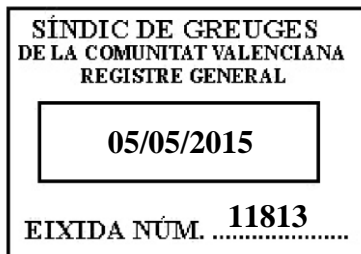




SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA



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

=====
Ref. Queja nº 1407845
=====

Asunto: Dependencia. Desacuerdo "suspensión" prestaciones retroactividad.

Hble. Sra. Consellera:

Acuso recibo de su escrito en relación con la queja de referencia, iniciada a instancia de **D. (...)**, 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, a pesar del tiempo transcurrido desde que solicitó el 20 de enero de 2010 la valoración de su situación de la dependencia, hasta el pasado mes de agosto no recibió la notificación en la que se contenía la resolución de fecha 28 de julio de 2014 en la que quedaba aprobado su Programa Individual de Atención al que se refiere la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

Creemos necesario recordar que con fecha 30 de septiembre de 2011, se recibe un primer escrito del ciudadano en el que reclama la resolución de su expediente de dependencia, y queda registrado con el número de **queja 1110769**. Dicha queja se cierra tras el informe remitido por Conselleria donde se aceptan las recomendaciones recogidas en nuestra resolución de fecha 24 de enero de 2012.

Sin embargo, lamentablemente el 21 de septiembre de 2012, el ciudadano se vio en la necesidad de volver a solicitar nuestra intervención dado que, a pesar de la aceptación a nuestras recomendaciones que incorporaban la necesidad de resolución del expediente reclamado, su situación no había sufrido variación alguna. Muy por el contrario, no había recibido, ni tan siquiera, propuesta de su Programa Individual de Atención. Dicho escrito quedó registrado con el número de **queja 1213066**.

En el desarrollo de su tramitación, y tras la elaboración de nuestra Resolución, con fecha 22 de febrero de 2012 se recibe informe de Conselleria en el que se aceptan las

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 05/05/2015	Página: 1
C/. Pascual Blasco, 1 03001 ALACANT. Tels. 900 21 09 70 / 965 93 75 00. Fax 965 93 75 54 http://www.elsindic.com/		

recomendaciones encaminadas a que se proceda, de manera urgente, a reconocer y otorgar las prestaciones que pudieran corresponder a la persona dependiente.

Tampoco, en esta ocasión, la aceptación de su Conselleria a nuestra recomendación se vio convenientemente satisfecha, dado que el 22 de abril del pasado año 2014, se recibe escrito en el que nuevamente se solicita nuestra intervención puesto que, a pesar del tiempo transcurrido, su expediente sigue sin resolución ni propuesta PIA, y que da origen al inicio de la queja que ahora nos ocupa.

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.

De este modo, a lo largo de su estudio, y tras recibir el informe de su Conselleria donde se indicaba «(...) estando a la espera de la Resolución definitiva del Programa Individual de Atención (...)», remitimos, el 1 de septiembre de 2014, anterior resolución recomendando que tras 55 meses de tramitación y aceptación de dos anteriores resoluciones, se procediera de manera urgente a resolver el expediente de dependencia reclamado.

A partir de la mencionada resolución, y como queda reflejado en el encabezamiento de este escrito, la persona dependiente el pasado 10 de septiembre de 2014 nos comunica, por una parte la resolución de su Programa Individual de Atención y por otra, las dudas que le plantea el periodo que en concepto de efectos retroactivos le son reconocidos, ya que dicho periodo queda comprendido entre el 21 de enero de 2012 y el 9 de julio de 2014.

De este modo, hemos dirigido a Conselleria sendas solicitudes de ampliación de datos, ante la divergencia de criterios mantenida con Conselleria, dado que la fecha de presentación de la solicitud de reconocimiento de situación de dependencia fue el 20 de enero de 2010 y por lo tanto, aparece un periodo de dos años cuya retroactividad no resulta reconocida.

