

2.1.1.2.5. El reconocimiento de la situación de dependencia: valoraciones iniciales y revisiones de grado

Desde la experiencia institucional propia, hemos de hacer hincapié en que las quejas dirigidas al Defensor del Pueblo Andaluz durante el año 2024 han puesto a esta Institución en una situación de esfuerzo inédito, bajo el peso de un incremento desorbitado e inusitado, que ha ido en aumento y en progresión constante a medida que la anualidad avanzaba.

Centrándonos en la incidencia por provincias andaluzas, y siempre sin perder de vista que hablamos de los resultados a la luz de nuestras quejas, lo que llama en primer lugar la atención en las solicitudes de reconocimiento inicial de la situación de dependencia y en las pretensiones de revisión del grado reconocido, es que el mayor número de quejas recibidas provienen, con mucha diferencia, de la provincia de Sevilla, seguida a distancia por Málaga, Granada, Córdoba y Cádiz, algo menos presencia numérica las remitidas desde la provincia de Jaén, y muy minoritarias, casi irrelevantes, las peticiones con origen en Huelva y Almería.

Por su parte, los tiempos de respuesta para la valoración siguen siendo no inferiores a la anualidad y en numerosos casos resultan alarmantemente excesivos: en provincias como las de Sevilla, Cádiz, Granada y Córdoba encontramos tiempos de incluso dos años, con solicitudes pendientes que datan de 2022, no atendidas o atendidas en 2024 ([queja 23/9002](#), [queja 23/4597](#), [queja 23/9003](#)).

No obstante, hemos de puntualizar que las valoraciones que ahora se efectúan de los expedientes incoados por solicitudes previas a la vigencia del procedimiento, al igual que las de los iniciados con posterioridad, ya comprenden la valoración del grado y, en su caso, la propuesta de recurso, por lo que no es posible en este informe aplicar parámetros temporales equivalentes a los que eran válidos en momentos previos, siendo prudente aguardar para ello a la venidera anualidad.

Muchas personas acuden a nosotros con el temor de que los expedientes precedentes a la reforma hayan quedado postergados respecto de los nuevos, dado que, como anteriormente recogimos, afirman haber sido informados en este sentido por los profesionales de los servicios sociales comunitarios o haber conocido casos que así lo demuestran por sí mismas.

El vencimiento de dicho plazo orientativo sin que la resolución se dicte y notifique y, por tanto, sin acceder a un recurso del Sistema, es una causa cada vez más frecuente de queja ante esta Institución.

Esta afirmación no podemos acogerla de forma absoluta y debe ser matizada en el sentido que también hemos tratado, es decir, en el de ser la migración y el avance del proceso de migración de datos, el cuello de botella que ralentiza la reanudación de las actuaciones de gestión ordinarias.

Y así, es lo cierto que registramos informes de las delegaciones territoriales indicando que el expediente de la persona afectada ha pasado del sistema transitorio al nuevo sistema y que está ya en trámite de gestión de cita programada, por haber sido "migrada al nuevo Sistema de Gestión para la Dependencia, MGS" la cita de valoración, del mismo modo que se nos comunica el dictado de la pertinente resolu-

ción poniendo término al procedimiento. Sin que deje de ser igualmente cierto que existen casos con dilaciones inadmisibles.

En lo alusivo a las revisiones de grado hemos experimentado, además, un fenómeno hasta ahora desconocido, que se concreta en la práctica equiparación entre el número de quejas fundadas en la dilación en la valoración inicial del grado de dependencia y las que se suscitan en torno a la revisión de la situación solicitada a instancia de parte por empeoramiento.

Ello parece obedecer a un cúmulo de causas diversas, a alguna de las cuales ya aludimos más arriba: junto a las conocidas y naturales que plantea la progresión vital de una población dependiente de avanzada edad, cuyo estado de salud agrava sus limitaciones y precisa de periódica actualización de grado; o la disconformidad con el resultado de una previa valoración; o el deseo de acceder a un recurso para el que se precisa una mejor valoración de las limitaciones personales; concurren otras razones novedosas.

Por una parte, la urgencia de los dependientes moderados por ampliar su marco de apoyo por cualquiera de las vías posibles, parece haber conducido a que las personas de Grado I que solicitan la revisión del servicio de ayuda a domicilio para beneficiarse del mayor número de horas posible tras la reforma de 2023, hayan optado al propio tiempo por solicitar una revisión de grado que, de prosperar, les conduciría al reconocimiento de más horas y a un acceso más rápido a ello.

Por otro lado, en este último sentido, la proliferación de solicitudes de revisiones de grado pudiera estar fundada en un volumen que no podemos determinar, por la expectativa de mejorar posición en el orden de prioridad de acceso a los servicios y prestaciones económicas, como contempla el procedimiento (artículos 172 y 178).

