

7. EL SISTEMA DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y DE ATENCIÓN EN LA DEPENDENCIA (SAAD)

RESUMEN

La promoción de la autonomía y la atención en la dependencia se ha convertido en un derecho universal y subjetivo con la Ley estatal 39/2006 de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (de ahora adelante LAPAD) y la aprobación en el 2010 de tres decretos que regulan aspectos distintos de la ley de dependencia en las Islas Baleares.

La atención de las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal es una de las prioridades en materia de política social y salud a las sociedades desarrolladas.

La encuesta de discapacidad, autonomía y dependencia (EDAD, 2008), así como el anterior trabajo de campo, el EDDDES (1999), que fue la primera prospección que recogió la situación de la discapacidad con datos globales de España y agregadas por comunidades autónomas, y la Encuesta Modular de Hábitos Sociales (2010), que permite actualizar los datos sobre dependencia en las Baleares, han generado un conjunto de informaciones estadísticas sociodemográficas que han permitido establecer un abanico amplio de series cuantitativas en relación con la autonomía personal y la atención en la dependencia. Asimismo, y con respecto a las Islas Baleares, se han llevado a cabo investigaciones específicas en este campo que han puesto el énfasis en los aspectos siguientes: a) hacer el análisis de la situación de la atención en la dependencia por territorios: municipio a municipio y por agregados; b) el estudio de los sujetos receptores del nuevo derecho que prevé la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, Ley de promoción de la autonomía personal y de atención en la dependencia (LAPAD); c) el reconocimiento de la realidad de los familiares cuidadores encargados de atenderlos; d) el proceso de despliegue del sistema de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia (SAAD) y de las prestaciones asociadas al derecho y e) el estudio de los factores de prevención por medio de la observación y análisis de los programas comunitarios. Los datos obtenidos se han publicado o incorporado

en las redes en línea en documentos de la Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración del Gobierno de las Islas Baleares, el Anuario del Envejecimiento de las Islas Baleares y las memorias del Consejo Económico y Social de las Islas Baleares. (Véanse las memorias correspondientes a los años 2008, 2009 y 2010).

En las Islas Baleares, según la EMHS 2010, hay un 10,22% de personas dependientes. El colectivo de las personas que tienen más de 65 años continúa siendo, con diferencia, el más numeroso, tanto con respecto a la discapacidad como a la dependencia. Con respecto al total de personas en situación de dependencia, el grupo de personas mayores de 65 años supone un 57,95%. Con respecto a los datos de personas con discapacidades, estaríamos hablando de 78.552.

7.1. INTRODUCCIÓN

En este apartado analizamos los criterios marco, el calendario de despliegue de la Ley de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD) y su desarrollo normativo.

7.1.1. CRITERIOS MARCO

El despliegue de la LAPAD a partir del 2007 ha supuesto el desarrollo de un nuevo Sistema para la Autonomía y la Atención en la Dependencia (SAAD). El nuevo sistema de atención a las personas en situación de dependencia nace para responder en las necesidades de la población, caracterizada por el envejecimiento o el trabajo de las mujeres.

En el periodo de aplicación de esta ley, entre el 2007 y en el 2010, se ha impulsado un cambio de modelo en la protección de las personas en situación de dependencia. El nuevo sistema permite introducir el agente público en la atención de esta parte de la población, que siempre era atendida exclusivamente en el ámbito privado y representaba una carga para las familias, especialmente para las mujeres.

En los cuatro años de despliegue de la ley en las Islas Baleares se puede constatar un esfuerzo institucional notable con el fin de regularizar la situación de dependencia de las personas en la percepción de su derecho. Pero sobre todo hay que tener presente el esfuerzo de colaboración de las distintas instituciones a escala autonómica, insular, local y, a veces, mancomunada por desplegar una ley de carácter estatal. Se debe señalar que la dificultad de colaboración viene especialmente marcada por el hecho de disponer de competencias diferentes. Aun así, hay que tener presente que el despliegue del sistema está todavía en una fase temprana de desarrollo.

La aprobación de un calendario de desarrollo de la ley en el periodo 2007-2014 obedecía no sólo a la necesidad de escalonar la implementación de los tres grados y tres niveles previstos a la valoración del grado de dependencia, sino sobre todo a evitar un bloqueo del sistema.

Valoración de los grados de dependencia:

- *Grado I de dependencia moderada:* casos en los que la persona necesita ayuda al menos una vez al día o tiene necesidades de ayuda intermitente o limitada para su autonomía personal.
- *Grado II de dependencia severa:* casos en los que la persona necesita ayuda dos o tres veces al día, pero no requiere la presencia permanente de un cuidador, o bien tiene necesidades de ayuda extensa para su autonomía personal.
- *Grado III de gran dependencia:* casos en los que la persona necesita ayuda diversas veces al día y, por la pérdida total de autonomía mental o física, necesita la presencia indispensable y continua de otra persona o tiene necesidad de ayuda generalizada para su autonomía personal.
- Cada uno de estos grados se clasificará en dos niveles, en función de la autonomía y atención y cuidado requerido por cada persona.

