

expediente inconcluso por la mora de la Administración, sea causa de terminación del procedimiento por “la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas”.

Entiende el alto Tribunal, en buena lógica, que de la conclusión del programa individual de atención depende la concreción del alcance de los daños y perjuicios causados a los causahabientes del fallecido, a efectos de una posible reclamación por responsabilidad patrimonial y de la determinación de su pretensión. Lo que obliga a la Administración morosa a dictar resolución aprobando la propuesta de programa individual de atención yacente.

Las líneas que siguen analizarán el **impacto del nuevo procedimiento** conforme hemos conocido a través de la intervención de esta Institución; recopilará algunos **testimonios discrepantes** del colectivo profesional de este ámbito; aludirá a la proliferación de **solicitudes de revisión del servicio de ayuda a domicilio para incremento de su intensidad**, al amparo del Real Decreto 675/2023, calificada desde la Administración autonómica como “aluvión”; tomará en consideración la situación generada por las **solicitudes en masa de revisiones de grado** de dependencia; ofrecerá una rápida mirada sobre algunos de los **recursos del Catálogo de prestaciones y servicios** de la Ley 39/2006; y pondrá término a la dación de cuenta con una **reflexión institucional** más íntima.

Es de justicia agradecer a la ciudadanía el reconocimiento y afecto que en sus comunicaciones nos transmite, agradecer también la responsabilidad colectiva de los andaluces y andaluzas que nos encomiendan su necesidad, al comunicarnos con diligencia las novedades y resoluciones favorables de su pretensión, ya que con ello facilitan el adecuado ejercicio de las funciones por parte de esta Institución y una gestión adecuada de nuestros recursos a su servicio.

Somos conscientes del esfuerzo que la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, sus delegaciones territoriales y la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía han de dedicar a atender las peticiones dirigidas desde esta Institución. Aunque somos firmes convencidos de que los derechos individuales han de conciliarse con el bien general colectivo, ello no deslegitima el derecho subjetivo de tantas personas privadas de acceder en tiempo al mismo, ni borra las historias personales que padecen y que generosa y sinceramente nos confían en sus relatos, ni, en fin, admite otra alternativa al Defensor del Pueblo Andaluz que la de interceder a favor de quien tiene de su lado el derecho.

## 2.1.1.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

### 2.1.1.2.1. Un procedimiento que permita resolver los expedientes en el plazo máximo de 180 días

El año 2024 ha sido el de la materialización de una esperada **reforma**, la **dirigida a simplificar el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia** y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Andalucía.

Esta innovación normativa ha visto la luz aglutinada dentro del amplísimo elenco de materias abordadas en una misma norma, el [Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero](#), por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de la ciudadanía con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

En particular, el nuevo procedimiento se contiene como Capítulo II (artículos 142 a 187) de su Título XI, rubricado “Inclusión social, juventud, familias e igualdad”, cuyos preceptos y disposiciones relacionadas se previó que entraran en vigor al mes de la publicación del Decreto-ley referido en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, esto es, el 16 de marzo de 2024 (apartado 5 de la disposición final undécima).

A lo largo de casi dos décadas (desde el 19 de junio del año 2007 hasta el 16 de marzo de 2024), el cauce por el que han venido discurriendo las solicitudes formuladas por los andaluces y andaluzas en pos de hacer efectivo el derecho subjetivo creado por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, mediante el acceso a una de sus prestaciones o servicios, ha sido el diseñado al efecto por el Decreto 168/2007, de 12 de junio, regulador primigenio del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración.

El Decreto-ley 3/2024 derogó expresamente el Decreto 168/2007, de 12 de junio, implantando en Andalucía nuevas bases procedimentales para el reconocimiento de la situación de dependencia y la efectividad del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (disposición derogatoria única.2.r).

De esta forma, a mediados del mes de marzo de 2024 los andaluces nos despedimos de una norma reglamentaria, convencidos entonces de que no añoraríamos sus muchas complejidades, aunque venido el año nos preguntemos si, a pesar de todo, la simplificación pretendida por la nueva regulación mostrará finalmente sus virtudes.

Esta reforma de procedimiento, como apuntábamos, supone en nuestra comunidad autónoma el final de un camino esperado y programado, que se enmarca dentro de los criterios y compromisos abordados ampliamente en el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en cuyo seno se analizaron y planificaron las medidas pertinentes para la reducción de las listas de espera.

El punto de partida se recogió en el documento previo de propuestas elaboradas por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, en el que se reconocieron los problemas crónicos de funcionamiento del Sistema y la necesidad de darles respuesta a través de dos vías, consistentes en reformas estructurales a medio plazo y, de forma inmediata, a través de las medidas de un Plan de Choque.

En consecuencia, el Acuerdo del Consejo Territorial de 15 de enero de 2021 procedió a diseñar un [Plan de Choque para el impulso del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia](#), con un período de implantación trianual, de 2021 a 2023, conforme a un cronograma integrado por diversas fases, cuyas medidas habrían de dar paso a posteriores reformas estructurales dirigidas a la simplificación de los procedimientos administrativos, que permitieran la agilización de expedientes y la mejora de los sistemas de información autonómicos.

El calendario de aplicación de las medidas del Plan de Choque (2021-2023), comprendía la evaluación íntegra del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia a lo largo de 2021, financiada por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Sus medidas más urgentes se concentraron en torno a tres aspectos troncales: la necesidad de incrementar de forma significativa la financiación por parte del Estado al Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD); la consecución de una gestión más eficaz y simplificada en la gestión (procedimiento y sistema de información); y la ampliación de los derechos a través de reformas normativas, mejorando las prestaciones y servicios de su catálogo, destacando el especial peso que pretende otorgarse a los servicios de atención y apoyo domiciliario.

