



Procurador del Común
de Castilla y León

APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

Actuación de Oficio 20081109



Octubre 2008



Aplicación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia

La atención a las personas dependientes es uno de los grandes retos de la política social en nuestro país. No cabe duda que la necesidad de asistencia derivada de las situaciones de dependencia ha existido siempre. Sin embargo, se ha producido un cambio en su importancia social, de forma que ha comenzado a percibirse como un problema que afecta a la sociedad en su conjunto.

En la actualidad, además, está adquiriendo una gran importancia cuantitativa derivada de la combinación de factores de carácter demográfico, médico y social, como el envejecimiento de la población, las mayores tasas de supervivencia de las personas afectadas por alteraciones congénitas, enfermedades y accidentes graves y la creciente incidencia de los accidentes laborales y de tráfico. Crecimiento que coincide con la crisis de los sistemas de apoyo informal que tradicionalmente han dado cobertura a las necesidades asistenciales existentes.

Las primeras investigaciones efectuadas por el **IMSERSO** sobre las personas en situación de dependencia (Observatorio de Personas Mayores, 1993), ya ofrecieron una estimación de la población dependiente de más de 65 años en **España** respecto al periodo comprendido entre 1992-2010¹:

¹ Cuadro elaborado en función de los datos del IMSERSO a partir de la Encuesta Nacional de Salud IV (1993) y Encuesta de Apoyo Informal a las Personas Mayores, IMSERSO 1993.



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

AÑO	INDEPENDIENTES	DEPENDIENTES LEVES	DEPENDIENTES MEDIOS	DEPENDIENTES GRAVES
1992	3.580.349	1.078.812	313.063	646.628
2000	4.109.774	1.193.644	350.820	764.624
2005	4.403.125	1.239.663	364.581	793.538
2010	4.432.924	1.424.714	414.871	936.070
INCREMENTO PORCENTUAL				
1992/2010	23,8	32,0	32,5	44,7

Estos datos reflejan el crecimiento sostenido de los dependientes graves a lo largo de un periodo de dieciocho años (289.442 dependientes más en el año 2010). Con un ritmo de crecimiento casi el doble que la población independiente, la población dependiente grave, que constituía el 11,2% de la población mayor de 65 años en 1992, alcanzó porcentajes semejantes en los años 2000 y 2005 y se elevará, además, al 13 % en el año 2010.

Pero es la *Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud de 1999 (EDDES 99)*, realizada por el Instituto Nacional de Estadística con la colaboración del IMSERSO y de la Fundación ONCE, la fuente de información más adecuada sobre la que fundamentar el estudio de la población dependiente en **España**. Cifra en **3.528.221** el número total de personas con alguna discapacidad o con limitaciones que han causado o pueden llegar a causar discapacidades, lo que, expresado en términos relativos, viene a representar un **9 %** de la población española.

De ellas, en **Castilla y León** viven **277.419** (Tasa por 1.000 habitantes del 113,5%). Concretamente, 84.213 tienen entre 6 y 64 años (46,17 %) y 191.087 más de 65 años (372,70 %). En términos relativos, esta Comunidad, junto con Andalucía, Murcia y Galicia, son las zonas con mayor tasa de dependencia con respecto a la media española (94 %).



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

Puesta de manifiesto la importancia de la problemática social de la dependencia, se han venido desarrollando distintas iniciativas sobre las posibles alternativas de protección social de la dependencia. Como las Recomendaciones formuladas por las Cortes Generales: por un lado las del Senado (2000), apoyando medidas legislativas para proteger a las personas dependientes (*"Ponencia sobre la problemática del envejecimiento de la población española"*) y, por otro, las del Congreso de los Diputados, mediante la aprobación en octubre de 2003 de una Recomendación Adicional a favor de *"una política integral de protección a la dependencia"*.

Sin embargo, la aplicación de políticas sociales de atención a la dependencia se ha ido demorando en el tiempo. Entre tanto se ha producido una creciente demanda social, que solo se ha visto satisfecha en un reducido porcentaje por el sistema sanitario y por los servicios sociales con limitados recursos financieros.

Ello ha supuesto, según el *Libro Blanco sobre "la atención a las personas en situación de dependencia en España"* (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, diciembre 2004), la aplicación de políticas diferentes, que tienden a aumentar las desigualdades territoriales y, por tanto, reducen la efectividad de las políticas de protección social, generando, a su vez, una diversidad de modelos que dan lugar a incoherencias, derechos desiguales y desequilibrios en la distribución de los recursos.

