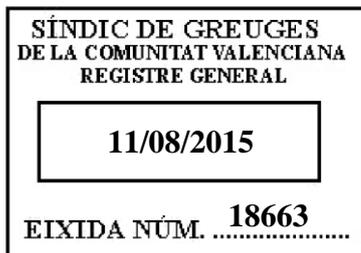




SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA



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

=====  
Ref. Queja nº 1507973  
=====

Asunto. **Dependencia. Demora en Resolución.**

Hble. Sra.:

Acuso recibo de su escrito en relación con la queja de referencia, iniciada a instancia de **Dña (...)**, 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 solicitó reconocimiento de su situación de dependencia el 12 de marzo de 2010, 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. El 16 de junio de 2010, recibió la resolución reconociendo un Grado 1 Nivel 2, pero sin embargo, no obtiene resolución de su Programa Individual de Atención.

Posteriormente, debido al agravamiento de sus dolencias, solicita el 7 de octubre de 2011 la revisión de su grado de dependencia, siendo reconocido un nuevo Grado 2 Nivel 1 (Dependencia Severa) con fecha 29 de febrero de 2012. Sin embargo, habiendo transcurrido más de **64 meses** desde la solicitud, su expediente sigue sin resolverse.

En el informe que nos remite la Conselleria de Bienestar Social, con fecha 25 de junio de 2015, nos indica lo siguiente:

Que según consta en el expediente, con fecha 12 de marzo de 2010 **Dª (...)** presentó una solicitud de reconocimiento de situación de dependencia en la que manifestaba su preferencia por la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales. Con fecha 16 de junio de 2010 le fue reconocido un grado dependencia 1 nivel 2. El 7 de octubre de 2011 solicita revisión de su situación, el 29 de febrero de 2012 se emite resolución por la que se estima un grado 2 nivel 1, 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: 11/08/2015

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. 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 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.

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 2 Nivel 1 (DEPENDENCIA SEVERA)**, se ha visto privada de recibir las prestaciones que conforme al Grado 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 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 y, por tanto, para no reconocer la efectividad del derecho a la percepción de las prestaciones que corresponden a la persona dependiente:

**1ª. 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 personas cuidadoras no profesionales 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 marzo de 2015, de las 41.545 personas beneficiarias de prestaciones y servicios de la dependencia, 21.579 personas (51,94%) lo eran de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidador no profesional y las restantes 26.887 personas (48,06%), 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 personas cuidadoras 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 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 las personas cuidadoras no profesionales, 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 las personas cuidadoras no profesionales (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.

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

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

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 11/08/2015

Página: 3

La persona dependiente, **fue valorada** con un Grado 2 Nivel 1 (DEPENDENCIA SEVERA) en fecha 29 de febrero de 2012 (**4 meses después de presentar la solicitud de revisión**); sin embargo, **transcurridos 46 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.**

**Hay que añadir, además que desde que se inicia su expediente el 12 de marzo de 2010, teniendo reconocido con fecha 16 de junio de 2010 grado1 nivel 2, su PIA no fue resuelto, por lo que se ha visto privada de percibir las prestaciones que le correspondían. Y hasta el día de hoy, continúa en la misma situación.**

Debemos contemplar esta queja en dos períodos temporales:

**a). Solicitud presentada el 12 de marzo 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 diciembre 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 diciembre 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 las personas interesadas (art. 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

#### **b). Solicitud de revisión de Grado por agravamiento**

La persona dependiente presentó su **solicitud** de revisión de grado el 7 de octubre 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.**

Además, 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**, en su tercer fundamento de derecho:

(...) 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 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.**»

Por último, en la Sentencia señalada se apunta 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 (...).

### **3ª. La concesión de las prestaciones está condicionada a las disponibilidades presupuestarias de la Generalitat y el reconocimiento, a los créditos destinados al pago de las prestaciones para la atención de la dependencia, de la condición de créditos de reconocimiento preceptivo**

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 la ciudadanía 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 indica en su informe 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**

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

Código de validación: \*\*\*\*\*

Fecha de registro: 11/08/2015

Página: 6

**preceptivo**, introducida en la Ley de Presupuestos de la Generalitat para el año 2014, con seguimiento en la Ley para el presente año 2015, **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 64 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, formulamos las siguientes **RECOMENDACIONES** a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas:

**RECOMENDAMOS** que tras **64 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.

**RECOMENDAMOS** la **URGENTE RESOLUCIÓN** del expediente, dado que la ausencia de la preceptiva resolución, agrava las consecuencias, al tratarse de una persona valorada con **DEPENDENCIA SEVERA**, pues el paso del tiempo disminuye aún más, si cabe, la posibilidad de desarrollo de una vida digna.

**RECOMENDAMOS** 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 13 de marzo de 2010, día siguiente a la fecha de presentación de la solicitud, con reconocimiento de grado 1 nivel 2, y desde el 8 de abril de 2012, (seis meses desde la presentación de solicitud de revisión), por el reconocimiento de su actual Grado 2 nivel 1 de dependencia hasta la fecha en que se resuelva el Programa Individual de Atención.

**RECOMENDAMOS** a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, 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 Igualdad y Políticas Inclusivas, **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 que nos remita, en el plazo de un mes, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación o no de las recomendaciones y del recordatorio que le realizamos o, en su caso, 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

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

**Código de validación:** \*\*\*\*\*

**Fecha de registro:** 11/08/2015

**Página:** 8