Según la ley, entre las actividades básicas de la vida diaria (ABVD) se incluyen las tareas más elementales de la persona, que permiten vivir con un mínimo de autonomía e independencia; en concreto: el cuidado personal, las actividades

domésticas básicas, la movilidad imprescindible, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas.

7.1.2. CALENDARIO DE DESPLIEGUE

La puesta en marcha a partir del 2007 de la LAPAD incluía para poner en marcha el funcionamiento del sistema la implantación de un calendario de actuación marcado en el periodo 2007-2014. Este calendario prevé la aplicación progresiva de las ayudas y servicios de la dependencia, que hasta el 2010 ha conseguido las acciones siguientes:

- 2007: personas valoradas en el Grado III de gran dependencia, niveles 2 y 1.
- 2008-2009: personas valoradas en el Grado II de dependencia severa, nivel 2.
- 2009-2010: personas valoradas en el Grado II de dependencia severa, nivel 1.

Desde el 2011 al 2014 se tendrá que desarrollar la aplicación del derecho a los casos de dependencia moderada (grado I, nivel 2 y 1).

7.1.3. DESARROLLO NORMATIVO

La actividad legislatora en relación con la Ley de Dependencia ha sido intensa, especialmente a las comunidades autónomas. En las Islas Baleares en concreto, el desarrollo de la LAPAD ha hecho actualizar la normativa sobre personas mayores y personas con discapacidad y en el ámbito de servicios sociales en general.

Con respecto a la normativa de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares durante el 2010, recogemos:

- Resolución de 7 de enero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la cual se publica el convenio de colaboración

entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa previsto a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordado para el ejercicio 2009.

- Decreto 86/2010, de 25 de junio, por el cual se establecen los principios generales y las directrices de coordinación para la autorización y la acreditación de los servicios sociales de atención a personas grandes y personas con discapacidades, y se regulan los requisitos de autorización y acreditación de los servicios residenciales de carácter suprainisular para estos sectores de población.
- Decreto 85/2010, de 25 de junio, por el cual se regula la red pública y concertada de atención temprana en el ámbito de los servicios sociales de las Islas Baleares.
- Decreto 84/2010, de 25 de junio, por el cual se regulan los criterios para calcular la capacidad económica con la finalidad de establecer la participación económica de las personas beneficiarias de las prestaciones asistenciales que forman parte de la Red Pública de Atención en la Dependencia de las Islas Baleares, y para concretar las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.
- Decreto 83/2010, de 25 de junio, por el cual se establecen los principios generales del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, la intensidad de protección de los servicios y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, y se crea la Red Pública de Atención en la Dependencia de las Islas Baleares.

- Resolución de la consejera de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración, de 10 de junio de 2010, por la cual se fijan los criterios de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales.

La normativa básica en relación con la dependencia promulgada por el Gobierno central en el 2010 ha sido la siguiente:

- Real Decreto 374/2010, de 26 de marzo, sobre las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2010.
- Real Decreto 373/2010, de 26 de marzo, por el cual se determina el nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y la Atención en la Dependencia para el ejercicio 2010.

Resoluciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Social y Consumo, por las cuales se publican los últimos convenios de colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas:

- Resolución del 15 de julio de 2010, del Instituto de Personas Mayores y Servicios Sociales, por la cual se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 9 de julio de 2010, por el cual se aprueba el marco de cooperación interadministrativa y los criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación durante 2010-2013 del nivel acordado previsto a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
- Resolución del 29 de junio de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la cual se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención en la Dependencia sobre modificación del baremo de valoración de la

situación de dependencia establecido en el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril.

- Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo por la cual se publica el Acuerdo para la mejora de la calidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar del Sistema para la Autonomía y Atención en la Dependencia.
- Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la cual se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención en la Dependencia, en materia de órganos y procedimientos de valoración de la situación de dependencia.

Por otra parte, la Administración General del Estado no ha incorporado novedades significativas en el desarrollo de la LAPAD, sólo se han incluido los reales decretos de actualización del nivel mínimo de protección y de prestaciones económicas.

7.1.4. CARACTERÍSTICAS DEL TERRITORIO Y LAS INSTITUCIONES

Las características de insularidad y capitalidad condicionan una legislación que tiene que procurar distribuir la titularidad de las competencias y de las transferencias de gestión entre los distintos entes territoriales: Gobierno autonómico, consejos insulares, mancomunidades y ayuntamientos. Hay que considerar, además, que tal como señala el título III del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares al artículo 30.15, la Comunidad Autónoma tiene con carácter de exclusividad las políticas de atención a las personas dependientes, a pesar de la cooperación y los acuerdos que se toman a escala estatal.

Normalmente, cuando las decisiones tomadas se tienen que materializar en cada isla, se abre un proceso importante de concreción y revisión de las competencias respectivas. Es un esfuerzo por trabajar con datos compartidos y

agilizar el intercambio de información para conseguir una comunicación intensa, constante y ágil entre todas las administraciones responsables.

