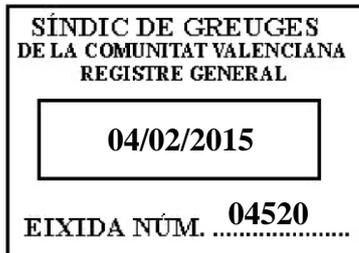




SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA



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

=====
Ref. Queja nº 1407125
=====

Asunto. Dependencia. Demora en Resolución

Hble. Sra. Consellera:

Acuso recibo de su escrito en relación con la queja de referencia, iniciada a instancia de **Dña. (...)**, con **DNI nº (...)**, sobre el asunto mencionado. De dicho escrito, de la documentación aportada por la persona interesada y de todo lo actuado, se deduce que la interesada solicitó el reconocimiento de su situación de dependencia el 31 de mayo de 2011 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, a pesar de haber sido valorada con un Grado 3 por Resolución de 9 de enero de 2013.

Ante el retraso en la fijación del preceptivo Programa Individualizado de Atención, la interesada interpuso esta queja el 17 de abril de 2014 que motivó una solicitud de Informe y posterior resolución desde esta Sindicatura a cuya Recomendación la Conselleria respondió **ACEPTÁNDOLA** el 24 de septiembre de 2014 aunque puntualizando lo siguiente:

Que según consta en el expediente, con fecha 31 de mayo de 2011, **Dª (...)** 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 9 de enero de 2013 le fue reconocido un grado dependencia 3, 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.

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 04/02/2015	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/		

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.

El reconocimiento de las prestaciones está condicionado 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 los órganos de esta Conselleria.

Tras la aceptación de las Recomendaciones, esta Sindicatura procedió a pedirle a la Conselleria una mayor concreción en la fecha prevista para resolver el Programa Individualizado de Atención tras la demora que sufría en un caso de Gran dependencia, a lo que se nos contestó el 4 de noviembre de 2014 con el siguiente Informe:

Que según consta en el expediente, con fecha 31 de mayo de 2011, **D^a** (...) 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 9 de enero de 2013 le fue reconocido un grado dependencia 3. El 24 de octubre de 2014 se le envió la Propuesta de Programa Individual de Atención de acuerdo con sus preferencias, estando a la espera de posibles 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.

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.

Respecto a la demanda de la fecha concreta prevista para la resolución del Programa Individual de Atención, en este momento, no podemos establecer ésta, dado que su resolución está sujeta a las lógicas vicisitudes en su tramitación administrativa como a la existencia de crédito suficiente para afrontar las obligaciones económicas que el PIA pueda acarrear.

Sin embargo debe tenerse en cuenta que 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 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.

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

Estamos pues, frente a una situación en que la persona dependiente, **valorada con un Grado 3 (GRAN DEPENDIENTE) 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 de la misma desde el día siguiente al cumplimiento del referido plazo.**

Varias son las razones dadas por la Conselleria de Bienestar para justificar su demora en resolver el Programa Individual de Atención en sus distintos Informes y, por tanto, para 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. de 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 han hecho sino **augmenta 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.

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

La persona dependiente, **fue valorada** con un Grado 3 (GRAN DEPENDIENTE) en fecha 9 de enero de 2013 (**20 meses después de presentar la solicitud**); sin embargo, **transcurridos 44 meses desde la solicitud, sigue sin haberse resuelto el expediente. La evolución esperable de la situación en la que se encuentra la persona dependiente, atendiendo a su grado de dependencia, no puede ser otra que su empeoramiento progresivo, lo que hace más urgente, si cabe, la resolución inmediata del expediente y la asignación efectiva de prestaciones que por derecho le corresponden.**

La persona dependiente presentó su solicitud de dependencia el 31 de mayo de 2011. En esa fecha, el procedimiento de aprobación del Programa Individual de Atención estaba regulado por el Decreto 18/2011, de 25 de febrero, del Consell por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes.

El art. 11 del Decreto 18/2011, de 25 de febrero del Consell, establece:

Artículo 11.4 La Resolución PIA deberá dictarse y notificarse en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de registro de entrada de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia en el registro del órgano competente para su tramitación y resolución.

Artículo 11.6 Si transcurrido el plazo indicado en el apartado 4 **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 indicado para resolver.**

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 el que se exponga motivación clara de las circunstancias concurrentes que debería haber sido 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 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.**

Dicha afirmación se respalda además por 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***

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

Código de validación: *****

Fecha de registro: 04/02/2015

Página: 5

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 que “(...) 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 en la Sentencia señalada se indica que: “(...) No en vano la normativa sobre dependencia (...) destaca como objetivos fundamentales los de promoción de la autonomía personal de las personas cuyas deficiencias y/o padecimientos físicos y/o psicológicos -de envergadura, **a lo que se une muchas veces la elevada edad del interesado-** les hacen acreedoras de “ayuda” institucional en orden al desarrollo de una vida digna, de ahí que el “tiempo” que la Administración ha de emplear para determinar la medidas necesarias en orden **a atender las necesidades de dichas personas, con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, ha de ser indispensable y necesario (...)**”.

Así mismo, hemos de recordar en alusión a la debida retroactividad el art. 11.6 del Decreto 18/2011, de 25 de febrero del Consell, establece “**Si transcurrido el plazo indicado en el apartado 4 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 indicado para resolver”.**

Por último, no podemos obviar la referencia que en el último Informe de 4 de noviembre realiza la Conselleria al indicar que están “a la espera de posibles alegaciones por parte de la persona interesada” a la Propuesta de Programa Individual de Atención, estimando que no se puede dilatar más este expediente, y si transcurridos 15 días desde que se le envió a la persona interesada la Propuesta, el 24 de octubre de 2014, ésta no ha hecho alegaciones al respecto se proceda a aprobar la Resolución definitiva, no haciendo depender la finalización del procedimiento de un trámite cuyo cumplimiento, el realizar alegaciones, es opcional.

3º La concesión de las prestaciones está condicionado 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 pueden condicionarse (como se indica en su informe, por 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 44 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 44 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 al tratarse de una persona valorada como GRAN DEPENDIENTE, con lo que el paso del tiempo disminuye aún más, si cabe, la posibilidad de desarrollo de una vida digna.

RECOMIENDO el reconocimiento del derecho a la percepción de los efectos retroactivos de la prestación que corresponden a la persona dependiente, debiendo computarse los mismos desde el 1 de diciembre de 2011 hasta la fecha en que se resuelva el Programa Individual de Atención.

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.

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

Código de validación: *****

Fecha de registro: 04/02/2015

Página: 7

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 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: 04/02/2015

Página: 8