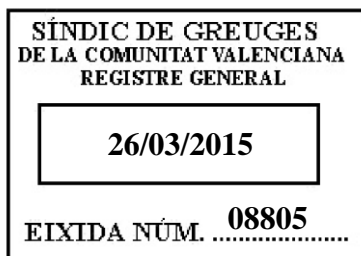




SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA



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

=====  
Ref. Queja nº 1411349  
=====

Asunto. Dependencia. Demora en la resolución.

Hble. Sra.:

Acusamos recibo de su escrito en relación con la queja de referencia, iniciada a instancia de D. (...) con DNI (...), como **tutor legal de su madre, 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 el 7 de julio de 2007 se solicitó la valoración de su madre, 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 haya sido resuelto el expediente.

Según relata el promotor de la queja, el 27 de julio de 2009 se le reconoció un grado 3 nivel 1, y posteriormente, el 15 de enero de 2010 fue aprobado su Programa Individual de Atención, en el que se concede una plaza en el centro **A**.

Dado que en dicha resolución, no se hacía mención a los efectos retroactivos que legalmente le correspondía percibir, con fecha 7 de abril de 2010 presentan solicitud para que le sean reconocidos dichos efectos retroactivos, aportando toda la documentación requerida al respecto.

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> 26/03/2015	<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>		

Se da la circunstancia de que, tras el fallecimiento de su esposo en octubre de 2007, la **Sra. (...)** se traslada a la vivienda de su hijo para poder ser atendida, debido al deterioro de su salud, tanto física como psíquica, a causa de las dolencias crónicas que padece. Será el 17 de abril de 2009 cuando, tras casi 2 años de cuidados en el entorno familiar, y debido al mayor deterioro por la edad y las dolencias que padece, ingresa en el centro **B**.

En ese momento, han transcurrido ya 21 meses desde la solicitud de reconocimiento de situación de dependencia y su expediente sigue sin resolverse, lo que provoca la asunción de todos los gastos que conlleva la atención residencial por parte de la familia.

El 2 de diciembre de 2009 es trasladada a la Residencia **A**, y será el 15 de enero de 2010 cuando, al resolverse el PIA se le concede la Plaza pública en esa misma residencia, pero con efectos únicamente desde el 2 de diciembre de 2009, es decir, un mes.

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

Que según consta en el expediente, mediante Resolución del Programa Individual de Atención de 15 de enero de 2010 le fue reconocida a **D<sup>a</sup> (...)** una plaza pública de servicio de atención residencial, al amparo de lo dispuesto 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 su normativa de desarrollo.

El 30 de septiembre de 2010 solicitó reconocimiento de efectos retroactivos de su Programa Individual de Atención, una vez estudiada la documentación aportada, y tras completarse la misma el 24 de junio de 2014, a la mayor brevedad posible se resolverá lo que en su caso corresponda.

El pago de las prestaciones está condicionado a las disponibilidades de liquidez de la Generalitat y por ello, esta Conselleria que es sensible a las reclamaciones de la ciudadanía para el ejercicio de sus derechos, más si cabe teniendo en cuenta el difícil escenario económico en el que nos encontramos, está realizando un gran esfuerzo de gestión y económico para ir reduciendo progresivamente las dilaciones en la resolución de los expedientes de su competencia priorizando siempre aquellas solicitudes de personas con mayor grado de dependencia y por lo tanto con mayores necesidades de atención.

En este sentido reseñar que al igual que en el ejercicio anterior, la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el año 2015 reconoce a los créditos destinados al pago de las prestaciones para la atención de la dependencia la condición de créditos de reconocimiento preceptivo lo que facilitará, sin duda alguna, una tramitación más ágil de las prestaciones reconocidas por lo órganos de esta Conselleria.

La persona dependiente presentó su **solicitud** de dependencia el **7 de julio de 2007**. 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 diciembre de 2007, de la Conselleria de Bienestar Social, que regula el

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

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 26/03/2015

Página: 2

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 diciembre 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 (...).

Así mismo, en su art. 10.4 señala:

El reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones o servicios se entenderán producidos a partir del día siguiente a la fecha de presentación de la solicitud en el registro (...).

Por otro lado, en apoyo de nuestra argumentación legal, hemos de destacar 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 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 todo ello, es razonable pensar en la existencia en este caso, de una responsabilidad patrimonial de la Administración, lo que conlleva el análisis de diversas cuestiones.