Correspondió a la Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Integración liderar las iniciativas para poner en marcha el despliegue de la LAPAD. Desde los inicios, el Gobierno manifestó su interés en cooperar con los consejos y ayuntamientos. Al Inicio del despliegue de la ley, los esfuerzos se centraron en la organización de la misma administración autonómica en la cuestión. En el 2010, mediante el dispositivo de la XPAD, se ha hecho efectiva la transferencia de las competencias y del personal en los municipios (o a las entidades supramunicipales) de más de 20.000 habitantes. Al mismo tiempo, también se han mantenido las conversaciones y la colaboración entre las administraciones, lo cual ha permitido el despliegue territorial de la tramitación de la Ley de Dependencia a la Comunidad Autónoma.

Desde el inicio del despliegue de la ley, los objetivos planteados hacen referencia a la atención a las personas con dependencia en el ámbito más próximo, el municipio. Por eso se establece un convenio de colaboración entre el Gobierno de las Islas Baleares y los ayuntamientos, según el cual el primero pone al personal, básicamente trabajadores sociales; y el segundo, las dependencias para la atención de las personas dependientes.

Con el desarrollo del dispositivo se pretende que los servicios sociales municipales sean el punto de referencia de la dependencia, para facilitar así al máximo el acceso a los posibles beneficiarios y, en general, a cualquier ciudadano que se interese por la Ley de Dependencia.

El acceso a las prestaciones y a los derechos de la ley se hace a mediante la cooperación entre administraciones. Así, los servicios sociales municipales son los responsables de la entrada de la solicitud en el sistema, así como de la Propuesta Individual de Atención (a partir de ahora PIA). Los consejos insulares son los encargados de ponerse en contacto con el solicitante o familiar cuidador para acordar y hacer la valoración del nivel de dependencia. Por otra parte, en los municipios de menos de 20.000 habitantes los trabajadores sociales asumen las funciones encomendadas al PIA. Finalmente,

la Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración es la responsable de resolver la solicitud y el reconocimiento de la prestación que tiene validez en todo el Estado.

7.2. PERSONAS CON FALTA DE AUTONOMÍA PERSONAL

La promulgación de un marco legal que introduce nuevos derechos para la ciudadanía, como es la Ley 39/2006, necesita una revisión esmerada de las variaciones de la población destinataria del nuevo derecho. La ley considera a tres colectivos en situación de dependencia: las personas mayores de 65 años, las personas con discapacidad y el grupo de edad de 0 a 3 años. A continuación se hace un repaso estadístico de las variaciones de los colectivos destinatarios.

El grupo de personas mayores de 65 años es el colectivo más numeroso en relación tanto con la población total (17%) como con la población dependiente de más de 65 años con respecto al total de personas de este grupo de edad (7%). En cambio, el peso de los menores de tres años con respecto a la población total (4%) y el porcentaje de menores dependientes con respecto al total de este grupo de edad (0,2%) es inferior al peso demográfico de las personas de más edad. Por lo tanto, y teniendo en cuenta que toda la población varía el peso demográfico de manera continua, está en los colectivos más vulnerables, que los cambios son más acusados.

El repaso de la variación demográfica que se produce año tras año en los colectivos mencionados nos permite conocer la variación de la población de personas mayores susceptibles de solicitar la valoración de dependencia y las prestaciones⁴³ correspondientes.

⁴³ Las prestaciones vinculadas a la LAPAD no son sólo las de carácter económico en sentido estricto, sino también las que consideran el uso de plazas residenciales, de centros de día o de viviendas tuteladas.

7.2.1. LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES

El envejecimiento progresivo de la población provoca que el grupo de edad mayoritario con necesidades de cuidado personal sea el de personas de más de 65 años. El tramo de edad que requiere más atención es el de personas más mayores de 85 años, en especial las mujeres. En términos generales, en España el año 2010 la población total ha llegado a los 47.021.031 habitantes, de los cuales 7.931.164 tenían más de 65 años. (Véase el cuadro AIII-90).

La tasa de envejecimiento, pues, se sitúa en el 17%, dos décimas más que el año anterior. En las Islas Baleares, la tasa de envejecimiento es ligeramente inferior (14%), ya que de 1.164.049 habitantes, 154.490 tienen más de 65 años. Esta diferencia entre las tasas de todo el Estado y las Islas Baleares se explica por el crecimiento fuertísimo de la población total a nuestra comunidad autónoma. Igualmente, el crecimiento constanding del grupo de edad de personas de edad adelantada es fundamental. En las Islas Baleares, el incremento entre el 2009 y el 2010 de la población mayor de 65 años se traduce en 4.313 personas.

Uno de los efectos del envejecimiento de la población es la importancia creciente del sector de población de personas mayores de 75 años, que, si bien porcentualmente es relevante, los últimos cinco años se ha mantenido constante. En Baleares, este grupo de edad pasa de representar un 6,52% de la población total en el 2006 a un 6,65% en el 2010. En el conjunto de España, estos porcentajes son del 8,05% y 8,64%, respectivamente.

