rivero y Antoni Salvá, realizan un análisis detenido del baremo inicial, así como de los resultados de su aplicación, identificando los problemas de aplicación y las modificaciones que la revisión incorporaba al nuevo baremo. Hoy, casi dos años después, las reformas están en marcha y el nuevo baremo se viene aplicando desde el 18 de febrero del 2012.

Es, por tanto, nuestra intención analizar cuáles son los efectos que las reformas están dando a nivel global. Para este análisis nos hemos basado en los datos estadísticos sobre valoración de las situaciones de dependencia, publicados por el IMSERSO en la estadística mensual y en los objetivos planteados por las Administraciones en la regulación de las reformas llevadas a cabo.

1. LA VALORACIÓN DE LA DEPENDENCIA A PARTIR DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY.

Dice la Ley 39/2006 que son titulares de los derechos establecidos en ella los españoles que cumplan el requisito de encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados previstos².

El modelo español, como los centroeuropeos, en los que la dependencia forma parte del Sistema de Seguridad Social, establece el

¹ Toni Rivero y Antoni Salvá. Actas de la Dependencia. Número 2. Pág. 5 a 28.

² Ley 39/2006. Art. 5.

requisito de la valoración previa para adquirir la condición de beneficiario y acceder a las prestaciones del SAAD, en contraposición a los modelos nórdicos, en los que la valoración no tiene como objetivo identificar quién es o no dependiente, sino determinar los servicios que necesita.

La ley dedica un capítulo específico a la dependencia y su valoración³.

La situación de dependencia se clasifica en tres grados:

- a) Grado I. Dependencia moderada: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria, al menos una vez al día o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.
- b) Grado II. Dependencia severa: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria 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.
- c) Grado III. Gran dependencia: cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria 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.

El SAAD sigue los criterios de clasificación del

modelo alemán. La primera redacción de la Ley incorporaba a su vez niveles dentro de cada grado, lo que a efectos prácticos le asemejaba al sistema austriaco en el que se reconocen siete niveles de dependencia. La incorporación de niveles se justificaba, no solo para facilitar una mejor diferenciación dentro de las necesidades de apoyo en cada grado, sino también para facilitar la aplicación progresiva de la ley, para la que se fijaba un período de ocho años. El período se ha prolongado al retrasarse la incorporación al Sistema de las personas valoradas con el Grado I (dependientes moderados).

Durante la tramitación parlamentaria de la Ley se aceptaron enmiendas que modificaban el ámbito de protección, incorporando nuevas situaciones, que dieron lugar a beneficiarios no previstos en el proyecto.

La modificación más significativa en este sentido se refiere a la ampliación del concepto de dependencia y a la modificación de la conceptualización de los grados que se determinan en el artículo 26 de la ley, en los que se incorporó un inciso final en cada uno de ellos para quienes precisan los apoyos que la persona pueda necesitar para hacer posible su autonomía personal. Varían como es lógico de un grado a otro, desde un apoyo "intermitente o limitado" para el grado I, "extenso" para el grado II e "indispensable, continuo y generalizado" para el grado III.

Por lo tanto, El Sistema protege no sólo a quienes necesitan ayuda de tercera persona para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, sino también a los que precisan apoyo para la promoción de su autonomía

³ Ley 39/2006. Art. Título I, capítulo III, Arts. 26 y 27.

personal, por lo que el baremo debe concretar como valorar también a quienes requieren de estos apoyos. Con esta finalidad la ley incorpora los conceptos de dependencia⁴ y autonomía⁵.

En este modelo de protección tiene especial importancia el baremo que ha de servir para el reconocimiento de la situación de dependencia, que de acuerdo con la Ley debe ajustarse a los siguientes requerimientos:

- a) El baremo tendrá como referencia la Clasificación Internacional de Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF) de la Organización Mundial de la Salud.
- b) Establecerá intervalos de puntuación para la determinación de los grados.
- c) Fijará los criterios objetivos de valoración de la capacidad de la persona para realizar por sí misma las distintas actividades de la vida diaria, así como del grado de autonomía de la persona; específicamente valorará la necesidad de apoyo y supervisión para su realización en las personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental.
- d) Asimismo, establecerá el protocolo con los procedimientos y técnicas a seguir para la valoración.
- e) El baremo ha de ser acordado en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y aprobado por el Gobierno mediante Real Decreto.

⁴ Ley 39/2007, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Art. 2.2 "Dependencia: el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal."

⁵ Art. 2. 1 "Autonomía: la capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria."