Se deben contemplar dos situaciones que documentalmente constan en poder de la Administración, y que componen el expediente de la persona dependiente, que son:

a). Situación de cuidados en el entorno familiar.

Esta situación se debe reconocer desde el 8 de julio de 2007 hasta el 17 de abril de 2009, fecha en la que se produce el ingreso en la residencia **B**.

Dicho reconocimiento se ampara en que, según consta en el correspondiente Informe social para reconocimiento de la situación de dependencia, de fecha 6 de febrero de 2009, el único hijo de la persona dependiente, promotor de la queja, aparece como cuidador mayor de edad, con conocimientos suficientes para la prestación de cuidados, y se valora que «lleva desde el año 2000 atendiendo a sus padres (con apoyo de su esposa e hijas puntualmente)».

Por lo tanto, constando todo el informe socio-sanitario en poder de la Administración, y habiendo sido reconocido un Grado 3 Nivel 2 de dependencia, la cuantificación de dicha prestación no debería conllevar mayor dificultad.

**Evidentemente la demora en la aprobación de la Resolución PIA a la persona dependiente, más allá de lo razonable y del plazo fijado por la propia normativa de 6 meses, constituye un funcionamiento anormal de la Administración (aunque normal por habitual), y desde luego no parece que la Administración pueda alegar que esa demora, que impidió la aprobación del Programa Individual de Atención en el tiempo establecido, se deba a un caso de fuerza mayor, pues nada ha alegado en ese extremo la Conselleria y, por supuesto, no estimamos que nos encontremos ante un daño, que evidentemente lo hay, que el particular dependiente o sus familiares cuidadores deban legalmente soportar.**

Finalmente, y atendiendo a los hechos documentados en este expediente, quedan perfectamente **acreditadas todas y cada una de las circunstancias que deberían dar lugar a la incoación, de oficio, de un procedimiento de responsabilidad patrimonial** de la Administración, unas circunstancias que, escuetamente relacionadas, resultan ser las siguientes:

- **Existencia de lesión** en los bienes y derechos de la persona administrada, en este caso la persona fallecida, circunscritos a la prestación que le correspondía en atención a su situación de dependencia, generadora del derecho.
- **Relación de causalidad**, manifiesta desde el momento en que, sobrepasando con creces los plazos legalmente establecidos, no ha sido resuelto el expediente.
- **Daños cuantificables** económicamente, determinados por las prestaciones dejadas de percibir y a las que tenía derecho por aplicación de la legislación vigente en virtud de su grado de dependencia.

No podemos dejar de resaltar lo contenido en la Sentencia de 17 de noviembre de 2014, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 9 de Valencia, en Procedimiento Abreviado 523/2013, que versa sobre responsabilidad patrimonial de la Conselleria de Bienestar Social, en el sentido de que en su fundamento de derecho tercero, en su último párrafo, textualmente se señala:

(...) no se justifica de forma alguna la demora y además en un caso como el presente en que la Administración fue compelida incluso por la Sindicatura; y es por todo ello que, acreditada la cuantía y los conceptos por los que se reclama, se considera que existe responsabilidad patrimonial que ha de atribuirse a la Administración demandada y procede estimar la demanda en todas sus partes y reconocer como situación jurídica individualizada el derecho de los recurrentes a ser indemnizados en la cantidad de (...) más los intereses legales desde la fecha de la reclamación de responsabilidad patrimonial (...).

b). Estancia en la B.

En este caso, las cuantías a reconocer por retroactividad corresponden al periodo comprendido entre la fecha de ingreso en dicho centro, que se produjo el 17 de abril de 2009, hasta el momento de su traslado a la Residencia A, producida el 2 de diciembre de 2009.

Resulta inverosímil el hecho de que, en el informe remitido por su Conselleria a nuestra Institución de fecha 2 de mayo de 2012, en la tramitación de la **queja 1205836**, se afirme taxativamente que la persona dependiente «(...) estuvo desde el 17 de abril de 2009 en la Residencia B (...)», y a continuación, para poder solicitar la retroactividad se exija a la persona dependiente que acredite su estancia en la citada Residencia.

Debemos dejar constancia desde aquí, que la solicitud de retroactividad de prestaciones se inicia el 7 de abril de 2010, y no consta que dicha documentación le fuese requerida en un tiempo prudencial de tramitación, al objeto de subsanar sus posibles deficiencias. Por el contrario, parece que dicho requerimiento se produce dos años más tarde y a colación de la tramitación de la queja por nuestra Institución, referida anteriormente.

