



Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas  
Hble. Sra. Consellera  
C/ Castán Tobeñas, 77 - CA90 - Torre 3  
Valencia - 46018 (Valencia)

=====  
Ref. queja núm. 1512794  
=====

Asunto: Dependencia. Abono de efectos retroactivos.

Hble. Sra. Consellera:

Acuso recibo de su escrito en relación con la queja de referencia, iniciada a instancia de **Dña. (...)**, con **DNI (...)**, sobre el asunto mencionado. De dicho escrito, de la documentación aportada por la persona interesada y de todo lo actuado, se deduce que en fecha 18 de noviembre de 2010 presentó solicitud de reconocimiento de situación de dependencia a efectos de percibir las ayudas y prestaciones previstas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, y por resolución de fecha 14 de abril de 2011 le fue reconocido un **GRADO 3 NIVEL 1 (GRAN DEPENDIENTE)** con carácter **PERMANENTE**.

Sin embargo, su Programa Individual de Atención no será resuelto hasta el 25 de agosto de 2014, es decir 3 años y 9 meses después de la presentación de la solicitud. En dicha resolución se le reconoce una prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidador no profesional por un importe de 20 euros y, en aplicación del periodo suspensivo de dos años, en concepto de efectos retroactivos se le reconoce la cantidad de 389,48 euros.

El 24/09/2015 el Síndic de Greuges solicitó un informe a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, reiterando dicha solicitud el 14/10/2015, el 05/11/2015, el y 01/12/2015. El 21/12/2015 tiene entrada en esta institución el informe de Conselleria indicando, entre otras cuestiones, lo siguiente:

La Resolución de 13 de julio de 2012 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia modificó sustancialmente la regulación de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales estableciendo, entre otras medidas, reducir un 15% las cuantías máximas de estas prestaciones. Y es más,

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <a href="https://seu.elsindic.com">https://seu.elsindic.com</a>		
<b>Código de validación:</b> *****	<b>Fecha de registro:</b> 13/09/2016	<b>Página:</b> 1
C/. Pascual Blasco, 1 03001 ALACANT Tels. 900 21 09 70 / 965 93 75 00 Fax 965 93 75 54 www.elsindic.com Correo electrónico: consultas_sindic@gva.es		

aunque el citado Acuerdo permitía a las Comunidades Autónomas, en función de sus necesidades aumentar este porcentaje de reducción, la Generalitat, optó por no reducir más esta cuantía.

Estos aspectos se desarrollan, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, en la Orden 21/2012 de la Conselleria de Bienestar Social por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del sistema para la Autonomía y Atención a la dependencia en la Comunitat Valenciana, modificada por la Orden 34/2014 de 22 de Diciembre de la Conselleria de Bienestar Social, en donde se concretan los cálculos precisos para determinar las cuantías de las prestaciones dependiendo de la renta personal del usuario y su grado de dependencia.

Actualmente, como no puede ser de otra manera, el actual equipo de gestión de las políticas de dependencia en la Comunitat Valenciana, al dictar sus resoluciones está vinculado por la normativa vigente en cada momento, y por lo tanto la resolución dictada se ajusta estrictamente a la legalidad. Ahora bien, que esta sea la normativa aplicable no significa que compartamos la visión política de la dependencia que tenían los anteriores gestores que fueron quienes aprobaron estas normas.

Es por ello que ya se han producido cambios en el reconocimiento de las prestaciones que no precisaban modificaciones normativas sustanciales y que han ido en beneficio directo a las personas dependientes, como por ejemplo la supresión de la suspensión de dos años en el cálculo de los efectos económicos de la prestación por cuidadores no profesionales, y que se encuentran en tramitación otras modificaciones que van en la dirección de aumentar la cuantía de las prestaciones y disminuir la aportación de los usuarios de los servicios de dependencia. Y, en el caso de que estos cambios normativos sean aprobados, se procederá inmediatamente en trasladar esta mejora a las personas que vienen disfrutando actualmente de un servicio o prestación de dependencia.