En cumplimiento de estas disposiciones el Gobierno, previo acuerdo del Consejo Territorial aprobó el REAL DECRETO 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia y la Escala de Valoración Específica para las personas menores de 3 años a que se refiere la disposición adicional decimotercera de la citada Ley.

2. REFORMAS ADOPTADAS EN VALORACIÓN.

Tras el análisis y la revisión de la aplicación del baremo llevada a cabo por el Consejo Territorial del SAAD, éste entendió que debían adoptarse medidas de reforma del proceso de valoración en tres ámbitos, en los órganos de valoración, en el procedimiento y en el baremo. El resultado de las medidas propuestas por el Consejo se contiene en las siguientes disposiciones normativas:

- Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en materia de órganos y procedimientos de valoración de la situación de dependencia.
- Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006.
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de

medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. (TÍTULO III Medidas de racionalización del sistema de dependencia).

2.1. Reformas en materia de órganos y procedimientos de valoración.

Entre las medidas adoptadas cabe destacar las siguientes:

Primero. Creación de equipos técnicos de evaluación, asesoramiento y control, de composición multiprofesional e interdisciplinar, de carácter público y encuadrados en el modelo biopsicosocial que establece la CIF.

Estos equipos tendrán las siguientes funciones:

- Colaborar, asesorar y, en su caso, elaborar el dictamen-propuesta de la situación de dependencia en sus distintas exigencias: Determinar los diagnósticos que la originan, su grado, y la especificación de las actividades de la vida diaria en las que precisan cuidados.
- Asesorar a los valoradores en los procesos y técnicas de valoración, así como en la utilización del baremo.
- Constituirse como referencia técnica en la coordinación con otros equipos que en campos distintos atienden a las personas que se valoran.
- Impulsar y promover medidas formativas.

Segundo. Establecimiento de los requisitos que deben reunir los valoradores que apliquen el baremo:

- Conocimiento riguroso de la norma que regula la valoración y el baremo.
 - El conocimiento suficiente sobre las características funcionales de los grupos de personas con dependencia, especialmente en menores, discapacidad intelectual, enfermedad mental y personas mayores con deterioro cognitivo.
 - El empleo adecuado de las técnicas de valoración.
 - El empleo de las distintas fuentes de información: informe sobre la salud, entrevista personal y observación directa.
 - Práctica suficiente que, previamente al ejercicio profesional, ponga en contacto al valorador con situaciones reales de valoración de Dependencia.
 - La formación para la cualificación del personal valorador a través de cursos formativos de especialización con acceso preferente de las personas que tengan titulación de medicina, psicología, terapia ocupacional, enfermería, fisioterapia y trabajo social.
- Tercero.** Fijación de criterios básicos de procedimiento. Se acuerda incorporar a los criterios que ya están en vigor, los que se indican a continuación:
- Fijación de plazos de revisión de la valoración de grado y nivel de dependencia declarados.
 - Informe de salud descriptivo de la condición de salud de la persona, preceptivo para la valoración.

- Implantación de sistemas de gestión de la calidad en los procesos de valoración.
- Plazos de resolución de los expedientes tramitados con arreglo a la normativa de desarrollo de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre.

2.2. Reformas en materia baremo.

El baremo, que se establece en el anexo I del Real Decreto 174/2011, determina los criterios objetivos para la valoración del grado de autonomía de las personas, en orden a la capacidad para realizar las tareas básicas de la vida diaria, así como la necesidad de apoyo y supervisión a este respecto para personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, conforme a lo establecido en el capítulo III, título I de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

La valoración habrá de tener en cuenta los informes existentes relativos a la salud de la persona y al entorno en que se desenvuelve. Este instrumento de valoración de la situación de dependencia incluye instrucciones de aplicación, un protocolo con los procedimientos y técnicas a seguir, y la determinación de los intervalos de puntuación que corresponden a cada uno de los grados de dependencia.