Aunque en España, iniciativas como la Ley de Integración Social de las Personas con Minusvalía de 1982 (LISMI), la Ley General de Sanidad de 1986, la puesta en marcha del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en 1988, la generalización del sistema de pensiones mediante la Ley de Prestaciones no contributivas de 1990 y la puesta en marcha del Plan Gerontológico en 1992 para la década de los noventa, representaron avances legislativos importantes para la mejora de la protección social, la demanda de cuidados para las personas dependientes se ha incrementado de forma notable en los últimos años, exigiendo nuevos compromisos de protección y financiación.

La adecuada regulación, pues, de un sistema de protección social de las personas en situación de dependencia era una iniciativa legislativa necesaria para crear un marco



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

coherente, garantizar derechos iguales para todos y proporcionar los recursos suficientes para atender a todas las personas dependientes y sus familias.

Dicha regulación se hizo realidad mediante la aprobación 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 configura un derecho subjetivo en favor de las personas dependientes para el acceso a diversas prestaciones económicas y servicios asistenciales.

Debemos ser conscientes, sin embargo, de que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla y León las expectativas depositadas por los ciudadanos en la aprobación de esta norma todavía no se han visto plenamente satisfechas, como consecuencia de la demora que se está produciendo en el acceso a los servicios y prestaciones previstos.

La necesidad, pues, de garantizar un desarrollo adecuado de la Ley y una gestión eficaz en la implantación del sistema de autonomía y atención a la dependencia en esta Comunidad, aconsejó el inicio por parte de esta Institución de una ACTUACIÓN DE OFICIO dirigida a evitar una quiebra en el ejercicio del derecho subjetivo reconocido legalmente.

La defensa de los colectivos en situación de especial vulnerabilidad ha sido siempre uno de los objetivos prioritarios de la labor desarrollada por el Procurador del Común de Castilla y León. Se ha venido prestando, por ello, una particular dedicación a los diferentes problemas que afectan a las personas con discapacidad para asegurar la plena efectividad de sus derechos, reclamando a las administraciones competentes de esta Comunidad Autónoma, en los diferentes ámbitos implicados, la adopción de medidas efectivas para garantizar una atención sociosanitaria adecuada y la cobertura de sus necesidades específicas.

En este ámbito, debemos hacer mención al Documento de consenso elaborado por los Defensores del Pueblo (estatal y autonómicos) con ocasión de las *23 Jornadas de Coordinación* celebradas en Oviedo los días 29 y 30 de septiembre y 1 de octubre de 2008, en cuyas conclusiones finales las Defensorías participan de la convicción de la



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

importancia y necesidad de garantizar una implantación y un desarrollo adecuado de la Ley 39/2006, reivindicando de las administraciones competentes un ejercicio de responsabilidad pública en orden a llegar a acuerdos necesarios que eviten la quiebra del principio de igualdad en el disfrute del derecho a las prestaciones básicas que conforman el nivel mínimo del sistema de dependencia.

Hemos realizado, así, una valoración objetiva de distintos aspectos susceptibles de mejora en el desarrollo de la Ley. Queremos, con ello, contribuir en el avance de la configuración del nuevo Sistema y en el logro de una gestión administrativa adecuada y eficiente en la valoración, reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones asociadas al mismo, aportando, para la consecución de esta finalidad, las siguientes **consideraciones**:

1. EN RELACIÓN CON EL MARCO NORMATIVO

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, contempla la imprescindible intervención de las Comunidades Autónomas en el desarrollo e implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, dentro de los criterios comunes fijados por el Consejo Territorial, teniendo en cuenta que la regulación aprobada incide sobre el ámbito de la acción social o asistencia social contenida en el artículo 148.1.20ª de la Constitución y cuya competencia ha sido asumida por el conjunto de las Comunidades y, concretamente, por Castilla y León a tenor de lo establecido en el artículo 70.1.10º del Estatuto de Autonomía (L.O. 14/2007, de 30 de noviembre).

Para asegurar, pues, la aplicación de la Ley 39/2006 en esta Comunidad Autónoma, se ha procedido a la aprobación de las siguientes disposiciones:

- ORDEN FAM/824/2007, de 30 de abril, por la 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.



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

- ORDEN FAM/1056/2007, de 31 de mayo, por la que se regulan los baremos para la valoración de solicitudes de ingreso y de traslados en centros residenciales y en unidades de estancias diurnas para personas mayores dependientes.
- ORDEN FAM/1057/2007, de 31 de mayo, por la que se regula el baremo para la valoración de las solicitudes de acceso a la Prestación Social Básica de la Ayuda a Domicilio en Castilla y León.
- Y ORDEN FAM 2044/2007, de 19 de diciembre, por la que se regulan provisionalmente los criterios para el cálculo de la capacidad económica, coeficiente reductor para prestaciones económicas, aportación del usuario en el coste de los servicios y régimen de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia en Castilla y León.

