



1.3.2.3.1. Los procedimientos de la dependencia: reconocimiento o revisión de la situación y programa individual de atención

El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema se regula en el Decreto 168/2007, de 12 de junio, en el que se determina que el plazo máximo para resolver es de tres meses, computados desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro de los servicios sociales comunitarios de residencia de la persona solicitante, aplicándose las mismas normas en los casos de su revisión (artículo 15.2 y 16.4). También en tres meses como máximo, contados desde la fecha de recepción de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia por los servicios sociales comunitarios correspondientes, ha de aprobarse y notificarse la resolución del programa individual de atención, tanto en su reconocimiento inicial de recurso como en su revisión (artículo 18.3 y 19.2).

Es, por tanto, una anomalía que en cada uno de estos procedimientos que ha diferenciado la legislación autonómica andaluza, el plazo legal de tres meses se trasmute en doce meses de media, que en una solicitud inicial el plazo máximo de seis meses que desde la fecha de entrada hasta la resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia, preceptúa la Disposición final primera de la Ley 39/2006, alcance no menos de dos años y que no se adopten medidas para su corrección año tras año.

La Administración autonómica, a través de sus correspondientes Delegaciones Territoriales, persiste en residenciar la causa de estos lentos avances en los cuantiosos expedientes que gestiona, en la sobrecarga de trabajo del personal y en la observancia preceptiva en su tramitación del orden de incoación de expedientes de homogénea naturaleza, que impone el artículo 71.2 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común.

Desde un punto de vista cuantitativo, el volumen de quejas referidas a demoras en el reconocimiento o revisión del grado de dependencia, viene a estar equiparado con el de aquellas que versan sobre el acceso a un recurso del Sistema. No en vano, las primeras siempre dan lugar a las segundas, ya que la travesía que lleva a obtener un grado, abre el tortuoso camino que suponer llegar a hacer efectivo el mismo.

Vislumbramos una voluntad de revertir esta situación en las políticas públicas, en dos medidas surgidas en 2020: el Acuerdo de 28 de agosto de 2020, del Consejo de Gobierno y la previsión de reforma del procedimiento administrativo del Decreto 168/2007, de 12 de junio, para su simplificación.

El Acuerdo mencionado, por el que se adoptan medidas para la mejora de la atención a las personas en situación de dependencia, por una parte, persigue hacer efectivo el derecho reconocido para ciertos grupos de personas que se hallan en situación de especial vulnerabilidad -en especial, aquellas que viven en soledad y con riesgo de aislamiento social- y extiende su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2021.

De este modo, acuerda priorizar los expedientes administrativos relativos a personas con resolución de reconocimiento de situación de dependencia de grado I y pendientes de resolución del Programa Individualizado de Atención; los de personas con resolución de reconocimiento de situación de dependencia de grado I, II o III y pendientes de resolución del Programa Individual de Atención que prescriba servicios, que vivan solas en sus domicilios y con riesgo de aislamiento social; y reordena la red de profesionales del trabajo social de la Agencia de Dependencia, reforzando con ello la fase de elaboración del programa individual de atención de personas en lista de espera.

Por otra parte, habilita el recurso a medios telemáticos para la valoración y propuesta del referido programa en los casos en que sea posible, con conformidad de la persona solicitante.

Esta Institución desconoce el impacto que el aludido Acuerdo va produciendo en las listas de espera, si bien no hemos tenido ocasión de constatar efectos sustanciales en los expedientes que tramitamos. Su valoración formal está prevista dentro de los tres meses siguientes a la finalización de su periodo de vigencia, mediante la confección por la Consejería competente de un informe de seguimiento de la situación del conjunto de expedientes a los que se ha dado prioridad a través del Acuerdo.

En consonancia con lo anterior, destacaremos la reforma normativa operada en el artículo 28.23^a de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, por la Disposición final primera



1.3. Dependencia y Servicios sociales

del Decreto-ley 24/2020, de 22 de septiembre, que establece como función de los servicios sociales comunitarios "la participación en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa reguladora y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye".