Las principales modificaciones incorporadas al nuevo baremo, según el Acuerdo del Consejo Territorial⁶ son las siguientes:

a) Facilitar la comprensión de los criterios generales de aplicación, ajustando su redacción a los conceptos de la CIF y resaltando la necesidad de establecer la coherencia de la valoración con el informe de salud y del entorno.

b) Diferenciar el «No desempeño de la tarea», originado por la situación de dependencia respecto del debido a otras causas no puntuables.

c) Determinar el umbral de dependencia de acuerdo con la frecuencia con que se requiere el apoyo de otra u otras personas.

d) Ajustar conceptualmente la definición de los tipos de apoyo de otra u otras personas, mejorando con ello la clasificación de la gravedad de las situaciones de dependencia, que se determina de acuerdo con la definición de grados previstos en el artículo 26 de la Ley.

e) Simplificar las tareas objeto de valoración que han resultado complejas o han presentado dificultades para la determinación del apoyo por tratarse de funciones fisiológicas. Ello, mediante su modificación o sustitución.

f) Mejorar la Escala de Valoración Específica de dependencia para personas menores de tres años (EVE) mediante la incorporación de dos nuevos ítems en la tabla de movilidad, para una mayor precisión de este bloque de actividad.

g) Asimismo, revisar la tabla de combinación de necesidades de apoyo en salud, para mejorar su sensibilidad al cruzarlas con las medidas de soporte para funciones vitales.

⁶ Resolución de 29 de junio de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre modificación del baremo de valoración de la situación de dependencia establecido en el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril.

2.3. Reforma de la clasificación en Grados y otras medidas.

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, entre las medidas de racionalización del sistema de dependencia suprime la clasificación en niveles dentro de cada Grado, simplificando la clasificación y evitando solicitudes de revisión para subir de nivel por parte de los beneficiarios.

Asimismo y en orden a lograr mayores cotas de objetividad y homogeneidad en la valoración, el Consejo Territorial en el Acuerdo ya citado de modificación del baremo ha aprobado profundizar en la mejora de los manuales de

aplicación y en la elaboración de guías metodológicas por tipo de discapacidad:

- Guía para la valoración de los trastornos mentales graves.
- Guía para la valoración de la sordoceguera.
- Guía para la valoración de la ceguera y la deficiencia visual grave.
- Guía para la valoración de la enfermedad de alzhéimer y otras demencias.

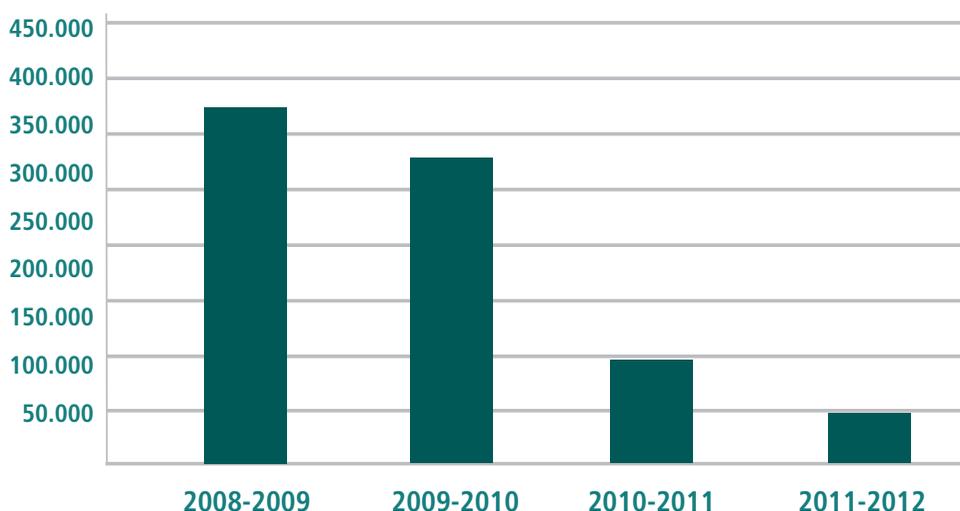
3. RESULTADOS EN LA VALORACIÓN COMO CONSECUENCIA DE LAS REFORMAS: DATOS Y CONSIDERACIONES.

Resultados de la valoración de la dependencia a nivel nacional. (Datos acumulados por Grado).

AÑOS	Dictámenes	Grado III	Grado II	Grado I	Sin Grado
Dic. 2008	554.822	350.963	124.375	57.983	21.501
Dic. 2009	965.790	440.736	276.308	171.467	77.279
Dic. 2010	1.354.610	488.436	400.526	300.985	164.663
Dic. 2011	1.494.187	433.202	455.630	384.722	220.633
Dic. 2012	1.536.180	395.024	455.877	406.868	265.715

Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas publicadas del IMSERSO. www.imserso.es

Incremento interanual de dictámenes.



De los datos anteriores se desprenden las siguientes consideraciones:

Primera. A partir de año 2011 se produce una contención de la demanda con un descenso importante en el número de valoraciones de dependencia.