De entre los informes remitidos por Conselleria al respecto, en el último de fecha 2 de abril de 2015 se señala lo siguiente:

Según consta en el expediente, se ha emitido Resolución del Programa Individual de Atención en fecha 10 de julio de 2014 por la que se ha reconocido a **D. (...)** una prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, asimismo también se ha reconocido el derecho al abono con carácter retroactivo de la prestación, por el tiempo de demora en la resolución, a pagar en cuatro anualidades, y el 31 de julio de 2014 se ha completado la anterior prestación mediante la correspondiente resolución de servicio de teleasistencia, todo ello 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.

Mediante escrito remitido a su Institución el 31 de octubre de 2014 se aportó copia del informe del cálculo económico de la prestación reconocida al interesado, en el que se especifica la aplicación del periodo suspensivo de

dos años en los efectos retroactivos, en aplicación del RDL 20/2012 de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad y fomento de la competitividad.

Por lo que se refiere a la cuantificación del importe de los efectos retroactivos de la prestación reconocida vez levantada la suspensión, cabe recordar, que la misma fue impuesta por una norma de carácter estatal, el Real-Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y que ha de ser el Estado, al ser éste el competente, el que fije el momento, forma y condiciones de abono de las cantidades cuyo pago ha sido suspendido, por lo que esta Administración no puede informar a los interesados de unos datos que no tiene en su poder.

Al objeto de no demorar la tramitación del expediente se procede a la emisión de la definitiva resolución con la información obrante en el mismo.

A pesar de que la persona dependiente, el 4 de mayo de 2010, fue **valorada con un Grado 3 Nivel 1 (Gran Dependiente)**, ha visto como la Resolución definitiva del PIA se ha ido dilatando por parte de la Administración, sufriendo una **tramitación de 54 meses de duración**.

De esta manera **se ha visto privada de recibir las prestaciones** que, conforme al grado y nivel de dependencia, le corresponden, 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 siguiente de la solicitud, es decir, desde el 21 de enero de 2010, pues la propia resolución de PIA reconoce que «desde el día siguiente a la fecha de presentación de la solicitud de reconocimiento de su situación de dependencia, venía recibiendo la atención y cuidado correspondiente en el entorno familiar»**, prestación que fue la opción manifestada desde el momento de presentar su solicitud.

Además, resulta evidente que la afirmación incluida en el anterior Informe de Conselleria recibido el 27 de junio de 2014 sobre la priorización «siempre [de] aquellas solicitudes de personas con mayor grado de dependencia y por lo tanto con mayores necesidades de atención» no se cumple en este caso, pues nos encontramos ante una persona cuyo grado de dependencia es calificado como de **Gran Dependiente** (Grado 3 Nivel 1).

En ese informe, se señalaba que **«(...) no puede achacarse esta demora a la pasividad o inacción de los órganos encargados de su tramitación (...)»**.

La persona dependiente fue valorada el 4 de mayo de 2010, es decir a los 3 meses y medio después de solicitarlo. Por tanto, la desproporcionada demora de más de 4 años en la Resolución del PIA no es imputable a una lenta valoración de los Servicios de Base sino a la falta de voluntad o capacidad técnica o económica para reconocer el derecho a las prestaciones acordadas entre el interesado y la administración.

La persona dependiente presentó su solicitud de dependencia el 20 de enero de 2010. 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 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.**

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

Código de validación: *****

Fecha de registro: 05/05/2015

Página: 4

Por otra parte, la Conselleria provoca que tan dilatada demora en la Resolución del PIA se transforme en insufrible al aplicarle dos medidas que proyectan hacia un futuro incierto y no inmediato la aplicación del derecho reconocido, es decir, la percepción de las prestaciones:

- 1ª. De acuerdo con la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo, modificada por el RDL 20/2012, las cuantías en concepto de efectos retroactivos de **las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006 podrán ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales** de igual cuantía, en un plazo máximo de 8 años desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación.