En la práctica esta modificación normativa va dirigida a una mejora y simplificación en el procedimiento de tramitación del expediente de dependencia en Andalucía, ampliando los medios de acceso al mismo por la ciudadanía, de tal modo que los servicios sociales comunitarios no constituyan el canal único de entrada al Sistema de la Dependencia.

El Decreto-ley 24/2020, de 22 de septiembre, por el que, con carácter extraordinario y urgente, se adoptan medidas en materia de empleo y servicios sociales, como consecuencia de la situación generada por el coronavirus (COVID-19), basa la reforma de la Ley de Servicios Sociales de Andalucía en que el de la Dependencia es un "sistema altamente burocratizado". A lo que el Acuerdo anteriormente mencionado, añade la circunstancia de 15.000 expedientes de personas en situación de dependencia moderada en sede de los servicios sociales comunitarios, sin que sus profesionales tengan capacidad para abordar la propuesta de PIA.

El Preámbulo de la norma, tras describir sucintamente el procedimiento dual de gestión del Sistema en Andalucía, achaca a este modelo la lentitud en la respuesta, provocada por "la intervención de distintos profesionales y distintas Administraciones, que demoran la respuesta a las necesidades sociales de las personas en situación de dependencia". A ello añade que los plazos se han dilatado aún más "por la situación de confinamiento a causa de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19". Y concluye que la agilización de la respuesta a las personas en situación de dependencia no atendidas, pasa por diseñar un nuevo modelo de procedimiento, que permitirá "dar cumplimiento efectivo al plazo máximo establecido en la Ley de Dependencia para las resoluciones derivadas de la situación de dependencia".

No objeta esta Institución que la complejidad de intervención de dos Administraciones (local y autonómica), en los procedimientos de dependencia incidan en sus deficiencias, ni discute los beneficios que puedan provenir de una mejora procedimental, que ciertamente nos parece necesaria. Pero, desde luego, estamos convencidos de que la misma es compatible con otras medidas, como el incremento de los profesionales de una u otra Administración y mediante la mejora en los instrumentos de gestión y en los de coordinación.

Por lo demás, un tradicional obstáculo del Sistema ha venido siendo su infradotación presupuestaria, como ha venido revelándose en las denuncias ciudadanas sobre la falta de valoradores (de la Administración autonómica, que incluso en algunas localidades son inexistentes en épocas puntuales); lo han afirmado los servicios sociales en las investigaciones de esta Institución, cuando han imputado la demora en su intervención en la propuesta de PIA, a no haber sido activado el expediente por la administración autonómica, para su tramitación en el programa Netgefys, o en no haber sido validado por esta última el expediente; e incluso lo han reconocido abiertamente las Delegaciones Territoriales, al acudir a la falta de disponibilidad presupuestaria como causa impeditiva del dictado de resoluciones estimatorias de prestaciones o recursos.

Así las cosas, aunque no prejuzgamos un procedimiento que desconocemos ni la potencialidad de su simplificación para ofrecer resultados positivos, hemos de defender la virtud de la intervención de los servicios sociales comunitarios en la iniciación del procedimiento dirigido al reconocimiento de la situación de dependencia, al menos en un aspecto troncal de todo procedimiento, esto es: asegurar la correcta y completa conformación documental del expediente, previa a su remisión a la Administración autonómica, evitando con ello requerimientos de subsanación y, desde luego, informando y orientando a la ciudadanía en los trámites de un proceso bastante incomprensible para muchas personas. El principio es simple: bien acaba lo que bien comienza.

Confiamos en que la simplificación procedimental tenga en cuenta este elemento y contribuya a mejorar las expectativas de las miles de personas en listas de espera a las que alude la norma, como pieza adicional a otras medidas que permitan respetar por fin el plazo máximo legal de la Ley 39/2006.