Los mayores incrementos tuvieron lugar en los años 2007, 2008, 2009 y 2010. En los años 2011 y 2012 los incrementos netos están por debajo de un dígito (9% y 3% respectivamente). (Los datos que a continuación se ofrecen sobre el número de personas valoradas son netos, es decir, una vez descontadas las personas fallecidas en el período, que es la forma de presentar el IMSERSO la información).

Segunda. Al dimensionamiento de la demanda contribuye de forma determinante el baremo y su aplicación. El baremo, aprobado con la aplicación de la Ley, se elabora específicamente para su aplicación, por lo tanto, era un instrumento nuevo, que, aunque validado

científicamente, no había sido aplicado anteriormente.

Por otra parte, los profesionales encargados de su aplicación, fueron seleccionados y contratados por las CC.AA., de perfiles profesionales diferentes y sin experiencia previa en tareas de valoración. Todo ello pudo dar lugar a un reconocimiento de situaciones de dependencia superior a las previsiones y con tendencia a encuadrar a los valorados en los grados más altos. Esta tendencia se va corrigiendo por la mayor experiencia en la aplicación y por la modificación en el nuevo baremo de aquellos apartados que podrían haber generado interpretaciones subjetivas.

Tercera. Se aprecia un descenso muy significativo en los ejercicios 2011 y 2012 en el número de personas que obtienen el Grado III, no solo en números absolutos, lo que es lógico al haber disminuido las solicitudes, sino también en los porcentajes, que ofrecen datos negativos respecto del año 2010. En contraposición se

incrementan de forma significativa los Grados I y los Sin Grado, que en el 2012 son la mayoría de los dictámenes emitidos.

Es preciso indicar que en el año 2011 tuvo lugar una regularización de la estadística en la que se suprimieron cerca de 30.000 personas que habrían fallecido y por problemas informáticos continuaban en la base de datos (tema

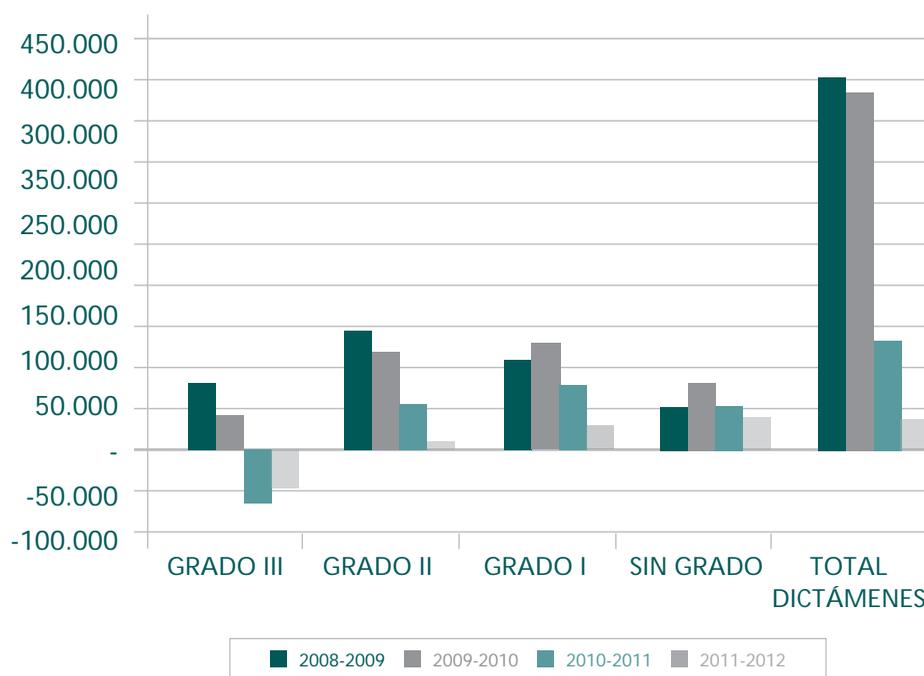
al que alude el informe del Tribunal de Cuentas sobre la gestión del Sistema).

El Grado III desciende desde 488.436 personas en el año 2010 a 433.202 en el 2011 y a 395.024 en el 2012, en total un 18% menos, mientras que el Grado I aumenta en 106.000 y los Sin grado en 100.000 aproximadamente desde el 2010.

Incremento interanual de los distintos Grados en números absolutos. (Sobre el total de valoraciones realizadas anualmente).