Debemos igualmente añadir que tras el nuevo procedimiento, las personas que reciben la visita unificada de valoración de grado y propuesta de recurso, son informadas de que en el plazo de seis meses recibirán la correspondiente resolución. El vencimiento de dicho plazo orientativo sin que la resolución se dicte y notifique y, por tanto, sin acceder a un recurso del Sistema, es una causa cada vez más frecuente de queja ante esta Institución.

Todo ello, en conjunción, supone un verdadero desequilibrio del Sistema y agrava un momento de tránsito de por sí inestable, hasta el punto de que las revisiones de grado acumulan las mayores demoras, aunque no en todas las provincias por igual. Por poner un ejemplo, en algunas zonas de la provincia de Granada se nos daba cuenta a finales de 2024 de estar abordando solicitudes de revisión de grado formuladas en el segundo semestre de 2022, siendo del primer trimestre de 2023 las de valoraciones iniciales en marcha; mientras que la Delegación Territorial de Córdoba recoge en sus informes respuestas bastante más tempranas en la valoración para la revisión de grado, que sin embargo se truncan por el lento avance del volcado de datos desde el sistema transitorio, que retrasa el dictado de la resolución.

La falta de personal valorador es uno de los factores que repercuten negativamente en los expedientes. Una cuestión difícil de generalizar, que más bien acusan determinadas zonas geográficas, sobre todo rurales.

En este sentido, en la zona de Iznalloz, provincia de Granada, la Delegación Territorial competente nos informaba de la complejidad derivada de la falta de personal técnico de la zona, que afirmaba estar solventando lo más rápido posible, recibiendo en ese momento apoyos de profesionales de otras zonas, además de haber procedido a convocar la provisión del puesto de personal técnico de la zona afectada.

En la de Quesada, provincia de Jaén, la Delegación Territorial expresaba lo siguiente: "La situación es la que sigue: la persona valoradora de su zona se encuentra en una baja de larga duración, y la zona se está cubriendo como buenamente se puede por valoradores de otras zonas, acumulando un retraso importante. Actualmente las valoraciones en la zona de la interesada van por junio de 2022, por lo que se estima que le quede una temporada hasta que lleguen a la fecha de su solicitud: junio de 2023".

Esta situación fue trasladada por el Defensor del Pueblo Andaluz a la ASSDA, en petición de informe en la que por nuestra parte se expresaba que el expediente de dependencia de la interesada estaba pendiente del trámite de citación, debido a la carencia de personal valorador asignado a su zona por la baja laboral de larga duración del personal sin cubrir y nuestra preocupación por la situación de la afectada y por la de otras personas dependientes que se enfrentan a una espera prolongada para ser valoradas.

Del mismo modo resaltábamos que dicha situación generaba una demora significativa que supera los dos años en el proceso de valoración de los expedientes de dependencia, considerando fundamental que las administraciones públicas buscaran soluciones alternativas para garantizar que las personas dependientes de esta zona reciban la atención y los servicios que necesitan lo antes posible.

Añadíamos la importancia de reflexionar sobre la repercusión que ello causaba en las zonas asignadas, donde los técnicos/as valoradores/as deben cubrir como pueden la baja laboral de su compañero/a. Sobrecarga de trabajo que podría afectar negativamente a la calidad y eficiencia del proceso de valoración de los expedientes de dependencia, así como al bienestar tanto del personal valorador como de las personas dependientes que esperan ser atendidas.

Y terminábamos destacando que la interesada, persona mayor, se encontraba hospitalizada con pronóstico grave, sin que entretanto pudiera esperar contar con un apoyo del Sistema a su alta hospitalaria.

La ASSDA respondió en septiembre de 2024, mediante un informe en el que, además de expresar que “Lamentablemente la persona ha fallecido por lo que se procederá al archivo de actuaciones” explicaba lo siguiente: “Respecto al informe que se remitió por el órgano territorial de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia en Jaén con fecha 25 de abril de 2024, en el que se manifestaba esencialmente que las valoraciones de la zona de trabajo social a que pertenece el municipio de residencia de la interesada presentaban un notable retraso en su tramitación debido a la baja laboral de la persona valoradora asignada a dicha zona, le informamos de que durante este tiempo de forma temporal se encontraban apoyando esta zona dos valoradoras para dar respuesta a la demanda de la zona.

En cualquier caso, y, en relación a los recursos humanos con los que se cuenta, actualmente y como consecuencia del nuevo modelo establecido en el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, se está realizando una reordenación de los efectivos de que se disponen con objeto de reducir los tiempos de espera en la tramitación de los expedientes, lo que conllevará una optimización de recursos para garantizar la cobertura en todas las zonas, evitando que queden desatendidas por ausencias debidas a bajas laborales u otros motivos similares”.