Dentro de lo que ha venido siendo la tónica anual, hemos de concluir indicando que en el último trimestre del año se ha advertido una mejora en la respuesta a la ciudadanía de la Administración autonómica, que ha culminado con la aceptación de su justa pretensión. Destaca especialmente, desde la perspectiva de nuestras investigaciones a instancia de parte, los resultados obtenidos de la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, que ha resuelto favorablemente el 72 % de las peticiones dirigidas por nuestra parte.

1.3.2.3.2. La responsabilidad patrimonial por las dilaciones en los procedimientos

Las consecuencias de las graves demoras en resolver los expedientes de dependencia, desde el reconocimiento de la situación hasta la efectividad del recurso asignado como adecuado, se traducen en perjuicios para las personas beneficiarias y para sus familias, que no en pocos casos han venido asumiendo a su costa, el pago de servicios muy costosos para una economía familiar mediana y que, por ende, manifiestan su deseo de ser indemnizados por tales perjuicios.

Aunque la mayoría de las personas que acuden a esta Institución se resignan y se dan por satisfechas al alcanzar la conclusión del largo proceso, otras, en cambio, insisten en su derecho a ser indemnizadas, sobre todo cuando ha tenido lugar el fallecimiento de la persona en situación de dependencia sin haber llegado a haber hecho efectivo el derecho correspondiente a su valoración. En este largo proceso, como ya dijimos, incide tanto la Administración local como la autonómica, conforme a sus diversas intervenciones en cada procedimiento.

Esta es la consideración de una vecina de Sevilla, cuya madre solicitó el reconocimiento de su dependencia en abril de 2016 y obtuvo resolución de grado (dependencia severa) en noviembre de 2017, falleciendo en mayo de 2019 sin que el recurso propuesto a su favor hubiera sido aprobado y sin que en los tres años transcurridos se atreviera a solicitar la revisión de grado, por temor a que esta nueva petición provocara aún más dilación en la asignación del recurso correspondiente al grado ya reconocido (queja 20/1793).

Es la conclusión a la que llega, igualmente, la hija de un gran dependiente fallecido en agosto de 2018, que solicitó el reconocimiento de su dependencia en marzo de 2016, obtuvo el grado en septiembre de 2017 y que nunca contó con recurso alguno en los dos años y medio transcurridos desde su solicitud inicial hasta su muerte (queja 20/5402). Aunque podría igualmente ser la petición de las familias de todas las personas dependientes fallecidas antes de contar con un recurso adecuado a su situación y de todas las dependientes que han hecho efectivo su derecho en plazos muy alejados del establecido legalmente, siempre que pudieran acreditar y cuantificar los daños y/o perjuicios indemnizables.

Entre las pretensiones indemnizatorias, también se encuentra la fundada en un retraso que ya supera los dos años en materializar la revisión del PIA, de un dependiente que mudó su domicilio desde Tarragona a la provincia de Sevilla (queja 20/5384), y que se encuentra sin recurso alguno desde 2018. La permanencia en su domicilio a cargo exclusivo de su familia y el daño que le inflige, han sido destacados por la trabajadora social que efectuó la propuesta de PIA en marzo de 2020 (centro ocupacional), que ha dirigido comunicación a la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, resaltando que el dependiente se encuentra aislado, sin relacionarse con nadie y deteriorándose físicamente por un importante incremento de peso.

Esta pretensión indemnizatoria, por más que esté debidamente sustentada en la injusticia que supone una excesiva dilación en los plazos de tramitación de los expedientes, solo puede hacerse valer a través del ejercicio de la acción oportuna por sus legitimados, básicamente a través de la reclamación por responsabilidad patrimonial, fundada en un defectuoso funcionamiento de la Administración pública, que precisa la acreditación de los daños y perjuicios causados en directa relación de causalidad con el tiempo demorado en hacer efectivo el derecho.

No es tampoco este un proceso sencillo, puesto que la petición en vía administrativa necesariamente desembocará en la tesitura de acudir al ámbito judicial, precisando de elementos de prueba, de tiempo y de gastos, que no están al alcance de todas las personas y todo ello en pos de un resultado incierto.