Al reproducido informe, Conselleria ha acompañado las resoluciones de Grado 3 y Nivel 1 de dependencia de fecha 14 de abril de 2011 y del Programa Individual de Atención de fecha 25 de agosto de 2014, así como el correspondiente Informe de Cálculo de Prestación que señala lo siguiente:

#### INFORME CALCULO PRESTACIÓN

Expediente: AL170690  
Fecha registro solicitud: 18/11/2010

Fecha de efectos de la resolución PIA CUIDADOR NO PROFESIONAL (CNP): 19/05/2013  
Fecha de resolución PIA CUIDADOR NO PROFESIONAL (CNP): 25/08/2014  
Capacidad Económica mensual: 1.746,19€

Cálculo aplicable hasta 31/10/2012 Orden 5/12/2007 por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso a las ayudas económicas del programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del SAAD (DOCV 5656)

Importe prestación CNP:  $C_{max} - \% \text{ reducción de función de la capacidad económica}$   
Al citado importe se restan las deducciones del art.31 de la Ley 39/2006 (BOE 299), en su caso.

Cálculo aplicable desde del 1/11/2012 Orden 21/2012, de 25 de octubre, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso a las ayudas económicas del programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del SAAD (DOCV 6892)

Importe prestación CNP:  $(1,33 * C_{max}) - (0,44 * CEB * C_{max}) / IPREM$   
Al citado importe se restan las deducciones del art.31 de la Ley 39/2006 (BOE 299), en su caso.

Donde  
Cmáx: cuantía máxima de la prestación por grado y nivel/grado  
CEB: capacidad económica mensual del beneficiario

Aplicación del periodo suspensivo de dos años (RDL 20/2012, de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad y el fomento de la competitividad, BOE 168):  
Inicio de la suspensión: 19/05/2011  
Finalización de la suspensión: 18/05/2013

**Disposición de crédito año: 2014.**

Disposición de crédito desde fecha resolución hasta 31/12/2014  
Desde: 25/08/2014 hasta 31/12/2014  
Grado y Nivel: 3.1  
IPREM : 532,51  
Cuantía Máxima : 354,43 €  
Cuantía efectiva: 20,00€  
 $(( 20,00 /30 ) * 7) + ( 20,00 * 4 ) = 84,69$

Retroactividad  
Desde: 01/01/2014 hasta 24/08/2014  
Grado y Nivel: 3.1  
IPREM : 532,51  
Cuantía Máxima : 354,43 €  
Cuantía efectiva: 20,00€  
 $(( 20,00 /30 ) * 24) + ( 20,00 * 7 ) = 156,08$

RetroActividad Anual : ( 156,08 ) = 156,08

**Disposición de crédito año: 2013.**

Retroactividad  
Desde: 19/05/2013 hasta 31/12/2013  
Grado y Nivel: 3.1  
IPREM : 532,51  
Cuantía Máxima : 354,43 €  
Cuantía efectiva: 20,00€  
 $(( 20,00 /30 ) * 13) + ( 20,00 * 7 ) = 148,71$

RetroActividad Anual: ( 148,71 ) = 148,71

Tras el estudio pormenorizado del informe así como de la documentación que acompaña, se comprueba que la normativa a la que se hace referencia es la Resolución de 13 de julio de 2012 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema de Autonomía Personal y Atención a la Dependencia y su desarrollo a nivel autonómico por la Orden 21/2012 modificada por la Orden 34/2014 de 22 de diciembre, señalando lo siguiente:

(...) el actual equipo de gestión de las políticas de dependencia en la Comunitat Valenciana, al dictar sus resoluciones está vinculada por la normativa vigente en cada momento, y por lo tanto la resolución dictada se ajusta estrictamente a la legalidad.