Con respecto a la distribución por sexos de las personas mayores de 65 años, se puede hablar de feminización de la vejez. Este hecho es evidente al tener presente la esperanza de vida para los dos sexos. En España, la esperanza de vida en nacer es de 78,7 años para los hombres y de 84,7 años para las mujeres. La distribución de personas más mayores de 65 años para el 2010 indica que en España hay más mujeres que hombres, con una diferencia de más de un millón de mujeres, con respecto a un total de casi ocho millones de personas mayores. En Baleares, esta diferencia es de casi 20.000 mujeres más que hombres, con respecto a un total de 154.490 mayores de 65 años. Estas diferencias entre los que tienen más de 85 años son mayores, ya que para

España y Baleares las mujeres representan más del doble de hombres en este tramo de edad.

La tasa de envejecimiento nos indica la proporción de personas más mayores de 65 años con respecto al total de población. Esta tasa es superior a España, ya que consigue un valor de 19,15 para las mujeres y 14,52 para los hombres, y en las Islas Baleares la tasa de las mujeres es de 15,75 y la de los hombres de 12,20. En términos generales, esta tasa siempre es superior en el caso de las mujeres, excepto para la zona del Plan de Mallorca. La isla que presenta una tasa de envejecimiento superior (especialmente en las mujeres) es Mallorca, y la diferencia más acusada entre hombres y mujeres es la de Palma, que registra diez puntos de diferencia.

En cuanto a la tasa de envejecimiento, la proporción de personas de más de 85 años con respecto a la población total, en mujeres es siempre superior a causa de la mayor esperanza de vida en el sexo femenino. En España, la tasa de envejecimiento de las mujeres es de tres puntos, el doble que en los hombres, y en las Islas Baleares las mujeres registran una tasa de 2,42, también el doble que los hombres. La distribución concreta por islas y zonas es semblante a la tasa de envejecimiento.

7.2.2. PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La tasa de discapacidad en las Islas Baleares se mantiene en el 7,10%, con lo cual estaríamos hablando de 78.552 personas con discapacidad, que representa un aumento de 777 personas más que el año anterior.

El segundo colectivo más numeroso que presenta alguna discapacidad es el formato por las personas mayores de 65 años, que en España representan el 28,5% del total; es decir, 22.399 personas. Por otra parte, el grupo de edad de personas entre 18 y 64 años que tienen alguna discapacidad representa casi a la mitad de personas que tienen alguna discapacidad en Baleares, con un 48,9%. (Véase el cuadro AIII-91).

7.2.3. MENORES DEPENDIENTES: GRUPO DE 0-3 AÑOS

En la distribución por sexos de los menores de hasta tres años, así como en el resto de población de niños y jóvenes, es ligeramente superior la presencia de niños. El padrón de 2010 en Baleares registra a un total de 24.838 niños en este grupo de edad, mientras que las niñas llegan a 23.091. Los datos de niños para España son superiores a la de las muñecas, con 1.019.987 de niños de hasta tres años, a diferencia de los datos referentes a las niñas, que casi llegan al millón de personas, 957.452.

7.2.4. FAMILIARES CURADORES

El trabajo que hacen los familiares cuidadores de las personas dependientes es muy importante y se tiene que tener en cuenta como eje central de la organización de la vida diaria de las familias con personas en situación de dependencia. La dedicación a tareas de cuidado de alguna persona dependiente tiene repercusiones laborales, familiares y personales de la persona cuidadora.

La recopilación y el análisis de datos en relación con la implementación de la LAPAD tiene en éste momentos una importancia grande para la administración pública, para las entidades del tercer sector y para los ciudadanos. Con el fin de favorecer los criterios de control, de transparencia, de planificación y de acceso a los recursos, hace falta una metodología de seguimiento homogeneizada, de manera que la administración pública disponga de indicadores que generen datos comparables e integrados con el fin de enriquecer el conocimiento del estado de la cuestión.

Hace falta tener en cuenta, por lo tanto, que la mujer no sólo se encontrará más a menudo como cuidadora del cónyuge sino que éste, al morir antes, no podrá ejercer el rol de cuidador de la mujer. Las mujeres tienen más años de vida con alguna patología y tienen que buscar el apoyo a la red familiar, que de nuevo reclama a las mujeres (hijas, nueras...) de la familia.

Los datos de población referidos a este colectivo no muestran cambios sustanciales en relación con las del año 2009. Así como en años anteriores el potencial cuidador en las Islas Baleares se concentra en el colectivo de mujeres cuidadoras con más de 65 años, ya que son mujeres que por la diferencia de edad con los maridos y la esperanza de vida inferior de éstos, tienen que llevar a cabo mayoritariamente la tarea de cuidarlos o cuidarse mutuamente (parejas de edad muy adelantada). Concretamente, las personas que forman parte del convenio especial de cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia en el 2010 en Baleares llega a un total de 1.123 personas. Por sexos, la proporción de mujeres que hacen de cuidadoras es muy superior a la de los hombres, las primeras suponen más de un 90% y los hombres más en un 5%. Por otra parte, hay que destacar también que un 66% de personas que hacen tareas de cuidado al hogar no reciben ninguna remuneración para hacer este trabajo (Encuesta Modular de Hábitos Sociales, IBESTAT).