Se echan en falta, sin embargo, otros desarrollos normativos para alcanzar en esta Comunidad Autónoma la plena aplicación de las previsiones contenidas en la Ley:

➤ ***Sobre el procedimiento de aprobación del Programa Individual de Atención***

La Ley 39/2006 configura en su artículo 29 el plano legislativo del Programa Individual de Atención a las personas en situación de dependencia, estableciendo que en el marco del procedimiento del reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, los servicios sociales correspondientes del sistema público establecerán un Programa Individual de Atención en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado y nivel, con la participación previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas de la persona beneficiaria, y en su caso, de su familia o entidades tutelares que la represente.

Mediante *ORDEN FAM/824/2007, de 30 de abril*, vino a regularse en Castilla y León 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. Norma que recoge los trámites correspondientes al desarrollo de dicho proceso, desde la



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

formulación de la solicitud hasta la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia y de los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado y nivel reconocido.

No se establece, sin embargo, regulación alguna correspondiente a las peculiaridades o trámites del procedimiento para el establecimiento y aprobación del programa individual de atención, a través del cual viene a establecerse de forma concreta e individualizada para cada persona dependiente el servicio o prestación específica que mejor corresponde a sus necesidades.

Otras Comunidades Autónomas, por el contrario, han regulado ya los criterios necesarios para su correcta elaboración, contenido y aplicación, al objeto de posibilitar el efectivo acceso de las personas beneficiarias a los servicios y prestaciones del sistema.

Algunas de ellas han abordado dicha regulación mediante la aprobación de una norma específica referida a esta segunda fase del proceso. Como en el **Principado de Asturias**, a través de la Resolución de 26 de septiembre de 2007, de la Consejería de Bienestar, por la que se dictan instrucciones para el diseño, elaboración y aprobación del Programa Individualizado de Atención a que se refiere la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

En **Galicia**, mediante Orden de 17 de diciembre de 2007 por la que se establecen los criterios para la elaboración del Programa individual de atención, fijación de las intensidades de protección de los servicios, régimen de compatibilidades de las prestaciones y gestión de las prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de Galicia.

También en la **Comunidad Valenciana**, a través de la Orden de 5 de diciembre de 2007, de la Consellería de Bienestar Social, que regula el Procedimiento de Aprobación del Programa Individual de Atención.

Otras lo han hecho en la misma norma reguladora de la primera fase del proceso. Como **Andalucía**, en el Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, así como los órganos competentes para su valoración.

Considerando, pues, que la efectividad del acceso al servicio y/o prestación económica del sistema de autonomía y atención a la dependencia está condicionada a la aprobación del correspondiente Programa Individual de Atención, apoyamos el desarrollo de una regulación concreta sobre el procedimiento o el conjunto de trámites a realizar con carácter previo a dicha aprobación y su posterior revisión y seguimiento. Lo que, además, contribuirá a la necesaria consecución del establecimiento de unos criterios comunes para la correcta elaboración y aplicación del PIA y a mejorar, asimismo, el conocimiento por parte de las personas interesadas en su tramitación, plazos, contenido y posibilidad de revisión.

► Sobre el establecimiento del Catálogo de servicios del Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia

Mediante *ORDEN FAM/2044/2007, de 19 de diciembre*, por la que se regulan provisionalmente los criterios para el cálculo de la capacidad económica, coeficiente reductor para prestaciones económicas, aportación del usuario en el coste de los servicios y régimen de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia en Castilla y León, se abordó, por un lado, la regulación de la capacidad económica con un carácter transitorio en tanto se procede a la elaboración de una propuesta en el marco del Consejo Territorial para reglamentar la determinación de la capacidad económica del solicitante.

Se recogen, definen y configuran, además, las prestaciones económicas del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia, con las correspondientes compatibilidades y exclusiones.

No existe, por el contrario, regulación alguna para perfilar los servicios de dicho Sistema. A diferencia de lo que, igualmente, ocurre en otras Comunidades Autónomas, en las que se ha procedido, mediante el correspondiente instrumento normativo, a delimitar el contenido del correspondiente catálogo de servicios.



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

En **Cantabria**, por ejemplo, mediante la Orden EMP/18/2008, de 8 de febrero, por la que se desarrolla el Catálogo de Servicios del Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia y se regula provisionalmente la aportación económica de las personas usuarias en la Comunidad Autónoma, modificada por Orden EMP/70/2008, de 8 de septiembre.

En la **Comunidad Valenciana**, con la ORDEN de 5 de diciembre de 2007, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso a las ayudas del programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

Y en la **Comunidad Autónoma de Galicia**, a través de la Orden de 17 de diciembre de 2007, por la que se establecen los criterios para la elaboración del Programa individual de atención, fijación de las intensidades de protección de los servicios, régimen de compatibilidades de las prestaciones y gestión de las prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de Galicia.

