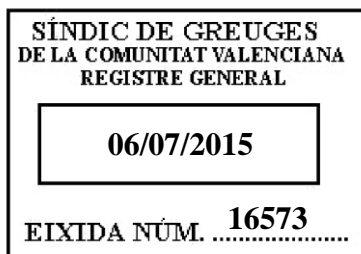




SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA



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

=====  
Ref. Queja nº 1506094  
=====

Asunto. **Dependencia. Reducción de prestación económica.**

Hble. Sra.:

Acuso recibo de su escrito en relación con la queja de referencia, iniciada a instancia de D. (...) sobre el asunto mencionado. De dicho escrito, de la documentación aportada por la persona interesada y de todo lo actuado, se deduce que su padre **D. (...) con DNI (...)** hasta agosto del pasado año 2012 vino percibiendo prestación económica para cuidados en el entorno familiar que le había sido reconocida por importe de 70,7 euros, de la que a partir de entonces se detrajo el 15% derivado de la reducción de las cuantías máximas de la prestación para cuidados en el entorno familiar, producida por aplicación de la normativa estatal (RD-L 20/2012, de 13 de julio).

Pero es en enero de 2013 cuando, al percibir con retraso la mensualidad de noviembre pasado, recibe la cantidad de 20 euros sin notificación alguna que justifique esta drástica rebaja.

Requerido informe a la Conselleria de Bienestar Social, con fecha 18 de mayo de 2015 de registro de entrada en esta Institución nos informa, entre otras cuestiones, de lo siguiente:

Que según consta en el expediente, con fecha 26 de enero de 2010, D. (...) presentó una solicitud de reconocimiento de situación de dependencia. El 24 de octubre de 2011 le fue reconocida una prestación económica para cuidados de entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales mediante la correspondiente Resolución del Programa Individual de Atención, finalmente el 17 de febrero de 2012 se le reconoció los efectos retroactivos de la prestación concedida, 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.

En primer lugar cabe señalar que la Generalitat, en materia de atención a las personas en situación de dependencia, para hacer sostenible financieramente esta política pública, y siendo consecuente con lo señalado 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

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> 06/07/2015	<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>		

Situación de Dependencia que establece que la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales tendrá carácter excepcional, está dando prioridad a los servicios profesionalizados frente a los cuidadores no profesionales. Por otra parte, y ya desde un punto de vista de la normativa vigente en la materia, indicar que 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 estableció entre otras medidas reducir un 15% las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados de entorno familiar, medida que entró en vigor en agosto de 2012. 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**. Otro de los aspectos tratados en el Acuerdo del Consejo Territorial es la aprobación de los criterios por los que se correlaciona la cuantía de la prestación económica asignada y la capacidad económica del beneficiario de la misma.

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 en donde también se establece que las prestaciones concedidas con anterioridad a dicha Orden también habrán de adaptarse al nuevo criterio de correlación entre la prestación asignada y la capacidad económica del dependiente.

Es más, el artículo 17.7 de la Orden señala que, como sucede en este caso, "*La actualización de las cuantías de las prestaciones se fije por normativa, será de aplicación directa, sin necesidad de revisar o modificar la resolución de aprobación del programa individual de atención*".

Respecto los datos económicos considerados le informamos que el cálculo de las prestaciones siempre debe realizarse con los datos del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas (IRPF) más actualizados posibles y se supone que es obligación de los interesados, ex artículo 14 del Decreto 18/2011 de 25 de febrero del Consell, facilitar a los órganos gestores de la prestación cualquier variación en su situación económica e instar el correspondiente procedimiento de revisión de su Programa Individual de Atención.

En caso de que no se le hayan facilitado estos datos, los órganos gestores realizarán sus cálculos de conformidad a los datos facilitados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), en este caso los referidos a 2011.

Varios son los temas que nos ocupan en la presente queja.

### **1º Carácter excepcional de la prestación por cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidador no profesional, dando prioridad a los servicios profesionalizados frente a los cuidadores no profesionales.**

En el caso que nos ocupa, **no ha lugar argumentar la excepcionalidad de la prestación económica por cuidador no profesional, dado que es la propia Conselleria de Bienestar Social la que emite resolución administrativa** reconociendo la prestación para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidador no profesional en el PIA correspondiente a la persona dependiente a la que se refiere el presente expediente.

No obstante, y 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 la persona cuidadora no profesional de forma mayoritaria.