Aparte de factores sociodemográficos como la edad y el sexo de la persona cuidadora, hay aspectos estructurales que también afectan a la disponibilidad familiar para atender la dependencia. Estos factores son el cambio de las modalidades de las estructuras familiares, las exigencias crecientes del mercado de trabajo, la dispersión geográfica de los familiares próximos y los costes económicos que comporta la atención a la dependencia.

Esta situación y las circunstancias que genera son factores que la Administración tendrá que considerar en el futuro no sólo desde la recogida de datos o el reconocimiento de las diversas contingencias, sino también en la aplicación de criterios normativos o legales que ayuden directamente a los familiares cuidadores. En este sentido, la secretaría general de Política Social y Consumo del Gobierno central ha planteado un acuerdo con el Consejo Territorial del SAAD que establece los criterios comunes de acreditación en materia de formación e información de cuidadores no profesionales.

7.3. DESPLIEGUE DEL SAAD EN LAS ISLAS BALEARES

7.3.1. POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL SAAD

Debido a que en el 2009 y en el 2010 han entrado en el sistema las personas dependientes de grado severo en el primer nivel, se ha incrementado significativamente la población atendida. Hasta el 2010 las personas incorporadas al sistema han llegado a las 23.100 personas en las Islas Baleares y casi han alcanzado un millón y medio de personas (1.482.579) en todo el Estado. (Véase el cuadro AIII-92 y el gráfico AIII-16).

Aunque la proporción de solicitantes de Baleares sólo supone un 1,6% del total de personas incluidas en el SAAD a todo el Estado, el número de personas incorporadas al sistema en el 2010 con respecto al 2009 ha crecido un 84% en las Baleares y un 73% en el conjunto de España.

La previsión de población con algún grado de dependencia en las Islas Baleares señala a un colectivo de 48.835 personas, de las cuales 24.734 tendrían más de 65 años. (Véase el cuadro AIII-93).

7.3.1.1. Solicitudes

El número de solicitudes incorporadas al sistema en el 2010 ha llegado a las 6.990 personas. Por sexos, las mujeres firman 4.332 y los hombres 2.667; en porcentaje, las mujeres representan un 62% del total y los hombres un 38%. (Véanse los cuadros AIII-93 i AIII-94).

La distribución por islas presenta unos valores parecidos en Menorca y Mallorca, que marcan una proporción de 36,5% para los hombres y del 63,5% para las mujeres. En Formentera, la proporción es ligeramente inferior para los hombres, con un 34%, y superior en las mujeres, con un 66%. Ibiza registra el porcentaje más elevado en los hombres, de un 40%, y un 60% para las mujeres.

Si tenemos en cuenta las solicitudes registradas y actualizadas hasta el 2010 en Baleares, se ha llegado a un volumen de 23.100 solicitudes.

Por islas, el 82% de solicitudes se han hecho en Mallorca, un 9,5% en Menorca, un 8% en Ibiza y un 0,5% en Formentera. (Véase el gráfico AIII-17).

Por otra parte, la situación de dependencia entre el número de solicitudes registradas hasta el 2010 y la población total en Baleares se sitúa en un 3%. En todos los casos y por islas, las mujeres registran un porcentaje mayor de solicitudes. Menorca registra el porcentaje más elevado en este apartado, tanto en mujeres como en hombres (con un 2,95% y un 1,72%, respectivamente). Ligeramente por debajo están los porcentajes de Mallorca, con un 2,78% de solicitudes para mujeres y un 1,58% para hombres. Ibiza y Formentera registran porcentajes de solicitudes ligeramente por debajo de poco más de un punto y medio en los hombres y de un punto porcentual de los hombres ibicencos y de 0,76 puntos de los de Formentera. (Véase el gráfico AIII-19).

Esta situación de dependencia con respecto al resto de comunidades autónomas nos indica que las Islas Baleares registran un porcentaje de solicitudes en relación con el total de la población inferior al resto de regiones. Porcentualmente, sólo se sitúan por debajo de la Comunidad Valenciana, Madrid y Canarias.

En relación con el resto de comunidades autónomas, el número de solicitudes del 2010 ha llegado a 1.482.579, que representa un aumento de 117.249 solicitudes con respecto al año anterior, según los datos del IMSERSO. En enero del 2009, el peso porcentual de las solicitudes de las Islas Baleares era del 2,2%, mientras que el mes de marzo había pasado al 1,6. Por lo tanto, se ve un descenso ligero en las nuevas solicitudes. Ahora bien, será cuando el calendario de la ley esté del todo ejecutado (año 2014) cuando sea factible que los registros de nuevas solicitudes dispongan de un crecimiento, que podríamos decir, vegetativo; es decir, en función del movimiento de población que se incorpora a la dependencia.