El primer compromiso (el de incremento de la financiación) corría a cargo del Estado, mientras que el segundo estaba sujeto a reformas autonómicas de procedimiento y, por su parte, la más compleja mejora en los derechos (intensidad y compatibilidad entre prestaciones y servicios o revisión del modelo de copago), requería intervenciones mixtas de regulación normativa y de dotación presupuestaria.

El aumento de la aportación al SAAD por la Administración General del Estado supuso incrementar en 2021 las cuantías de nivel mínimo por cada persona dependiente que recibiera efectivamente alguna prestación o servicio (por vía de presupuestos anuales), calculando la cantidad a recibir por cada comunidad autónoma en 2021 conforme al procedimiento regulado por el Real Decreto 1050/2013, previendo posibles modificaciones en dicho sistema de reparto a partir de 2022; y conllevó, asimismo, la recuperación del nivel acordado de financiación del SAAD, distribuyendo el importe total fijado entre las comunidades autónomas en función de diferentes variables y criterios.

## **En 2024 se ha implantando en Andalucía nuevas bases procedimentales para el reconocimiento de la situación de dependencia y la efectividad del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**

La entrega de la financiación estatal asociada al nivel acordado, en todo caso, se vinculó al cumplimiento por cada comunidad autónoma de los objetivos concretos fijados dentro del plan específico para la reducción de la lista de espera. Objetivos que se concretaron mediante convenios Estado-Comunidad Autónoma, en el marco de la cooperación interadministrativa, con indicadores para poder verificar su cumplimiento, incluyéndose un plan específico para la reducción de la lista de espera y una serie de medidas de simplificación de los trámites administrativos, entre ellas, que la propia resolución de grado estableciera el programa individual de atención (PIA) y, con ello, la reforma del procedimiento en los aspectos precisos.

Es en este contexto de progresión planificada en el que, como reflejábamos en informes anuales precedentes (de 2021, 2022 y 2023), se producen los primeros movimientos de cambios en el sistema de gestión en Andalucía, dentro de los compromisos competenciales propios como: la reforma operada mediante la implantación de la Ventanilla Electrónica de Dependencia (BOJA número 96 de 21 de mayo de 2021); la puesta en marcha del proyecto piloto previo a la modificación normativa



del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, a desarrollar desde septiembre de 2021 hasta marzo de 2022, del que tomó conocimiento el Consejo de Gobierno por Acuerdo de 31 de agosto de 2021 ([BOJA número 171 de 6 de septiembre de 2021](#)), y la Resolución de 2 de junio de 2022, de la Secretaría General Técnica de la Consejería competente en materia de Políticas Sociales, por la que se acordó someter a información pública el proyecto de decreto por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Andalucía ([BOJA número 109 de 9 de junio de 2022](#)).

Como corolario, el nuevo procedimiento vio la luz casi dos años más tarde a que su proyecto fuera sometido a información pública en junio de 2022, aunque no en forma de decreto, sino formando parte, como hemos visto, del Decreto-ley 3/2024, aún con la preservación de su rango normativo con la posible modificación de su contenido por vía reglamentaria (apartado 2 de la disposición final segunda) y precisado de la necesidad de su desarrollo. Tarea esta última que está abordando el [proyecto de Orden por la que se desarrolla el procedimiento establecido para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD en la Comunidad Autónoma de Andalucía](#), cuya tramitación no se había culminado al finalizar 2024.

Dentro del apartado XIX de la Exposición de Motivos del Decreto-ley 3/2024 se explican las razones que justifican la reforma del marco normativo autonómico de la dependencia en Andalucía, consistentes en el desfase normativo de su contenido, en virtud de “sucesivos cambios normativos autonómicos y estatales”, la falta de regulación de aspectos precisos alusivos a las prestaciones y sus criterios de acceso y la necesidad de revisión integral del sistema mediante la simplificación de los procesos y el desarrollo de las prestaciones de atención a la dependencia, todo ello en consonancia con el Acuerdo de 15 de enero de 2021 del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, al que hemos aludido en las líneas precedentes.

La reforma operada por el Decreto-ley 3/2024, en conjunción con los trámites internos puestos en marcha por la Administración para su implantación, y con las exigencias de reformas estatales previas (básicamente la operada por el Real Decreto 675/2023, de 18 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre), han tenido repercusiones negativas muy relevantes en el desenvolvimiento del Sistema en Andalucía, llevándonos a concluir que desde marzo de 2024 discurre torpemente bajo el telón de una tormenta perfecta. Es lo que examinaremos a continuación.

## 2.1.1.2.2. El procedimiento unificado y la contestación de los servicios sociales comunitarios

Por lo que se refiere al modelo procedimental, recordamos que el apartado 2 de la disposición final primera de la Ley básica estatal 39/2006, fija un **plazo máximo de 6 meses** “entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia”, que opera “independientemente de que la Administración competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones”.

Esta matización partía de la competencia autonómica en materia de procedimiento y pretendía establecer un tiempo máximo total para la efectividad del derecho, al margen de los trámites regulados en cada comunidad autónoma para valorar y, en su caso, reconocer una situación de dependencia y hacer efectivo el derecho de acceso a una prestación o servicio.