➤ *Sobre la elaboración de una estrategia administrativa común en materia de dependencia*

Hemos valorado también la conveniencia de establecer un compromiso y actuación conjunta entre los distintos órganos de la Administración autonómica para favorecer la atención a las personas en situación de dependencia, constituyendo un instrumento de trabajo en el que converjan las administraciones competentes mediante el establecimiento de diferentes objetivos y medidas.

Ejemplo de esta buena práctica lo constituye el *Plan Integral de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia: Personas Mayores 2007-2010*, aprobado por el Gobierno de **La Rioja** en Consejo de 23 de febrero de 2007, una vez concluida la vigencia del I Plan Integral de Personas Mayores 2002-2005.

Dicho documento plasma la estrategia que seguirá dicho ejecutivo regional en este ámbito durante el citado período, con la pretensión de movilizar y aprovechar los



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

recursos ya existentes y generar otros capaces de proporcionar al citado colectivo los niveles de bienestar que la sociedad en su conjunto está alcanzando con su desarrollo social, económico y político.

Entendemos que la aprobación de una planificación de estas características (una vez que ya ha finalizado el periodo de vigencia del último Plan Regional de atención a las personas mayores en Castilla y León) puede constituir un mecanismo de especial trascendencia social y política para ir consolidando y reforzando la política de dependencia, con el fin de que sus beneficiarios logren el pleno ejercicio del derecho subjetivo legalmente reconocido.

➤ *Sobre la prestación económica de asistencia personal*

Siendo objetivo de esta prestación contribuir a la cobertura de los gastos derivados de la contratación de un asistente personal, que posibilite la autonomía de las personas con gran dependencia, se exige que dicha figura reúna condiciones de idoneidad para prestar los servicios derivados de su asistencia.

No se han recogido, sin embargo, en la legislación de esta Comunidad Autónoma (*ORDEN FAM 2044/2007, de 19 de diciembre*) los requisitos que ha de cumplir la persona encargada de dicha asistencia.

Defendemos, pues, la conveniencia del correspondiente desarrollo normativo, como así se ha hecho, aun de forma sucinta, en otras Comunidades Autónomas, como en **Cantabria** (Orden EMP/18/2008, de 8 de febrero) o en la **Comunidad Valenciana** (Orden de 6 de diciembre de 2007).

➤ *Sobre las consecuencias del fallecimiento de la persona interesada*

La configuración de un derecho subjetivo parte, evidentemente, de su reconocimiento legal, pero su existencia real requiere un sistema de protección y garantías para su efectividad.

Por ello, y teniendo en cuenta que los efectos de la concesión de las prestaciones de atención a la dependencia se retrotraen a la fecha de la solicitud, parece apropiado ofrecer una respuesta adecuada, moral y jurídicamente, a aquellas situaciones en que se



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

produce el fallecimiento de la persona interesada durante la tramitación del procedimiento, regulando expresamente el criterio de actuación a aplicar en estos supuestos para compensar debidamente, a través del mismo, a los herederos o sucesores de la persona dependiente fallecida.

► Sobre el establecimiento de un procedimiento de urgencia para situaciones de necesidad

Se echa en falta, asimismo, la regulación de un procedimiento especial de urgencia, con la determinación de un plazo máximo de resolución, que permita, mediante una tramitación preferente, garantizar de forma prioritaria el efectivo disfrute del derecho a aquellas personas que se encuentren en una situación de emergencia, en riesgo inminente o de mayor vulnerabilidad.

La adopción de esta medida normativa ya se ha llevado a cabo en la **Comunidad Valenciana** (DECRETO 171/2007, de 28 de septiembre, por el que establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes), al recogerse un procedimiento de urgencia para los supuestos debidamente justificados, en los que la persona solicitante podrá ser valorada de forma prioritaria, iniciándose también de forma inmediata los trámites oportunos para la regularización administrativa de su situación.

2. EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA Y DE CONCESIÓN DE LAS PRESTACIONES

La implantación de la Ley 39/2006 ha evidenciado, con carácter general, una escasa previsión por parte de los poderes públicos para abordar las numerosas demandas ciudadanas dirigidas al reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones correspondientes, originando incumplimientos en los plazos procedimentales previstos y, consecuentemente, una manifiesta decepción en sus potenciales destinatarios, persistiendo muchas de las necesidades insatisfechas como con anterioridad al nuevo marco legal.



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

Desde esta Institución somos conocedores, a través de las quejas presentadas a instancia de parte, de **un gran volumen de solicitudes con una notable demora en su resolución y/o en el acceso a los servicios y prestaciones previstos**. Algunas de ellas, incluso, corresponden a personas calificadas con un Grado III de Gran Dependencia, niveles 2 y 1 o con un Grado II nivel 2, que no han comenzado a recibir la atención reconocida pese a que su efectividad debía haberse producido durante el año 2007.