Esto se traduce en que las prestaciones no percibidas durante años a pesar de tener reconocido un Grado de dependencia en vigor se derivan, en este caso, a un pago aplazado en cuatro años, desde el 2015 hasta el 2018, inclusive. Además, se empeora la efectividad del derecho con la singular modificación operada desde la Conselleria al no fijar ya, ni siquiera, el mes del año en que ese cobro será devengado, creando **mayor inseguridad e incertidumbre al interesado**.

- 2ª. Conforme a la Disposición Transitoria Novena del Real Decreto Ley 20/2012, «(...) En el caso de aquellas personas que hayan presentado una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia con anterioridad a la entrada en vigor de este Real Decreto Ley que se encuentre pendiente de resolución a esa fecha, el derecho de acceso a las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales previstas en el artículo 18 de la Ley 39/2006, derivadas del reconocimiento de dicha situación estarán sujetas a un **plazo suspensivo máximo de dos años** a contar desde la fecha de resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación (...)

La aplicación de esta disposición ha conllevado que la Conselleria anuncie en este caso que suspende por dos años el derecho al acceso a las prestaciones debidas, es decir, en lugar de reconocerle efectos retroactivos por el período comprendido entre el 21 de enero de 2010 hasta el 9 de julio de 2014, se fija únicamente entre el 21 de enero de 2012 y el 9 de julio de 2014.

Sin embargo, habría de especificarse con claridad que la “suspensión” no es “denegación” ni “anulación”, por lo que el derecho al acceso a las prestaciones ha de quedar reconocido y sólo suspendido el pago de dichas prestaciones.

Pero a mayor abundamiento, la aplicación de esta Disposición en este caso, y en otros similares, en los que habían transcurrido 3 años desde la solicitud del reconocimiento de la dependencia hasta que esta norma fue aprobada, evidencia que si la Administración hubiese cumplido sus propias normas aplicables en ese período, el interesado no sufriría esa “suspensión” del pago dado que su expediente hubiera estado resuelto con anterioridad.

Además, la Resolución de aprobación del PIA fija el importe de los efectos retroactivos para el período resultante descontando el período de suspensión y nada especifica sobre el importe que queda “suspendido” ni sobre el momento en que éste podría ser reclamado.

Por último, realizaremos unas Recomendaciones como consecuencia de lo expresado en el cuerpo de la Resolución y 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 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.**”

Además, el art. 10.4 del Decreto 171/2007, de 28 de septiembre (aplicable al caso que nos ocupa) afirma que:

El reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones o servicios se entenderá producido a partir del día siguiente a la fecha de la presentación de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación; no obstante, si la persona beneficiaria no estuviera percibiendo ningún servicio de los previstos en el catálogo en el momento de la solicitud, la fecha de los efectos será aquella en la que comience a prestarse el servicio.

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 52 meses de tramitación del expediente hasta que se aprobó el PIA**, habiendo incumplido ampliamente la obligación legal de resolver en el

plazo de seis meses, proceda a revisar los mecanismos administrativos que permiten estas demoras que vulneran derechos fundamentales de los ciudadanos.

RECOMIENDO el reconocimiento expreso del derecho a la percepción de los efectos retroactivos de la prestación que corresponden a la persona dependiente, debiendo computarse los mismos desde el 10 de marzo de 2011 hasta la fecha en que se resolvió el Programa Individual de Atención.

Por “**reconocimiento expreso**” entendemos que en la propia Resolución del PIA o en otra *ad hoc* se afirme que el ciudadano tiene reconocido el derecho a percibir las prestaciones vinculadas a esos dos años cuyo pago ahora ha quedado “en suspenso”, que se concrete la cantidad correspondiente a ese período y el procedimiento de reclamación de dicha cantidad, especialmente el momento y organismo al que dirigirse, bastando dicha Resolución como documento suficiente para reclamar el pago.

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.

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