AÑOS	Grado III	Grado II	Grado I	Sin Grado	TOTAL DICTÁMENES
2008-2009	89.773	151.933	113.484	55.778	410.968
2009-2010	47.700	124.218	129.518	87.384	388.820
2010-2011	-55.234	55.104	83.737	55.970	139.577
2011-2012	-36.425	2.736	29.011	46.671	41.993

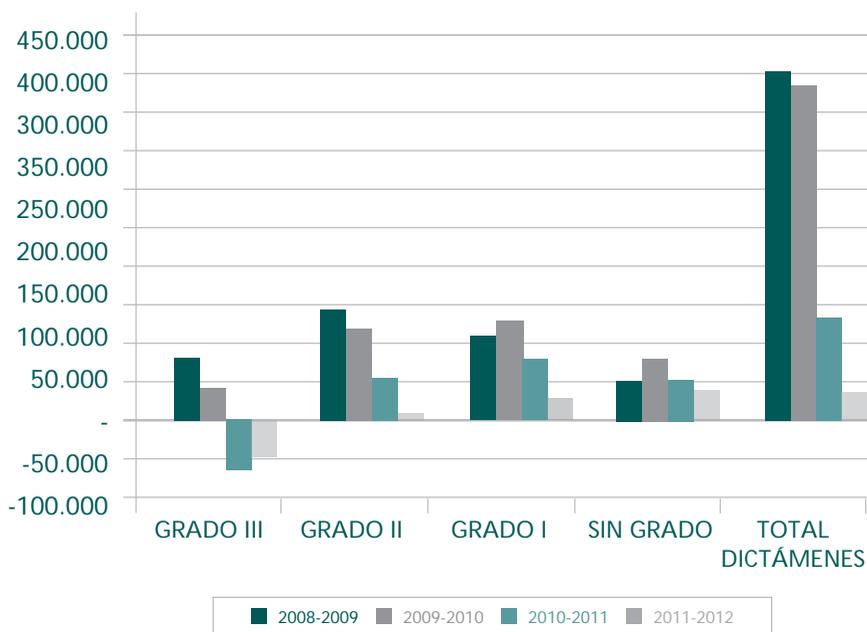
Fuente: Elaboración propia a partir de estadísticas publicadas del IMSERSO. www.imserso.es



Incremento interanual de Grados en porcentajes. (Sobre el total de valoraciones realizadas anualmente).

AÑOS	Grado III	Grado II	Grado I	Sin Grado
2008-2009	21,84	36,97	27,61	13,57
2009-2010	12,27	31,95	33,31	22,47
2010-2011	-39,57	39,48	59,99	40,10
2011-2012	-73,18	10,06	61,52	101,60

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas publicadas del IMSERSO. www.imserso.es.



Cuarta. Si nos centramos en los datos interanuales, los cambios en los resultados de la valoración son aún más significativos:

En el año 2011, de 139.577 nuevos dictámenes netos, el Grado III desciende en 55.000, los mismos en los que se incrementan los Grados II y los Sin Grado, mientras que el Grado I crece en 83.000.

En el año 2012, en el que los nuevos dictámenes solo llegan a los 41.993, el descenso del

Grado III es de 36.425, mientras que el Grado II crece en 2.736, el Grado I en 29.000 y los Sin Grado en 46.700.

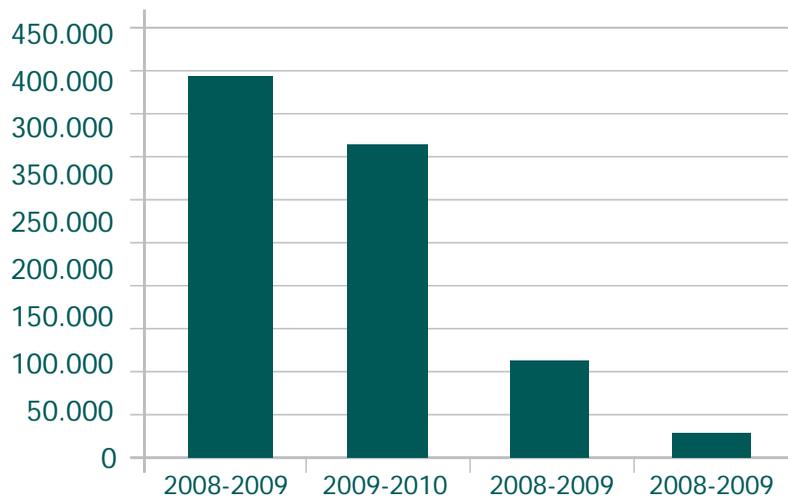
Quinta. Por lo que se refiere a las solicitudes pendientes de valoración, se mantiene en el entorno de las 100.000 con un ligero descenso. Este volumen debería haber descendido, si tenemos en cuenta que la demanda ha caído de forma significativa.