Aunque no se duda del esfuerzo realizado por la Administración autonómica y local para la puesta en práctica del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en esta Comunidad, no puede obviarse que (quizá por la complejidad del mismo, el elevado número de solicitudes, la falta de agilidad de los organismos estatales en la aportación de los datos económicos y la falta de desarrollo legislativo estatal en algunos aspectos) existen demoras en la tramitación y resolución de los expedientes:

a) Respecto a la primera fase del proceso: reconocimiento de la situación de dependencia:

Se habla por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, según los últimos datos estadísticos facilitados a esta Institución, de que a fecha 30 de septiembre de 2008 de las 36.998 solicitudes presentadas ya han sido valoradas o están en vías de valoración 35.770 personas, lo que supone un 97 % del total.

Ello, sin embargo, debe conjugarse con el resto de los datos ofrecidos por la misma Administración, reflejados en el siguiente gráfico²:

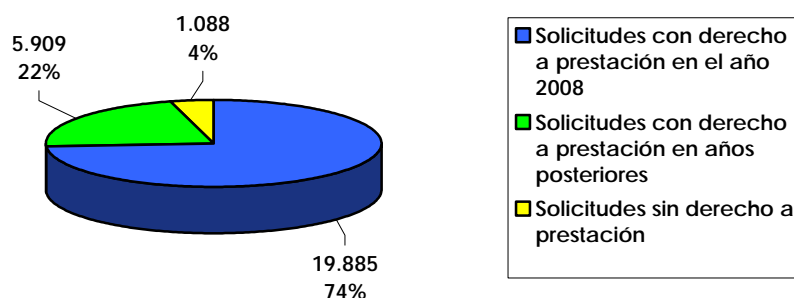
ESTADO DE LAS SOLICITUDES A FECHA 30 DE SEPTIEMBRE DE 2008		
SOLICITUDES PRESENTADAS	SOLICITUDES RESUELTAS	SOLICITUDES PENDIENTES
36.998	26.882	10.116

² Elaboración propia, en función de los datos facilitados por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (30 de septiembre de 2008)



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

SOLICITUDES RESUELTAS A 30/09/2008



Puede observarse como de las **36.998 solicitudes presentadas** han sido resueltas realmente **26.882** (un **72,66 %**), quedando todavía por resolver **10.116** (un **27,34 %**). De las solicitudes resueltas (26.882), 19.885 tienen derecho a prestación en el año 2008 (un 74 %), por tratarse de grandes dependientes (Grado III, Nivel 1 y 2) o dependientes severos (Grado II, Nivel 2), 5.909 (un 22%) tendrán derecho a prestación en un futuro y 1.088 (el 4% restante) no han obtenido el reconocimiento de la situación de dependencia.

Con independencia de que estas cifras suponen más del 50 % de solicitudes ya con resolución, lo cierto es que no puede dudarse del excesivo retraso que se ha venido produciendo en su tramitación, habiéndose superado el periodo de un año en muchos de los casos. Y es que aun cuando la Ley 39/2006 durante su primer año de aplicación únicamente tenía efectividad para el grupo de personas grandes dependientes, todas las solicitudes presentadas debían haber sido ser objeto de valoración y resolución dentro del plazo establecido (6 meses), sin perjuicio de que la fecha de aplicación de los derechos reconocidos se demorara a años posteriores.

Retrasos que, junto a otras causas, también se debieron a la falta de previsión administrativa suficiente en el ámbito normativo. Pues si bien la entrada en vigor de la Ley 39/2006 se estableció el 1 de enero de 2007, la ORDEN FAM/824/2007, de 30 de abril, por la 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



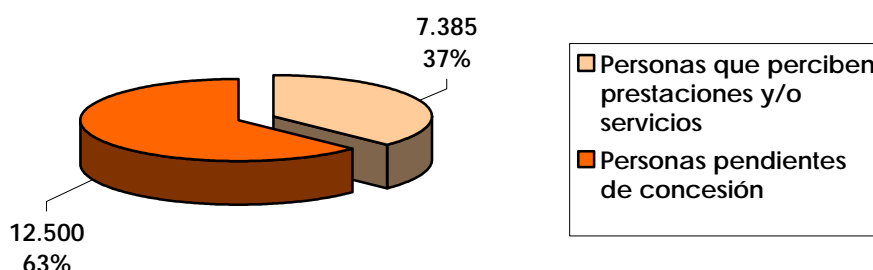
APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

a la dependencia, no se publica hasta el 18 de marzo de 2007, y la ORDEN FAM 2044/2007, de 19 de diciembre, por la que se regulan provisionalmente los criterios para el cálculo de la capacidad económica, hasta el 21 de diciembre de 2007, no pudiendo, en consecuencia, comenzar a tramitarse y valorarse el ingente número de solicitudes hasta transcurridos unos meses desde la entrada en vigor de la Ley.

