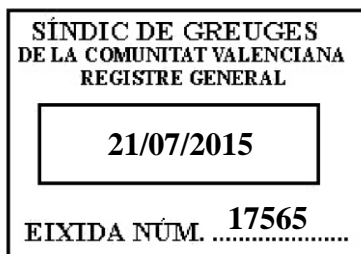




SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA



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

=====
Ref. Queja nº 1508592
=====

Asunto. **Dependencia. Reducción de prestación económica y suspensión dos años.**

Hble. Sra. Consellera:

Acusamos 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 habiendo solicitado el reconocimiento de su situación de dependencia el 28 de octubre de 2010, la Resolución aprobando el Programa Individual de Atención se dictó el 17 de febrero de 2015, casi 52 meses después, reconociéndole un Grado 3 nivel 1 de dependencia y una prestación económica de 20 euros mensuales para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

También se le reconocieron los efectos retroactivos derivados de la demora en la citada Resolución que ascendían a 640,10 euros, calculando dicha retroactividad para el período comprendido entre el 29 de abril de 2013 y el 16 de febrero de 2015, ambos inclusive, decretando una suspensión de dos años, desde el 29 de abril del 2011 hasta el 28 de abril de 2013.

El interesado estimó en su queja ante esta institución que se deberían revisar los cálculos realizados tanto para la prestación mensual como para la retroactividad, al igual que el período de tiempo que se ha tenido en cuenta para ésta.

Requerido informe a la Conselleria de Bienestar Social nos informa, entre otras cuestiones, de lo siguiente:

Según consta en el expediente, se ha emitido Resolución del Programa Individual de Atención en fecha 17 de febrero de 2015 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

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

Código de validación: ***** Fecha de registro: 21/07/2015 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/>

cuatro anualidades, 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.

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 en 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 los órganos de esta Conselleria.

Por lo que se refiere a la aplicación del plazo suspensivo de dos años, señalamos que la misma afecta exclusivamente a las prestaciones reconocidas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, contempladas 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, tal y como establece el Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y fomento de la competitividad en su artículo 22.17, disposición adicional 7ª y transitoria 9ª. Esta Conselleria se ha limitado a aplicar dichas disposiciones dictadas por el Estado en virtud de las competencias que le son propias. Así mismo, y como no puede ser de otro modo, la interpretación de dicha suspensión se realiza según la normativa del Código Civil. No obstante cuando una norma de rango adecuado y dictada por la Administración competente, que es el Estado, revoque o de por finalizada la suspensión, la Generalitat, cumpliendo con sus obligaciones constitucionales, procederá a liquidar las prestaciones suspendidas en la forma, plazos y condiciones que fije dicha norma.

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

1º Reducción 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 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).

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.

2º Fijación de la cuantía de la prestación reconocida en el Programa Individual de Atención utilizando el criterio de correlación entre la prestación asignada y la capacidad económica del dependiente.

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 para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia, estableció, entre otras cuestiones, los criterios mínimos comunes para la determinación de la capacidad económica personal de las personas beneficiarias y su participación económica en el coste de los servicios y

prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En su artículo 2 se establece que la capacidad económica de las personas beneficiarias del SAAD se determinará en atención a su renta y patrimonio.

En la misma Resolución se establece que la cuantía mensual de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar y apoyo a la persona cuidadora no profesional se establece en función de la capacidad económica de la persona beneficiaria y proporcionalmente al mayor grado de dependencia, de conformidad con la siguiente fórmula matemática:

$$\text{CPE} = (1,33 \times \text{Cmax}) - (0,44 \times \text{CEB} \times \text{Cmax}) / \text{IPREM}$$

Donde:

CPE: Cuantía de la Prestación Económica

Cmax: Cuantía máxima de la prestación económica.

CEB: Capacidad Económica del Beneficiario

IPREM: Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples

La Conselleria de Bienestar Social ha fijado la cuantía de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar y apoyo a la persona cuidadora no profesional, correlacionando capacidad económica de la persona beneficiaria y cuantía de la prestación asignada.

Aunque la Conselleria aplica la normativa vigente en este momento, el de la aprobación del PIA, año 2015, no hay que ignorar que la solicitud de reconocimiento de la dependencia del interesado se produjo el 28 de octubre de 2010 por lo que resulta evidente que si la administración hubiese actuado con diligencia, es decir, cumpliendo la norma que le obliga, hubiera debido resolver este expediente en los seis meses siguientes, antes del 29 de abril de 2011 y, en cualquier caso, los derechos se le deberían reconocer no sólo desde esa fecha sino que, aprobado el Programa Individual de Atención, la persona dependiente hubiera empezado a percibir las anualidades correspondientes en aquella fecha, independientemente de que en agosto de 2012 se le hubiese modificado la cuantía de la prestación por la nueva normativa aprobada.

Pero además, la diligencia de la administración hubiese evitado que se le suspendiera su derecho a percibir las prestaciones económicas reconocidas durante dos años como ha sido el caso, con el consiguiente perjuicio, pues ya hubiera estado cobrando.

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 máxima 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 29 de abril de 2011 hasta el 16 de febrero de 2015, se fija únicamente entre el 29 de abril de 2013 y el 16 de febrero de 2015.

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.**

Dado que la Conselleria de Bienestar Social no clarificaba dicha “suspensión”, esta institución se dirigió solicitando aclaración el pasado 23 de abril de 2015 al Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En respuesta fechada el 27 de mayo de 2015 se nos indicó que:

se dictó el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad, estableciendo la posibilidad, no obligatoriedad, de que las Comunidades Autónomas puedan establecer un plazo máximo de dos años para la suspensión de la prestación o bien, plazos más cortos. (...) Pero hay que tener en cuenta que es competencia de las mismas, el reconocimiento del grado de dependencia, la determinación de las prestaciones que corresponden a las personas beneficiarias, la provisión y los distintos modos en la gestión de dichas prestaciones.

Pero a mayor abundamiento, la aplicación de esta Disposición en este caso, y en otros similares, en los que habían transcurrido 2 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 adeudado 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 autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: *****

Fecha de registro: 21/07/2015

Página: 5

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 Igualdad y Políticas Inclusivas:

RECOMIENDO que, tras **casi 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 29 de abril 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.

Dado que la normativa estatal prevé que las Comunidades Autónomas, la Generalitat Valenciana en este caso, de manera discrecional y de forma voluntaria puede suspender la retroactividad del derecho a las prestaciones como máximo por dos años, **RECOMIENDO** que la Generalitat no aplique esta suspensión, o que reduzca ese espacio de tiempo al mínimo posible.

RECOMIENDO 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

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

Código de validación: *****

Fecha de registro: 21/07/2015

Página: 6

subjetivo perfecto. Amplíe el nivel de protección adicional que permite la ley a cargo de la comunidad autónoma, en concreto a todos aquellos expedientes cuya revisión o nueva aprobación diera lugar a la disminución o a una exigua 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.

RECOMIENDO deje sin efecto las normas que han conllevado una reducción extrema de las prestaciones económicas percibidas por las personas dependientes para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

Le agradecemos que nos remita, en el plazo de un mes, el preceptivo informe, en el que nos manifieste si acepta 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