Solicitudes y valoraciones.

AÑOS	2008	2009	2010	2011	2012
Solicitudes a Dic.	684.525	1.082.414	1.482.375	1.597.141	1.636.694
Valoraciones a Dic.	554.822	965.790	1.354.610	1.494.187	1.536.180
Pendientes	129.703	116.624	127.765	102.954	100.514

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas publicadas del IMSERSO. www.imserso.es.

Valoraciones realizadas



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas publicadas del IMSERSO. www.imserso.es.

AÑOS	Valoraciones realizadas
2008-2009	410.969
2009-2010	388.820
2010-2011	139.577
2011-2012	41.993

Sexta. Las causas que a nuestro juicio han podido influir en este cambio de comportamiento en los resultados de la valoración son las siguientes:

- La conciencia de los equipos de valoración de las Comunidades Autónomas respecto de la necesidad de intensificar el rigor técnico

en la aplicación del baremo, habida cuenta de los problemas puestos de manifiesto en la revisión y que dio lugar a la aprobación del Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en materia de órganos y procedimientos de valoración de la situación de dependencia (Resolución de 4 de febrero).

- La Entrada en vigor en febrero del 2012 del Real Decreto 174/2011, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.
- La aprobación por el Consejo Territorial de Guías de valoración específicas según tipo de discapacidad:
- Una mayor sensibilidad sobre la importancia del rigor técnico en la aplicación del baremo, habida cuenta la escasez de los recursos económicos existentes y a la importancia de adecuar estos a las necesidades más perentorias.
- Mayor capacidad de control de la valoración dentro de cada Comunidad Autónoma al haber disminuido la presión de la demanda.

4. CONCLUSIONES FINALES.

Primera.- Se ha producido una contención de la demanda de solicitudes de atención a la dependencia, por lo que cabría decir que la implantación del SAAD en este punto ha alcanzado meseta. Las solicitudes están en el diez por ciento de las presentadas en el 2009.

Segunda.- Ahora el objetivo debería ser reducir la primera lista de espera de solicitudes pendientes, que es la del acceso a la valoración. Si esto no se logra, muchas personas mayores no conseguirán recibir prestaciones, sobre todo si tenemos en cuenta que para acceder a ellas existe una segunda lista de espera en la elaboración del programa individual de atención.

Tercera.- Las personas con derecho a prestación del SAAD, es decir, valoradas ya como dependientes, se sitúan a diciembre del 2012 en 1.257.769, cifra muy similar a la prevista en Libro Blanco de la Dependencia a diciembre del 2010, que era de 1.246.426⁷.

Personas en situación de dependencia.

	Dependientes Libro Blanco 2010	Valores como dependientes 31/12/2012
Grado III	223.457	395.024
Grado II	420.336	455.877
Grado I	602.636	406.868
Total	1.246.426	1.257.769

Fuente: Elaboración propia.

⁷ Libro Blanco de la Dependencia en España. IMSERSO. Cap. I y XII.

No obstante, comparando los datos, las desviaciones se han producido en la distribución de los beneficiarios por Grados, con mayor número de personas en el Grado III y menor en el Grado I. Esta situación, sin embargo, se ha empezado a corregir a partir del 2011, como se aprecia en los datos aportados en la última parte de nuestra exposición.

Cuarta.- Es necesario incidir en la cualificación y la experiencia de los valoradores, que constituyen un elemento fundamental para una garantía de calidad de la valoración. La formación interna y el intercambio de conocimientos y experiencias entre valoradores de las distintas Comunidades Autónomas son instrumentos de gran valor para garantizar la homogeneidad en la aplicación del baremo y con ello la igualdad en el acceso al derecho en todo el territorio nacional.

Quinta.- Los avances experimentados en la valoración de la dependencia pueden atribuirse en gran medida a la mejora del baremo, que aporta mayor claridad en los conceptos y más precisión en las técnicas para determinar la capacidad o no de las personas en la realización de las actividades para la vida diaria.

Sexta.- Asimismo, hay que destacar que, como soporte de valoración, tienen la publicación de Manuales y de Guías metodológicas.

Séptima.- Parece también fundamental seguir incorporando investigación e innovación en técnicas e instrumentos, que garanticen la mejor valoración posible de la dependencia.