b) Respecto a la segunda fase del proceso: aprobación del PIA y concesión de las prestaciones

Los retrasos, asimismo, son palpables en relación con el proceso de concesión de los servicios y/o prestaciones económicas. Según los datos aportados por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, a fecha 30 de septiembre de 2008 de las **19.885** personas con derecho a prestación en el momento actual, tan sólo **7.385** están percibiendo los servicios y prestaciones reconocidos por dependencia, quedando todavía pendientes de concesión 12.500 personas.

PROCESO DE CONCESIÓN DE PRESTACIONES



Las cifras reflejadas en este gráfico³ destacan como todavía el 63% de los solicitantes se encuentran pendientes de acceder a las prestaciones del sistema.

Para aumentar, pues, la eficacia de la gestión administrativa en la tramitación y resolución de las solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia, así como en la concesión de los servicios y prestaciones reconocidos, debemos aconsejar la

³ Elaboración propia, en función de los datos facilitados por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (30 de septiembre de 2008)



adopción de las medidas organizativas idóneas para reducir la duración de los expedientes a unos periodos de tiempo razonables y nunca superando el plazo máximo legalmente previsto.

3. EN RELACIÓN CON LA EFECTIVIDAD DEL CATÁLOGO DE SERVICIOS DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMÍA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

La Ley 39/2006 prevé el carácter prioritario de los servicios del Catálogo frente a las prestaciones económicas de atención a la dependencia.

De esta forma, sólo en caso de no ser posible la atención mediante alguno de los servicios públicos o concertados existentes, se procederá a la concesión de la prestación económica vinculada establecida en el artículo 17 de la misma Ley, que tendrá, por tanto, un carácter excepcional en la medida en que no resulte viable el acceso al servicio o cuando el beneficiario sea atendido en el entorno familiar.

También en nuestra normativa autonómica, ORDEN FAM/2044/2007, de 19 de diciembre, por la que se regulan provisionalmente los criterios para el cálculo de la capacidad económica, coeficiente reductor para prestaciones económicas, aportación del usuario en el coste de los servicios y régimen de las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía Personal y la Atención a la Dependencia en la Comunidad de Castilla y León, se prevé la prestación económica vinculada para contribuir a la financiación del coste de los servicios establecidos en el catálogo, cuando en el correspondiente ámbito territorial no sea posible la atención a través de los servicios públicos o concertados de la Red del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León.

Considera, así, dicha norma que no es posible la atención en los servicios de atención residencial cuando no se disponga de plaza adecuada en los centros públicos o privados concertados, debidamente acreditados, de la Red, en el ámbito territorial que elija el interesado. Y en servicios de centro de día y de noche, cuando no se disponga de plaza o de transporte adecuado para centros públicos o privados concertados,



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

debidamente acreditados, en el ámbito territorial que elija el interesado, o cuando la lejanía del centro desaconseje el desplazamiento.

Tales previsiones, pues, permiten que las personas en situación de dependencia que no puedan acceder a los servicios existentes hasta que la red de servicios esté totalmente implantada, tengan derecho a la citada prestación económica vinculada al servicio.

Esta práctica, precisamente, está siendo especialmente utilizada en esta Comunidad. Los últimos datos estadísticos facilitados por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (30 de septiembre de 2006) demuestran que se han concedido **1.752 prestaciones económicas vinculadas al servicio**. Por encima, incluso, de las prestaciones para cuidados en el entorno familiar (1.520) y de las de asistencia personal (4).

De este claro protagonismo de tales prestaciones económicas se deduce **la insuficiencia de recursos de atención a la dependencia en esta Comunidad Autónoma**.

La efectividad del desarrollo del Sistema requerirá, pues, la existencia de una red de servicios suficiente y adecuada para satisfacer las necesidades específicas de atención a la autonomía personal y a la dependencia, realizando una adecuada planificación de los recursos o dispositivos necesarios y su consecuente creación, aumento o adaptación para dar, así, cobertura a la demanda real insatisfecha por la existencia de una oferta pública insuficiente de plazas.

No dudamos de que es voluntad de la Administración de esta Comunidad generar un Sistema de Dependencia capaz de adaptar los recursos ya existentes y de generar otros capaces de proporcionar a las personas dependientes mayores niveles de bienestar. Para ello parece necesario fomentar todas aquellas medidas que deriven en un incremento sustancial de los servicios y centros de atención para la plena consecución de los objetivos de la Ley y la adecuación a sus previsiones. Ello sin perjuicio de que sigan habilitándose, como hasta ahora, prestaciones económicas vinculadas hasta la total implantación de la red de recursos.



