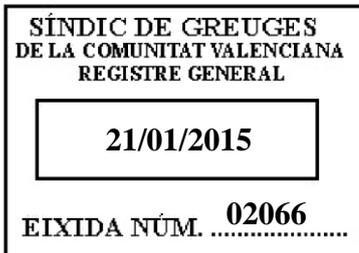




SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA



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

=====  
Ref. Queja nº 1410040  
=====

Asunto: Dependencia. Demora en la resolución.

Hble. Sra. Consellera:

Hemos recibido su escrito en relación con la queja de referencia, iniciada a instancia de Dña. (...), en nombre de su hijo **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 el 27 de abril de 2012 solicitó la valoración de su hijo, 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.

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

Que según consta en el expediente, con fecha 27 de abril de 2012, D. (...) presentó una solicitud de reconocimiento de situación de dependencia en la que manifestaba su preferencia por la prestación económica para cuidados de entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. Con fecha 24 de enero de 2013 le fue reconocido un grado dependencia 3. El 2 de octubre de 2013 solicitó revisión de su situación de dependencia y el 9 de Julio de 2014 se emite nueva resolución por la que se le estima un grado 2 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, 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 21 de julio de 2014 se le envió la Propuesta de Programa Individual de Atención de acuerdo con sus preferencias, estando a la espera de posibles

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

**Código de validación:** \*\*\*\*\* **Fecha de registro:** 21/01/2015 **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/>

alegaciones por parte de la persona interesada y Resolución definitiva del Programa Individual de Atención, 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.

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 Situación de Dependencia que establece que la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales tendrá carácter excepcional, por ello, con carácter general se está dando prioridad a los servicios profesionalizados frente a los cuidadores no profesionales

Por otra parte la Conselleria de Bienestar Social en éste, como en el resto de procedimientos de su responsabilidad, tiene como objetivo cumplir la normativa vigente en cuanto a los plazos establecidos para la resolución de solicitudes, no sólo como deber de eficacia para el cumplimiento de los objetivos legales y políticos del Estado social, sino también para dar efectividad a los derechos y legítimos intereses individuales de los ciudadanos por lo que no puede achacarse en ningún caso esta demora a la pasividad o inacción de los órganos encargados de su tramitación. A tal efecto, se están realizando por parte de esta Conselleria todos los esfuerzos materiales y humanos para resolver la cuestión planteada.

La concesión de las prestaciones está condicionada a las disponibilidades presupuestarias 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, y por ello 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 por primera vez la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el año 2014 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.

Estamos pues, frente a una situación en que la persona dependiente, un niño de 4 años de edad, **valorada como GRAN DEPENDIENTE** en el 2013 y posteriormente como **DEPENDIENTE SEVERO**, se ha visto privada de recibir las prestaciones que conforme al Grado de dependencia le corresponden y que debería haber comenzado a recibir en una plazo máximo no superior a los seis meses desde la presentación de la solicitud, **debiéndosele reconocer, en todo caso, los efectos retroactivos desde la fecha en que se cumplen los seis meses de la presentación de su solicitud.**

Varias son las justificaciones dadas por la Conselleria de Bienestar para su demora en resolver el Programa Individual de Atención y, por tanto, no reconocer la efectividad

del derecho a la percepción de las prestaciones que corresponden a la persona dependiente:

**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 este caso, **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 (B.O.E. 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 ha 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 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.

Además, tratándose de un menor de edad, que tenía dos años cuando se presentó la solicitud de reconocimiento de dependencia y que ahora cuenta con 4 años, parece evidente que en este caso el recurso idóneo acordado sea el de cuidados en el entorno familiar.

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

El menor dependiente, **fue valorado con un Grado 3 (GRAN DEPENDIENTE)** en fecha 24 de enero de 2013 **(9 meses después de presentar la solicitud)**, **posteriormente se revisó su situación de dependencia y el 9 de julio de 2014 se emite nueva resolución por la que se le estima un Grado 2 de dependencia.** Sin embargo, **transcurridos 33 meses desde la solicitud, sigue sin haberse resuelto el expediente.**

La Ley regula, escasamente, el procedimiento para obtener las ayudas y prestaciones (artículo 28), refiriéndose a la forma de iniciarlo, a la valoración, a la elaboración del Programa Individual de Atención como instrumento que definirá las prestaciones adecuadas a cada caso. El Consell aprobó el Decreto 18/2011, de 25 de febrero, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas en situación de dependencia. El plazo máximo para resolver es de seis meses.

Dicho Decreto, en su art. 2, al referirse al régimen jurídico del mismo, remite a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y esta Ley dispone que en **los procedimientos iniciados a instancia de parte, se deberá dictar resolución y notificarla a los interesados (art. 89).** Por otra parte, los restantes modos de terminación del procedimiento son: el desistimiento, la renuncia y la caducidad (arts. 90 y 91).

La Resolución en la que se determinen los servicios o prestaciones que correspondan a la persona beneficiaria, según su grado y nivel de dependencia, surtirá efectos desde la fecha de aprobación del correspondiente PIA, tal y como establece el artículo 10.3 del Decreto 18/2011, de 25 de febrero. **La Resolución del Programa Individual de Atención deberá dictarse y notificarse en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de registro de entrada de la solicitud de dependencia,** según lo dispuesto en el artículo 11.4 del referido Decreto. Si, **transcurrido el plazo** indicado, no se hubiera resuelto en cuanto al servicio o prestación, **el derecho se generará desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo de seis meses (art. 11.6).**

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

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 21/01/2015

Página: 4

**La falta de cumplimiento** de los plazos para resolver expedientes conlleva la inobservancia de la normativa aplicable al respecto. En efecto, se **vulnera** lo dispuesto en el **artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común**, que determina que el plazo máximo en el que debe notificarse por la Administración la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

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 la que se exponga motivación clara de las circunstancias concurrentes que debería haber sido notificada, 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 el 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, lo que daría lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración.**

Esta argumentación se ve corroborada, 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 demoras apreciadas en expedientes como el que nos ocupa, 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 último, indicar que **la referencia** que se realiza en el Informe de 28 de octubre de la Conselleria **sobre que están “a la espera de posibles alegaciones por parte de la persona interesada” a la Propuesta de PIA que se le envió el 21 de julio de 2014 es innecesaria y tendente a confusión** dado que la propia Administración les recuerda a los ciudadanos que si transcurridos 15 días tras la recepción de la Propuesta PIA no

realizan alegaciones se entenderá que está de acuerdo con ella, máxime cuando la persona interesada firmó su conformidad con la Propuesta inmediatamente hace ya 6 meses.

### **3º. La concesión de las prestaciones está condicionada 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 se indica en el informe de 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 2014, **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 del PIA de hasta cincuenta meses, y en este caso estamos ya en una demora de 33 meses.**

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 **33 meses de tramitación del expediente**, 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, correspondan.

**RECOMIENDO** la **URGENTE RESOLUCIÓN** del expediente dado que la consecuencia de ausencia de la preceptiva resolución, se ve agravada por el hecho de que el beneficiario es un niño con Dependencia Severa.

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> 21/01/2015	<b>Página:</b> 6

**RECOMIENDO el reconocimiento del derecho a la percepción de los efectos retroactivos de la prestación que corresponden a la persona dependiente**, es decir, desde los 6 meses tras la solicitud, el 28 de octubre de 2012, según un Grado 3, hasta que solicitó la revisión el 2 de octubre de 2013, y desde entonces hasta la fecha en la que se apruebe el PIA atendiendo a un Grado 2 reconocido.

**RECOMIENDO** a la Conselleria de Bienestar Social, 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 dado 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