Por edades, el grupo de las personas de más de 65 años registra, desde el inicio del despliegue de la ley 17.669 solicitudes, cifra que supone un 76,5% del total de solicitudes (23.100) en el periodo 2007-2010. Entre las personas de más de 65 años, un 68% de las solicitudes corresponde a las personas del

tramo de edad de 80 años o más; por lo tanto, las situaciones de dependencia se concentran a medida que aumenta la edad de las personas. (Véase el cuadro AIII-95).

En España, las cifras también son reveladoras con respecto a la edad de los solicitantes: el 79% tienen más de 65 años. El resto de grupos de edad se sitúa en unos valores del 9,5% o inferior. El sector de menores de 18 años representa el 3% y el sector de menores de 3 años, el 0,34%.

El valor total de situaciones acumuladas es de 30.294 y se mantiene la tendencia en el número de solicitudes anuales, lo cual tiene que permitir al sistema de atención en la dependencia marcar los criterios de gestión necesarios para hacer frente a un volumen de demanda cuantitativamente más estabilizado en relación con el despliegue de la ley iniciado el 2007. (Véase el cuadro AIII-96).

Con respecto a los diagnósticos médicos que incorporan las solicitudes, los más destacados son las enfermedades del sistema osteomuscular y tejido conjuntivo (18%), enfermedades del sistema circulatorio (17%) y los trastornos mentales y del comportamiento (16%).

7.3.1.2. Valoraciones

En cuanto a las valoraciones, en el 2010 se han hecho 8.829. Por islas, Mallorca registra 7.190 (81,4%), Menorca 874 (9,9%), Ibiza 716 (8,1%) y Formentera 49 (0,6%). (Véase el cuadro AIII-97 y el gráfico AIII-19).

En cifras absolutas, el año 2009 se hicieron casi un millar menos valoraciones, aun así porcentualmente se mantiene en el 2010 el mismo volumen para cada territorio.

7.3.1.3. Dictámenes

Los dictámenes emitidos a partir de las valoraciones y que se traducen administrativamente en la resolución correspondiente llegan a 19.647. (Véase el gráfico AIII-20).

La diferencia en relación con el número de valoraciones viene del esfuerzo en el proceso de normalización y regularización de todas las solicitudes. Eso comporta las pendientes, las resoluciones de pasarela con derecho y las revisiones. Asimismo, hay que considerar la posibilidad que tienen los ciudadanos de presentar la solicitud aunque, una vez se ha hecho la valoración, el dictamen y la resolución, ésta pueda prever un grado y un nivel que todavía no está dentro del catálogo de prestaciones debido a la aplicación progresiva del calendario (caso de los grados I, niveles 1 y 2).

Por islas, en todas ha aumentado el número de dictámenes, y sigue un crecimiento que se mantiene desde los inicios. Si tenemos en cuenta la estabilización del número de las solicitudes, se entiende el esfuerzo que ha hecho falta por regularizar la capacidad ejecutiva del sistema en la tramitación. También puede verse que los dictámenes hechos durante los cuatro primeros años de aplicación de la ley llegan a los 38.065, una cantidad muy apreciable. (Véase el cuadro AIII-98).

Los dictámenes resueltos incorporan la valoración del grado de dependencia del solicitante. El año 2010 muestra unas cifras claramente superiores en cada grado y nivel de dependencia. El total de personas beneficiarias con derecho a prestación para el conjunto de Baleares es de 14.022 personas. Si tenemos en cuenta el total de personas valoradas según grado, los datos nos dicen que un 41,9% de las personas valoradas son de grado 3, un 35,9% de grado 2 y un 22,3% de grado 1. (Véanse los cuadros AIII-99 y AIII-100).

7.3.1.4. Programas Individuales de Atención (PIA). Prestaciones reconocidas en 2010

En el 2010 se han planteado 7.707 resoluciones con prestación reconocida, 1.665 más que el año 2009. Por islas, a Mallorca corresponden 6.226 (80,8%),

a Menorca 842 (10,9%), a Ibiza 603 (7,8%) y a Formentera 36 (0,5%). (Véase el cuadro AIII-101).

Por otra parte y desde la puesta en marcha de la Ley de Dependencia, los beneficiarios de activos con prestación reconocida a las Islas Baleares llega a un número total de 12.045 personas receptoras. Los servicios más comunes son las prestaciones económicas para cuidados al entorno familiar con 7.533 PIA (62,5%). La segunda prestación es la de servicios de atención residencial, con 1.780 resoluciones (14,8%). Vienen a continuación los servicios de los centros de día y noche, y las prestaciones económicas vinculadas a servicios, que mantienen porcentajes del 4,6% y el 4%, respectivamente. (Véase el cuadro AIII-102).

Por islas, Mallorca tiene 9.748 personas beneficiarias, cifra que representa al 81% de las personas con derecho a prestación. En Formentera hay 74 personas beneficiarias con derecho a prestación; en Menorca, 1.183; y en Ibiza, 1.040.