La calificación de excepcional no es en modo alguno asimilable a secundario, ni puede ser aceptada 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 concreta, **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 mayo de 2015, las 41.337 personas beneficiarias de prestaciones y servicios de la dependencia reciben un total de 47.829 prestaciones/servicios, siendo 20.992 (43'88%) prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a la persona cuidadora no profesional, y las restantes lo son 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 (0'53%), teleasistencia (16'69%), ayuda a domicilio (0%), centros de día y de noche (10'94%), atención residencial (19'80%), prestación económica vinculada al servicio (8'14%) y prestación económica de asistencia personal (0'01%).

Este importante porcentaje de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a las personas cuidadoras no profesionales se ha venido produciendo 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 los casos en los que se ha variado la asignación de la prestación para cuidados en el entorno familiar y apoyo a la persona cuidadora no profesional (inicialmente propuesta y aceptada en la 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 Reducción de un 15% de las cuantías máximas de las prestaciones económicas por cuidados de entorno familiar.**

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad (BOE de 14 de julio de 2012), en su título III estableció «Medidas de racionalización del sistema de la dependencia» por las que se produjeron modificaciones sustanciales referidas a asuntos tales como el régimen de incompatibilidades de las prestaciones, la efectividad del reconocimiento de las situaciones vigentes de gran invalidez y de necesidad de ayuda a tercera persona, régimen de las prestaciones económicas, etc.

La prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a la persona cuidadora no profesional se vio modificada por el citado Real Decreto, que remarca su

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

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 06/07/2015

Página: 3

carácter excepcional, establece un régimen suspensivo de dos años para las solicitudes pendientes de resolución y reduce la cuantía máxima de la prestación económica en un 15% para todo el territorio del Estado.

A nivel autonómico, la Orden 21/2012, de 25 de octubre, desarrolla normativamente lo dispuesto en el Real Decreto-ley 20/2012, y define y regula las condiciones de percepción de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar de personas dependiente.

El artículo 1 de la Ley de Dependencia crea un derecho subjetivo para las personas en situación de dependencia en los términos establecidos en las leyes. Este derecho se compone de un nivel mínimo, igual para todos los españoles, financiado exclusivamente por la Administración General del Estado (artículos 1, 7.1 y 9 de la Ley). El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, ha establecido la aportación de la Administración General del Estado para la financiación del nivel mínimo de protección.

Existe un segundo nivel fijado mediante acuerdos entre la Administración General del Estado y cada comunidad autónoma (artículos 7.2 y 10 de la Ley), suspendida su aplicación, durante 2014 por la Ley 22/2013 de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

Por último, existe un tercer nivel de financiación exclusivamente autonómica (artículo 7.3 y 11 de la Ley 39/2006). Este tercer nivel en la Comunitat Valenciana fue establecido en hasta un 15% adicional para prestaciones económicas (artículo 23.1.a de la Orden de la Conselleria de Bienestar Social, de 5 de diciembre de 2007), habiendo sido modificado por la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social (artículo 23), 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. La citada modificación establece un nivel adicional de protección que se concreta en algunas prestaciones económicas (prestación vinculada al servicio, prestación de asistencia personal, etc.) y a personas beneficiarias de prestaciones económicas para las que el cálculo de la cuantía final de la prestación resulte inferior a 20 euros, que se les garantizará como mínimo la percepción de dicho importe.

El nivel adicional de protección se financiará con cargo a los fondos propios de la Generalitat y no tendrá carácter de derecho subjetivo (art. 23.2 de la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social).

La Conselleria de Bienestar Social concretó el nivel adicional de financiación, limitándolo a algunas prestaciones económicas (prestación vinculada al servicio, prestación de asistencia personal, prestaciones económicas para las que el cálculo de la cuantía final de la prestación resulte inferior a 20 euros).