En el informe remitido se hace referencia a una normativa que no se encontraba en vigor en el momento en que la persona dependiente presentó su solicitud el 18 de noviembre de 2010, ni tampoco en el momento en que debía haber sido resuelto su expediente, es decir seis meses después de la presentación de la solicitud, siendo estas las circunstancias que argumenta la promotora de la queja para considerar que la resolución de su solicitud, basada en una normativa posterior al inicio de su expediente, ha resultado lesiva para sus intereses.

Por todo ello, con fecha 08/02/2016 el Síndic de Greuges solicita un nuevo informe que contenga una respuesta concreta a los términos de la queja formulada por la ciudadana, reiterando dicha solicitud el 07/03/2016, el 30/03/2016 y el 20/04/2016. El 09/05/2016 tiene entrada en esta institución el informe de Conselleria indicando, entre otras cuestiones, lo siguiente:

Que según consta en el expediente a nombre de (...), con fecha 1 de enero de 2016, ha sido revisado de oficio y de forma expresa su Programa Individual de Atención, actualizándose la prestación económica que venía percibiendo, a la cuantía máxima para su grado de dependencia, en virtud de la modificación de la Orden 21/2012 por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana, llevada a cabo por la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat.

No obstante, ponemos en su conocimiento que la anterior actualización de cuantías llevada a cabo en virtud de la Orden 21/2012, antes de la modificación operada por la Ley 10/2015, no fue objeto de resolución expresa a tenor de su artículo 17.7: **«la actualización de las cuantías de las prestaciones que se fije por normativa, será de aplicación directa, sin necesidad de revisar o modificar la resolución de aprobación del programa individual de atención».**

Llegados a este punto, y tras la detenida lectura del escrito inicial de la ciudadana y de los informes remitidos por la administración, procedemos a resolver la presente queja con los datos obrantes en el expediente.

Pudiendo no ser la actuación descrita lo suficientemente respetuosa con los derechos de la promotora de la queja, en nombre de la persona dependiente, le ruego que considere los argumentos que, como fundamento de las recomendaciones con las que concluimos, a continuación le expongo.

La persona dependiente presentó **solicitud de reconocimiento** de su situación de dependencia el **18 de noviembre de 2010**, recibiendo **resolución de Grado 3 Nivel 1 con carácter PERMANENTE** el **14 de abril de 2011**.

En el momento de presentación de la solicitud, el procedimiento de aprobación del Programa Individual de Atención estaba regulado por el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, de adopción de medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, así como por el Decreto 18/2011, de 25 de febrero, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes.

El Real Decreto Ley 8/2010 modifica en su art. 5, **con efectos de 1 de junio de 2010**, la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

El art. 5.2 del Real Decreto Ley, de 20 de mayo, modifica los apartados 2 y 3 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que quedan redactados como sigue:

2. En el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo máximo, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la administración competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones.

3. El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a las prestaciones correspondientes, previstas en los artículos 17 a 25 de esta Ley, a partir de la fecha de resolución en la que se reconozca la concreta prestación o prestaciones que corresponden a la persona beneficiaria.

Si, una vez transcurrido el plazo máximo de seis meses desde la solicitud, no se hubiera notificado resolución expresa de reconocimiento de prestación, el derecho de acceso a la prestación económica que, en su caso, fuera reconocida se generará desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo indicado.

El art. 11 del Decreto 18/2011, de 25 de febrero del Consell, establece:

Artículo 11.4 La resolución PIA deberá dictarse y notificarse en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de registro de entrada de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia en el registro del órgano competente para su tramitación y resolución.

Artículo 11.6 Si transcurrido el plazo indicado en el apartado 4 **no se hubiera resuelto en cuanto al servicio o prestación, el derecho se generará desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo de seis meses indicado para resolver.**

La disposición transitoria segunda del Decreto 18/2011, de 25 de febrero, del Consell, establece:

Segunda. Retroactividad

En cuanto a los efectos de los servicios y prestaciones económicas de la dependencia, lo dispuesto en el art. 11.6 del presente Decreto será de aplicación en los términos de la disposición transitoria tercera del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo.