En euros, las prestaciones concedidas en términos generales; es decir, las nóminas mensuales para los beneficiarios sin especificar grado y nivel, llegan a los 40,3 millones de euros anuales, cifra superior a los 30,6 millones de euros del año anterior. El aumento de nóminas mensuales es, por lo tanto, muy importante e incrementa de manera muy considerable el gasto de la administración pública. El número total de nóminas ha sido de 67.408, que corresponden a una media de 5.617 beneficiarios. La media del importe de las nóminas mensuales es de 597,97 euros, 242,81 euros menos que la media del año 2009. (Véase el cuadro AIII-103).

Aquí aparece uno de los retos pendientes en la aplicación de la ley en las Islas Baleares desde los inicios; el 2008 y 2009 se consiguió normalizar la tramitación y revertir la tendencia según la cual entraban más solicitudes de las que se podían tramitar, a partir del 2010 y 2011 el embolso tiene lugar en el momento de la liquidación de la prestación. En los años que vienen se tiene que prestar atención especial a hacer efectivas las diferentes situaciones de dependencia.

7.3.1.5. Evolución de la dependencia según grados

Hay que recordar que la Ley 39/2006 y el desarrollo normativo posterior prevén que el proceso de resolución de la prestación pase por fases diversas de tramitación. En este proceso de reconocimiento de la dependencia se pueden considerar cuatro grandes fases con características propias, de las cuales se pueden cuantificar los efectivos. En concreto, hablamos del registro de las solicitudes, de la valoración técnica, del dictamen y resolución correspondiente y del acuerdo entre usuarios y Administración en relación con el Plan Individual de Atención (PIA).

Es importante cuantificar los efectivos de cada fase para observar la eficacia de la gestión de despliegue y también saber cómo repercute en cada fase la evolución de la demanda. En el 2009, durante las tres primeras fases, hubo un aumento de la tramitación. Este aumento confirmaba el esfuerzo de normalización del procedimiento administrativo, con el fin de agilizar al máximo las respuestas a cada fase y procurar reducir a un tiempo razonable la gestión de cada expediente. Precisamente el año 2009 se consiguió absorber el impacto de la demanda generada por la implantación de la ley, sobre todo en el momento en el que empezó a haber más valoraciones que registros de solicitudes. Los datos del 2009 resultaron significativos: 7.161 solicitudes, 7.867 valoraciones y 12.962 dictámenes. En el 2010 esta tendencia se mantiene de manera relativa, ya que el número de valoraciones es superior a las solicitudes, pero se incorporan menos dictámenes que el año anterior: solicitudes, 6.990; valoraciones, 8.829; dictámenes, 14.022. (Véase el cuadro AIII-104).

Con respecto a la situación de dependencia según grado, hay que decir que el total de dictámenes recogidos hasta el 2010 es de 19.647. De este total, un 71% de los dictámenes corresponden al grado II de dependencia severa (38%) y al grado III de gran dependencia (33%). El 29% restante corresponde a los casos de dependencia de grado I⁴⁴ o sin grado de dependencia. Hay que decir

⁴⁴ Hay que decir que los dictámenes con grado I de dependencia tienen que empezar a ser considerados durante el año 2011 en el calendario de despliegue de la ley, por lo tanto, hasta el año 2010 los dictámenes de grado I han sido considerados no dependientes.

que el total de dictámenes en trámite corresponde al 85% de solicitudes (recordamos que llega a una cifra de 23.100 personas solicitantes). Por lo tanto, el 15% restante de solicitudes está pendiente de dictaminar (1.971 casos) y pendiente de valoración (1.482 casos). (Véase el gráfico AIII-20).

7.3.1.6. Personas cuidadoras no profesionales de personas en situación de dependencia

Se debe recordar que los artículos 14.4, 18.3 y la disposición adicional cuarta regulan el alta a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales. El decreto 15/2007 lo regula mediante el convenio especial previsto en el artículo 125.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Según informa a la Tesorería General de la Seguridad Social en abril de 2011, en el conjunto del Estado español se habían resuelto 157.503 convenios especiales obligatorios, de los cuales 1.180 (0,8%) corresponden a las Islas Baleares. Esta cifra representa que, de los 12.045 Planes Individuales de Atención (PIA) resueltos hasta la fecha señalada, el 8% incorporan el alta en la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.

7.4. PLAZAS DEL CATÁLOGO DE LOS SERVICIOS DE DEPENDENCIA Y PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA

Una vez más tenemos que subrayar que el desarrollo de la Ley 39/2006, especialmente del artículo 14 y siguientes, comporta que las administraciones públicas tengan a disposición de los ciudadanos con derecho reconocido de situación de dependencia las prestaciones necesarias para atender tanto la promoción de la autonomía como la atención en la dependencia. La naturaleza de las prestaciones puede tener carácter de servicios o económico. Asimismo, la ley plantea prioritarios y explicita que "se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las comunidades autónomas respectivas mediante centros y servicios públicos o privados concertados y debidamente acreditados."

Los titulares de las plazas pueden ser las entidades municipales, los Consejos Insulares, las entidades asociativas del nombrado tercer sector y la Fundación Balear de la Dependencia/Dirección General de Atención a la Dependencia (FBD/DGAD) o los consorcios (en Menorca -BOIB núm 56, de 14 de abril de 2007- constituido por el Consejo y los ayuntamientos, y en Ibiza -BOIB 184 de 11 de diciembre de 2007- por el Consejo y la Consejería de Asuntos Sociales). En total, gestionan 83 servicios, especialmente residencias y centros de día.