**Nada impediría que las reducciones de las cuantías de la prestación por cuidados en el entorno familiar y apoyo a la persona cuidadora no profesional, derivadas de la aplicación de la normativa estatal referida, pudieran ser compensadas por la Generalitat a partir del aumento del nivel adicional de financiación.**

Sin embargo, independientemente de la existencia o no de esta voluntad por parte de la administración, el **Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana**, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 4ª, en su sentencia número 485/2014, de 20 de noviembre, en un caso similar al que nos ocupa, estimó la demanda interpuesta en representación de una persona dependiente y consideró que la resolución, por la que se le redujo sensiblemente la prestación económica que había sido fijada anteriormente, era **“contraria a derecho por dictarse sin que consten fundamentos suficientes para la determinación de la parte resolutive y la declaración de ser procedente el pago de las cantidades mensuales en concepto de ayuda a cuidador no profesional referente al período que se reclaman en la demanda, sin que proceda minoración alguna por causa de participación económica**, en aplicación de la sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de febrero de 2011, que anuló el Acuerdo de 2 de diciembre de 2008 relativo al denominado copago en materia de prestaciones sociales. Consiguientemente, ha de satisfacerse la cantidad mensual que proceda correspondiente al grado 2 nivel 1 conforme a la normativa reglamentaria en vigor en cada momento, sin detracción alguna por causa de participación económica y los atrasos desde el...”

Posteriormente, en esa misma sede judicial, el 21 de mayo de 2015 se resuelve la sentencia nº 221/15 en otro caso de minoración en la prestación de cuidador no profesional. En ella se vuelve a fallar en idéntico sentido, estimando el recurso y declarando, como situación jurídica individualizada el derecho del actor a percibir la prestación de cuidador no profesional del grado 3 nivel 2 por importe de 442’59 euros al mes de conformidad con las cuantías estipuladas en el RD Ley 20/2012. Todo ello con **reintegro de las cuantías minoradas desde la mensualidad del mes de noviembre de 2012, con los intereses legales por cada mensualidad desde la fecha en la que debió ser abonada cada una de ellas”**.

### **3º La actualización de las cuantías de las prestaciones reconocidas por aplicación directa, sin necesidad de revisar o modificar la resolución de aprobación del Programa Individual de Atención.**

La actualización de las cuantías de las prestaciones reconocidas se realiza, por la Conselleria de Bienestar Social, iniciando de oficio un procedimiento de revisión del PIA ya resuelto con anterioridad.

La Conselleria de Bienestar Social argumenta que la Disposición Transitoria Tercera de la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Justicia y 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, establece:

Las prestaciones de dependencia reconocidas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Orden deberán adaptarse, en su caso, a lo dispuesto en la misma, debiendo adoptar la Conselleria competente en materia de bienestar social las medidas oportunas para la determinación y aplicación de las nuevas cuantías de estas prestaciones.

Los efectos económicos de esta adaptación serán del día 1 del mes siguiente a la entrada en vigor de la presente Orden, sin perjuicio de la correspondiente regularización en las nóminas mensuales.

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

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 06/07/2015

Página: 5

La adaptación a que hace referencia la Disposición Transitoria citada comporta un determinado conjunto de operaciones y cálculos imprescindibles para determinar, de manera individualizada, las nuevas cuantías de las prestaciones. Esta actuación se configura como un auténtico acto administrativo, que debe estar rodeado de todos los requisitos y garantías que la ley establece para ellos.

Atendiendo a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, «la Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación». Tan sólo quedan exceptuados de esta obligación «los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración» (art.42).

El artículo 54.1 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece:

Serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho (entre otros):

- a) Los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos.
- b) Los que resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos, reclamaciones previas a la vía judicial y procedimientos de arbitraje.

Además de la redacción de la Ley 30/1992, cuya aplicación no deja lugar a dudas en un procedimiento que supone para el administrado una drástica reducción de las prestaciones que venía recibiendo, «la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones» se encuentra recogida en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que hace referencia al derecho de los ciudadanos a una buena administración.

En relación con la obligación de notificar el acto de determinación de la nueva cuantía de la prestación, la Ley 30/1992 establece lo siguiente:

#### Artículo 58. Notificación

1. Se notificarán a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses, en los términos previstos en el artículo siguiente.
2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente.

La notificación de los actos administrativos constituye una garantía esencial para el administrado, resultando un requisito inexcusable para que el acto tenga fuerza de obligar, además de fijar el inicio de los plazos para poder impugnarlo. En casos como el que nos ocupa, sólo la notificación asegura que la persona interesada tiene conocimiento de un acto administrativo que afecta de forma decisiva a unos recursos económicos imprescindibles para cubrir sus necesidades vitales.

