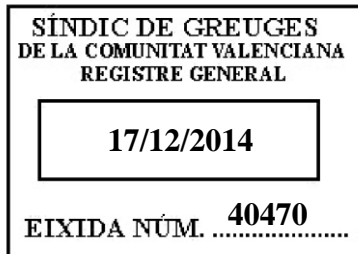




SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA



Conselleria de Bienestar Social  
Hble. Sra. Consellera  
C/ Castán Tobeñas, 77 - CA90 - Torre 3  
VALENCIA - 46018

=====  
Ref. Queja nº 1406583  
=====

**Asunto. Dependencia. Demora en Resolución.**

Hble. Sra. Consellera:

Acuso recibo de su escrito en relación con la queja de referencia, iniciada a instancia de **Dña. (...)**, con **DNI nº (...)**, sobre el asunto mencionado. De dicho escrito, de la documentación aportada por la persona interesada y de todo lo actuado se deduce que el 6 de abril de 2009 solicitó su reconocimiento de la 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, sin que hasta la fecha hubiera sido resuelto el expediente.

Según relata la propia interesada, en 2009 se le reconoció como persona dependiente en un grado 1, nivel 2; pero no se aprobó su Programa Individual de Atención, sin duda por que hasta enero del año 2011 este grado no entraba en vigor según la previsión realizada por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

En su informe de 24 de septiembre de 2014, la Conselleria de Bienestar Social nos indica lo siguiente:

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> 17/12/2014	<b>Página:</b> 1
C/. Pascual Blasco, 1 03001 ALACANT. Tels. 900 21 09 70 / 965 93 75 00. Fax 965 93 75 54 <a href="http://www.elsindic.com/">http://www.elsindic.com/</a>		

El artículo 14.6 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia establece que *“La prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el grado de dependencia y a igual grado, por la capacidad económica del solicitante...”*.

En aplicación de este principio y con la finalidad de contribuir a la sostenibilidad y suficiencia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, el Real Decreto Ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad en su artículo 22 apartado Diecisiete retrasa la efectividad de las prestaciones para el grado I, nivel 2 de dependencia hasta 1 de julio de 2015.

Conforme al calendario establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia de las personas con G1 N2 de dependencia reconocido se fijó a partir de 1 de enero de 2011.

Estamos, pues, frente a una situación en que la persona dependiente, **valorada como dependiente desde 2009 se ha visto privada de recibir las prestaciones** que, conforme al grado y nivel de dependencia, le correspondían desde enero de 2011 y que debería haber comenzado a recibir en un plazo máximo no superior a los seis meses desde la presentación de la solicitud, **debiéndosele reconocer, en todo caso, los efectos retroactivos de la misma desde el día de la solicitud.**

El Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público (BOE 31 de diciembre de 2011) modificó el calendario de la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia estableciendo que a los dependientes con G1 N2 se les reconocería el derecho a las prestaciones *“el quinto año, que finaliza el 31 de diciembre de 2011, de aplicación de la ley”* (Disposición final decimocuarta).

El Real Decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad (BOE 14 de julio de 2012) vuelve a modificar el calendario de la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia fijando que se les reconocería el derecho a las prestaciones *“el quinto año de aplicación de la ley, que finaliza el 31 de diciembre de 2011, a quienes sean valorados en el Grado 1 de Dependencia Moderada, Nivel 2, y se les haya reconocido la concreta prestación”*.

Como hemos dicho, la solicitud de la dependencia fue presentada el 6 de abril de 2009 y la Conselleria de Bienestar Social debió resolver el Programa Individual de Atención en un plazo de seis meses, es decir, antes del 5 de octubre de 2009, fecha en la que su derecho debía quedar en suspenso, por no estar vigente el G1 N2 en ese momento y activarse el 1 de enero de 2011, cuando entraba en vigor, previa nueva valoración si la administración lo estimase oportuno.

La Conselleria de Bienestar para justificar su demora en resolver el Programa Individual de Atención y, por tanto, para no reconocer la efectividad del derecho a la percepción de

las prestaciones que corresponden a la persona dependiente, alega varias razones en su Informe:

**1º. El carácter excepcional de la prestación para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, dando prioridad a los servicios profesionalizados.**

Si bien es cierto que la citada excepcionalidad está prevista en el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, no lo es menos que la propia Administración ha venido asignando la prestación para cuidador no profesional de forma más habitual.

Excepcional, no es en modo alguno asimilable a secundario, ni puede ser aceptado como criterio a la hora de preterir la resolución de un expediente respecto de otro.

En todo caso, **si la Administración estima más adecuada la intervención de servicios profesionales**, en esta situación, **lo procedente es que hubiera ofrecido los mismos en condiciones de accesibilidad geográfica y económica en la propuesta del PIA.**

Revisando las estadísticas del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, referidas a la situación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) en la Comunitat Valenciana, a fecha 31 de agosto de 2014, de las 46.995 personas beneficiarias de prestaciones y servicios de la dependencia, 20.339 personas (43,28%) lo eran de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidador no profesional, y las restantes 26.656 personas (56,72%) lo eran de la totalidad del resto de prestaciones y servicios previstos en la Ley de dependencia (prevención de la dependencia y promoción de la autonomía personal, teleasistencia, ayuda a domicilio, centros de día y de noche, atención residencial, prestación económica vinculada al servicio y prestación económica de asistencia personal).