4. EN RELACIÓN CON LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA A LOS INTERESADOS

Siendo concededores desde esta Institución, a través de las quejas recibidas, de la posible falta o imprecisión de la información facilitada a los interesados durante el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones correspondientes, apoyamos la conveniencia de articular las vías o mecanismos precisos para proporcionar una información unificada, comprensible y fácilmente accesible para toda la población y prestada por personal mínimamente cualificado. La información que, cuando menos, deberá ofrecerse a los interesados (con independencia del derecho a conocer en todo momento el estado de tramitación del proceso) es la siguiente:

- Comunicar a la persona interesada, en el momento de la notificación de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, la administración u órgano concreto al que le corresponde la elaboración del PIA y el plazo para iniciar su proceso de elaboración.
- Informar de forma detallada, en un apartado específico de la resolución por la que se establece el PIA, de los trámites que debe desarrollar el interesado cuando se trate de prestaciones a cargo de otra administración (como la ayuda a domicilio).

5. EN RELACIÓN CON LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

La respuesta asistencial a las personas en situación de dependencia se encuentra fragmentada entre el sistema sanitario y el sistema de servicios sociales. El primero de ellos ha venido ocupándose de los problemas de salud de este sector de la población, mientras que el segundo ha tratado de complementar con escasos recursos el apoyo proporcionado por las familias a los procesos que requieren cuidados de larga duración.

Hoy en día no se duda de que la articulación de ambos sistemas, mediante los correspondientes mecanismos de coordinación, puede ayudar a proporcionar una asistencia más adecuada a las necesidades de atención de las personas dependientes y sus familias.

Algunas Comunidades Autónomas, como Castilla y León, han creado órganos de gestión de las prestaciones sociosanitarias que coordinan las actuaciones de los



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

servicios de sanidad y de servicios sociales. Incluso elaborado planificaciones específicas al respecto.

Sin embargo, según el *Libro Blanco sobre “la atención a las personas en situación de dependencia en España”* (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, diciembre 2004), el acuerdo sobre la necesidad de que se implanten estrategias estables de coordinación entre todos los sistemas y niveles de atención implicados, no ha conseguido traducirse en realizaciones prácticas generalizables. A pesar de los esfuerzos realizados, se ha avanzado poco en el establecimiento de estrategias de coordinación que garanticen la continuidad en los cuidados a las personas dependientes. El respaldo de las administraciones implicadas en la puesta en marcha de un modelo de coordinación sociosanitaria ha sido muy escaso, primando una vez más el coste cero de su implantación, que hace inviable su puesta en marcha y que los sistemas de derivación entre los diferentes niveles asistenciales funcionen adecuadamente.

Entendemos, pues, que el aumento de la demanda de cuidados profesionales sociales y sanitarios para hacer frente a las necesidades de atención de las personas en situación de dependencia, obliga a buscar nuevas fórmulas de abordar la respuesta sociosanitaria en este ámbito asistencial. No puede olvidarse que la Ley 39/2006 asigna a las Comunidades Autónomas, en su artículo 11, la función de “establecer los procedimientos de coordinación sociosanitaria, creando, en su caso, los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención”.

Esta acción coordinada y cooperativa debe hacerse efectiva entre los distintos departamentos de la Administración de esta Comunidad con competencias en la materia, junto con la Administración estatal y con las Entidades Locales, abordando de forma conjunta la planificación, organización, implantación y futuro funcionamiento del Sistema.

Algunas de las **fórmulas o medidas** que se proponen desde esta Institución para mejorar la coordinación entre los diferentes agentes implicados en la atención a la dependencia son las siguientes:



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

➤ Impulsar mecanismos de actuación conjunta entre los servicios sociales y sanitarios, tanto en el nivel de atención primaria y comunitaria como en los niveles especializados.

➤ Impulsar mecanismos de coordinación entre la administración autonómica y local para asegurar una adecuada y eficaz cooperación entre ambas, mediante la suscripción de convenios o acuerdos u otros medios de colaboración oportunos que aseguren la disposición de los medios materiales y personales necesarios y una gestión efectiva del sistema.

➤ Impulsar la creación de una comisión específica, como órgano impulsor y de seguimiento para la puesta en marcha del Sistema de Dependencia, integrada por representantes de la Administración de Castilla y León y de las Entidades Locales. Buen ejemplo de esta práctica propuesta es la Comisión de Participación Territorial para el Desarrollo e Implantación del Sistema Murciano de Atención a la Dependencia, creada por Orden de 18 de abril de 2007, con el fin de reunir y coordinar a todos aquellos agentes cuyas actuaciones tienen un impacto significativo en la atención a la población dependiente.