**Por todo ello, puede concluirse que la Conselleria de Bienestar Social, al modificar la resolución inicial de PIA, sin dictar una nueva resolución y sin proceder a notificar al afectado la decisión adoptada, ha incumplido el principio de jerarquía normativa, dado que una normativa reglamentaria autonómica (Orden 21/2012) no puede ignorar o contravenir la legislación básica estatal (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), ni los convenios internacionales que vinculan el ordenamiento español.**

A lo indicado hasta el momento deben añadirse las consecuencias que, con carácter general, ha tenido la aplicación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y el resto de normativas de desarrollo tanto estatal como autonómico, ya que han supuesto un retroceso significativo en el desarrollo de las políticas de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia:

- Aplazamiento hasta el 1 de julio de 2015 del acceso al sistema de quienes obtienen una valoración de grado I y de aquellos que, aun habiendo sido valorados en grado I nivel 2 antes del 31 de diciembre de 2011, no se les hubiera reconocido la prestación antes de dicha fecha.
- Endurecimiento del régimen de incompatibilidad de prestaciones y servicios.
- Notable disminución de las cuantías de las prestaciones económicas.
- La prestación para cuidados en el entorno familiar deja de producir efectos retroactivos para quienes, a la entrada en vigor del RDL 20/2012, no hayan comenzado a percibir todavía tales prestaciones. A partir de la entrada en vigor del RDL 20/2012, las citadas prestaciones reconocidas a favor de estas personas quedan sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años.
- Pasa a tener carácter voluntario el Convenio especial de personas cuidadoras y, por consiguiente, las cotizaciones serán a cargo exclusivamente de quienes lo suscriben.
- Disminución de las intensidades de protección de los servicios establecidos para cada grado de dependencia.

El colectivo de personas dependientes se está viendo afectado especialmente por otras reducciones que le afectan simultáneamente a las ya indicadas de prestaciones de la dependencia, y que se producen en el ámbito social, sanitario, educativo, de inserción laboral, etc., lo que aumenta la situación de vulnerabilidad y, por ende, los riesgos de exclusión.

A la situación descrita habría que añadir las reducciones como consecuencia de la normativa de la propia comunidad autónoma, de las que destacamos:

- La importante reducción del nivel adicional de financiación, en un momento de especial dificultad económica de los/as beneficiarios/as. Si bien es cierto que el referido nivel adicional tiene carácter opcional y no supone derecho subjetivo, no es menos cierto que la Administración autonómica, atendiendo a la situación descrita, debería redoblar esfuerzos para garantizar la atención a personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad, como el de las personas dependientes.

- Las derivadas de la implantación práctica del Sistema de Atención a la Dependencia en nuestra Comunitat (demoras en la resolución de expediente de hasta tres años, revisiones de propuestas PIA de expedientes que han sobrepasado con creces los seis meses sin ser resueltos, casos de personas fallecidas sin haber obtenido resolución PIA y en los que, igualmente, se habían sobrepasado los seis meses legalmente establecidos para la resolución del expediente).

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, **RECORDAMOS** a la Conselleria de Bienestar Social su **OBLIGACIÓN LEGAL DE EMITIR RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA** de revisión de la cuantía de la prestación reconocida en el Programa Individual de Atención de la persona dependiente, garantizando su seguridad jurídica ante los actos de la administración, sometiéndose al **principio de jerarquía normativa al que está obligada**.

Igualmente, formulamos las siguientes **RECOMENDACIONES** a la Conselleria de Bienestar Social:

1. Deje sin efecto la revisión de la cuantía de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidador no profesional, reintegrando a la persona beneficiaria las cantidades que han sido deducidas desde la aplicación de la Orden 21/2012, de 25 de octubre, de la Conselleria de Bienestar Social.
2. Restablezca la cuantía de la prestación económica preexistente según resolución del Programa Individual de Atención de la persona interesada.
3. Amplíe el nivel de protección adicional que permite la ley a cargo de la comunidad autónoma, en concreto a todos aquellos expedientes cuya revisión diera lugar a la disminución de la prestación económica de cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidador no profesional y, de forma general, al resto de prestaciones y servicios que pudieran verse afectados por la normativa estatal.
4. Dikte resolución administrativa mediante la que se determine la cuantía de la prestación que corresponda a la persona beneficiaria.
5. Notifique a la persona beneficiaria el contenido de la citada resolución, acompañando, como es preceptivo, la información sobre los recursos que en derecho procedan frente a la misma.

Le agradecemos que nos remita, en el plazo de un mes, el preceptivo informe, en el que nos manifieste si acepta el recordatorio y las recomendaciones que realizamos o, en caso contrario, 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