Esta priorización de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales ha venido ocurriendo desde la entrada en vigor de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y ni tan siquiera las revisiones operadas tras la entrada en vigor de 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 SAAD para la mejora del sistema (BOE de 3 de agosto de 2012) ha producido variaciones significativas en esta tendencia, en la línea de asignar un mayor número de servicios profesionalizados a las personas dependientes.

Bien al contrario, la aplicación práctica en la Comunitat Valenciana de los acuerdos del Consejo Territorial no han hecho sino **aumentar el tiempo de demora en la resolución de los PIA**, toda vez que como consecuencia de los mismos se procedió, por parte de la Conselleria de Bienestar Social, a la revisión sistemática de todos los expedientes de personas con grado de dependencia ya reconocido, que tenían propuesta de PIA firmada y aceptada con opción de prestación de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidador no profesional, sin tener en cuenta la fecha de presentación de la solicitud y, por tanto, el tiempo de demora que ya sufrían los referidos expedientes.

**En los casos en los que se ha variado la asignación de la prestación** para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidador no profesional -inicialmente propuesta y aceptada en propuesta PIA- por servicios profesionalizados (por ejemplo atención residencial), no se comprueba una mayor celeridad en la asignación del recurso. Por el contrario, la respuesta dada por la Conselleria de Bienestar Social incide en que la asignación del recurso profesional depende de la disponibilidad de plazas en el mismo.

**2º. La demora no puede achacarse en ningún caso a la pasividad o inacción de los órganos encargados de su tramitación.**

La persona dependiente **fue valorada** en el año 2009 y, a pesar de ello, **sigue sin haberse resuelto el expediente. La evolución esperable de la situación en la que se encuentra la persona dependiente, dada su edad y nivel de dependencia, no puede ser otra que su empeoramiento progresivo, lo que hace más urgente, si cabe, la resolución inmediata del expediente y la asignación efectiva de prestaciones que por derecho le corresponden.**

La persona dependiente presentó su **solicitud** de dependencia el 6 de abril de 2009. En esa fecha, el procedimiento de aprobación del Programa Individual de Atención estaba regulado por el Decreto 171/2007, de 28 de septiembre, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes (derogado el 02/03/2011 tras publicación del Decreto 18/2011, de 25 de febrero, del Consell) y, más concretamente, por la Orden de 5 de noviembre de 2007, de la Conselleria de Bienestar Social, que regula el procedimiento de aprobación del Programa Individual de Atención (derogada por la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social).

El art. 6.4 de la Orden de 5 de noviembre de 2007 establece:

“(…) la aprobación y notificación a la persona interesada o a sus representantes legales del Programa Individual de Atención deberá producirse en el plazo máximo de **tres meses desde la fecha de recepción de la notificación de la resolución del reconocimiento de la situación de dependencia.**”

El art. 10 .2 del Decreto 171/2007, de 28 de septiembre, del Consell, establece:

“El plazo máximo para resolver y notificar la resolución que recaiga en el procedimiento regulado en este Decreto (procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema) será de seis meses, computándose a partir de la fecha de recepción de la solicitud (…).”

En cuanto a los motivos que pudieran justificar la suspensión o la ampliación del cómputo del plazo antes indicado, son los referidos en el art. 10.2 (párrafo segundo) y 10.3 **del Decreto** 171/2007, de 28 de septiembre, del Consell, que establece:

“Art. 10.2 (párrafo segundo). El cómputo de dicho plazo podrá suspenderse en los supuestos establecidos en el art. 42.5 de la Ley 30/1992, de Régimen

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 17/12/2014

Página: 4

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.”

“Art. 10.3 Excepcionalmente podrá acordarse la ampliación del plazo indicado en el número anterior en los supuestos establecidos en el art. 42.5 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.”

Debe indicarse que la suspensión o ampliación del plazo para resolver el procedimiento conlleva que, por parte de la Conselleria de Bienestar Social, se hubiese emitido resolución de acuerdo de cualquiera de las dos medidas, en que se expusiera la motivación clara de las circunstancias concurrentes y que debería haberse 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 del Procedimiento Administrativo Común).

En el caso que nos ocupa, la Conselleria de Bienestar Social no ha informado 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.**

### **3º. El reconocimiento de las prestaciones está condicionado a las disponibilidades presupuestarias de la Generalitat.**

En las últimas décadas, en el ámbito de los servicios sociales se ha evolucionado hacia el reconocimiento de derechos subjetivos que permitan su exigencia, si fuera el caso, incluso ante los tribunales de justicia.

En el ámbito concreto de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, ha sido considerado como un “derecho subjetivo perfecto” invocable ante los tribunales, dado el carácter público de las prestaciones del sistema, la universalidad en el acceso a las mismas, así como el derecho de los/as ciudadanos/as a iniciar las acciones administrativas y jurisdiccionales en defensa de este derecho (art. 1 y 4 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre).