➤ Elaborar planes y programas coordinados que contengan los objetivos y actuaciones interdepartamentales necesarias para dar cobertura a las nuevas demandas asistenciales.

➤ Establecer criterios precisos y racionales para la ordenación de los recursos.

➤ Fomentar programas de formación entre los profesionales sanitarios y sociales para mejorar la implantación del Sistema de autonomía personal y atención a la dependencia.

➤ Impulsar el adecuado marco de cooperación interadministrativa en el ámbito del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, del que forma parte esta Comunidad Autónoma, para el efectivo desarrollo de la Ley.

Precisamente, el diseño y ejecución con carácter transversal de las políticas públicas que inciden en la eliminación de las situaciones de desprotección social o minoran los riesgos de padecerla, forma parte de las reivindicaciones realizadas por las



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

distintas Defensorías del Pueblo en el documento de conclusiones de las *23 Jornadas de Coordinación*.

Debemos hacer mención, asimismo, a la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006, recientemente ratificada por el Estado Español mediante Instrumento de ratificación publicado en el Boletín Oficial del Estado de 22 de abril de 2008. Su entrada en nuestro ordenamiento jurídico exige de los poderes públicos una pronta actuación para adecuar la normativa interna reguladora de algunos ámbitos que inciden directamente en el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad garantizados en la citada Convención.

Asumiendo, pues, esta Procuraduría un papel proactivo en la detección de aquellas disfunciones o en la valoración de aquellas cuestiones susceptibles de mejora en el desarrollo y consolidación del sistema, fortaleciendo los valores y principios que inspiran la defensa de las personas dependientes, consideramos oportuno, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, formular la siguiente **Resolución formal**:

Que con la finalidad de garantizar un desarrollo adecuado de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia, y una implantación y consolidación eficaz del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, se proceda (a través de los trámites, acuerdos o mecanismos oportunos) a la adopción de las medidas propuestas en la presente resolución en defensa del derecho subjetivo reconocido legalmente a las personas dependientes, y que se resumen en estas recomendaciones:

1. Avanzar en el desarrollo normativo de la Ley con el fin de alcanzar la plena aplicación de sus previsiones, abordando, para ello, los siguientes aspectos:



- a) Aprobación de una regulación concreta sobre el procedimiento para el establecimiento, aprobación, revisión y supervisión del Programa Individual de Atención, con fijación de los plazos para su elaboración y aprobación.*
 - b) Regulación del catálogo de servicios del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, clarificando aquellos compartidos con el Sistema de Servicios Sociales.*
 - c) Elaboración de una planificación regional para establecer una estrategia administrativa común en la consolidación y refuerzo de la política de esta Comunidad en materia de dependencia.*
 - d) Regulación de los supuestos de fallecimiento de la persona interesada durante la tramitación del expediente.*
 - f) Regulación de un procedimiento de urgencia para situaciones excepcionales debidamente justificadas.*
 - g) Cualquier otro que pueda servir para reducir el periodo de tiempo en la resolución de los expedientes y en el acceso a las prestaciones.*
- 2. Arbitrar los medios organizativos idóneos (humanos, materiales y procedimentales) para agilizar la tramitación de los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y de concesión de las prestaciones, resolviendo en los plazos establecidos y eliminando los importantes retrasos que se siguen produciendo en su resolución y las consecuencias indeterminadas del silencio administrativo positivo por falta de resolución.*
- 3. Promover la plena efectividad del Catálogo de servicios mediante la constitución de una red suficiente y adecuada para satisfacer las necesidades específicas de atención a la autonomía personal y a la dependencia, reducir las listas de espera, garantizar el acceso rápido a la atención concedida y el carácter excepcional de las prestaciones económicas, arbitrando, para ello, los siguientes medios:*



APLICACIÓN DE LA LEY DE DEPENDENCIA EN CASTILLA Y LEÓN

- a) Planificación de las plazas necesarias.*
 - b) Creación de recursos o adaptación de los existentes (servicios de atención residencial y de centro de día y de noche).*
 - c) Ampliación o incremento del resto de servicios (prevención, teleasistencia, ayuda a domicilio).*
- 4. Articular los mecanismos precisos para proporcionar una información adecuada, comprensible y accesible a los interesados, prestada por personal mínimamente cualificado.*
 - 5. Avanzar en la aplicación de mecanismos y fórmulas de coordinación eficaces entre los distintos departamentos de la Administración de esta Comunidad con competencias en la materia, junto con la Administración estatal y con las Entidades Locales, abordando de forma conjunta la planificación, organización, implantación y futuro funcionamiento del Sistema.*