En el presente caso, nos encontramos ante una persona dependiente a la que la administración ha reconocido como GRAN DEPENDIENTE de carácter permanente en un plazo de 5 meses. Sin embargo, la resolución definitiva de su expediente se ve **demorada en 45 meses.**

Y en base a esta normativa, los efectos retroactivos que debieran haber sido reconocidos a partir del 19 de mayo de 2011 hasta la fecha de resolución del PIA el 25 de agosto de 2014 así como las cuantías de la CNP no se corresponden a los que constan en la resolución de fecha 25 de agosto de 2014, en la que han sido aplicadas todas y cada una de las reducciones a la prestación por dependencia, incluida la aplicación del periodo

suspensivo de dos años promulgado en el RDL 20/2012, de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad y el fomento de la competitividad, de tal forma que el principio jurídico contenido en el artículo 9.3 de la Constitución Española de «irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales», en este caso, no ha resultado aplicado.

Abundando en la irregularidad manifiesta en la tramitación del expediente de la promotora de la presente queja, no se trata en este caso de que se haya realizado a posteriori de la resolución del expediente una revisión en 2014 que haya rebajado la cantidad que en concepto de prestación hubiese sido reconocida en correspondencia a su máximo grado de dependencia, sino que en ningún momento ha llegado a percibir dichas cuantías, y la consecuencia que todo ello ha generado es que una persona Gran Dependiente reconocida con carácter permanente se ha encontrado durante 45 meses sin percibir prestación alguna y sin que los derechos retroactivos le hayan sido debidamente reconocidos de acuerdo con la legislación que le era aplicable.

Toda esta anómala situación trae su origen en una **injustificada demora en la resolución del expediente** de la ciudadana, y debe indicarse que la suspensión o ampliación del plazo para resolver el procedimiento conlleva que, por parte de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, se hubiese emitido Resolución de Acuerdo de cualquiera de las dos medidas en el que se exponga motivación clara de las circunstancias concurrentes, que debería haber sido notificado, en todo caso, a los interesados (art. 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento Administrativo común).

En el caso que nos ocupa, de toda la documentación aportada, no consta que Conselleria de Bienestar Social informase en su momento oportuno de la concurrencia de causa alguna, de las legalmente reguladas, que pudiera justificar la demora en la resolución del expediente. Por todo **ello cabría achacar la demora a la pasividad o inacción de los órganos encargados en la tramitación del expediente.**

Además, a tenor de lo señalado en diversas sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana, y en concreto la **Sentencia 345/14**, en su tercer fundamento de derecho:

(...) no puede desconocerse que **la prolongada, defectuosa y morosa tramitación del procedimiento** encaminado a la determinación de los servicios y prestaciones a que hubiera tenido derecho la persona reconocida como dependiente, **genera derecho a indemnización** -con base legal- (...) y en el bien entendido **que dicho derecho nace y deriva de la responsabilidad patrimonial de la Administración por deficiente y anormal funcionamiento del servicio público.**

Así mismo, en su cuarto fundamento de derecho, se señala que:

en los casos (...) en que la resolución en plazo o al menos dentro de unos márgenes de demora razonable, deviene esencial por la naturaleza de la situación de base (hechos determinantes), **la demora constituye** un funcionamiento anormal de la Administración, que da **derecho al resarcimiento de daños y perjuicios**, en los términos también previstos por el Ordenamiento.