El análisis del reconocimiento de la situación de dependencia también nos ha llevado la pasada anualidad a destacar la dificultad que presenta cuando la valoración es solicitada por una persona sin hogar, poniendo de manifiesto la importancia de la vivienda (del entorno) en el procedimiento.

La petición la planteaba una mujer que nos trasladaba la demora en la tramitación de su expediente de dependencia, iniciado en julio de 2023, encontrándose en circunstancias de vulnerabilidad, dado que pernoctaba en la calle, cambiando constantemente de provincia en busca de una alternativa habitacional (albergues municipales).

Tras nuestra intervención, el personal de atención a la dependencia contactó con la afectada para programar su valoración en una hora y fecha concreta en un municipio de la provincia de Cádiz. En ese momento, la solicitante se encontraba en la provincia de Almería, alojada en un albergue municipal del que debía salir ese mismo día. Con la esperanza de agilizar su expediente se trasladó al domicilio que había consignado en el expediente de dependencia, sin ser valorada por no tratarse de su entorno, dado que no vivía en el mismo.

Incluso entendiendo que esta decisión pueda estar motivada por la necesidad de valorar el entorno de la solicitante, aspecto clave para aplicar correctamente el baremo de valoración y determinar la modalidad de intervención más adecuada, conforme al artículo 27.5 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, vemos cómo la falta de vivienda no solo representa la principal necesidad de las personas sin hogar,

sino que también condiciona su acceso a otros derechos fundamentales, como la salud, la seguridad y la atención a la dependencia.

Tomando en consideración la Resolución de 20 de enero de 2023, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo Marco del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para dar solución al sinhogarismo, impulsado por la Estrategia Nacional para la lucha contra el sinhogarismo en España 2023-2030, aprobada el 11 de julio de 2023 y, a nivel autonómico, el Acuerdo de 27 de diciembre de 2023 del Consejo de Gobierno, que aprueba la I Estrategia de Atención a Personas sin Hogar en Andalucía 2023-2026, emitimos la recomendación sobre la programación de visita de valoración para que la afectada pueda beneficiarse del recurso adecuado a su situación de dependencia. Asimismo, sugerimos que se iniciara una coordinación con los servicios sociales comunitarios, teniendo en cuenta las circunstancias específicas en las que se encuentra la solicitante. Finalmente, pedimos el desarrollo de programas de sensibilización dirigidos al personal de atención a la dependencia con el objetivo de fomentar una comprensión más profunda sobre las realidades que enfrentan las personas sin hogar en situación de dependencia.

Por último, es importante subrayar que no faltan los casos en que la intervención de esta Institución propicia que la Administración, autonómica o local, detecte el extravío de una solicitud y se reactive un expediente que, de otro modo, nunca habría llegado a ningún puerto. A título de mero ejemplo podemos citar los supuestos de diversos Ayuntamientos que no habían remitido las solicitudes gestionadas a través suya, por error ([queja 24/2230](#)); y casos novedosos de extravíos producidos por incidencias informáticas en el proceso de migración.

En conclusión, la Administración autonómica competente y sus máximos responsables no están siendo capaces de resolver las numerosas dudas e incertidumbres que está generando el nuevo 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, ni de clarificar sus aspectos esenciales, ni de disipar los rumores que, con alguna base o sin ella, se alimentan en torno a sus supuestas debilidades.

Mientras se implanta un procedimiento alumbrado para simplificar gestiones y diseñado como compromiso autonómico para reducir la lista de espera, la incompreensión del mismo, la falta de información de calidad y la tardanza de la Consejería competente en finalizar el asentamiento de sus bases de gestión, permiten que gane terreno el desconcierto, que se multipliquen solicitudes sin control y no sabemos si estériles, sin que el nuevo modelo haya sido capaz de demostrar que merece tener la oportunidad de expresar sus potencialidades.

Confiamos en que la Orden en curso para su desarrollo contribuya a reforzar el procedimiento, que no lo aboque a un intento fallido y que el esfuerzo redunde en beneficio de las personas dependientes de Andalucía y a sus familias, ofreciéndoles la tranquilidad de ánimo que después de tantos años de vigencia de la Ley 39/2006 justamente se merecen.

2.1.1.2.6. El catálogo de recursos y prestaciones y las listas de acceso

La resolución unificada que pone término al procedimiento del Sistema de Dependencia en Andalucía reconoce al propio tiempo la situación de dependencia y, con ello, el grado concreto en que se considera que la persona peticionaria presenta limitaciones para la realización de las actividades básicas de la vida diaria y, en ese caso, su derecho a una o varias prestaciones de atención (artículo 154 Decreto-ley 3/2024).

La efectividad real del derecho mediante el acceso a una de las prestaciones o servicios del Catálogo de la Ley 39/2006 no es sin embargo inmediata al dictado de la resolución, dado que lo que ésta determina es “la incorporación de la persona beneficiaria a la lista de acceso a los servicios o prestaciones”