**Por todo ello, cabría achacar la demora a la pasividad o inacción de los órganos encargados en la tramitación del expediente.**

En otro orden de cosas, debemos destacar lo manifestado en el informe remitido por Conselleria en el que se señala que:

**El pago de las prestaciones está condicionado a las disponibilidades de liquidez de la Generalitat (...) la Ley de presupuestos de la Generalitat para el año 2015 reconoce a los créditos destinados al pago de las prestaciones para la atención de la dependencia la condición de créditos de reconocimiento preceptivo, lo que facilitará, sin duda alguna, una tramitación más ágil de las prestaciones reconocidas por los órganos de esta Conselleria.**

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 la ciudadanía 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.

De igual forma, el reconocimiento a los créditos destinados al pago de las prestaciones para la atención de la dependencia, de la condición de **créditos de reconocimiento preceptivos**, introducida en la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el año 2015, **parece no haber surtido los efectos esperados**, toda vez que siguen presentándose ante esta institución quejas, como la actual, en que **se producen demoras en la resolución de los expedientes de hasta 59 meses**.

Por otro lado, es imprescindible dejar constancia de lo siguiente:

1º El 12 de marzo de 2012, tiene entrada en nuestra Institución escrito que se registra con el **nº de queja 1205836**, en la que se reclaman los efectos retroactivos desde el día siguiente a la fecha de solicitud de dependencia.

Dicha queja, tras nuestra Resolución, en la que se recomendaba a su Conselleria «(...) que, sin más dilación, proceda a reconocer las ayudas y prestaciones reconocidas a la interesada desde el día siguiente al de presentación de su solicitud», se recibe Informe el 20 de noviembre de 2012, en el que se **ACEPTA** nuestra recomendación, señalando que, el expediente se halla incompleto, ante lo cuál, una vez sea subsanada la documentación incompleta, se procederá a su resolución.

2º Con fecha 27 de junio de 2013, tiene entrada nuevo escrito que se registra con el nº de queja 1316934, en el que se nos relata que no se ha efectuado al interesado el pago de la retroactividad reclamada en la queja anterior.

Siguiendo el procedimiento habitual, tras informe de su Conselleria, en la que se relata que, nuevamente, el expediente se encuentra pendiente de la subsanación de los documentos y datos pertinentes, procedemos al cierre de la misma, en espera de su satisfactoria resolución.

Sin embargo, hasta el día de hoy, habiendo **transcurrido 55 meses** desde su inicio, el expediente sigue sin resolución

**Debe tenerse en cuenta el impacto negativo que sobre la confianza del ciudadano en la administración se genera como consecuencia del reiterado incumplimiento de una obligación aceptada en el procedimiento del estudio de una queja anterior.**

En base a la normativa jurídica y jurisprudencial a la que hemos hecho referencia en esta resolución, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana **RECOMIENDA** a la Conselleria de Bienestar Social:

- 1 Que, quedando acreditado que la Conselleria ha excedido el tiempo máximo legalmente establecido de seis meses para resolver la solicitud presentada sin que en ningún caso dicho retraso se deba a causa que pueda ser responsabilidad de la persona dependiente, reconozca explícitamente que han sido generados los derechos de carácter económico por el periodo de tiempo comprendido entre la fecha de solicitud y la resolución del Programa Individual de Atención.
- 2 Que, ante la demostrable circunstancia de 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 incoar expediente de responsabilidad patrimonial, sirviendo la valoración realizada y los informes médicos aportados en su día, como elementos para la cuantificación de la indemnización correspondiente.

**RECOMENDACIÓN** a la Conselleria de Bienestar Social que, tras **59 meses de tramitación del expediente**, proceda de manera urgente a reconocer los efectos retroactivos de las ayudas y prestaciones que corresponden a la persona dependiente desde la fecha presentación de su solicitud hasta la fecha de resolución de su programa individual de atención.

**RECOMENDACIÓN** 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 a la ciudadanía con el incumplimiento de los plazos legalmente establecidos, sobre todo ante los casos de **silencio administrativo**, como es el que nos ocupa.

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.

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

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 26/03/2015

Página: 7

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

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

**Código de validación:** \*\*\*\*\*

**Fecha de registro:** 26/03/2015

**Página:** 8