Atendiendo a la consideración de “derecho subjetivo perfecto”, la asignación de las prestaciones necesarias para atender las necesidades de las personas valoradas en un grado de dependencia en vigor no puede condicionarse -como indica en su informe la Conselleria de Bienestar Social- a las disponibilidades presupuestarias, debiendo existir consignación presupuestaria suficiente para hacer posible la efectividad del derecho, en el plazo legalmente establecido.

Subrayamos la referencia anterior a “grado de dependencia en vigor” por que la persona dependiente en cuestión lo era en Grado 1 nivel 2 desde 2009 y, desde luego, lo era al empezar el año 2011, por lo que no le afectan las modificaciones del calendario de las prestaciones que se fijaron meses después.

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 17/12/2014

Página: 5

De hecho, en el primer Informe que ustedes nos remiten sobre esta queja, el 20 de mayo de 2014, sólo afirman que *“Con fecha 25 de marzo de 2014 le fue confirmado su grado 1 de dependencia, estando a la espera de la resolución definitiva del Programa Individual de Atención, todo ello al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2006 (...).”*

Sólo en su segundo Informe de 24 de septiembre de 2014 harán referencia al Real decreto ley 20/2012 para indicar que el Grado 1 no está vigente en este momento.

Cierto es que no lo está en este momento, pero no cabe duda que sí lo estaba en 2011 según el calendario originario de la Ley 39/2006. De hecho, **el 11 de mayo de 2012 se realizó una Propuesta de PIA a la persona dependiente, que ella aceptó, previendo un servicio de Teleasistencia y una Prestación Económica Vinculada al Servicio de Apoyo Domiciliario con 300 euros/mes, acompañando modelo de domiciliación bancaria y precontrato de prestación de servicio de apoyo domiciliario con PIA.**

**Es lógico pensar que si la administración hubiese considerado que el grado 1 nivel 2 de esta persona, reconocido desde 2009, no mereciera ninguna prestación no se hubieran realizado en el 2012 esas actuaciones expresas tendentes a otorgarle las prestaciones debidas, así lo estimamos al igual que la promotora de la queja.**

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29. 1 de la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1998, de 26 de diciembre, reguladora del Síndic de Greuges, se formulan las siguientes RECOMENDACIONES a la Conselleria de Bienestar Social:

**RECOMIENDO** que, tras haber transcurrido casi 4 años desde que el Grado 1 entrase en vigor para las personas que lo tenían reconocido, habiendo incumplido ampliamente la obligación legal de resolver en el plazo de seis meses, proceda de manera urgente a reconocer y otorgar las prestaciones que, de acuerdo con la valoración y el programa individual de atención que ya se aceptó, correspondan.

Dicha recomendación se efectúa, además de por lo ya indicado en el cuerpo de la resolución, 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**, que en su tercer fundamento de derecho textualmente expresa que:

**“(...) 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:

**“Pero 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**

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 17/12/2014

Página: 6

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.**”.

**RECOMIENDO** la **URGENTE RESOLUCIÓN** del expediente, dado que la consecuencia de ausencia de la preceptiva resolución se ve agravada por el paso del tiempo, disminuyendo, aún más si cabe, la posibilidad de desarrollo de una vida digna. **Así se recoge en la Sentencia señalada:**

“(…) 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 el indispensable y necesario (...)”.

**RECOMIENDO** el reconocimiento del derecho a la percepción de los efectos retroactivos de la prestación que corresponden a la persona dependiente, debiendo computarse los mismos desde el 1 de enero de 2011, fecha de entrada en vigor del Grado 1 (previo a las reformas) hasta la fecha en que se resuelva el Programa Individual de Atención.

**RECOMIENDO** a la Conselleria de Bienestar Social que consigne las dotaciones presupuestarias necesarias para hacer efectivo el derecho a la percepción de las prestaciones por dependencia en el plazo legalmente establecido, dando prioridad a las mismas dada su consideración de derecho subjetivo perfecto.

Creemos necesario **RECORDAR** a la Conselleria de Bienestar Social **la obligación legal de resolver en plazo, dado que el no cumplimiento de tal obligación** aumenta la **incertidumbre** que se deriva de la **falta de resolución** y amplía, aún más si cabe, el **sufrimiento soportado por las personas dependientes y sus familias**, en un momento de dificultades económicas como es el actual. No debe olvidarse, además, la situación de **indefensión jurídica** que se genera al ciudadano con el incumplimiento de los plazos legalmente establecidos, sobre todo ante los casos de **silencio administrativo**, como es el que nos ocupa.

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 17/12/2014

Página: 7

Le agradecemos nos remita en el plazo de un mes el preceptivo informe, en el que nos manifieste la aceptación o no de la sugerencia que se realiza o, en su caso, las razones que estime para no aceptarla.

Para su conocimiento, le hago 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

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

**Código de validación:** \*\*\*\*\*

**Fecha de registro:** 17/12/2014

**Página:** 8