El Gobierno de las Islas Baleares ha dispuesto en el 2010 de 2.928 plazas de la Red Pública de Atención en la Dependencia, que representan el 75% de las plazas concertadas disponibles en las Islas Baleares, cifra que significa un aumento del 7% de plazas en relación con el año anterior, un esfuerzo dirigido a gestionar la atención en la dependencia con servicios que descarguen a la familia y a diversificar las prestaciones que, como se ha visto, se centran en las prestaciones económicas para cuidados al entorno familiar. Naturalmente, estas plazas no son las totales existentes. Precisamente por la importancia estratégica de aumentar y consolidar las plazas de la red pública y de armonizar las dotaciones en relación con las indicaciones de la Ley de Dependencia, centraremos el análisis principal en la situación de estas plazas públicas. Antes, sin embargo, introducimos algunos datos referidos a las plazas totales (públicas y no públicas). Así:

- a) El número llega a las 3.957. De éstas, 1.301 corresponden en plazas de centro de día, 2.362 en plazas de residencia y 294 plazas de vivienda tutelada. Por islas, Mallorca tiene 3.212 plazas, 1.058 de centro de día, 1.932 de residencia y 222 plazas de vivienda tutelada. Menorca tiene 553 plazas, 215 de centros de día, 296 de residencia y 42 de vivienda tutelada; y en Ibiza se registran 162 plazas, 28 de centros de día y 134 de residencias. Formentera dispone 30 plazas. (Véase el cuadro AIII-105).
- b) Palma dispone de 446 plazas de centros de día mientras que en la parte foránea de Mallorca son 612. Con respecto a residencias, 773 en Palma (todas dentro de la XPAD) y 1.159 en la Part Forana. Hay que decir que, en el 2010, el Ayuntamiento de Palma sólo era titular del

10% de plazas de centros de día gestionadas por ayuntamientos en Mallorca. Los otros titulares en Palma eran el Consejo de Mallorca (IMAS), las entidades y la Fundación Balear de la Dependencia (FBD). En la parte foránea, el 43% de las plazas tienen titularidad de las entidades, el 47% de los ayuntamientos, el 2% del Consejo de Mallorca y el 9% del FBD.

- c) En el conjunto de las Islas Baleares, de las 2.928 plazas públicas, 525 (18%) son de titularidad municipal, 777 (26%) de los Consejos insulares, 545 (19%) del FBD/consorcios y 1.081 (37%) de las entidades.

Analizaremos ahora con más detalle las cifras de las plazas públicas disponibles en la XPAD:

- a) La relación de plazas para el conjunto de las Islas Baleares es de 2.928, de las cuales 1.173 (40%) son de centro de día, 1.499 (51%) de residencia y 256 (9%) de viviendas tuteladas.
- b) Por islas, al margen de la ausencia de plazas en Formentera (aunque hay un centro de día que en el 2010 está en construcción), Mallorca, que por población siempre marca la tendencia general de las Islas, tiene una proporción de 38% de plazas de centros de día, 48% de plazas de residencia y 9% de plazas de viviendas tuteladas. En Menorca, en cambio, la relación es de 41% para las de centros de día, 50% para las residenciales y 8% para las de viviendas tuteladas. Ibiza tiene una proporción más acusada, con un 17% para los centros de día y 83% para las residencias. En este caso, no hay plazas de viviendas tuteladas.
- c) El volumen de habitantes de Mallorca comporta un análisis de Palma y de la Part Forana. Las cifras muestran que la relación entre plazas totales es de 1.342 en Palma (42%) y 1.870 en la Parte Forana (58%).

- d) Por equipamientos, en Mallorca la Parte Forana tiene 612 plazas de centro de día (58%) enfrente de las 446 de Palma (42%). Las plazas de residencia se distribuyen en 773 (40%) en Palma y 1.159 (60%) en la Parte Forana. Las plazas de viviendas tuteladas se distribuyen en 123 (55%) en Palma y 99 (45%) en la Parte Forana.
- e) Por islas, en Mallorca el 89% de las plazas totales de centro de día están en la red pública; en Palma representan el 96% y en la parte foránea el 84%. En Menorca, las plazas de centro de día de la red pública llegan al 96%. En Ibiza, 20 plazas pertenecen al Consorcio y las ocho restantes en el Consejo Insular de Ibiza. Para el total de plazas de centros de día a la Comunidad Autónoma, el 90% están incluidas en la red pública.
- f) También por islas y refiriéndonos a las plazas de residencia, en Mallorca un 59% están en la red pública; en Palma están todas (773), mientras que la parte foránea muestra un porcentaje del 29% de plazas dentro de la red pública. Menorca tiene un 86% e Ibiza un 100%. Para el total de las Islas Baleares, un 63% de las plazas residenciales está incorporado a la red pública.