Al respecto de la manifiesta demora en la resolución objeto de la presente queja, el Tribunal explicita:

(...) Y ello sin que aparezca evidenciado que la dicha demora fue debida a causa justificada y razonable, sino exclusivamente, **a la falta de impulso del órgano administrativo y funcionario responsable de la tramitación.**

Por último, en la Sentencia señalada se apunta que:

(...) No en vano la normativa sobre dependencia (...) destaca como objetivos fundamentales los de promoción de la autonomía personal de las personas cuyas deficiencias y/o padecimientos físicos y/o psicológicos -de envergadura, **a lo que se une muchas veces la elevada edad del interesado-** les hacen acreedoras de “ayuda” institucional en orden al desarrollo de una vida digna, de ahí que el “tiempo” que la Administración ha de emplear para determinar la medidas necesarias en orden **a atender las necesidades de dichas personas, con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria**, ha de ser indispensable y necesario (...).

De este modo, habiendo sido revisado de oficio el expediente de dependencia por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, debemos entender que lo más correcto habría sido **el reconocimiento de oficio de la prolongada, defectuosa y morosa tramitación del procedimiento** encaminado a la determinación de los servicios y prestaciones a que hubiera tenido derecho la persona reconocida como dependiente, ya que esa demora constituye un funcionamiento anormal de la administración, que da **derecho al resarcimiento de daños y perjuicios**, en los términos también previstos por el ordenamiento, tal y como explicita la jurisprudencia reproducida, y cuyo derecho se deriva de una **responsabilidad patrimonial de la administración**.

En este caso la cuantificación del daño económico es fácilmente computable, dado que el espacio temporal viene determinado desde el día siguiente en que se cumplen los seis meses de presentación de la solicitud, 19 de mayo de 2011, hasta el 1 de enero de 2016, fecha en la que se produce la revisión de oficio de su expediente. Y la cuantía de la misma vendrá de terminada por la diferencia entre las cuantías percibidas en ese espacio temporal y las que debiera haber recibido conforme a la normativa aplicable a su Gran Dependencia, Grado 3 Nivel 1 Permanente que ya fue reconocido en resolución de la Conselleria de Bienestar Social de fecha 14 de abril de 2011.

No debemos olvidar que la consecuencia de toda esta tramitación irregular ha generado que una persona Gran Dependiente reconocida con carácter permanente se haya encontrado durante **45 meses sin percibir prestación alguna** y desde entonces teniendo que sufragar las necesidades de su situación de dependencia con 20 euros al mes desde el 25 de agosto de 2014 hasta el 1 de enero de 2016, y sin que los derechos retroactivos generados desde el 19 de mayo de 2011 le hayan sido debidamente reconocidos de acuerdo con la legislación que le era aplicable.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 y 29.2 de la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1998, de 26 de diciembre, reguladora del Síndic de Greuges, formulamos a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas una **ADVERTENCIA** dirigida a que los informes remitidos por dicha administración contengan, expresamente, datos actualizados del expediente solicitado así como que los mismos se emitan dentro de los plazos legalmente establecidos.

Del mismo modo, formulamos la siguiente **RECOMENDACIÓN** a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas:

- Que, quedando acreditado que la administración no ha actuado con la debida y exigible diligencia en la tramitación de la solicitud de la persona dependiente, proceda de oficio a reconocer en concepto de efectos retroactivos a la persona dependiente la diferencia entre las cantidades que debió percibir de acuerdo con el Grado de dependencia ya reconocido (Gran Dependiente G3 N1 permanente) y la legislación aplicable y vigente en el momento de inicio del expediente, en el periodo comprendido entre el 19 de mayo de 2011 (seis meses de la presentación de la solicitud) y el 1 de enero de 2016 (fecha de la actualización de la prestación económica), y los 389,48 euros reconocidos por tal concepto en la resolución de 24 de agosto de 2014.

Le agradecemos que nos remita, en el plazo de un mes, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación o no de las recomendaciones y del recordatorio que le realizamos o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlos.

Para su conocimiento, le hacemos saber, igualmente, que a partir de la semana siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente resolución, ésta se insertará en la página web de la institución.

Atentamente,

José Cholbi Diego  
Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana