



**UNIVERSIDAD DE JAÉN**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS  
SOCIALES Y JURÍDICAS  
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO**

**TESIS DOCTORAL**

•

**EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO  
DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN  
ESPAÑA: ANÁLISIS COMPARATIVO EN EL  
FUNCIONAMIENTO AUTONÓMICO**

**PRESENTADA POR:  
VANESA SÁNCHEZ BALLESTEROS**

**DIRIGIDA POR:  
DR. D. SALVADOR M<sup>a</sup> MARTÍN VALDIVIA**

**JAÉN, 22 DE FEBRERO DE 2017**





**Universidad de Jaén**  
Departamento de Derecho Público

**EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN  
ESPAÑA: ANÁLISIS COMPARATIVO EN EL FUNCIONAMIENTO AUTONÓMICO**

por

**VANESA SÁNCHEZ BALLESTEROS**

Tesis Doctoral presentada en el *Departamento de Derecho Público*  
en cumplimiento de los requisitos necesarios para obtener  
el Grado de Doctora por la Universidad de Jaén

Programa Oficial de Doctorado en Sociales y Jurídicas (RD 1393/2007)

La autora

Vanesa Sánchez Ballesteros

Vº Bº El Director

Dr. D. Salvador María Martín Valdivia

Jaén, febrero de 2017



A mi marido Antonio, incondicional compañero y apoyo incansable en mi trabajo y vida, porque sin él y sin lugar a dudas no hubiera terminado ni llegado hasta aquí.

A mis hijos, Laura y Fernando, porque se emocionan en cada paso que doy, porque me alientan en cada logro que consigo y porque son la razón de mi lucha.

Y a mi tutor, Dr. D. Salvador María Martín Valdivia, por su paciencia, su buen hacer y su apoyo en este largo y áspero camino.



## **TÍTULO:**

EL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN ESPAÑA: ANÁLISIS COMPARATIVO EN EL FUNCIONAMIENTO AUTONÓMICO

## **AUTORA:**

Vanessa Sánchez Ballesteros

## **TUTOR ACADÉMICO:**

Dr. D. Salvador María Martín Valdivia

## **RESUMEN:**

El estudio que se plantea en este trabajo está fundamentado en el análisis jurídico y procedimental que se establece en el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y el acceso a las prestaciones o servicios en nuestro territorio nacional y autonómico. En primer lugar, como consecuencia de la aprobación de la Resolución (98) 9 del Comité de Ministros de los Estados Miembros y su trasposición a nuestro Estado, esbozando varias cuestiones, tales como financiación, regulación, desarrollo, ejecución, etc.; factores que inciden directamente en la protección de los dependientes, titulares de los derechos que aquí se plantean. En segundo lugar, por la necesidad de protección imperante que emerge tras la transformación social producida en España durante estas últimas décadas. Y por último, por nuestra dispersa configuración territorial y jurídica.

## **PALABRAS CLAVE:**

Procedimiento, dependencia, igualdad, desarrollo, autonómico.

## **ABSTRACT:**

This research is based on the legal and procedural analysis established in the procedure for recognition of the dependency situation and in the access to economic benefits or services in our national and autonomic territory. First, as a result of the adoption of Resolution (98) 9 of the Committee of Ministers of Member States and its trans-

position to our State, outlining multiple aspects, such as financing, regulation, development, implementation, etc.; factors that directly affect the protection of dependents, holders of the rights discussed here. Secondly, due to the need for imperative protection that emerges after the social transformation produced in Spain during the last decades. And finally, because of our disperse territorial and legal configuration.

### **KEY WORDS:**

Procedure, dependency, equality, development, autonomous.

### **RÉSUMÉ:**

L'étude qui est proposée dans ce document est basée sur l'analyse juridique et procédurale qui est établie lors de la procédure de reconnaissance de la dépendance et de l'accès aux prestations ou services sur notre territoire national et régional. En premier lieu, en conséquence de l'adoption de la Résolution (98) 9 du Comité des Ministres des États Membres et de leur transposition à notre État, en décrivant plusieurs questions, telles que le financement, la réglementation, le développement, la mise en œuvre, etc.; des facteurs affectant directement la protection des personnes à charge, les titulaires des droits soulevées ici. En deuxième lieu, pour la nécessité de protection après la transformation sociale qui a eu lieu en Espagne au cours des dernières décennies. Et en dernier lieu, pour notre configuration territoriale et juridique disperses en vigueur.

### **DES MOTS CLEFS:**

Une procédure (procédé), la dépendance, une égalité, un développement, autonome.



## Abreviaturas

AEVAL	Agencia Estatal de Evaluación y Calidad
AME	Fundación Atrofia Muscular Espinal
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
ANEP	Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva
AVD	Actividades Cotidianas de la Vida Diaria
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidad Autónoma
CE	Constitución Española
CES	Consejo Económico y Social
CO	Consejo de la Unión Europea
EFQM	Modelo de Excelencia y Calidad
EVAM	Evaluación, Aprendizaje y Mejora
GAUR	Informe de la Situación del Anciano en España
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples
LAAD	Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local
LGSS	Ley General de la Seguridad Social
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LRJAP Y PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas

MDK	Médicos de los Seguros de Enfermedad
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAC	Procedimiento Administrativo Común
PERE	Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero
PIA	Proyecto Individualizado de Atención
PIB	Producto Interior Bruto
RD	Real Decreto
SAAD	Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
SAGECO	Fundaciones y Asociaciones de Apoyo y Atención de Personas Mayores
SEPAD	Portal de la Junta de Extremadura
SIG	Servicios de Interés General
SIEG	Servicios de Interés Económico General
SISAAD	El Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia
SS	Seguridad Social
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

# ÍNDICE

Resumen.....	3
Abreviaturas.....	5
Índice.....	7

## CAPÍTULO I INTRODUCCIÓN

1.1. Introducción.....	17
------------------------	----

## CAPÍTULO II LOS SERVICIOS DE PROTECCIÓN SOCIAL COMO SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL: SU DELIMITACIÓN EN EL ÁMBITO DEL DERECHO COMUNITARIO

2.1. Introducción.....	25
2.1.1. La protección social en Europa: situación.....	27
2.1.2. En el Tratado de Lisboa.....	33
2.2. Los modelos de protección en el Libro Blanco de 2005.....	35
2.2.1. Características de los sistemas.....	36
2.2.2. Modelos de protección social en el ámbito de la Unión Europea.....	39
2.2.3. Concepción actual de los modelos de cuidados de larga duración.....	49
2.3. Otras experiencias a tener en cuenta.....	50
2.4. Recapitulaciones.....	53

## CAPÍTULO III CONCEPTO, MARCO CONSTITUCIONAL Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO

3.1. La protección social y la Administración en la Constitución Española.....	59
3.2. La protección social en la Constitución Española.....	64
3.3. Régimen jurídico de la protección social en España.....	68
3.3.1. Nacimiento de las políticas de protección social en España.....	68
3.3.2. La Ley de dependencia.....	72
3.4. Recapitulaciones.....	73

**CAPÍTULO IV**  
**REGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**  
**BÁSICA EN ESPAÑA**

4.1. Introducción .....	77
4.2. La Ley de dependencia en España.....	89
4.2.1. Definición de dependencia.....	90
4.2.2. Objetivo del sistema.....	93
4.2.3. Los objetivos de la LAAD .....	94
4.2.4. Titularidad del derecho .....	95
4.2.5. Gestión del derecho.....	95
4.3. Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones en la Ley 39/2006 .....	97
4.3.1. Origen y concepto y tipología de procedimiento administrativo común .....	98
4.3.2. Regulación jurídica del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia.....	101
4.3.3. El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia.....	103
4.4. Calidad y eficacia del sistema para la autonomía y atención a la dependencia como garantía del procedimiento .....	142
4.4.1. Introducción .....	142
4.4.2. La calidad en la Administración Pública y en las políticas públicas españolas .....	142
4.5. La calidad en la protección de la autonomía y la atención a la dependencia como garantía de los ciudadanos .....	146
4.6. Las garantías del procedimiento.....	152
4.6.1. Las garantías de los ciudadanos europeos .....	154
4.6.1.1. El defensor del Pueblo Europeo.....	155
4.6.1.2. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	155
4.6.1.3. Otro sistema de control .....	156
4.7. Impacto de género en la Ley 39/2006 .....	156
4.8. La buena gobernanza.....	160
4.9. Recapitulaciones.....	163

**CAPÍTULO V**  
**RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN**  
**LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**  
**UN PROCEDIMIENTO GENERAL IGUALITARIO**

5.1. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía.....	172
5.1.1. Introducción .....	173

5.1.2. Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia.....	175
5.1.3. El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía.....	177
5.1.4. Consideraciones especiales.....	196
5.1.5. Garantías de los ciudadanos andaluces en el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y derecho a las prestaciones .....	202
5.1.6. Recopilaciones.....	205
5.2. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón .....	208
5.2.1. Introducción.....	208
5.2.2. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón .....	209
5.2.3. Recapitulaciones .....	215
5.3. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias .....	217
5.3.1. Introducción.....	217
5.3.2. Disposiciones generales.....	217
5.3.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Asturias .....	218
5.3.4. Recapitulaciones .....	227
5.4. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en el Gobierno de las Islas Baleares.....	229
5.4.1. Introducción.....	229
5.4.2. Disposiciones generales.....	230
5.4.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en el Gobierno de las Islas Baleares .....	231
5.4.4. Recapitulaciones .....	240
5.5. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en el Gobierno de las Islas Canarias .....	242
5.5.1. Introducción.....	242
5.5.2. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en el Gobierno de las Islas Canarias.....	243
5.5.3. Recapitulaciones .....	250
5.6. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Cantabria .....	251
5.6.1. Introducción.....	251
5.6.2. Disposiciones generales.....	252
5.6.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Cantabria.....	253
5.6.4. Recapitulaciones .....	260

5.7. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Castilla La Mancha.....	262
5.7.1. Introducción .....	262
5.7.2. Disposiciones generales .....	264
5.7.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha.....	265
5.7.4. Recapitulaciones .....	275
5.8. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Castilla León.....	277
5.8.1. Introducción .....	277
5.8.2. Disposiciones generales .....	278
5.8.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Castilla León .....	278
5.8.4. Recapitulaciones .....	283
5.9. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en Cataluña .....	285
5.9.1. Introducción .....	285
5.9.2. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña .....	286
5.9.3. Recapitulaciones .....	292
5.10. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en Ceuta y Melilla .....	294
5.10.1. Introducción .....	294
5.10.2. Disposiciones generales .....	295
5.10.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de Ceuta y Melilla .....	296
5.10.4. Recapitulaciones .....	302
5.11. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura.....	304
5.11.1. Introducción .....	304
5.11.2. Disposiciones generales .....	304
5.11.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura.....	306
5.11.4. Recapitulaciones .....	315
5.12. Régimen jurídico del 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 la Comunidad Autónoma de Galicia.....	317
5.12.1. Introducción .....	317
5.12.2. Disposiciones generales .....	320
5.12.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Galicia .....	322
5.12.4. Recapitulaciones .....	335

5.13. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de la Rioja .....	337
5.13.1. Introducción .....	337
5.13.2. Disposiciones generales.....	338
5.13.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja .....	338
5.13.4. Recapitulaciones .....	345
5.14. Régimen jurídico del reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Madrid.....	346
5.14.1. Introducción .....	346
5.14.2. Disposiciones generales.....	348
5.14.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Madrid .....	350
5.14.4. Recapitulaciones .....	357
5.15. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Región de Murcia .....	358
5.15.1. Introducción .....	358
5.15.2. Disposiciones generales.....	360
5.15.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Región de Murcia.....	361
5.15.4. Recapitulaciones .....	369
5.16. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Foral de Navarra .....	371
5.16.1. Introducción .....	371
5.16.2. Disposiciones generales.....	372
5.16.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Foral de Navarra.....	373
5.16.4. Recapitulaciones .....	380
5.17. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco .....	381
5.17.1. Régimen jurídico en Álava .....	381
5.17.1.1. Introducción.....	381
5.17.1.2. Disposiciones generales.....	383
5.17.1.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de Álava.....	383
5.17.2. Diputación Foral de Vizcaya .....	391
5.17.2.1. Introducción.....	391
5.17.2.2. Disposiciones generales.....	392
5.17.2.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de Vizcaya .....	392
5.17.3. Régimen jurídico de Guipúzcoa.....	397

5.17.3.1. Introducción.....	397
5.17.3.2. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de Guipúzcoa.....	397
5.17.4. Recapitulaciones .....	399
5.18. Régimen jurídico del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Valencia.....	401
5.18.1. Introducción .....	401
5.18.2. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma Valencia .....	404
5.18.3. Recapitulaciones .....	410

**CAPÍTULO VI**  
**RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**  
**EN EL ÁMBITO LOCAL**

6.1. Introducción .....	415
6.2. Competencias de las Entidades Locales .....	419
6.3. La cooperación en la gestión de las competencias de las Entidades Locales.....	423
6.4. La protección social en las Entidades Locales .....	425
6.5. Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local .....	429
6.5.1. Antecedentes de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local .....	429
6.5.2. Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local .....	431
6.6. Recapitulaciones.....	434

**CAPITULO VII**  
**CONCLUSIONES FINALES**

7.1. Conclusiones .....	439
7.2. Propuestas.....	450
Bibliografía.....	457

**Tablas**

Tabla 1. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Andalucía .....	205
Tabla 2. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Aragón .....	216
Tabla 3. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Asturias .....	228



Tabla 4. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Baleares .....	241
Tabla 5. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Canarias .....	251
Tabla 6. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Cantabria.....	260
Tabla 7. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.....	276
Tabla 8. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Castilla y León..	284
Tabla 9. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Cataluña.....	293
Tabla 10. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Ceuta y Melilla	303
Tabla 11. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Extremadura.....	316
Tabla 12. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Galicia.....	336
Tabla 13. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de La Rioja .....	345
Tabla 14. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Madrid .....	357
Tabla 15. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia .....	370
Tabla 16. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Foral de Navarra.....	380
Tabla 17. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de País Vasco.....	400
Tabla 18. Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Valencia.....	411

#### Figuras

Figura 1. Esperanza de vida a los 65 años. 2013.....	27
Figura 2. Esperanza de vida al nacer. 2013.....	27
Figura 3. Puntuación obtenida por las CCAA. XIV dictamen de la dependencia.....	171



# **CAPÍTULO I**

---

## **INTRODUCCIÓN**



## 1.1. INTRODUCCIÓN

El trato que nuestros políticos dispensan sobre el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en España no es unívoco, ya que en cada una de sus comunidades autónomas se producen numerosas desigualdades como consecuencia de su compleja adaptación a la ley marco. No es difícil advertir la necesidad de regulación de esta materia, primero, en el ámbito internacional, analizando los modelos generales que se han establecido dentro de los contextos socioeconómicos de los Estados; y segundo, en el ámbito nacional por su regulación general insuficiente; para analizar su desarrollo normativo y aplicación en las distintas comunidades autónomas, titulares de su desarrollo y actoras responsables de su funcionamiento.

Desde Europa se regulan los servicios sociales de interés general, por vez primera, en el Tratado de Lisboa en 2009, como concepto diferente a los servicios de interés económico general, por la importancia que han adquirido en los últimos años ante una realidad social imperante; el envejecimiento progresivo de los ciudadanos europeos y su necesaria protección por parte de los poderes públicos, así como el vertiginoso cambio de la estructura social que se viene produciendo desde hace décadas y más aún en estos últimos años con la acuciante situación económica que se está produciendo a nivel global.

En el ámbito nacional, a la luz de lo previsto en el artículo 149.1.18 y 148 de la Constitución Española, se deben tener en cuenta, al menos, dos perspectivas. La primera derivado del principio rector de la política social y económica, previsto en nuestra Constitución, más como directriz en la actividad pública que como derecho fundamental; cuestión que no es baladí, pues afecta directamente al régimen de protección y de

garantías de los usuarios afectados. Y la segunda, la trasposición de esta protección social del Estado, aprobando la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia como regulación básica. Y a parte, las comunidades autónomas han desarrollado sus propias regulaciones de forma dispar en la mayoría de los casos, –valga la pena adelantarlo ya– a la normativa estatal, dando lugar a situaciones jurídicas muy diferentes en función de la comunidad autónoma de que se trate.

Para llevar a cabo la evidencia en lo que se refiere a la desigualdad de la aplicación de la protección a la dependencia, es indispensable comenzar desde la base, conociendo y de este modo comprendiendo el sistema de protección social elegido por nuestro Estado y el por qué. Para cumplir con esta premisa es ineludible analizar la disparidad entre los procedimientos confeccionados por nuestras comunidades autónomas con la legislación marco, reconociendo en consecuencia las diferencias que se producen en su aplicación en los territorios del Estado Español.

El funcionamiento y desarrollo del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en las comunidades autónomas del territorio Español se hará patente, analizando sus características más significativas y su repercusión social. Posteriormente, se elaborará un modelo estándar de procedimiento, de tal modo que se adapte al procedimiento administrativo común desarrollado por *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (derogada por la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas y la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.*

Asimismo y por su susceptible implicación, hemos de detenernos en el papel que les corresponde a las entidades locales en materia de protección social. Esta materia goza de inminente actualidad pues ha sido objeto de una reforma importante a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que en la disposición transitoria segunda atribuye a las comunidades autónomas las competencias relativas a servicios sociales.

## INTRODUCCIÓN

Así pues, los objetivos de este trabajo de investigación con carácter general, se podrían concentrar en los cinco siguientes puntos principales:

- Estudiar cómo surge la necesidad de protección en el sector de población que demanda cuidados de larga duración, observando cómo aparece en el escenario internacional el concepto de sistema de protección en la situación de dependencia, qué medidas se toman y que repercusión tiene entre los Estados.
- Analizar la aplicación y regulación de los cuidados de larga duración en España, observando los principios que la inspiran y su aprobación como Ley marco. Y en consecuencia estudiar la regulación que surge con la aprobación de la Ley 39/2006, 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y más concretamente el procedimiento que se establece así como sus garantías.
- Analizar la evolución y transformación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en este corto pero prolijo periodo de tiempo sobre su aplicación, provocado por los incesantes cambios socioeconómicos producidos en estos últimos años. Asimismo y de forma transversal considerando conceptos ineludibles como el de “buena gobernanza”, “garantías de los ciudadanos”, “calidad de vida”, impacto de género como parte fundamental en el desarrollo de este trabajo.
- Analizar la legislación que surge en cada una de las comunidades autónomas revisando su adecuación a la regulación marco tanto específica como de procedimiento. De este modo, se destacarán las debilidades que ofrece cada procedimiento autonómico, los puntos pendientes de mejora e irregularidades, así como las diferentes soluciones que constituyan mejoras en el procedimiento, con el objetivo de comparar los procedimientos autonómicos existentes en función al marco establecido, considerando tendencias de funcionamientos, errores comunes producidos, obstáculos, condicionantes, ausencia de actuaciones, etc. Actuaciones que se llevarán a cabo para propiciar la evidencia y descubrir si el procedimiento básico diverge del establecido en el Procedimiento Administrativo Común, estableciendo un modelo de procedimiento estándar ajustado a las dos normas.

- Y en último lugar, analizar de forma crítica y reflexiva la información relevante acerca del desarrollo de la Ley de Dependencia y su procedimiento, así como sus características más concretas, proponiendo iniciativas y necesidades de mejora para la consecución de un buen funcionamiento. De este modo, se revestirán los ciudadanos de garantías durante el proceso y después del mismo, ya que, por su importancia, se incidirá de forma reiterada la necesidad de mejora del procedimiento, adecuando este al objetivo fundamental por el que se forja, que es en definitiva, la protección a la persona, a su integridad y desarrollo, ya que todos estamos implicados en cualquier momento de una forma u otra, en este sector de la población, que se encuentra desafortunadamente, con el más alto grado de vulnerabilidad.

En lo referente a la organización de los contenidos, este trabajo se estructura en siete capítulos

El capítulo primero presenta y sitúa al lector ante la temática de estudio, describe su alcance definiendo una serie de objetivos, y muestra cómo se han organizado los contenidos de este trabajo.

El capítulo segundo versa sobre la idea de desarrollar jurídicamente la protección de la situación de dependencia en el derecho comparado, tanto a nivel global como en Europa y se analizan las necesidades que lo propiciaron.

En el capítulo tercero esboza la regulación constitucional en el ámbito de la protección social, y más concretamente de la dependencia: se analiza el reparto competencial de la materia objeto del trabajo.

El capítulo cuarto introduce de forma breve aspectos básicos de procedimiento administrativo, como es el concepto, el fin, principios inspiradores de su funcionamiento, tipos de procedimientos, así como su estructura; y simultáneamente se analiza la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia desde la perspectiva procedimental, destacando las características, plazos y peculiaridades de cada fase del procedimiento. Se propone una descripción de los medios de autotutela recogidos por la propia Ley, así como de los recursos tanto administrativos como contenciosos disponibles para la población.



## INTRODUCCIÓN

El capítulo quinto, el más extenso e importante de este trabajo, analiza la regulación jurídica establecida en cada comunidad autónoma, del procedimiento de 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, perteneciente a las comunidades autónomas y derechos forales en todo nuestro territorio nacional, encuadrado dentro del marco estatal tanto a especificidad como a procedimiento, analizando además sus actuación, adecuación y eficacia, dentro del contexto de las garantías de los ciudadanos.

El capítulo sexto desarrolla las competencias de las entidades locales y más concretamente, las de protección social. Se hace una breve incursión por las reformas más relevantes que introduce la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

Por último, el capítulo séptimo, propone las conclusiones, comenzando con una somera síntesis del status quo para desembocar en el análisis de los resultados obtenidos. En este capítulo se motivarán y explicarán los resultados, en consecuencia, se comentarán las contribuciones realizadas en el mismo, y se enunciarán una serie de recomendaciones y propuestas de mejora del procedimiento establecido para cada una de las comunidades autónomas.



## **CAPÍTULO II**

---

**LOS SERVICIOS DE PROTECCIÓN SOCIAL COMO  
SERVICIOS DE INTERÉS GENERAL: SU DELIMITACIÓN EN  
EL ÁMBITO DEL DERECHO COMUNITARIO**



## 2.1. INTRODUCCIÓN

Las necesidades que provocaron la regulación con la que hoy cuenta y los sistemas de protección social existentes, se engloban básicamente en tres modelos: sistema de protección universal, sistema de protección a través de la Seguridad Social y sistema asistencial, serán el objeto de estudio a continuación.

La Unión Europea (en adelante UE) se ha convertido, sin duda, en un modelo a escala mundial en materia de sistemas de protección social. Permite afrontar situaciones de precariedad como el desempleo, el estado de salud, la discapacidad, la situación familiar o la vejez, garantizando el normal acceso normal a servicios indispensables para la dignidad humana. La organización y la financiación de los sistemas de protección social son competencia de los Estados miembros; por ello, la UE se ha comprometido a fomentar una colaboración más estrecha entre los Estados miembros en lo relativo a la modernización de los sistemas de protección social, que se enfrentan a retos similares en toda la Unión.

Atendiendo a la necesidad actual sobrevenida por la situación demográfica con indicadores de bajo crecimiento<sup>1</sup>, tal como declara el Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>2</sup>: “Si se mantuvieran las tendencias demográficas actuales, España perdería un

---

<sup>1</sup> RODRÍGUEZ CABRERO, G. Tendencias recientes del cambio en materia de protección social de las situaciones de dependencia en el modelo social europeo. El caso español. *Documentación Administrativa*, 2007, pág. 276-277.

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=9523&path%5B%5D=9473>

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estadística. *Proyección de la Población de España 2014-2064*. Notas de prensa. 2014. Pág 1.

<http://www.ine.es/prensa/np870.pdf>

millón de habitantes en los próximos 15 años y 5,6 millones en los próximos 50 años” y con un aumento considerable de la esperanza de vida de nuestra actual sociedad, nos encontramos en un proceso de envejecimiento<sup>3</sup>, que dará lugar a una sociedad con más enfermedades crónicas y más deterioro físico. La sociedad actual lleva aparejada un gran cambio estructural de la familia, la familia tradicional se transforma dando lugar a formas distintas más reducidas tendiendo hacia la monoparentalidad.

En España, en relación al proceso de envejecimiento, según el Padrón Continuo del Instituto Nacional de Estadística (INE) la proporción de personas mayores de 65 años y más, crece día a día hasta representar el 5,7 % de toda población. A este respecto, habría que tener en cuenta la generación del “baby-boom”, nacida entre 1957-1977 que se encuentra ahora en plena edad laboral e iniciará su llegada a la jubilación en torno al año 2024, dando lugar a una gran presión a los sistemas de protección social. El sexo predominante en la vejez es el femenino: un 34% más de mujeres que de hombres, mayor supervivencia femenina frente a una mayor tasa de mortalidad masculina. Consecuencia directa, según los Informes sobre la Vejez en Red España, tres de cada cuatro mayores que viven solos, son mujeres, siendo además las que fundamentalmente cuidan a su cónyuge, seguida de su hija<sup>4</sup>.

¿Qué ocurre con la calidad de vida en la franja de población que ha aumentado su esperanza de vida? Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), la esperanza de vida se define como un buen indicador del estado de salud de la población, sobre todo cuando se está consiguiendo que las sociedades desarrolladas sean cada vez más longevas. Según el INE, se considera condición de buena salud la ausencia de limitaciones funcionales o de discapacidad. La esperanza de vida en buena salud forma parte de los indicadores de desarrollo sostenible de la Unión Europea en el apartado de salud Pública, del método abierto de coordinación para la inclusión y protección social (OMC) en el apartado de Salud y cuidados a largo plazo de la Comisión Europea y de los Indicadores de Igualdad de Género de Eurostat<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> RODRÍGUEZ CABRERO, G. (Coord.) *La protección social de la dependencia*, Madrid, IMSERSO. 1999.

<sup>4</sup> ABELLÁN GARCÍA, A. y PUJOL RODRÍGUEZ, R. 2015. *Un perfil de las personas mayores en España. Indicadores estadísticos básicos*. Madrid, Informes Envejecimiento en red nº 10. <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos15.pdf>

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística. 2015. *Mujeres y hombres en España. Esperanza de vida en buena salud*. INE.

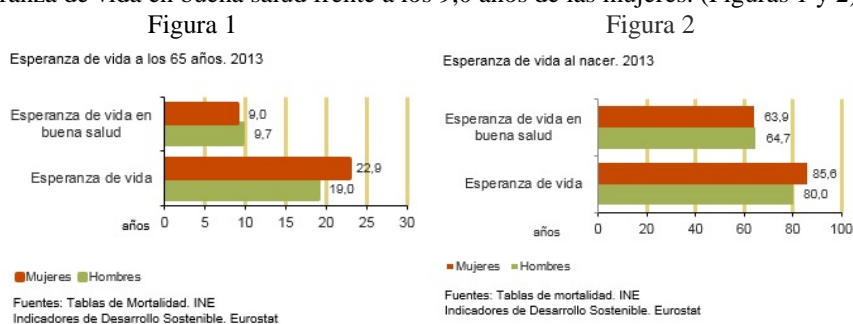
Con lo que respecta al género en España, desde 2008 y tras diversos estudios se comprueba que el mayor número de años de esperanza de vida a todas las edades de las mujeres va asociado a peores condiciones de salud que los hombres. Sin embargo en los países Europeos no ocurre del mismo modo existiendo una esperanza de vida en buena salud superior a las mujeres que respecto a los hombres. Según la OCDE<sup>6</sup> la esperanza de vida al nacer es de 83 años en España, tres años más que el promedio de la OCDE de 80 años y una de las tasas más altas en la Organización. Y la esperanza de vida para las mujeres se sitúa en los 86 años, en comparación con 80 años para los hombres.

### 2.1.1. La protección social en Europa: situación actual

La década de los 90 fue un período de reestructuración económica social originando una brecha entre grupos de población, provocando efectos negativos, en particular, en los grupos marginados. Además, era preciso hacer frente a la exclusión social si no se deseaba socavar el objetivo de cohesión. El resultado de ello, fue un esfuerzo de mejorar la política regional al reconocer el hecho de que el acceso desigual a las oportunidades debilita a menudo el proceso de crecimiento. Los responsables políticos euro-

[http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=INESeccion\\_C&cid=1259926378861&p=1254735110672&p\\_agename=ProductosYServicios%2FPYSLayou](http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259926378861&p=1254735110672&p_agename=ProductosYServicios%2FPYSLayou)

En relación al género, en España, durante los años 2008, 2009, 2010 y 2013, el número de años de vida en buena salud al nacimiento ha sido superior en los hombres. Sin embargo en los años 2011 y 2012 esta situación cambió y fue superior el número esperado de años de vida en buena salud de las mujeres al nacer. A los 65 años, en todo el periodo 2008-2013, es superior el número esperado de años en buena salud de los hombres. En el año 2013, la esperanza de vida en buena salud al nacer es ligeramente superior en los hombres (64,7 años) que en las mujeres (63,9 años). A los 65 años, los hombres tienen 9,7 años de esperanza de vida en buena salud frente a los 9,0 años de las mujeres. (Figuras 1 y 2)



En los países europeos no ocurre igual, existe variedad respecto a si la brecha de género en los años de esperanza de vida en buena salud es a favor de las mujeres o de los hombres, tanto al nacer como a los 65 años. En el año 2013 en el conjunto de la UE-28, el valor estimado para la brecha de género en la esperanza de vida en buena salud al nacer es a favor de las mujeres (0,1 años). (Francia (1,4 años), Irlanda (2,2 años) y Reino Unido (0,4 años) tienen una brecha positiva a favor de la mujer en el año 2013; en otros países la brecha de género es a favor de los hombres, como en Portugal (-1,7 años), Países Bajos (-3,9 años) y Suecia (-0,9 años). En España el valor de la brecha de género en la esperanza de vida en buena salud, es (-0,8 años) a favor de los hombres en el año 2013).

<sup>6</sup> Portal de la OCDE.

<http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/spain-es/>

peos adoptaron entonces una legislación que pretendía dar respuesta a los retos económicos y sociales, intentando optimizar las inversiones, ayudando a la UE a hacer frente a los ajustes económicos y sociales surgidos sobre todo con las nuevas incorporaciones de Estados en vías de desarrollo<sup>7</sup>.

El Consejo de Europa, desde finales de la década de los noventa, ha venido promoviendo diversas iniciativas y Recomendaciones<sup>8</sup> con el objeto de mejorar la situación de desprotección de un gran número de personas que podían ser consideradas dependientes así como sus cuidadores.

De forma tangencial, y de carácter no vinculante, el Consejo de Europa se preocupaba de proponer una serie de Recomendaciones de protección social.

- La detección y atención de las personas mayores<sup>9</sup>.
- La protección de la salud mental de ciertos grupos vulnerables de la sociedad<sup>10</sup>.
- La Seguridad Social de los trabajadores sin estatuto profesional<sup>11</sup>.
- Aspectos de protección hacia personas minusválidas<sup>12</sup>.
- La contribución de la Seguridad Social a las medidas preventivas<sup>13</sup>.

En el ámbito europeo, se plantearon varias preguntas sobre las políticas relativas a la vejez, minusvalía, salud, familia y les llevaron a la consideración de que esta protección social correspondía directamente al ámbito público, como respuesta a una ga-

---

<sup>7</sup> “Aplicación del programa comunitario de Lisboa — Servicios sociales de interés general en la Unión Europea” (COM(2006) 177 final de 26 de abril de 2006).

[http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/comm\\_quality\\_framework\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_quality_framework_es.pdf)

<sup>8</sup> Recomendaciones. Una Recomendación no es vinculante. Una Recomendación permite a las instituciones dar a conocer sus puntos de vista y sugerir una línea de actuación sin imponer obligaciones legales a quienes se dirige. [http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/legal-acts/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/legal-acts/index_es.htm)

<sup>9</sup> Recomendación N R 87 (22) del Comité de Ministros. Sobre la detección y atención de las personas mayores. (Según la Recomendación N° 98 (9) Del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la dependencia (en adelante Recomendación 98), (Adoptada por el Comité de Ministros el 18 de septiembre de 1998, en la 641 g reunión de Delegados de Ministros).

<sup>10</sup> Recomendación N R 90 (22) del Comité de Ministros sobre la protección de la salud mental de ciertos grupos vulnerables de la sociedad. (Según la Recomendación N° 98).

<sup>11</sup> Recomendación N R 91 (2) del Comité de Ministros relativa a la Seguridad Social de los trabajadores sin estatuto profesional (los cuidadores las personas en el hogar con responsabilidades familiares y los voluntarios) (Según la Recomendación N° 98).

<sup>12</sup> Recomendación N R 92 (6) del Comité de Ministros relativa a una política coherente para las personas minusválidas. (Según la Recomendación N° 98).

<sup>13</sup> Recomendación N R 84 (24) del Comité de Ministros sobre la contribución de la Seguridad Social a las medidas preventivas. (Según la Recomendación N° 98).



rantía de calidad de vida de los ciudadanos, tanto si son dependientes como si son cuidadores.

Todos los trabajos anteriores desembocaron en la aprobación, en septiembre de 1998 por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, de una Recomendación relativa a la dependencia. Se aprobaba la Recomendación N° 98 (9) del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la dependencia<sup>14</sup> (en adelante Recomendación 98). En ella, (en virtud del artículo 15.b del Estatuto del Consejo de Europa), se pretendía favorecer una vinculación con sus miembros en la consecución de un progreso social igualitario y les hacía evidente la necesidad de ayuda hacia las personas dependientes desde la Administración Pública. Establece una máxima en desarrollo: el de respeto al principio de igualdad y los potenciales personales en su situación de dependencia para la consecución de unos servicios públicos de buena calidad y adaptados a las tecnologías.

Dentro del anexo de esta Recomendación 98, se define por primera vez el concepto de dependencia de modo amplio, aunque este concepto queda abierto y pendiente de acabar: “la dependencia es un estado en el que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria”. Del mismo modo, define la dependencia como “un estado en el que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de una asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar las actividades corrientes de la vida diaria; considerando que el principio de respeto de la autonomía de la persona dependiente debe guiar toda política en favor de estas personas”.

La Recomendación 98 fija, además, los objetivos principales que se recomiendan a los Estados miembros y que son los de “velar por la sensibilización de la opinión pública en relación a la dependencia, orientar las medidas políticas en este campo de acuerdo a los principios que en ella se enuncian, y asegurar que su legislación tenga en cuenta los principios generales y medidas anexas a la presente recomendación

---

<sup>14</sup> Recomendación N° 98 (9) del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la dependencia adoptada por el Comité de Ministros el 18 de septiembre de 1998, en la 641 g reunión de Delegados de Ministros.

o adoptar disposiciones conformes a estas reglas cuando ellos introduzcan una nueva legislación”.

Tras los objetivos, en el anexo A de la Recomendación 98, se establecen los principios generales a favor de las personas dependientes o susceptibles de ello, siendo estos los de “prevenir o reducir la dependencia, impidiendo su agravamiento y atenuando sus consecuencias, ayudar a las personas dependientes a llevar una vida según sus propias necesidades y deseos y, por último, proporcionar una protección suplementaria a las personas dependientes, sea por medio de las diferentes prestaciones o acceso a los servicios apropiados”.

Para la consecución de los objetivos, la Recomendación 98 introduce una serie de obligaciones para los poderes públicos de responsabilidad, respeto, adaptabilidad y de información hacia el ciudadano dependiente, en aras de garantizar la calidad de los cuidados y servicios. Además, confecciona unas medidas a favor de las personas dependientes desde las instituciones, para asegurar la asistencia y las ayudas necesarias, entre otras, la de la coordinación entre las instancias competentes, la elaboración de un catálogo de prestaciones donde corresponderá un derecho objetivo hacia estas personas dependientes, el desarrollo de un sistema de protección, detección y de diagnóstico precoz de la situación de dependencia, etc.

Cinco años más tarde, el contenido de la Recomendación 98 es desarrollado por la Comisión en su Libro Verde (2003); este texto contempla el compromiso de reconsiderar sus políticas en materia de servicios de interés general, definiendo el papel de la Unión en los objetivos de interés general perseguidos por estos servicios, así como el modo en que se financian, organizan y evalúan. La Comisión, a través de este Libro Verde<sup>15</sup>, se compromete a proceder a una reconsideración completa de sus políticas en materia de servicios de interés general. En definitiva, establece la definición de “la buena gobernanza” en cuanto a organización, normativa, financiación y evaluación de los servicios de interés general en aras de aumentar la seguridad jurídica y permitir una coordinación coherente y armoniosa entre el objetivo del mantenimiento de los servicios de interés general de calidad y la aplicación rigurosa de las normas relativas a la competencia y al mercado interior.

---

<sup>15</sup> Libro Verde de la Comisión, de 21 de mayo de 2003, sobre los servicios de interés general [COM (2003) 270 final - Diario Oficial C 76 de 25.3.2004].

Posteriormente, el Parlamento Europeo dicta Resolución en enero de 2004 relativa al Libro Verde sobre los Servicios de Interés General<sup>16</sup> (en adelante SIG). Sobre estos SIG no económicos existe muy poca legislación vigente, produciendo “inseguridad, siendo esta muy perjudicial para el cumplimiento de sus cometidos”<sup>17</sup>; no obstante, es importante no confundir con los Servicios de Interés Económico General<sup>18</sup>. Se invita a realizar un seguimiento para mantener e incrementar el pluralismo de la información y la diversidad cultural de la UE y a establecer principios comunes como universalidad e igualdad de acceso, continuidad, seguridad, adaptabilidad, calidad, eficacia, accesibilidad arancelaria, transparencia, protección de los grupos sociales desfavorecidos, protección de los usuarios, los consumidores y el medio ambiente, así como participación de los ciudadanos, entendiendo que conviene tener en cuenta las especificidades sectoriales. Ha suscitado también un interés considerable en las partes involucradas en el ámbito de los servicios sociales y la salud, pues ha resaltado la necesidad de una mayor claridad y previsión para garantizar una evolución gradual de estos servicios.

En 2004 se aprueba el Libro Blanco sobre los servicios de interés general<sup>19</sup> en Europa. La Comisión hizo una comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, donde presentaba unas conclusiones para que la Unión Europea desempeñe un papel positivo para favorecer el desarrollo de servicios de interés general de calidad, fijando un marco que permita el buen funcionamiento de los servicios en cuestión. En la Unión, los servicios de interés general siguen siendo esenciales para la cohesión social y territorial y para la competitividad de la economía europea. El enfoque de esta Comisión está basado en una serie de principios que se reconocen en las políticas sectoriales de la Comunidad, entre

---

<sup>16</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2004, relativa al Libro Verde sobre los servicios de interés general [A5-0484/2003].

<sup>17</sup> DE LA TORRE MARTINEZ, L. 2011. Derecho administrativo Europeo derivado del tratado de Lisboa: Un nuevo fundamento jurídico en materia de Servicios de Interés Económico General. En: *El derecho público de la crisis económica. transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo*. Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Palma de Mallorca, 11 y 12 de febrero de 2011, pág. 517-526.

<sup>18</sup> Los Servicios de Interés Económico General (SIEG) son actividades de servicio comercial que cumplen misiones de interés general y están por ello sometidas a obligaciones específicas de servicio público (artículo 106 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) por parte de los Estados miembros. Entre ellos figuran las redes de transporte, energía y comunicación.

([http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/services\\_general\\_economic\\_interest\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/services_general_economic_interest_es.htm))

<sup>19</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 12 de mayo de 2004, titulada “Libro Blanco sobre los servicios de interés general” [COM (2004) 374 final - no publicada en el Diario Oficial].

ellas, facilitar a las autoridades públicas la proximidad a los ciudadanos, lograr objetivos de servicio público en los mercados abiertos y competitivos, mantener un nivel de calidad elevado, garantizar derechos a los consumidores y usuarios, aumentar la transparencia y la seguridad jurídica, etc.

La evaluación del funcionamiento de los servicios, tanto a nivel comunitario como nacional, es esencial para garantizar el desarrollo de servicios de interés general de calidad, accesibles, y asequibles en un medio ambiente en evolución constante. La Comisión asume el compromiso de intensificar y mejorar sus actividades de evaluación en el ámbito de los servicios de interés general. Por ello, en estas últimas décadas y como resultado del cambio social que ha experimentado nuestra población ha sido necesario reconocer que existe una laguna de protección que afecta a un importante grupo de personas con deficiencias, enfermedades o trastornos, que precisan del apoyo de otras para realizar actividades básicas de la vida cotidiana. Para resolver este problema que atañe a la dignidad de la vida humana, y haciendo caso a todas estas recomendaciones, muchos países de nuestro entorno han dado ya pasos inequívocos para llevar a cabo estas Recomendaciones. Así, los pioneros fueron los países escandinavos y Holanda. Posteriormente, en la década de los noventa, han surgido iniciativas en la Europa continental, como Austria, Alemania, Francia, Luxemburgo y, por último, España, que se incorporaría en el año 2006, será cuando se desarrolle y establezcan los derechos sociales en el área de los cuidados de larga duración que han venido a configurar el llamado “cuarto pilar del Estado de Bienestar”.

En definitiva, según algunos autores como Castón Boyer “uno de los grandes retos de la UE, es la atención integral en los cuidados de larga duración con el objetivo de coordinar los servicios sociales, sanitarios y los recursos sociales y humanos con los que cuentan los propios implicados. Además las administraciones de los países europeos buscan alternativas que reduzcan la presión social de demanda de servicios con un alto coste económico, aprovechando al máximo los recursos existentes e incluyendo la perspectiva de los propios mayores y sus familiares cuidadores, así como el tipo de servicios que se utilizan y el modo de proveerlos”,<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> CASTÓN BOYER, P., RAMOS LORENTE, M. D. M. y MARTÍNEZ MARTÍN, R. 2008. Los cuidados de larga duración en un contexto de atención integral. *Revista digital “Tribuna abierta”* pág. 161 y ss.

### 2.1.2. En el Tratado de Lisboa

Una vez analizado el contenido de las Recomendaciones, Libro Verde y Libro Blanco sobre Servicios de Interés General, todos ellos dotados de gran importancia pero sin fuerza jurídica vinculante, se detecta el reflejo de la necesidad de recoger las políticas en esta materia social, de forma contundente y con fuerza vinculante. Con ello, se pasa a abordar cómo se contemplan tales ideas (en textos jurídicos) a nivel normativo en Europa; el primero lo contempla en el Tratado de Lisboa.

Para la consecución del compromiso europeo de aumento de protección social, se diseñará un modelo en el que la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía se sitúe como una prioridad política. Tras el intento fallido de proclamar en la malograda Constitución Europea, como derecho fundamental de la ciudadanía “el derecho de acceso a las prestaciones de Seguridad Social y a los Servicios Sociales, que garantizan una protección en casos como la dependencia o la vejez”, se recoge posteriormente en el Tratado de Lisboa, encontrándolo en su artículo 2, fundamentado en los valores de respeto a la dignidad humana e igualdad; así como en su artículo 3 (antiguo artículo 2 TUE) donde establece como finalidad la paz, la no discriminación y el bienestar de todos sus pueblos a través de la lucha de la Unión contra la exclusión social fomentando la justicia y la protección social, entre otros. El Tratado de Lisboa se firmó el 13 de diciembre de 2007, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 y es compuesto éste: El Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE).

Tras la detección de estas nuevas necesidades de protección social, el Tratado de Lisboa, en su protocolo nº 26, sobre los Servicios de Interés General<sup>21</sup>, desarrolla los

---

<http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/1023/09%20-%20LOS%20CUIDADOS%20DE%20LARGA%20DURACI%C3%93N%20EN%20UN%20CONTEXT O%20DE%20ATENCI%C3%93N%20INTEGRAL.pdf>

<sup>21</sup> Protocolo 26 del Tratado de Lisboa: ([http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/protocolo26.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/protocolo26.html)) En su artículo uno, trata sobre los valores comunes de la Unión con respecto a los servicios de interés económico general con arreglo al artículo 16 del TFUE en donde incluye:

- el papel esencial y la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para prestar, encargar y organizar los servicios de interés económico general lo más cercanos posible a las necesidades de los usuarios;
- la diversidad de los servicios de interés económico general y la disparidad de las necesidades y preferencias de los usuarios que pueden resultar de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales;
- un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.

objetivos esenciales y su funcionamiento, y más concretamente, en su artículo 2 (Tratado de Lisboa), dispone que en los Tratados no afectasen a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general exentos de carácter económico y, como objetivo fundamental, acercar en lo posible los servicios de interés económico a las necesidades de los usuarios. Establece por primera vez los principios fundamentales que se aplican a los servicios de interés general, dejando claro que estos pueden adaptarse a los diferentes servicios en cuestión, evitando un enfoque universal. Es la primera vez que se contempla y se reconocen los derechos sociales en un texto con carácter vinculante. Desde el Tratado de Lisboa hay una clara puesta en valor de los servicios de interés general de carácter social.

Con el Tratado de Lisboa, en su Protocolo nº 26 sobre los servicios de interés general, conjuntamente con el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales<sup>22</sup>, subrayan claramente la importancia de los servicios de interés general en la UE y establecen los principios rectores del enfoque de la Unión para estos servicios. Ofrecen una base sólida para seguir un planteamiento flexible y pragmático que es esencial en este ámbito, dadas las diferentes necesidades y preferencias que son fruto de las diferentes situaciones geográficas, sociales y culturales.

Conforme su artículo 14 del TFUE (antiguo artículo 16), “la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones. En particular las económicas y financieras, que son las que permitirán cumplir con su cometido mediante reglamentos. En relación al procedimiento legislativo ordinario, deja claro que cualquier reglamento de este tipo debe ser “sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros y dentro del respeto a los Tratados, para prestar, encargar y financiar dichos servicios”. Con ello se reconoce que la decisión sobre la organización, la prestación y la financiación de estos servicios corresponden en primer lugar, a los Estados miembros a escala nacional, regional o local. La Comisión seguirá estudiando la necesidad de revisar la legislación sectorial vigente que incluya obligaciones de servicio universal y la posible necesidad de otras de este tipo. Asimismo, la Comisión analizará la conveniencia de establecer los principios y condiciones que facultan a

---

<sup>22</sup> La Carta de los Derechos Fundamentales, proclamada en Niza, el 7 de diciembre de 2000. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/133501\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/133501_es.htm)

servicios públicos concretos para cumplir sus misiones con arreglo al artículo 14 del TFUE. El respeto de la diversidad de servicios y situaciones existentes en la UE seguirá siendo un principio rector de la evaluación de la Comisión.

En el anhelo de calidad de sus servicios, así como de cohesión económica y social de los Estados miembros de la Unión, se puede decir que la Unión Europea (UE) es sin duda un modelo a escala mundial en materia de sistemas de protección social.

Trasluce en su reconocimiento mismo en el Tratado de Lisboa, por primera vez y con fuerza vinculante, la protección de la situación de dependencia torna de manera decidida.

Y para completar la regulación europea sobre los cuidados de larga duración, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 29 de abril de 2009, aborda una preocupación de primer nivel, como son los efectos del envejecimiento de la población de la UE. En este informe se contemplan las medidas enmarcadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, base de las orientaciones generales de las políticas económicas en la actualidad, y de la estrategia de Lisboa renovada. A este respecto, la Comisión pretende reforzar la vigilancia fiscal y la coordinación de las políticas nacionales; reformar los sistemas de jubilación nacionales y proteger los mercados financieros, sobre todo en lo que respecta a su impacto en los sistemas de jubilación, evaluación, regulando los avances y necesidades en materia de educación, formación e investigación y desarrollo<sup>23</sup>.

## **2.2. LOS MODELOS DE PROTECCIÓN EN EL LIBRO BLANCO DE 2005**

El Gobierno Español en efecto, ha optado por seguir como guía y base el Libro Blanco<sup>24</sup> de la Dependencia; su estudio fue la base del posterior desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante LAAD).

---

<sup>23</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 29 de abril de 2009 - Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico) [COM(2009) 180 final]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:em0020>

<sup>24</sup> *Libro Blanco "Atención a las Personas en Situación de Dependencia"*. 2005. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Madrid, IMSERSO.

Como ya se ha visto, el acelerado proceso de envejecimiento de la población ha puesto de manifiesto la importancia social de las distintas situaciones de dependencia al ampliarse el volumen de la población afectada, más concretamente, en ciertos sectores de población. De otro lado, la dependencia supone un reto para los sistemas sanitarios y de servicios sociales, pues tienen que afrontar nuevas necesidades y demandas sociales en un contexto contradictorio de presiones políticas y económicas. La lucha de la contención del gasto social, en general, y del sanitario, en particular, son el contrapunto entre la inversión y la sostenibilidad en pro de una mejora de la protección social y de las necesidades de ayuda personal que reclaman los ciudadanos, y sus cuidadores, para afrontar las distintas situaciones de dependencia.

Esta preocupación social y política de todos los Estados miembros de la UE y de los países del ámbito de la OCDE se fundamenta en los numerosos estudios e investigaciones, iniciativas y proyectos legislativos que se han ido sucediendo y que tienen como objetivo abordar el reto que la dependencia está planteando en la sociedad. Estos estudios e informes, como ya se ha visto anteriormente, mostraron que el riesgo de la dependencia aumenta progresivamente en la sociedad actual y, por consiguiente, conduce a cambios legislativos e institucionales importantes. Por tanto, ha dado lugar a que unos países opten por unas coberturas u otras, en función de su enfoque, organización, financiación, etc. Estos sistemas de protección se podrán englobar en tres sistemas distintos en el Estado de Bienestar:

- La protección universal para todos los ciudadanos y la financiación mediante impuestos.
- La protección a través del Sistema de la Seguridad Social, mediante prestaciones que tiene su sustento en las cotizaciones sus afiliados.
- La asistencial, dirigido esencialmente a los ciudadanos carentes de recursos, sostenido por los el gobierno, en sus planes sociales.

### **2.2.1. Características de los sistemas**

En los países nórdicos se contempla ya la cobertura de cuidados de larga duración y su preocupación está más ligada a la disponibilidad de los recursos necesarios, que a la protección ya existente. Algunos países del centro de Europa (Alemania, Austria, Luxemburgo) han implantado dentro de sus sistemas de Seguridad Social un sub-



sistema de seguro específico. Los países del sur de Europa están, en general, más alejados de estos planteamientos, pues su preocupación está centrada en la formulación del sistema en sí, dando respuesta a la población cumpliendo con los compromisos legislativos y presupuestarios y, ahora más que nunca, de su sistema de financiación para que haya continuidad de protección en el tiempo, a pesar de los problemas de déficit a los que nos enfrentamos.

La mayor parte de los sistemas de protección a las personas en situación de dependencia hacen referencia a la misma desligándola de la edad, aunque se sabe que la edad comporta un mayor riesgo de dependencia y que las personas mayores representan la mayor parte de las que se encuentran en situación de desprotección; aunque bien es verdad, que la longevidad condiciona un tipo de dependencia específica.

Entre las necesidades sociales de las personas mayores, están las necesidades de tipo sanitario y de cuidados personales. La tradicional división entre ambos sistemas, basada hasta ahora en una distinta concepción del derecho a la salud y al cuidado personal, así como en su distinto peso político y organizativo, y que había generado un sistema desigual (de cobertura universal el primero y de tipo asistencial el segundo), ha entrado en una relativa quiebra de hecho, el gasto de los cuidados de larga duración representa un porcentaje creciente del gasto sociosanitario.

En algunos países el gasto en cuidados de larga duración representa más de un tercio del gasto total sociosanitario. Tal es el caso de Dinamarca (37,5%), Holanda (34,7%) o Suecia (31,8%), o porcentajes similares como son los casos de Finlandia (25,8%) y Reino Unido (27,0%). Sin embargo, España<sup>25</sup>, Portugal y Grecia, están por

---

<sup>25</sup> RODRÍGUEZ, P. 2011. Hacia un nuevo modelo de alojamientos. Las residencias en las que queremos vivir. *Actas de dependencia n° 3*, pág.40.

<http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/rodriguez-nuevomodelo-01.pdf>

- Cerca de 17.2% de la población española es mayor de 65 años (OCDE promedio de 15%) y 4.9% es mayor de 80 años (promedio de la OCDE es de 4%).
- España destinó 0.6% del PIB a cuidados de larga duración en 2008, esto es la mitad del promedio en gasto público en cuidados de larga duración de la OCDE (promedio de la OCDE es de 1.2% del PIB).
- El gasto total (público y privado) en cuidados de larga duración se estiman en alrededor del 0.5% del PIB en atención institucional y 0.3% en los servicios de atención recibidos en casa.
- En 2009, el 0.3% de la población mayor de 65 años recibió atención de larga duración en entornos institucionales y en instalaciones médicas, mientras que el 1.2% de este grupo de la población recibió atención en casa.
- España reportó un 4.2% de trabajadores formales de cuidados de larga duración para personas de 65 años y más en 2009.

debajo de estos umbrales. Si tenemos en cuenta que el número de personas por encima de 65 de edad en la UE crecerá el 68,8% entre el año 2000 y el 2050 y, sobre todo, el número de personas de 80 y más años crecerá el 171,4% en ese mismo período, el resultado es un potencial crecimiento demográfico del gasto sanitario y en cuidados de larga duración que, sin embargo, podría verse compensado por una mejora de la esperanza de vida libre de discapacidad. Por todo ello, este incremento de personas muy mayores supondrá un incremento de la necesidad de cuidados de larga duración. España tiene el segundo mayor porcentaje de cuidadores familiares proporcionando cuidados intensivos<sup>26</sup>.

Por esa razón, los debates europeos sobre el sistema sanitario y su adaptación a las nuevas necesidades sociales como es el de la dependencia de las personas mayores, están servidos y se han centrado en qué tipo de reformas institucionales pueden garantizar una atención sanitaria y de cuidados personales que sean viables y de alta calidad; para ello se basan en tres criterios fundamentales, según la Comisión Europea:

- Acceso para todos.
- Calidad asistencial.
- Viabilidad financiera de los sistemas de asistencia sanitaria y social.

Desde la perspectiva de las “políticas públicas”, el actual debate europeo se está traduciendo en la puesta en marcha de programas de protección social que reconocen como riesgo social del incremento de los cuidados de larga duración, si bien la tradición de cada país y la competencia exclusiva que en materia sanitaria tienen los Estados miembros, conllevan discrepancias sobre el alcance protector, las formas de financiación, el distinto papel que debe tener el sistema sanitario y los servicios sociales, el peso de la familia cuidadora y la escala en que se prestan los diferentes servicios. En este enclave se produce una cierta convergencia entre los países miembros, sin dejarnos llevar, pues aún nos encontramos lejos del punto óptimo en ciertos temas como es garantía y alcance el sistema de pensiones, de políticas de aproximación y de armonización que implican formas comunes de regulación como las de salud laboral.

- 
- Los datos más recientes disponibles en cuanto a camas en residencias de cuidado de larga duración es de 21.3 por 1000 habitantes mayores de 65 años y más para 2006 (Datos de Salud de la OCDE, 2010).

<sup>26</sup> OCDE. 2011. España cuidados de larga duración. *¿Busca ayuda? Proporcionar y pagar cuidados de larga duración*. <http://www.oecd.org/health/health-systems/47902750.pdf>

De manera transversal, no podemos dejar de comentar, el papel de la mujer en el ámbito de los cuidados de larga duración. Porque ella, a pesar de todas las políticas de igualdad, sigue siendo un “factor esencial” en los cuidados personales de las personas mayores en situación de dependencia y más especialmente en los países del Sur de Europa. Factores como el aumento de las políticas de igualdad de género, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y la promoción por los sistemas educativos de una cultura de reparto equitativo por género de tareas domésticas y de los cuidados personales de las personas dependientes, intentan equilibrar de algún modo esta tradición de gran arraigo sobre la carga del cuidado informal sobre la mujer, pero se trata de un cambio cultural profundo a largo plazo y con amplias diferencias culturales entre los países de la U.E. Sin embargo, y al mismo tiempo, la mayor presencia de la mujer trabajadora en empleos a tiempo parcial y la presencia abrumadora de la mujer en empleos públicos y privados de cuidados de larga duración, tanto sanitarios como sociales, parece indicarnos que la tradicional feminización de los cuidados de larga duración, es decir cuidado “informal”, se ha transformado en parte, en feminización de dichos cuidados “formal”, sobre todo y más aún, en estos últimos años con la crisis económica que azota a nuestro país<sup>27</sup>.

### **2.2.2. Modelos de protección social en el ámbito de la Unión Europea**

La protección social a la dependencia, desde los primeros años de la década de los noventa, ha sido planteada como necesidad desde los Estados de la Unión Europea, para profundizar sobre la acción de protección en esta área. Se destacaron en el Libro Blanco de la Dependencia de 2005 dos iniciativas que las reseña como importantes en este contexto: la primera, de 1998, es la publicación del informe “*Social Protection for dependency in old age in the 15 EU Member States and Norway*”, primer estudio comparativo europeo de la acción protectora de los Gobiernos; la segunda iniciativa, de marzo de 2003, es un informe conjunto de la Comisión y el Consejo bajo el título *2Apoyar las estrategias nacionales para el futuro de la asistencia sanitaria y los cuidados a las personas mayores*”, en el que se plantean como objetivos fundamentales el acceso de todos los ciudadanos a las prestaciones y servicios sociosanitarios “con inde-

---

<sup>27</sup> Libro Blanco “Atención a las Personas en Situación de Dependencia” 2005. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Madrid, IMSERSO, capítulo 11.

pendencia de los ingresos o el patrimonio”, el logro de un alto nivel de calidad de la asistencia y la viabilidad de los sistemas de asistencia.

El Libro Blanco de la Dependencia de 2005 diferencia tres grandes grupos o tipos de sistemas de cuidados personales desde la doble perspectiva entre tradición y la reforma permanente, teniendo en cuenta además que entre los diferentes modelos o tipologías, no sólo se establecen diferencias sino también, y de manera creciente, procesos de convergencia.

Para su estudio, se agrupan en tres sistemas de protección claramente diferenciados, que de alguna forma se corresponden con los distintos modelos de Estado de Bienestar:

- **Protección universal** para todos los ciudadanos y financiación mediante impuestos. Es el modelo de los países nórdicos y de Holanda.
- **Protección a través del Sistema de la Seguridad Social**, mediante prestaciones que tiene su origen en cotizaciones. Es el modelo Bismarckiano<sup>28</sup> de los países centroeuropeos, vigente en Alemania, Austria y Luxemburgo.
- **Asistencial**, dirigido esencialmente a los ciudadanos carentes de recursos. Es fundamentalmente el modelo de los países del sur de Europa, España e Italia.

La tendencia general dominante en los países de la UE, respecto de la protección social de la dependencia, se orienta hacia modelos de naturaleza universal de carácter impositivo o de Seguridad Social, si bien son modelos limitados, que prestan servicios o conceden prestaciones monetarias que cubren sólo una parte del coste de los cuidados de larga duración. La participación, en mayor o menor medida, de los usuarios en la financiación es una característica común de todos los países.

El modelo asistencial está en retroceso a favor de la universalización del derecho social, lo que supone que el acceso a las prestaciones no depende de los recursos de la

---

<sup>28</sup> Portal OCU.

<https://www.ocu.org/salud/derechos-paciente/noticias/dos-modelos-de-sanidad>

El modelo Bismarck nace en 1883 en Alemania. Está presente en Alemania, Bélgica, Suiza, Austria, entre otros, se financia con primas, Existen pagos complementarios, entre ellos el hospitalario y el farmacéutico y no ofrece protección universal. Frente a este se encuentra el modelo Beveridge que tiene su origen en el sistema de salud británico y es seguido en Suecia, Finlandia, Noruega, Dinamarca, Islandia, España, Italia y Portugal, entre otros. Se financia con los impuestos de toda la población, apuesta por una protección sanitaria universal, tiene una amplia red de centros sanitarios propios, no suele tener copago para los servicios sanitarios, excepto el copago farmacéutico y regula el precio de los medicamentos.

persona dependiente, sino de la necesidad sociosanitaria evaluada. El criterio para ser beneficiario de la prestación social pública es la necesidad de cuidados. No obstante, y a la luz de los últimos acontecimientos económicos, la acción de convergencia queda en suspenso, ante la lucha imperante de los gobiernos de mantener el sistema.

#### 2.2.2.1. *Sistema de protección universal*

Estos sistemas de protección universal atienden la dependencia como una extensión lógica de la concepción de que el Estado debe cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos por razones de ciudadanía, de la misma forma que se atiende cualquier otra de las necesidades sanitarias o educativas.

Presentan los siguientes rasgos comunes:

- Se basa en el principio de ciudadanía, de los derechos sociales, que garantiza una asistencia sanitaria y social universal y gratuita, que es financiada mediante ingresos generales.
- La protección a la dependencia es una extensión de las prestaciones y servicios sociales y sanitarios ya existentes, que se ha ido incorporando progresivamente a partir de los años setenta y ochenta del siglo XX.
- La cobertura es universal, de tal forma que todos tienen derecho a pesar de los recursos que posean y sólo estos se valorarán en función de la participación del beneficiario en el pago de los servicios, según renta.
- Es un sistema fundamentalmente de prestación de servicios, por la falta de tradición familiar.
- Se trata de un modelo de servicios que, hasta muy recientemente, ha sido predominantemente público, pero que lentamente ha ido introduciendo la prestación de servicios de tipo privado.
- La financiación es de carácter impositivo, compartida entre el Estado y las Administraciones Territoriales.
- Se trata de un modelo municipalizado (los municipios son los responsables de la prestación material de los servicios).
- Es un modelo de alto coste.

Se pueden destacar a los países escandinavos como los más típicos representantes del modelo de Estado del Bienestar, caracterizado por un amplio compromiso público con la protección social, dentro de un sistema universal y financiado principalmente por medio de impuestos.

Un país con gran trayectoria en este modelo universal es Holanda (más de 35 años de existencia), que comparte con el modelo continental su naturaleza de seguro (en su interior opera la idea de un seguro sanitario, que es el garante de la prestación de los servicios que cubren el riesgo de la dependencia) hasta el punto de haber sido la fuente de inspiración del modelo alemán. El sistema holandés de 1968 se ha modificado a lo largo del tiempo en dos sentidos: de ser un sistema de atención sanitaria ha derivado hacia un sistema de atención sociosanitaria y de atención a casos especiales (enfermos crónicos) ampliando su cobertura a toda la población (universalización de facto). Pero en la actualidad, según un informe de la OCDE<sup>29</sup>, en el que señala el aumento del envejecimiento de la población en el que van a multiplicar el gasto en los cuidados de las personas dependientes, (un 2,6% del presupuesto frente a un 0,8% de la media de los países de la OCDE) hace que sea insostenible su mantenimiento, apelando desde el gobierno para apalear el problema, la participación de la sociedad.

### *2.2.2.2. Sistema de protección a través de la Seguridad Social*

En este modelo la protección social a la dependencia se sitúa, al igual que las pensiones, el seguro de desempleo y la protección a la familia, en el ámbito de la Seguridad Social y es, por tanto, financiado y gestionado en este marco:

- Reconocen la naturaleza de derecho subjetivo de la protección de la dependencia, independientemente de la situación económica.
- Pretende cubrir las necesidades de servicios para la persona que en su momento puedan presentarse.
- La situación de dependencia se evalúa en grados o niveles de gravedad, de los que se derivan prestaciones monetarias de diferente cuantía o servicios de distinta intensidad o duración.

---

<sup>29</sup> Portal de OCDE.  
<http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

- Se da un amplio margen de elección a la persona dependiente o a su familia, que puede optar entre prestaciones monetarias y servicios. Ésta no promueve el que se tienda a favorecer la prestación de servicios lo que pone de manifiesto la importancia que se da a que la atención más especializada sea cubierta por profesionales (Luxemburgo).
- La financiación se basa fundamentalmente con cotizaciones a la Seguridad Social de los trabajadores en activo y en algunos países también con las de empresarios y de los propios pensionistas. También suele haber financiación vía impuestos, para cubrir las prestaciones no contributivas y/o equilibrar financieramente el sistema.
- La gestión de las prestaciones económicas suele ser centralizada, mientras que la de los servicios está descentralizada en las Administraciones territoriales.
- Las prestaciones cubren una parte importante del coste, aunque no la totalidad, lo que obliga al beneficiario a participar en la financiación de los servicios. Lo que se pretende por ello es contener el gasto.
- Se contemplan también ayudas al cuidador, tanto en excedencias del trabajo para los cuidadores informales como en la cobertura de las cotizaciones, así como en el desarrollo de servicios de respiro y de apoyo para períodos de vacaciones o necesidades especiales.

Los modelos nórdicos no disponen de seguros públicos de protección a la dependencia, su protección por el contrario se ha ido construyendo desde la lógica del universalismo protector a medida que se ha ido detectando la necesidad de proteger a esas personas desprotegidas, por encontrarse en situación de dependencia. Los rasgos comunes de estos sistemas según Hansen<sup>30</sup> son:

- Nació progresivamente como consecuencia de la necesidad de protección de debido al envejecimiento de la población a partir de los primeros años ochenta del siglo XX; ampliando, por tanto, las prestaciones y los servicios sociales y sanitarios ya existentes.

---

<sup>30</sup> PACOLET, J. y otros. 1998. Social Protection for Dependency in old age in the 15 EU Member States and Norway. European Commission, Brussels.

- Cobertura universal, no asistencial, de modo que la prueba de recursos no existe, excepto para gestionar el copago a definir en cada caso concreto en función del nivel de renta.
- Es un sistema fundamentalmente de prestación de servicios, (ante la ausencia de tradición familiar de cuidados informales) que ha sido predominantemente público, pero que lentamente ha ido introduciendo la prestación de servicios de tipo privado, por razones de eficiencia y control del gasto público.
- La financiación es pública y compartida por el Estado y las Administraciones Territoriales, además del copago que variará en función de renta y servicio.
- En los últimos años, ha tendido a la municipalización, la producción mercantil de los servicios y la privatización de la atención según el nivel de renta y educación.
- Se trata de países con los mayores niveles de gasto público sobre el PIB en cuidados de larga duración en la UE, con la excepción de Finlandia. No obstante, tras los sucesos económicos de estos últimos años, se podrán presenciar en un futuro no muy lejano, reformas sobre su viabilidad financiera para poder seguir garantizando la universalidad de este derecho de protección.

Se puede destacar el sistema de dependencia Alemán,<sup>31</sup> que se formaliza como un Seguro de Dependencia a partir de enero de 1995, con la entrada en vigor de la Ley del Seguro de Cuidados. La cobertura del seguro es universal, donde el acceso a las prestaciones se determina en función de la necesidad y del grado de dependencia, acreditado por el sistema nacional de salud dos veces al año, si bien el apoyo es limitado, ya que la persona dependiente tiene que asumir la parte del gasto que supere un precio tope previamente establecido, salvo que no le sea posible por su situación económica, en cuyo caso dicha aportación sería cubierta por la asistencia social municipal.

El seguro es obligatorio porque se rige por el principio que mantiene que el seguro de cuidados es continuación del seguro de enfermedad. Una nota curiosa es que el grado de necesidad asistencial es evaluado por el Servicio Médico de los Seguros de Enfermedad (MDK), acudiendo al domicilio del solicitante donde se evalúa el grado de

---

<sup>31</sup> Ley Federal sobre Seguro de Dependencia de Abril de 1994. Esta Ley que regula el tratamiento de las personas dependientes (el quinto ramo de la seguridad social alemana) constituye en el mundo la primera legislación completa en materia de dependencia, pretende implantar un sistema de financiación de la cobertura del riesgo de dependencia basado en la solidaridad de la población total.



dependencia según sus necesidades de ayuda en relación a 24 actividades cotidianas de la vida diaria (AVD) agrupadas en cuatro áreas: aseo corporal, alimentación, movilidad y tareas domésticas, las cuales, según la frecuencia y el tiempo de cuidados requeridos, definirán el nivel asistencial en diferentes grados. Tras la práctica del sistema y el creciente aumento del envejecimiento de la población, han propiciado la necesidad de un cambio. En 2011 el Ministerio de sanidad nombró una comisión de expertos<sup>32</sup> (la segunda) y el 27 de junio de 2013 culminó con unas propuestas las cuales, supondría un cambio paradigmático en la valoración, ya que el factor tiempo dejaría de ser el criterio decisivo para determinar la necesidad concreta e individual de cuidados. La propuesta toma como referencia el tipo de dependencia que presenta la persona y el grado de autonomía. La introducción de esta reforma sí ha tenido entrada en el acuerdo de gobierno firmado por socialdemócratas y demócratacristianos.

El sistema austríaco es dos años anterior al alemán, e incluso sirvió de experiencia para su diseño, de ahí que tengan muchos aspectos en común. En concreto, su carácter igualmente universal, su coberturas limitadas y su opcionalidad en la elección entre prestación monetaria o en servicios para la persona dependiente con cantidades también distintas para cada grado de dependencia. La diferencia con el sistema alemán se encuentra en la distinción de grado y nivel, teniendo el alemán tres grados<sup>33</sup> de dependencia en relación a los siete del austríaco. En lo que respecta a la gestión, el sistema estatal austríaco tiene mayor capacidad de gestión que el alemán.

Luxemburgo confecciona su sistema tres años después que el alemán y se fundamenta igualmente en la tradición de seguro social, y en su carácter universal no condicionado a factores de renta o edad, donde las prestaciones se asignan en función del grado de enfermedad. Como diferencia, destacar que el Seguro Obligatorio de Dependencia se financia con impuestos, aproximadamente en un 45%, así como con el 1% de la renta de los profesionales y con un canon especial sobre la energía eléctrica.

---

<sup>32</sup> MONTERO LANGE, M. 2014. *Análisis comparado de los sistemas de cuidados y atención a la dependencia en Alemania y España*. Fundación Caser. Pág. 19.

<sup>33</sup> ACTUALIDAD SOCIO LABORAL. República Federal Alemana. 2007.  
<http://www.empleo.gob.es/es/mundo/consejerias/alemania/consejeria/publicaciones/Public4/21.pdf>

Francia<sup>34</sup> tiene un largo proceso de constitución de reformas, pero por lo que se diferencia de los anteriores es en el modelo de financiación de la prestación personalizada de autonomía pues, en general, no responde a una naturaleza de seguro propia de sistemas como el alemán o el luxemburgués, ya que corre a cargo de las regiones junto con la Administración Central que son las que lo financian mediante la creación del Fondo Nacional Específico (Fondo Nacional de Financiación de la Prestación Personalizada de Autonomía), cuya dotación inicial se fija en la ley. Concretamente, el 67% recae en las Regiones y el resto en la Administración Central, y financiado con el 0,1 de la Contribución Social Generalizada a la Seguridad Social y la contribución de los diferentes regímenes obligatorios de seguro de vejez. Aunque el sistema francés no nos servirá de modelo, pues tiene bastantes problemas y tras un corto plazo de vigencia ya se piensa en su remodelación ya que es impreciso en el objeto de protección, y parece que no está claro, además de irregularidades en la aplicación de la ley<sup>35</sup>.

En la actualidad, según los últimos acontecimientos acaecidos en estos años de decadencia económica a nivel global, Francia comienza a preparar la futura ley de dependencia según anunció el que fue presidente Nicolás Sarkozy en 2011<sup>36</sup>; el mayor problema es el envejecimiento de la población, el cuidado de los mayores y los desafíos generales a largo plazo en materia de financiación y sobre todo, de priorizar la necesidad de solucionar las dificultades de algunos departamentos (entidades territoriales equivalentes a provincias) con problemas financieros y de las clases medias; pues existen departamentos muy pobres que tienen muchas personas mayores y que evidentemente tienen problemas para financiar esa dependencia" y "clases medias que no pueden beneficiarse de las ayudas y que, sin embargo, no tienen los medios financieros para costear" el gasto que acarrea el cuidado de sus mayores. Los datos son claros, cada año más de 80.000 personas se suman a la necesidad de ayudas suplementarias como consecuencia de su pérdida de autonomía. Hasta ahora, la Caja Nacional de Solidaridad para

---

<sup>34</sup> Desde el 24 de enero de 1997, una legislación nueva ha organizado un seguro de dependencia de cobertura pública que ha coexistido con un mercado del seguro privado de dependencia no obligatorio. VICENTE MERINO, A., POCIELLO GARCÍA, E. y VAREA SOLE, J. 2004. Cobertura de la dependencia: una comparación internacional. *Actuarios*, 22, mayo/junio..

<sup>35</sup> A partir del 2002, el modelo asistencial se transformó en un modelo de tipo universal que se llamó Prestación Personalizada de Autonomía (*Allocation personnalisée d'autonomie*, APA) y se financia mediante un fondo nacional específico, que recoge las aportaciones de la Administración Central y de las regiones. RECIO, E. M. 2006. *Informe económico ESADE (Documentos y lecturas)*. Departamento de Economía, pág. 72.

<sup>36</sup> GLOBAL ACTION ON AGING. 2011. Francia comienza a preparar la futura ley de dependencia que anunció Sarkozy. <http://www.globalaging.org/health/world/2011/law.htm>

la Autonomía (CNSA) percibía el 0,3 por ciento del salario de los trabajadores en Francia (unos 2.200 millones de euros en 2009), a lo que se suman otros 14.000 millones que provienen del seguro médico de la Seguridad Social y de 1.100 millones de euros de la recaudación fiscal general. Esto supone un total de casi 18.000 millones de euros de los 22.000 millones que se estima que se destinan al cuidado de los mayores, cifra que aumenta exponencialmente con el problema del envejecimiento de la población antes comentado. Se aprecia, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INSEE), que un tercio de los franceses en 2050 tendrá más de 60 años. Se puede, no obstante valorar, que existe un escenario común en Europa, a pesar del modelo que se parte de protección.

#### 2.2.2.3. *Sistema asistencial*

Este sistema es de cobertura limitada, pues se configura como un sistema público, financiado mediante impuestos, destinado a satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos en situación de dependencia con insuficiencia de recursos económicos. Sus características son:

- Tiene un carácter con un fuerte peso tradicional de las organizaciones no lucrativas y donde el peso de la carga de los cuidados recae aún en la familia (las mujeres son más del 80% de la población cuidadora). La idea es que progresivamente sea universal aunque aún lejos de la realidad.
- Los cuidados de larga duración se dirigen a las personas con insuficiencia de recursos. Hay una incipiente infraestructura aunque deficitaria y recae en los servicios sociales comunitarios, donde se denota un gran desequilibrio territorial.
- Es un sistema desarrollado en países con un importante retraso en cobertura social, con respecto a los países centroeuropeos con sistemas de protección universal, debido a la menor exigencia de gasto público.
- Este sistema de protección asistencial deja en una desprotección casi total a las clases medias. Por un lado, los requisitos de acceso sobre renta disponible les impide acceder a los servicios de provisión pública y, por otro, sus ingresos son insuficientes para pagarse esos mismos servicios en el ámbito público, especialmente a los que se refiere a las plazas residenciales.

- La gestión privada de los servicios prima sobre la pública, por lo que da lugar a una descentralización de los servicios sociales y, por consiguiente, a un incremento de los desequilibrios territoriales en la extensión y calidad de los mismos.

Los cambios sociodemográficos presionan por la consecución de una protección social, universal, igualitaria y protectora de garantías de los ciudadanos en situación de dependencia. Sin embargo, las políticas presupuestarias a favor de la austeridad de estos últimos años, impide que esto se produzca, favoreciendo este sistema asistencial apoyado en infraestructuras deficitarias y desiguales.

En el caso de España, la descentralización de los servicios sociales está suponiendo un incremento de los desequilibrios sociales en cuanto a la extensión y calidad de los mismos, así como por su gestión privada de los servicios. Además, una creciente demanda social desmedida, así como la situación socioeconómica producida en estos últimos años, está propiciando una situación de desigualdad en la gestión del reconocimiento de la situación de dependencia. Hay que añadir el problema de financiación, pues con la LAAD se distinguen tres niveles de protección, dos de ellos claros pero el tercero resulta a veces inverosímil, tratándose de conseguir una protección social justa y equitativa entre las diferentes comunidades autónomas.

A pesar de que la referencia fundamental de las políticas públicas de protección social a la dependencia para España es el espacio social europeo, sin embargo, es conveniente tener en cuenta la situación socioeconómica, pues es decisiva a la hora de desarrollar el cuarto pilar del Estado de Bienestar<sup>37</sup> (el sistema público de Servicios Sociales<sup>38</sup>).

---

<sup>37</sup> DOMINGUEZ MARTIN, A. 2008. El cuarto pilar del Estado de Bienestar. *Lex Nova. La revista*, nº 51, pág. 22-25

<sup>38</sup> BARROSO GONZALEZ, M. 2010. Ley de la dependencia como cuarto pilar del Estado del Bienestar: análisis de su aplicación en Andalucía. Repositorio Institucional de la Universidad de Huelva. Pág. 115. <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/4313/b15971041.pdf?sequence=2>

### 2.2.3. Concepción actual de los modelos de cuidados de larga duración<sup>39</sup>

En estos últimos años, los modelos de cuidados de larga duración han evolucionado según el análisis realizado por el IMSERSO, en el seminario sobre políticas públicas de atención a personas mayores dependientes: los modelos de cuidados de larga duración a nivel internacional y los modelos de financiación de dichos cuidados siguen sin converger en un modelo único ni puro, describiendo estilos y posibilidades surgidos en otros países. Nos encontramos con una clasificación parecida al anterior donde se distingue el modelo corporativo, mediterráneo, nórdico y liberal. Los modelos nórdicos tienden a tener costos más elevados que los otros modelos de cuidados de largo plazo. Para su elección y aplicación es fundamental que el Estado tenga en cuenta el sistema de financiación antes de instaurar uno u otro. Estos modelos se caracterizan de forma resumida:

- Modelo fordista (modo de producción en cadena): la mujer es el ama de casa y se encarga del cuidado de los niños y las personas con dependencia. En este sistema el estado aporta prestaciones económicas y demás recursos sin ánimo de lucro.
- Modelo nórdico: pionero en el desarrollo de servicios sociales y sustituye a los cuidados de las mujeres, provocado por la necesidad de su integración al mercado laboral. Este es un sistema universal con copago y orientado sobre todo a los servicios de cuidados.
- Modelo continental: Está basado en el sistema de la seguridad social. Se constituye como un derecho universal con niveles contributivos y no contributivos.
- Modelo mediterráneo: este modelo es el que se identifica como tradicional, donde es la mujer la que se encarga de la responsabilidad familiar apoyada por el estado dependiendo del país donde se desarrolle. Está basado en un sistema sanitario universal y asistencia en los servicios sociales.
- Modelo liberal: basado en la combinación de la responsabilidad individual apoyados por unos servicios sociales de naturaleza asistencial.

---

<sup>39</sup> ABUSLEME, M.T., MARBÁN, V. Y VICENTE, F. 2013. *Seminario sobre políticas públicas de atención a personas mayores dependientes. hacia un sistema integral de cuidados*. Cartagena de Indias (Colombia). Conclusiones. IMSERSO.

En España, el desarrollo de los cuidados de larga duración está siendo posible no al conocimiento acumulado de su realidad, sino del aprendizaje de la experiencia vivida en otros países dando lugar a una madurez en las políticas sociales y desarrollo de los cuidados de larga duración en su contexto cultural y socioeconómico.

### 2.3. OTRAS EXPERIENCIAS A TENER EN CUENTA

Los modelos de EEUU y Australia son típicos modelos asistenciales en lo referente, no sólo al conjunto de los servicios sociales, sino también respecto de los cuidados de larga duración. Los dos son de orientación más estrictamente asistencial y, por tanto, sistemas en los que los seguros privados tienen un cierto peso, sobre todo en el caso de los Estados Unidos.

El caso de los EEUU es ilustrativo como modelo en el que han tenido un cierto desarrollo los seguros privados de asistencia médica de larga duración. EEUU cuenta con una población de 36 millones de personas de 65 y más años en 2003, de las cuales, vienen a necesitar cuidados de larga duración en torno al 16% (5,8 millones), teniendo más de 85 años una de cada dos personas dependientes mayor de 65 años. A día de hoy, el número de personas con más de 65 años es de 46 millones<sup>40</sup> (20,3 millones de hombres y 25,8 millones de mujeres). En el conjunto de la población precisan cuidados de larga duración casi 13 millones de personas de todas las edades (4,5% de la población norteamericana).

La característica principal del sistema norteamericano es que ha desarrollado dos posibilidades de protección social a la dependencia:

- La primera es de tipo estrictamente privado. Se trata de pólizas de *long-term care insurance*<sup>41</sup>, que cubren una cantidad máxima de dinero en función de la cuantía de la póliza. Este producto puede ser comprado en el mercado de seguros o facilitado por un empresario privado o público. Algunas compañías permiten utilizar los seguros de vida para pagar enfermedades terminales o de larga duración.

---

<sup>40</sup> [http://www.indexmundi.com/es/estados\\_unidos/poblacion\\_perfil.html](http://www.indexmundi.com/es/estados_unidos/poblacion_perfil.html)

<sup>41</sup> Seguro de cuidados de larga duración.

- La segunda modalidad es de tipo público y tiene dos vías de acceso: por una parte, mediante el Medicare<sup>42</sup> la población de 65 y más años tiene derecho a asistencia de corta duración en centros de asistidos o en residencias, que cubre una parte del coste, teniendo que completar el paciente la diferencia mediante sus propios recursos o seguros privados. En cuanto a la población sin recursos con necesidades de cuidados de larga duración, pueden recibir ayuda en la parte no cubierta por el Medicare mediante el recurso al sistema del Medicaid. Dependiendo del Estado se aplicará de una manera o de otra. No obstante, en las residencias privadas tienen que admitir a los beneficiarios del Medicaid, vía concierto, si disponen de plazas.

Australia es un país con un bajo nivel de envejecimiento de la población. El 15,1% de la misma tiene 65 y más años. La cobertura de los servicios para personas mayores es baja en ayuda a domicilio en sus diferentes modalidades (2%), y elevada en cuanto a residencias (6%) y centros de día (4%). A fecha de hoy, se cuenta con más de tres millones de personas con más de 65 (14% de la población). Sus características son:

- La protección social de la dependencia se contempla en el Estado de Bienestar australiano en prestaciones de vejez e invalidez para las personas de bajos ingresos que sean dependientes, así como a sus cuidadores.
- La financiación es pública y compartida entre el Gobierno Federal y los Estados.
- La mayoría de la población financia privadamente sus necesidades de cuidados de larga duración (sus bajas tasas de envejecimiento reducen el impacto de la dependencia durante los próximos años).
- Dada su tradición de Estado de Bienestar Asistencial resulta difícil, en principio, concebir un cambio de modelo en cuanto a los cuidados de larga duración.
- La responsabilidad individual seguirá siendo la piedra angular del sistema.

### **Otros modelos:**

**Japón** aplica desde el año 2000 un nuevo modelo de cuidados de larga duración de doble naturaleza: contributiva y asistencial. Combina dos modelos de sistemas, la

---

<sup>42</sup> Medicare es un programa de cobertura de seguridad social administrado por el gobierno de Estados Unidos, el cual provee atención médica a personas mayores de 65 años. El programa también financia los programas de formación de médicos residentes en Estados Unidos. Medicare opera como un seguro de personas. <http://www.1ssip.com/>

cobertura universal y el modelo general de Seguridad Social. Este país tiene una tasa de envejecimiento elevada con una población<sup>43</sup> mayor de 65 años (25,8% de la población), de las que el 24% tienen más de 80 años. A fecha de hoy, es el país con mayor índice de envejecimiento del mundo, donde la esperanza de vida es también la más elevada de todo el planeta, rondando los 83 años de vida.

Sus características principales son:

- Cubre los costes de los cuidados personales, mientras que la asistencia sanitaria tiene otra vía de financiación y gestión, si bien en la práctica de la aplicación de los servicios no siempre es posible dicha diferenciación.
- El crecimiento de las necesidades sociales de cuidados de larga duración y los cambios en la estructura de cuidados informales han cristalizado en un modelo de solidaridad colectiva, mediante la implantación de un sistema de cobertura universal, en su doble dimensión contributiva y no contributiva, financiado con cotizaciones e impuestos, además de una contribución fija del 10% del coste de los servicios (lo que reduce el consumo residencial y favorece el de tipo domiciliario).
- El modelo japonés es un modelo de regulación, financiación y supervisión pública, gestión municipal y provisión privada mercantil de servicios.
- La población susceptible de acceder al sistema es la población mayor de 40 años, diferenciándose dos grupos: de 40 a 64 años y 65 y más años. Los grados de dependencia son la base de las prestaciones, que se dividen en dos grupos: prestaciones de ayuda (servicio domiciliario) y prestaciones de cuidados (en este caso pueden elegir o combinar servicios a domicilio o residenciales); esta última, a su vez, tiene cinco niveles prestacionales. Todos los niveles tienen reconocidas unas prestaciones monetarias estableciendo un tope máximo y mínimo, en función de los ingresos. A ello, se añaden ayudas técnicas y de acondicionamiento del domicilio.
- El modo de financiación del sistema es mediante cotizaciones (nivel contributivo para activos y pasivos) e impuestos (nivel asistencial).

---

<sup>43</sup>AUJCT

<http://www.aujct.org.uy/historial-de-noticias/131-la-poblacion-japonesa-supero-los-128-millones-en-2010.html>



**Suiza** tiene una población relativamente envejecida (17,5% de 65 y más años), la cual lo hace a gran velocidad también en estos últimos años. Las características de este modelo de protección social son:

- Su nivel de cobertura es relativamente elevado. Este sistema contempla la cobertura del riesgo de dependencia en el ámbito de la Seguridad Social (nivel contributivo) y en el ámbito de la Administración Local o Cantonal (nivel asistencial).
- Para aquellos que no alcanzan un mínimo de ingresos se contempla la posibilidad de prestaciones complementarias o complementos por mínimos.
- La ley contempla dos modelos de financiación: el primero, consiste en que el seguro de enfermedad asuma los costes de la dependencia derivados de la enfermedad y no de la vejez que serían asumidos por la Seguridad Social; el segundo (informe de expertos), diferencia entre asistencia intensiva a cargo del sistema sanitario (los primeros 90 días después de abandonar el hospital), y la asistencia de larga duración en base a una prestación económica (a partir de los 90 días) que sirva de compensación a los hogares por la actividad de cuidados o para la compra de servicios sociales de apoyo.

## **2.4. RECAPITULACIONES**

El envejecimiento de la población europea provocado por el aumento de la esperanza de vida y el cambio de estructura familiar, hace que la sociedad se enfrente a una desprotección debido al deterioro de su salud y por tanto se dirija a un objetivo diferente, longevidad en calidad de vida. Debido a ello, la autonomía personal disminuye y, por ende, la estructura familiar actual está teniendo serios problemas para afrontar las consecuencias y mucho más aún, con los problemas económicos a los que nos enfrentamos tras el inicio de la crisis, a nivel mundial, de estos últimos años. Hemos visto además, que en la actualidad y a pesar de las políticas de igualdad, es la mujer la que se sigue encargando del cuidado del dependiente, ya sea de modo formal, a través de la ayuda a domicilio, residencias, etc., como informal, siendo el cónyuge (mujer) o hija, las encargadas de los cuidados de dependiente (masculino).

La Unión Europea ha detectado la necesidad de dar respuesta a la población, desarrollando nuevas líneas de protección social, líneas que se han ido fraguando poco a

poco y que, sin tener carácter vinculante, se han ido plasmando hasta llegar a ser Ley, donde regule todos los servicios y prestaciones que serán de ayuda a las personas que se encuentren en situación de desprotección por tener mermada su salud y tener la necesidad de un apoyo para realizar sus tareas cotidianas o incluso cubrir sus necesidades más básicas.

Asimismo, el recorrido sobre las dos últimas décadas de la situación política y social de la Unión Europea en lo referente a los servicios de protección social nos enseña cómo ha ido evolucionando desde aparecer como simples objetivos y valores hasta plasmarse en un Tratado de ámbito Europeo (Tratado de la Unión Europea) con carácter vinculante. La crisis económica y financiera que estamos viviendo, hace que nos recuerde el papel tan importante que desempeñan los servicios de interés general a la hora de garantizar la cohesión social y territorial, y cómo esta impacta en el sector público gravemente disminuyendo la financiación e incidiendo de forma directa en el mantenimiento de los servicios públicos y en la mejora de su calidad; pero a pesar de ello, los Tratados ofrecen, en la medida de lo posible a las Instituciones Europeas y a los Estados miembros, los instrumentos jurídicos necesarios para ello. Con el objetivo de proteger un sector de la población vulnerable y que aumenta en número cada día, la Unión Europea se encuentra en la línea de dotar un marco jurídico sólido para innovar en materia social, en medidas de calidad de servicios de interés general, y a favor del emprendimiento social que apoya el avance y aplicación de formas nuevas y socialmente innovadoras, de desarrollar la actividad empresarial y prestar servicios.

En definitiva, la Unión como los Estados, tiene competencia para adoptar normas en materia de Servicios de Interés General pero debe respetar un conjunto de principios y la competencia de los Estados. Con todo esto, la Comisión pretende acabar con las incertidumbres jurídicas y proteger el derecho de acceso de los ciudadanos europeos a los servicios esenciales gracias a un “entorno reglamentario” que refuerce “la dimensión social del mercado único” y tenga en cuenta, en particular, a escala comunitaria, “las peculiaridades de dichos servicios cada vez que se toman nuevas iniciativas”.

Por último, se han mostrado los distintos sistemas de protección existentes y se han analizado cada uno de ellos, destacando sus principales características y en qué países se desarrollan, así como la evolución de estos modelos y sus características principales. Destacar, que las especiales circunstancias económicas y sociales harán que unos

países se decanten por un sistema u otro, siendo el objetivo primordial de ellos, conseguir un sistema de protección universal. Se ha señalado especialmente el modelo español, y se ha visto que debido a su situación socioeconómica y cultural, el sistema de protección elegido ha sido el “Sistema Asistencial”, porque se trata de una cobertura limitada y destinada a satisfacer necesidades básicas de personas en situación de dependencia con recursos económicos limitados. Además, España se encuentra a una gran distancia en el tiempo para poder plantear otro sistema de protección con carácter más universal, pues su tradición familiar y su escasa protección a través de servicios sociales comunitarios descentralizados, ha dado lugar a una infraestructura de protección social deficitaria. Tras la crisis, España se encuentra en momento de inestabilidad económica, dependiendo en la mayoría de los casos de la voluntad política, ya que la financiación del primer nivel, se encuentra en retroceso, no cubriendo en absoluto los mínimos prometidos. No obstante, se dirige paulatinamente a una situación de convergencia con los países más desarrollados de la UE, intentando nivelar el desarrollo desigualitario que se está produciendo ya no solo a nivel Estatal, sino interno, entre las distintas comunidades autónomas de nuestro país.



## **CAPÍTULO III**

---

**CONCEPTO, MARCO CONSTITUCIONAL Y DELIMITACIÓN  
DE COMPETENCIAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL  
EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO**



### 3.1. LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA ADMINISTRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

La protección social como concepto, se presenta desde los ojos de diversos autores con postulados múltiples. Según Marcus, R (2004) la evidencia como “conjunto de medidas encaminadas a proteger a las personas de choques que los puedan llevar a la pobreza, hacer a la gente menos vulnerable a estos choques, a proteger a la gente contra la pobreza extrema y sus efectos sobre el bienestar y a proteger el bienestar durante períodos de vulnerabilidad del ciclo de vida”; para Hagemeyer, K. “la protección social abarca todas las intervenciones públicas o privadas que buscan mitigar la carga de un conjunto de riesgos y necesidades de los hogares y de los individuos”. Esta protección se brinda “sin que exista un acuerdo recíproco simultáneo o un acuerdo individual”; según el Banco Mundial se trata de un “conjunto de intervenciones que buscan disminuir la vulnerabilidad de los individuos pobres, las familias o las comunidades, a través de un mejor manejo del riesgo”; entre otras definiciones<sup>44</sup>.

A lo largo de la historia se han sucedido diversos textos internacionales que atienden a la problemática de la protección social de la tercera edad, de entre ellos los más destacados: la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961, el Código Europeo de Seguridad Social (Estrasburgo, 16 de abril de 1964, ratificado por España el 4 de febrero de 1994), así como el Convenio n° 128, de 29 de junio de 1967, de la Organización Internacional del Trabajo relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes.

---

<sup>44</sup> GUERRERO CARVAJAL, R. Y OTROS AUTORES. 2006. *El concepto de la protección social*. Ministerio de la protección social de Colombia. pág. 21.  
[http://www.adapt.it/boletinespanol/fadocs/NL\\_4\\_23.pdf](http://www.adapt.it/boletinespanol/fadocs/NL_4_23.pdf)

En lo que respecta a discapacidad, pocos antecedentes pueden encontrarse en el derecho comparado, que realmente se reducen al artículo 38 de la Constitución italiana, al preámbulo de la Constitución Francesa de la IV República, declarado vigente por la Constitución de 1958, y al artículo 71 de la Constitución Portuguesa, que tanta influencia ha tenido en la formulación que hace nuestra Constitución de buena parte de los llamados derechos sociales. Por otro lado, se pueden encontrar algunos textos de organismos internacionales, como pueden ser las declaraciones de la ONU de Derechos del Deficiente Mental (1971) y la de los Derechos de los Minusválidos (1975), así como la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961. También es de tener en cuenta el Convenio nº 128, de 29 de junio de 1967, de la Organización Internacional del Trabajo relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes<sup>45</sup>.

En España se recoge por primera vez en la Constitución de 1931, como compromiso del Estado de prestar asistencia a los ancianos; posteriormente, dentro de la normativa del régimen de Franco serán el Fuero de los Españoles (art. 28) y el Fuero del Trabajo (declaración X.2) las normas encargadas de expresar la garantía estatal de asistencia en los casos de vejez, incrementando los seguros sociales de vejez preexistentes. En la actualidad, en nuestra Constitución del 1978, se encuentra recogidos los derechos sociales en el Título I, Capítulo III con la denominación de principios, el artículo 50 lo recoge, aunque de forma ambigua. En su desarrollo normativo es donde realmente se afirma su alcance<sup>46</sup>. Posteriormente, se promulga la *Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (publicado en BOE 3 de diciembre)*, incluyéndose en este colectivo desde mayores como minusválidos de cualquier edad, ampliando la protección ya no solo a los ancianos sino al resto de la población con un mayor grado de sensibilidad<sup>47</sup>.

La Constitución de 1978 (CE), como norma suprema, se ha preocupado de formular los valores superiores del ordenamiento jurídico (libertad, justicia, igualdad, y el pluralismo político), artículo 1.1, y se ha constituido como un estado social, democrático y de derecho. Otros muchos valores constitucionales se encuentran formulados en otros puntos de nuestra norma suprema, tal y como se especifica en el artículo 9.1, don-

---

<sup>45</sup> GARCÍA MARTÍNEZ, A. 2003. Y actualizada por SIREIRA, S. 2011. *Sinopsis del Artículo 49*. [http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis\\_pr.jsp?art=49&tipo=2](http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=49&tipo=2)

<sup>46</sup> STC 189/1987, de 24 de noviembre.

<sup>47</sup> GARCÍA MARTÍNEZ, A. 2003. Y actualizada por SIREIRA, S. 2011. *Sinopsis del Artículo 50*. [http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis\\_pr.jsp?art=50&tipo=2](http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=50&tipo=2)



## CONCEPTO, MARCO CONSTITUCIONAL Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO

de vincula estos valores o principios a todos los poderes públicos, lo que alcanza a los jueces y tribunales. Así, en el artículo 9.2, compromete a todos los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas. Esto quiere decir, que son los garantes de que los ciudadanos puedan alcanzar su plenitud o, por lo menos, los encargados de evitar los obstáculos que lo impidan. Añadir, que los artículos 161.1.a, 163 y 164 de la CE prevén la declaración de invalidez de las leyes por razón de su inconstitucionalidad.

En la disposición derogatoria tercera, declara derogada por ella, cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución; tanto las normas pasadas como las futuras deben de acomodarse a la Constitución para mantener o adquirir su validez. El cambio con la introducción de nuestra CE ha sido contundente y trascendental.

La Constitución recoge en el título IV los principios que inspiran la actuación administrativa y garantizan el sometimiento pleno de su actividad a la ley y al derecho, y configura al Gobierno de la Nación como un órgano eminentemente político que dirige la Administración y ejerce la potestad reglamentaria.

El artículo 97 de la Constitución asigna al Gobierno el ámbito político de la función de gobernar, inspirada en el principio de legitimidad democrática. Se definen los rasgos propios que definen al Gobierno y a la Administración como instituciones públicas constitucionalmente diferenciadas y los que establecen la subordinación de la Administración a la acción política de dirección del Gobierno. La Constitución garantiza el sometimiento de las Administraciones Públicas al principio de legalidad, como al régimen jurídico, el procedimiento administrativo y el sistema de responsabilidad.

En relación al reparto competencial en cuanto a protección social, según el artículo 149.11a de la CE, será el Estado el que tenga la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. El Tribunal Constitucional ha sostenido que se trata de un título competencial con contenido propio que habilita al Estado para regular el contenido primario de cada derecho o deber<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> PEREZ DE LOS COBOS, F. 2007. La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Dependencia. Capítulo 1. *La protección de la dependencia*, en R. Roqueta Buj (coordinado-

El artículo 149.1.18. de la Constitución, tiene una regulación específica en su actual Ley de Bases, que no ofrece ninguna dificultad de adaptación a los objetivos de esta Ley y que no exige modificaciones específicas; y distingue entre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que habrán de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas<sup>49</sup>.

La delimitación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas implica un esquema en el que las comunidades autónomas dictan sus propias normas, siempre que se ajusten a las bases estatales.

La *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común* (publicada en BOE de 17 de noviembre) y recientemente derogada por la *Ley 39/2015 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas* (publicada el 2 de octubre), recogen esta concepción constitucional de distribución de competencias, regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa. Esta regulación no agota las competencias estatales o autonómicas de establecer procedimientos específicos que deberán respetar, en todo caso, estas garantías. La Constitución establece la competencia de las comunidades autónomas para establecer las especialidades derivadas de su organización propia pero, además, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, no se puede dissociar la norma sustantiva de la norma de procedimiento, por lo que también ha de ser posible que las comunidades autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su derecho sustantivo, pues lo reservado al Estado no es todo procedimiento sino sólo aquél que deba ser común y haya sido establecido como tal. La regulación de los procedimientos propios de las comunidades autónomas deberá de respetar siempre las reglas del procedimiento por ser competencia exclusiva del Estado.

---

ra) “Comentarios a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia”, Tirant Lo Blanch, Valencia, pág. 42 y ss.

<sup>49</sup> BELTRÁN AGUIRRE, J.L. 2008. La atención a la dependencia: régimen legal. Interacciones entre lo social y lo sanitario. *Derecho y Salud*, 16, número Extraordinario, noviembre, pág. 5 y 6.

## CONCEPTO, MARCO CONSTITUCIONAL Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO

El régimen jurídico de las Administraciones Públicas debe ceñirse y establecerse desde las reglas de funcionamiento interno, para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran la sociedad sean reales y efectivos.

Serán las comunidades autónomas, según el artículo 148.1.20 de la Constitución<sup>50</sup>, las que desarrollen esta regulación básica del Estado, a través de convenios de cooperación y coordinación. Este reparto competencial realizado por la Constitución, habilita a las comunidades autónomas para asumir competencias en sus estatutos. Este precepto tiene entre aquellas materias susceptibles de ser competencia autonómica, la asistencia social. Desde los inicios, la doctrina<sup>51</sup> asumió la asistencia social como un ámbito autonómico.

Por ende, las entidades locales gozarán de autonomía para la gestión de sus intereses, según el artículo 137 de nuestra CE, y a su vez, en su artículo 140, garantiza la autonomía de los municipios, añadiendo además la idea de que ostentan personalidad jurídica plena.

Este complemento autonómico y local de la acción asistencial estatal ha dado lugar a un cuantioso acervo normativo, muy fragmentado por sectores, como ya se ha vislumbrado, junto a los organismos específicos de gestión existentes en las Administraciones autonómicas y locales, se encuentra el organismo de gestión estatal básico, el IMSERSO<sup>52</sup>. Esta Institución, evolucionará hacia un proceso de cambios, desde gestión estatal, hacia la trasferencias de competencias a las comunidades autónomas que culmina en 1998, cuando todas asumen las competencias que les corresponden en estos ámbitos asistenciales. Con el *Real Decreto 238/2002, de 1 de marzo, de Estructura Orgánica y Funciones de Migraciones y Servicios Sociales* (publicado en BOE de 15 de marzo), IMSERSO, se intenta una descentralización funcional. Hoy día este se rige por el *Real Decreto 1226/2005, de 13 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica y funciones del Instituto de Mayores y Servicios Sociales* (publicado en BOE de 14

---

<sup>50</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (BOE 15 de diciembre de 2006).

<sup>51</sup> LASAGABASTER HERRARTE, I. 2007. La ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: Una reflexión desde la perspectiva competencial. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 4, pág. 129-158.

<sup>52</sup> El Real Decreto ley 36/1978, de 16 de noviembre crea el Instituto Nacional de Servicios Sociales (IMSERSO) como entidad gestora de la Seguridad Social a nivel nacional con la finalidad de dirigir su acción a las personas mayores, personas con discapacidad y solicitantes de asilo.

*de octubre*). Y actualmente el IMSERSO toma el nombre de Instituto de Mayores y Servicios Sociales y queda adscrito, por el art. 12.4 del *Real Decreto 263/2011, de 28 de febrero, al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (publicado BOE de 1 de marzo)*. El IMSERSO se configura, como el garante de la protección social y como una entidad gestora de la Seguridad Social como entidad de derecho público y cuyos fines básicos son la gestión de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, así como la de los servicios complementarios de las prestaciones del sistema de Seguridad Social para las personas mayores y personas con discapacidad<sup>53</sup>.

### 3.2. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Las políticas y acciones públicas pertinentes encaminadas a proteger las situaciones de necesidad, según el Tribunal Constitucional, habrán de ser determinadas y apreciadas, teniendo en cuenta el contexto general en que se produzcan y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diferentes grupos sociales<sup>54</sup>.

No obstante, se parte de que en nuestra CE se regulan los principios rectores de la política social y económica en su artículo 39, donde determina que serán los poderes públicos los responsables de la protección social, económica y jurídica de la familia. En su artículo 41, además, compromete a los poderes públicos a mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos de tal manera que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad<sup>55</sup>. En los artículos 49 y 50 de nuestra norma suprema, establece que las personas con discapacidad y mayores, estarán protegidos por un sistema de servicios sociales promovidos por los poderes públicos, con el fin de conseguir el bienestar de los ciudadanos.

El desarrollo social de nuestro país desde la CE ha venido a situar a un nivel de importancia fundamental a los servicios sociales, desarrollados fundamentalmente por las Comunidades Autónomas, con colaboración especial del tercer sector, como cuarto pilar del estado de bienestar, tal y como establece el Libro Blanco de la dependencia. La

<sup>53</sup> GARCÍA MARTÍNEZ, A. 2003. Y actualizada por SIREIRA, S. 2011. Sinopsis del Artículo 50.

[http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis\\_pr.jsp?art=50&tipo=2](http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=50&tipo=2)

<sup>54</sup> España, Sentencia del Tribunal Constitucional (pleno) nº 65/1987 de 21 de mayo. Sentencia del Tribunal Constitucional (pleno) nº 127/1987 de 16 de julio, Sentencia del Tribunal Constitucional (pleno) nº 65/1990 de 5 de abril.

<sup>55</sup> CASADO PEREZ, D. 2004. *La Dependencia funcional y su abordaje en respuestas a la Dependencia*, VV.AA. Editorial CCS, Madrid.

promoción de su autonomía personal constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados; el reto consiste en atender a las necesidades de aquellas personas con el fin de que las personas en esta situación puedan fortalecer su autonomía personal <sup>56</sup>, a pesar de requerir apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria.

Estos mecanismos que configuran la protección social como uno de los objetivos básicos de la política social, en el marco de los “Principios Rectores de la Política Social y Económica” (Título I, Capítulo III de la CE), pueden identificarse con un deber positivo de todos los poderes públicos territoriales, con una actuación de éstos concretada en deberes de hacer o de dar bienes o servicios económicamente evaluables para garantizar los derechos sociales o derechos de contenido social de los ciudadanos en general; y en especial, los de aquellos colectivos que, por determinadas circunstancias (edad, enfermedad o discapacidad), presentan mayores dificultades sociales y económicas y, en consecuencia, en ellos concurren unas situaciones de necesidad específicas.

En el marco de los principios rectores de la política social y económica y, a pesar de que en el texto constitucional no se utiliza la expresión “protección social” como derecho objetivo, se aprecian pautas implícitas respecto de los deberes sociales que deben asumir los poderes públicos para garantizar a los ciudadanos o a unos colectivos específicos, prestaciones económicas y técnicas suficientes ante situaciones de necesidad. Estas pautas serán, en primer lugar, la garantía constitucional de una institución jurídica, es decir, de un complejo organizativo central y básico, dirigido a la consecución de la protección social, la Seguridad Social (artículo 41 CE), que ha de procurar prestaciones suficientes ante situaciones de necesidad y, en un segundo lugar, la garantía o tutela ante unas situaciones personales específicas (la vejez y la discapacidad, entre otras). Para estas situaciones, los artículos 49 y 50 CE sólo quieren concretar respecto de unos grupos o colectivos singulares (concurren unas situaciones de necesidad específicas), una tutela también especial por los poderes públicos, en cumplimiento de los fines generales que, también para estos ciudadanos, ha de procurar el Estado Social ya que no se considera un derecho susceptible de amparo constitucional.

---

<sup>56</sup> TORRES LÓPEZ, A. 2010. La gestión de la política de dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía. *La Agencia Andaluza para la atención de la dependencia. Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, nº 77, pág. 299-336.

Por ello, la respuesta a este colectivo de población se convierte en un reto ineludible para los poderes públicos que requiere una respuesta firme, sostenida y adaptada al actual modelo de nuestra sociedad, pues el modelo de familia tradicional donde era la mujer la que asumía el papel de cuidadora de las personas en situación de dependencia ha cambiado, haciendo imprescindible una revisión del sistema tradicional de atención, para asegurar una adecuada capacidad de prestación de cuidados a aquellas personas que los necesitan.

Se destacarán unas premisas:

- Que el desarrollo social de nuestro país ha situado a un nivel de importancia fundamental a los servicios sociales, desarrollados fundamentalmente por las comunidades autónomas.
- Que las entidades del tercer sector de acción social vienen participando desde tiempo atrás en la atención de este colectivo en situación de dependencia y apoyando el esfuerzo de las familias y de las corporaciones locales en este ámbito. Por eso, se ha planteado la necesidad de garantizar a los ciudadanos, y a las propias comunidades autónomas, un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia y por consiguiente, la regulación jurídica por parte del Estado.
- Y que se trata de establecer una nueva configuración de los servicios sociales del país que amplíe y complemente la acción protectora de este sistema, tal y como se ha visto que se establece el compromiso en nuestra Constitución, donde implica a todos los poderes públicos como promotor básico para dotar de los recursos necesarios para su funcionamiento y hacer efectivos unos servicios sociales de calidad, garantistas y plenamente universales.

Este sistema tendría por finalidad principal, garantizar las condiciones básicas y la previsión de los niveles de protección a las personas en situación de dependencia. Así, esta regulación serviría de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas y para optimizar los recursos públicos y privados disponibles. Se configura un derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano.

Han de tenerse en cuenta actividades que en la doctrina y en ocasiones también por el legislador, se denominan servicios públicos asistenciales o servicios públicos objetivos. Se realizan en el marco de un Estado social y democrático de Derecho, sin necesidad de calificarlos como servicio público en el sentido concreto. Podría calificarse de función del Estado, al nivel de la justicia, como sucede en la Seguridad Social (artículo 41 de nuestra Constitución), superando viejos conceptos como la beneficencia o asistencia social. El Estado tiene la exclusividad de la responsabilidad de garantizar la realización de los derechos respectivos, cuya titularidad corresponde a los ciudadanos.

La Constitución Española alude expresamente a la asistencia social<sup>57</sup> en el artículo 148.1.20 y, de acuerdo con este precepto, es competencia de las CCAA.<sup>58</sup> Se ve que se configura como el verdadero mecanismo de protección de la situación de dependencia en nuestro país. Esta asistencia social establece no sólo unos derechos subjetivos<sup>59</sup>, que son los que caracterizan a las prestaciones de la Seguridad Social, sino que se trata de unos derechos discrecionales. Esta discrecionalidad obedece a que se trata de unas coberturas que van a instituirse en función del lugar de residencia del sujeto que la solicite (Comunidad Autónoma), por lo que se encontrará un amplio y variado mapa de atenciones si se analiza el territorio nacional. Pero, además, esa discrecionalidad también queda patente en el hecho de que el conjunto de coberturas que las CCAA decidan crear anualmente para atender éstas, puede variar en función de sus presupuestos, por lo que se ve que estos beneficios de la asistencia social son limitados en el tiempo, teniendo una vigencia determinada que es la que se establece en la convocatoria de las ayudas, y sujetos tanto a las disponibilidades económicas como al lugar de residencia. Por tanto, depende de la vigencia de la convocatoria, de los presupuestos y el lugar de residencia; y, en consecuencia, esto supone en la práctica que el beneficiario no podrá acudir ante los tribunales para ejercitar las acciones pertinentes con el fin de conseguir el mantenimiento de los derechos adquiridos, al no tener las prestaciones de asistencia social la condición de derechos subjetivos incluidos en el patrimonio del titular.

---

<sup>57</sup> PEREZ DE LOS COBOS, F. 2007. *La protección de la dependencia. La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Dependencia*. Capítulo 1, Tirant Lo Blanch, Valencia, pág. 42 y ss.

<sup>58</sup> SANCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. 2009. *La situación de Dependencia*. Valencia. Tirant lo Blanch, pág. 29-58 (La nueva protección de la Dependencia).

<sup>59</sup> DE ASIS ROIG, R. 2007. Reflexiones en torno a la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 5, enero, pág. 3-21.

En octubre de 2003, se aprobó en el Pleno del Congreso de los Diputados la renovación del Pacto de Toledo con una recomendación adicional tercera donde expresaba la necesidad de configurar un sistema de protección a la situación de las personas en situación de dependencia, así como su definición y sistemas de protección, ya que como se ha visto en el capítulo anterior, la UE ya estaba trabajando sobre este cuarto pilar, estableciendo tres criterios que debían de regir estas políticas de dependencia en los Estados miembros: universalidad, alta calidad y sostenibilidad en el tiempo de los sistemas que se implanten. A todo esto, hay que añadir la dependencia por razones de enfermedad y discapacidad. (Para este colectivo se legisló con la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad). Tras un informe de la Subcomisión sobre el estudio de la situación actual de la discapacidad, de 13 de diciembre de 2003, se llega a la conclusión de que existe una necesidad de configurar un sistema de protección integral de la dependencia y desde la participación activa de todos, los poderes públicos y los ciudadanos.

Y, por último, dentro del desarrollo normativo del art. 50 y 49, se aprueba la ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, desplegando su acción tanto al colectivo de mayores como a discapacitados, que fue el colofón final de protección social a personas en situación de dependencia y como resultado de la demanda social que se estaba produciendo en nuestro país.

### **3.3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA**

En este punto se desarrollará el contexto jurídico de las políticas de protección social de los últimos años. Se hará un recorrido histórico, desde los años sesenta hasta nuestros días, del régimen jurídico de la protección social que se configura en cada momento para cubrir las necesidades sociales.

#### **3.3.1. Nacimiento de las políticas de protección social en España**

La Constitución Española, como se ha visto en el capítulo anterior, es marco referencial donde el Estado asume el papel de garante del bienestar de los ciudadanos mayores. Nuestra situación económica y social del pasado era muy difícil para nuestros mayores, ocasionada por el transcurso de una sangrienta guerra civil que produjo a la



población un estado de sufrimiento, inmersos en la tristeza y escasez como consecuencia de la posguerra y por muchos años de represión.

En los comienzos de los años setenta, se produce ya un primer intento de planificación a través de la aprobación del Plan Nacional de la Seguridad Social de asistencia a los ancianos, por Orden del Ministerio de Trabajo de 26 de febrero de 1971 (fue D. Juan Vidal, Director del servicio de Asistencia, el impulsor de este Plan<sup>60</sup>). Dirigido casi en exclusiva a los pensionistas de la Seguridad Social, este plan preveía el desarrollo de recursos a través de dos modalidades:

- La Acción directa de la Seguridad Social, para la puesta en funcionamiento de «ayuda a domicilio», clubes, residencias, sanatorios geriátricos de rehabilitación y residencias asistidas.
- La Acción concertada para promover la creación de unidades geriátricas por entidades públicas o privadas, con el fin de extender por todo el territorio nacional una red de asistencia gerontológica.

Destacar de este Plan su carácter sociosanitario en un momento histórico en que todavía no se podía prever el incremento que se iba a producir en la población con situación de desprotección por motivos de salud y la enorme demanda de servicios sociales y sanitarios que estas situaciones acarrearán.

En cuanto a las condiciones de vida de los mayores, se publicaba, en 1975, el primer estudio sociológico español sobre la vejez, el Informe GAUR (1975), en el que se realiza un detallado análisis sobre las condiciones de vida de los jubilados españoles: “La pobreza está presente en los ancianos en proporciones escandalosas...”<sup>61</sup> Además, se realiza un interesante análisis de los recursos destinados a las personas mayores que, en la práctica, se reducían a uno: las Residencias, herederas en su mayoría de los anti-

---

<sup>60</sup> *El Libro Blanco “Atención a las Personas en situación de Dependencia”*. 2005. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO), pág. 345.

<sup>61</sup> SANCHEZ CASTIELLO, T., RODRIGUEZ RODRIGUEZ, P. 2001. Envejecimiento y protección social de la dependencia en España. Veinte años de historia y una mirada hacia el futuro. *Revista de Intervención Psicosocial*, monográfico con motivo de la II AME. Pag. 3.

guos asilos, cuya descripción recuerda en ocasiones a relatos tétricos del siglo XIX. Siete años después, se celebra la I Asamblea Mundial del Envejecimiento<sup>62</sup> (1982).

“La década de los ochenta supuso cambios importantes para las personas mayores españolas: se generaliza un sistema de pensiones, el acceso al sistema sanitario y un proceso relativamente rápido de implantación de un sistema público de servicios sociales”<sup>63</sup>. Fue cuando se construyeron en España un gran número de residencias de gran capacidad, destinadas a personas que se valían por sí mismas y que sufrían múltiples carencias socioeconómicas.

Desde finales de los ochenta empieza a tomar protagonismo el planteamiento de ofrecer atención a las personas en su medio habitual, como ocurría en otros países de Europa. Se producía un cambio radical de política dirigida a nuestros mayores, se desplazaba la atención desde las residencias a los servicios comunitarios, muy incipientes todavía, acompañado de un efecto paralelo que fue el aumento de protagonismo del principal cuidador de nuestros mayores, la familia. A partir de este cambio conceptual, la intervención social se organiza en torno a la noción de “ayuda”, con el objeto de mantener y respetar la autonomía del individuo desde su medio habitual de vida. Es por ello, que se fomentaron las políticas comunitarias consagradas por la OMS. El primer Plan de Acción Internacional sobre el envejecimiento (Naciones Unidas, 1982) dedicaba sus primeras recomendaciones a concretar estos planteamientos en el ámbito de la salud. Pero a pesar de los esfuerzos, el desarrollo de estos planteamientos sigue siendo escaso y deficiente.

En la década de los noventa se detecta la necesidad de elaborar un diagnóstico más preciso de las carestías de nuestros mayores que se producirán en años venideros, para poder planificar las actuaciones futuras. De ahí surge el Plan Gerontológico<sup>64</sup> (IMSERSO, 1993), el cual supuso un cambio cualitativo para el área del conocimiento relacionada con la vejez por su clarificación conceptual en la organización y formula-

---

<sup>62</sup> Plan de acción internacional sobre el envejecimiento. 1982. I Asamblea Mundial del envejecimiento. NN.UU.

<sup>63</sup> SANCHEZ CASTIELLO, T., RODRIGUEZ RODRIGUEZ, P. 2001. Envejecimiento y protección social de la dependencia en España. Veinte años de historia y una mirada hacia el futuro. *Revista de Intervención Psicosocial*, monográfico con motivo de la II AME. Pág. 4

<sup>64</sup> IMSERSO 1993: Plan Gerontológico, Madrid. Resolución de 9 de septiembre de 1993 (BOE de 31 de diciembre).

ción de respuestas a sus necesidades, además de su contribución al desarrollo y crecimiento de los servicios<sup>65</sup>.

- Por primera vez en España se establecen índices de cobertura de servicios sociales y se planifica también, el desarrollo de servicios inexistentes en nuestro país hasta ese momento: centros de día, estancias temporales en residencias, sistemas alternativos de alojamiento<sup>66</sup>.
- Se especifican actuaciones de coordinación sociosanitaria, prácticamente desconocidas en el sector (exceptuando el programa Vida Als Anys (1986) y la iniciativa del Servicio de Geriátría de Cruz Roja en Madrid (1984) a través de SAGECO).
- Se aborda esta planificación desde la perspectiva de género y teniendo en cuenta las necesidades de los cuidadores familiares.
- Se dedican dos áreas de esta planificación a facilitar el acceso de las personas mayores a los bienes culturales, a la educación y al aprendizaje y a la participación social.
- Pero, sobre todo, este Plan sistematizaba las bases de un modelo público de servicios sociales de inspiración comunitaria. El lema “envejecer en casa”, difundido ampliamente por organismos internacionales como la OCDE (1996), por primera vez. protagonizaba el diseño de nuestra política social.

En definitiva, se consiguió en un corto espacio de tiempo, homogeneizar nuestros planteamientos sobre la vejez y sus necesidades con el de los países más avanzados en políticas sociales. Sin embargo, su puesta en práctica deja muchos retos pendientes por alcanzar; ya que hay que destacar el escaso desarrollo en nuestro país del Plan Gerontológico (IMSERSO, 1998) debido a su reducida dotación presupuestaria, el escaso crecimiento del gasto en servicios sociales del Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, así como las dificultades del proceso de descentralización territorial de las competencias y de la gestión de los servicios sociales. A ello, hay que sumarle que nuestra sociedad sigue percibiendo el problema de la atención a las personas mayores como algo privado e íntimo y no como una responsabilidad de los poderes públi-

---

<sup>65</sup> SANCHEZ CASTIELLO, T., RODRIGUEZ RODRIGUEZ, P. 2001. Envejecimiento y protección social de la dependencia en España. Veinte años de historia y una mirada hacia el futuro. *Revista de Intervención Psicosocial*, monográfico con motivo de la II AME. Pág. 3.

<sup>66</sup> PINEDA SORIA, R. 1993. La década del cambio en la política social dirigida a los mayores. *Intervención psicosocial*. Vol. 2, pág. 4.

cos como sistema de protección social que dé respuestas a las necesidades de nuestra sociedad.

### 3.3.2. La Ley de la dependencia

En este apartado se verá el porqué de la necesidad de un sistema de protección social, el entorno donde surge y su prolijo marco normativo.

Tras detectar las necesidades de protección de la población, no hay duda que la atención a las personas en situación de dependencia constituye una exigencia de las sociedades contemporáneas. Esta protección se ha potenciado en aquellos países más desarrollados, principalmente, por el creciente envejecimiento de la población, aunque también para atender a colectivos por muy diferentes motivos (discapacitados, personas de cualquier edad con enfermedades crónicas, etc.). Todo esto aparece también como consecuencia de un cambio en la mentalidad de la sociedad, con lo que trasciende en la búsqueda de valores fundamentales como son la dignidad de la vida del ser humano y los derechos humanos.

En este entorno, aparece en España la regulación de este sector desprotegido en tiempos pasados, como consecuencia de la política social y económica del momento. Ahora es prioritario proteger su calidad de vida, la igualdad y la dignidad del ser humano. Es por ello, que se aprueba la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia<sup>67</sup>.

Según el profesor De Asís Roig,<sup>68</sup> la aprobación de esta Ley de la dependencia pasa por cinco grandes momentos.

- El primero de ellos tiene lugar en el año 2004, cuando la ponencia de seguimiento y renovación del pacto de Toledo de 1994 del Congreso de los Diputados, incorpora en las conclusiones la consideración de la dependencia como prioridad.
- El segundo de ellos se produce a finales de ese mismo año con la publicación del Libro Blanco de Atención a la Dependencia, coordinado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

---

<sup>67</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 15 de diciembre).

<sup>68</sup> DE ASÍS ROIG. R. 2007. Reflexiones en torno a la Ley de protección de la autonomía personal. *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 5, pág. 2-21.

## CONCEPTO, MARCO CONSTITUCIONAL Y DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO

- El tercero tiene lugar en diciembre de 2005, cuando la Mesa de Diálogo Social, aprueba el “Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia”.
- El cuarto se produce el 21 de abril de 2006, cuando el Consejo de Ministros aprueba el proyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
- El quinto lo constituye la publicación de la Ley en el Boletín Oficial del Estado de 15 de diciembre de 2006.

En estos últimos años, la normativa reguladora a esta nueva situación jurídica reconocida ha crecido notablemente; su desarrollo normativo al ser competencia de las CCAA ha proliferado pero han acusado desigualdades entre los ciudadanos españoles, ya que su aplicación dependerá del grado de desarrollo de cada comunidad, del presupuesto estatal y el autonómico, de ahí la importancia de una Ley que aborde el fenómeno de una manera integral y básica. Por ello, a veces es cuestionable su enfoque y producción ya que en determinados momentos parece ser igualitaria<sup>69</sup>.

Esta Ley debe de constituir un punto de inflexión en el tratamiento de la dependencia, ya que se enfrenta a uno de los grandes retos de los derechos en el siglo XXI, y debe de hacerlo y lo hace de una forma seria y rigurosa.

### 3.4. RECAPITULACIONES

A nivel internacional surge la necesidad de la protección social, su concepto desde los ojos de varios autores y cómo se desarrolla a nivel estatal esa necesidad de protección a lo largo de nuestra historia, comenzando por la Constitución de 1931.

La Constitución de 1978 de se configura hoy como el máximo garante y protector de los derechos de los ciudadanos ante la ley y ante la propia Administración; donde se recogen los principios rectores de la política social y económica y cómo, en su artículo 39, le atribuye a los poderes públicos las competencias de protección social, asimismo en el artículo 41, se establece un régimen de Seguridad Social para todos los ciudadanos garantizando la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, quedando evidenciado el marco de la protección social. Se ha

---

<sup>69</sup> DE ASÍS ROIG. R. 2007. Reflexiones en torno a la Ley de protección de la autonomía personal. *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 5, pág. 4.

observado cómo la sociedad está en continuo cambio y, debido a un gran número de factores sociosanitarios, nuestra población demanda inexorablemente la necesidad de una nueva forma de protección social orientada a la asistencia de las personas con enfermedades crónicas, discapacitadas o que por su avanzada edad se ven mermadas para la realización de sus necesidades básicas.

Se ha comprobado que nuestra Constitución Española recoge la protección social como un principio rector, dejando vislumbrar de forma implícita con la aprobación de la LAAD, su reconocimiento como derecho subjetivo y, por consiguiente, estableciéndose el cuarto pilar del Estado de Bienestar, contenido y garantizado a través del principio de igualdad del artículo 14, apostando de este modo por la plenitud del ser humano y la dignidad de la persona.

Tras el recorrido histórico desde los años setenta hasta nuestros días de la situación social de nuestros mayores, se ha analizado al sector de la población mayor de nuestro país y su evolución, detectando pues, que ha sido un colectivo que ha pasado de ser olvidado tras la época dictatorial y desprovisto de atención, a ser prioritario y a formar parte del cuarto pilar de la sociedad. Se ha visto cómo en un sistema democrático, donde nuestros valores están sostenidos desde la igualdad, la libertad, la pluralidad, etc., se ha puesto en marcha un sistema asistencial, (que en próximos capítulos se desarrollará) para evitar el desequilibrio que existía en la sociedad, evitando de este modo el olvido de grupos tan importantes como son nuestros mayores y las personas en situación de dependencia.

Como resultado lógico, nació una ley protectora que tratará de establecer con rigor unos mínimos de protección en los que se establezcan y se vislumbren nuestros valores constitucionales, y un proliferante desarrollo normativo de las comunidades autónomas producido de forma dispersa, acusando desigualdades entre los ciudadanos españoles.

## **CAPÍTULO IV**

---

REGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL  
BÁSICA EN ESPAÑA





#### 4.1. INTRODUCCIÓN

Como ya se ha visto en capítulos anteriores, la atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal constituye uno de los principales retos de la política social de los países desarrollados, ya que se ha configurado como el cuarto pilar del Estado de Bienestar<sup>70</sup> (configurado así en el Libro Blanco de la Dependencia de 2005). El auténtico reto es atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía. Reto que se agudiza de forma exponencial tras la situación económica mundial tan complicada en la que nos encontramos tras su comienzo en el 2008. Por todo ello, la Administración General del Estado ha reducido considerablemente el nivel de colaboración financiera a las Administraciones autonómicas, sobre el cumplimiento del 50%, y que paulatinamente va descendiendo cada año<sup>71</sup>.

El propio texto constitucional, en sus artículos 49 y 50, se refiere a la atención a personas con discapacidad, personas mayores y a un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos para el bienestar de los ciudadanos. Si en 1978 los elementos fundamentales de ese modelo de Estado de Bienestar se centraban para todo ciudadano exclusivamente en la protección sanitaria (Seguridad Social), el desarrollo

---

<sup>70</sup> Libro Blanco “atención a las personas en situación de dependencia”. 2005. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Madrid, IMSERSO, pág. 12.

<sup>71</sup> CODORNIU, J.M. 2014. *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014*. El impacto de la crisis en el sistema de atención a la dependencia. ¿Hacia un cambio de modelo? Fundación Foessa. Pág. 11.

[http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos\\_trabajo/23102014144847\\_4790.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/23102014144847_4790.pdf)

social de nuestro país, desde entonces, se ha venido a situar a un nivel de importancia fundamental a los servicios sociales, desarrollados fundamentalmente por las comunidades autónomas, con colaboración especial del tercer sector, como cuarto pilar del Estado de Bienestar, para la atención a las situaciones de dependencia.

Se establece el título competencial exclusivo del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1 CE), con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas<sup>72</sup>, y con pleno respeto de las competencias que las mismas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20 de la Constitución. Según la doctrina de Pérez de los Cobos<sup>73</sup>, “condiciones básicas no es sinónimo de legislación básica”. En definitiva, de lo que se trata es de establecer unas condiciones mínimas que tiendan a garantizar la igualdad. La propia STC 61/97<sup>74</sup> parece matizar su doctrina cuando dice que “las normas estatales emanadas bajo la cobertura del artículo 149.1.1a CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas fundamentales que en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales”.

Las comunidades autónomas, según la CE en su artículo 148.1.20, tienen la competencia sobre asistencia social, entendida como mecanismo de protección de situaciones de necesidad específica según la STC 76/1986<sup>75</sup> y “se configura como una cobertura extramuros del sistema de la Seguridad Social en donde las comunidades autónomas tendrán una capacidad prácticamente ilimitada pudiendo asumir desde la regulación legislativa hasta la acción administrativa más simple”<sup>76</sup>.

La Recomendación 98 (9) del Comité de Ministros del Consejo de Europa del 18 de septiembre de 1998, donde considera la situación demográfica de Europa preocupan-

---

<sup>72</sup> RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M<sup>a</sup> y DIAZ SASTRE, S. (Coords.). 2012. *La administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, Madrid, pág. 53, 56 y 42. “La Ley de dependencia en el sistema constitucional de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en especial, la prohibición de Administración mixta”, y además añade: “es dudosa la capacidad del Estado para crear un órgano mixto con base en el artículo 149.1.1a CE, que no le permite organizar la actuación de otros poderes públicos”.

<sup>73</sup> PEREZ DE LOS COBOS, F. 2007. *La protección de la Dependencia*. Cap. 1, La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Dependencia. Tiranonline.com, pág. 17-18.

<sup>74</sup> España. Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia nº 61/1997 de 20 de marzo.

<sup>75</sup> España. Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia nº 76/1986 de 9 de junio, Artículo 76.

<sup>76</sup> BLASCO LAHOZ, J. F. 2003. La protección de la dependencia: un seguro social en construcción. *Aranzadi Social*, nº 11, pág. 56-60.

te en lo relativo a la situación demográfica y de esperanza de vida de la población, ha hecho una serie de recomendaciones considerando los elementos que influyen en el fenómeno de la dependencia. Estas consideraciones son: el respeto de la autonomía de la persona dependiente, la cobertura de esta situación de dependencia como parte del sistema de protección social, la importancia del papel de los poderes públicos como garantes de calidad de vida de los ciudadanos y el papel de los cuidadores como un rol esencial en la sociedad, a los que hay que cuidar y formar, entre otras.

Por todo esto, el reconocimiento de los derechos de las personas en situación de dependencia ha sido puesto en relieve por numerosos documentos y decisiones de organizaciones internacionales, como la Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Europa y la Unión Europea. En 2002, bajo la Presidencia Española, la Unión Europea decidió tres criterios que debían regir las políticas de dependencia de los Estados miembros: universalidad, alta calidad y sostenibilidad en el tiempo de los sistemas que se implanten.

En octubre de 2003 se aprobó en el Pleno del Congreso de los Diputados la renovación del Pacto de Toledo con una recomendación adicional tercera que expresaba la necesidad de configurar un sistema de integración de la dependencia en que se recoja sus coberturas y las posibles alternativas de protección.

Las conclusiones del Informe de la Subcomisión sobre el estudio de la situación actual de la discapacidad<sup>77</sup>, de 13 de diciembre de 2003, coinciden en la necesidad de configurar un sistema integral de la dependencia desde una perspectiva global con la participación activa de toda la sociedad.

La Fundación AstraZeneca<sup>78</sup>, en octubre de 2002, acordó dar prioridad dentro de sus trabajos de estudio, investigación y colaboración social a la dependencia, fenómeno que va a marcar en muchos aspectos el devenir del siglo XXI.

---

<sup>77</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Informe de la Subcomisión sobre el estudio de la situación actual de la Discapacidad y Perspectivas de Futuro. (154/000011) de 13 de diciembre de 2003.

<sup>78</sup> Fundación AstraZeneca. Fundación creada para: “contribuir al desarrollo de actividades de investigación bien en el área farmacéutica como en la sanitaria para contribuir a la curación de diversas enfermedades y, a la mejora de la calidad de vida de la población española”.

<http://www.fundacionastrazeneca.es>

El Libro Verde de la Dependencia<sup>79</sup> de 2004 establecía como su objetivo fundamental, el contribuir a la búsqueda de soluciones y aportar estudios y propuestas que puedan resultar útiles a los poderes públicos.

El 23 de diciembre de 2004, se presentaba a la sociedad española la publicación que contiene los trabajos que conforman el Libro Blanco<sup>80</sup> sobre la atención a las personas que necesitan cuidados de larga duración por encontrarse en una situación de dependencia, cumpliendo así con el compromiso del Presidente del Gobierno, Rodríguez Zapatero, de presentar un Libro Blanco que sirviese de base para la elaboración de un Proyecto de Ley que de cumplimiento al Programa de Gobierno sobre la protección a las personas en situación de dependencia.

En 2005, se aprueba el Libro Blanco “Atención a las Personas en Situación de Dependencia” (2005)<sup>81</sup> por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, con “el objetivo de ofrecer al conjunto de Administraciones Públicas, a los agentes sociales, a los movimientos representativos de las personas mayores y de las personas con discapacidad, a la comunidad científica, a los proveedores de servicios y a la sociedad española entera, los elementos esenciales para poder desarrollar un debate con bases y fundamentos asentados en el rigor científico, que desemboque en un deseable consenso general antes de llevar adelante la iniciativa legislativa respectiva en la materia”.

Posteriormente, se dicta la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* (publicado en BOE de 15 de diciembre), en adelante LAAD o Ley 39/2006; en ella, se crea un mecanismo de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Se trata del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (en adelante SAAD); aquí se determinarán las funciones, la intensidad de los servicios, las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de

---

<sup>79</sup> JULIO SÁNCHEZ FIERRO. 2004. *Libro Verde de la Dependencia en España. Grupo de Trabajo “Dependencia”*. Fundación AstraZeneca.

<sup>80</sup> Portal de la Dependencia.

[http://www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_04/documentacion/antecedentes/libro\\_blanco/index.htm](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_04/documentacion/antecedentes/libro_blanco/index.htm)

<sup>81</sup> *Libro Blanco “Atención a las Personas en Situación de Dependencia”*. 2005. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Madrid, IMSERSO, pág. 12.

los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia.

La financiación se determinará en función del número de dependientes, los servicios y prestaciones. Esta financiación deberá de ser estable, suficiente, sostenida en el tiempo y garantizada mediante la corresponsabilidad de las Administraciones Públicas<sup>82</sup>. La Administración General del Estado garantizará siempre la financiación a las comunidades autónomas para el desarrollo del nivel mínimo de protección.

Según la doctrina, la catedrática Remedios Roqueta Buj<sup>83</sup>, en su trabajo “La protección a la dependencia”, en su capítulo 2, “El sistema para la autonomía y atención a la dependencia”, establece tres niveles de protección (según el artículo 7 de la LAAD<sup>84</sup>).

- **Un primer nivel de protección** mínimo, que será el que esté garantizado por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9 de la LAAD<sup>85</sup>. Es decir, para cada uno de los beneficiarios del sistema, según el grado y nivel de su dependencia y será el mismo nivel garantizado en cualquier parte del territorio del Estado Español, no quedando determinado en la propia Ley, sino que será establecido por el Gobierno, oído el Consejo Territorial del SAAD. Una vez que éstos sean fijados, las condiciones de acceso a las prestaciones, la intensidad de protección de los servicios y la compatibilidad e incompatibilidad entre los

---

<sup>82</sup> RODRIGUEZ CABRERO, G. 2004. *La protección social de la dependencia*. Fundación Alternativas. Pág. 45 y ss.

<sup>83</sup> ROQUETA BUJ, R. 2007. *La protección de la dependencia. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Capítulo 2)*. Valencia. Tirant Lo Blanch, S.L.

<sup>84</sup> El artículo 7 de la LAAD, establece tres sistemas de protección al reconocimiento de situación de dependencia.

Además la protección de la situación de dependencia por parte del Sistema se prestará en los términos establecidos por la LAAD y distinguiendo tres niveles. Un primer nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9. Un segundo nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las comunidades autónomas a través de los Convenios previstos en el artículo 10. Y un tercer nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.

<sup>85</sup> En el artículo 9 de la LAAD, se establece la participación de la Administración General del Estado. Indicando que será el Gobierno, oído el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, el que determinará el nivel mínimo de protección para cada uno de los beneficiarios del Sistema, según el grado de su dependencia, establecida como una condición básica de garantía del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia. La asignación del nivel mínimo a las comunidades autónomas se realizará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida. Esta financiación se fijará por parte de la Administración General del Estado la Ley de Presupuestos Generales del Estado de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 32.

mismos, la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios y la cuantía de las prestaciones, vendrán determinados por el acuerdo del Consejo Territorial del SAAD, sin perjuicio de que dicho acuerdo deba ser aprobado posteriormente por el Gobierno mediante Real Decreto.

- **El segundo nivel de protección** será el fijado, acordado y financiado por la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las comunidades autónomas en el marco de los correspondientes convenios bilaterales, incrementando el nivel mínimo de protección fijado y garantizado por el Estado. A través de dichos convenios, tales Administraciones acordarán los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones recogidos en el Capítulo II del Título I, de la LAAD. No obstante, corresponde al Consejo Territorial del SAAD establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo, y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, para su aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto (artículo 10.3 LAAD). Y lo mismo cabe decir con respecto a las prestaciones económicas de atención a la dependencia, cuyas condiciones de acceso y cuantía serán acordadas por el Consejo (artículos 8.2c<sup>86</sup> y 20<sup>87</sup> LAAD). Por consiguiente, el marco normativo en estos ámbitos materiales será igual en todas las comunidades autónomas, de forma que tampoco podrán surgir divergencias autonómicas en este segundo nivel.

Importante resaltar que según la disposición adicional septuagésima tercera de la *Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (publicado en el BOE 30 diciembre)*, durante el año 2015 se suspende la aplicación del artículo 10 de la LAAD.

- **El tercer nivel de protección** es el adicional de protección que pueda establecer cada comunidad autónoma. En este sentido, el artículo 11.2<sup>88</sup> de la LAAD

---

<sup>86</sup> “Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas en el artículo 20 y en la disposición adicional primera”.

<sup>87</sup> La cuantía de las prestaciones económicas se acordará por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, para su aprobación posterior por el Gobierno mediante Real Decreto, según el artículo 20 de la LAAD.

<sup>88</sup> Según el apartado 11.2, las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 podrán definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9 y al acordado, en su caso, conforme al artículo 10, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas.

establece que las comunidades autónomas podrán definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9 y al acordado, en su caso, conforme al artículo 10<sup>89</sup>, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas.

De estos tres niveles que prevé la Ley, el único que tendrán asegurado las personas dependientes será el mínimo fijado y garantizado por el Estado y, como se ha dicho con anterioridad, será aplicable en todo el territorio nacional, incluso en defecto de convenio bilateral entre el Estado y alguna de las comunidades autónomas, tal y como subraya el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de dependencia, aprobado el 23 de marzo de 2006. Los otros dos niveles, requerirán la inexcusable colaboración o intervención de las comunidades. No obstante, no parecería lógico que las comunidades autónomas renunciaran a la aportación de la Administración General del Estado para la financiación del segundo nivel. Pues de no establecerse este segundo nivel concertado, la igualdad de todos los ciudadanos, como subraya el Dictamen del Consejo de Estado, quedará limitada, en ese territorio, al mínimo garantizado por el propio Estado con financiación estatal.

Por último, como se ha señalado, el régimen jurídico aplicable a los servicios y prestaciones será el que se establezca mediante Real Decreto por el Gobierno, previo acuerdo en el seno del Consejo Territorial del SAAD. De esta forma, dicho régimen jurídico será uniforme, independientemente de que los servicios y prestaciones queden comprendidos en el nivel mínimo, fijado y garantizado por el Estado, o en el nivel acordado y financiado por el Estado y cada Comunidad Autónoma.

---

<sup>89</sup> De conformidad con el artículo 10 se establece que en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas acordarán el marco de cooperación interadministrativa, que se desarrollará mediante los correspondientes Convenios entre la Administración General del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas. A través éstos, la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas acordarán los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones recogidos en el Capítulo II del presente Título, incrementando el nivel mínimo de protección fijado por el Estado de acuerdo con el artículo 9. Además acordará los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo, y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, para su aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto.

En este sentido, hay que destacar que el artículo 4.1<sup>90</sup> de la LAAD reconoce el derecho de las personas en situación de dependencia, con independencia del lugar del territorio del Estado Español donde residan, a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones y servicios previstos en esta Ley, en los términos establecidos en la misma, sin distinguir a tales efectos entre las prestaciones y servicios en función del nivel en el que queden incluidos. Ciertamente los artículos 8.2.b<sup>91</sup> y 10.3<sup>92</sup> de la Ley al referirse al nivel acordado y financiado entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, podrían dar pie a entender que la intensidad de protección de los servicios y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos no tienen por qué ser iguales en los dos niveles. Sin embargo, el artículo 8.2b de la LAAD alude también al artículo 15<sup>93</sup> que incluye todos los servicios previstos en esta disposición legal sin distinción alguna. Además, siendo que la gestión de todos ellos se encomienda a las comunidades autónomas, carecería de toda lógica racional que éstas tuvieran que ajustarse a marcos normativos diferentes en función del nivel en el que aquéllos quedaran en los correspondientes convenios.

Tras la aprobación de la LAAD, es importante tener en cuenta lo prolija que ha sido esta materia y más aún en la situación económica tan delicada que atravesamos, por

---

<sup>90</sup> En el artículo 7.1 de la LAAD, establece el derecho al reconocimiento de situación de dependencia, con independencia del lugar del territorio del Estado español donde residan y a acceder en condiciones de igualdad, a las prestaciones y servicios previstos en esta Ley.

<sup>91</sup> Según el artículo 8.2.b de la LAAD, las competencias que le corresponde al Consejo, además de las funciones que expresamente le atribuye esta Ley, la de establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios previstos de acuerdo con los artículos 10.3 y 15.

<sup>92</sup> El apartado 3 del artículo 10 de la LAAD, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecerá los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo, y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, para su aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto.

<sup>93</sup> En el artículo 15 de la LAAD se establecen los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal:

- a. Servicio de Teleasistencia.
- b. Servicio de Ayuda a domicilio:
  - i. Atención de las necesidades del hogar.
  - ii. Cuidados personales.
- c. Servicio de Centro de Día y de Noche:
  - i. Centro de Día para mayores.
  - ii. Centro de Día para menores de 65 años.
  - iii. Centro de Día de atención especializada.
  - iv. Centro de Noche.
- d. Servicio de Atención Residencial:
  - i. Residencia de personas mayores en situación de dependencia.
  - ii. Centro de atención a personas en situación de dependencia, en razón de los distintos tipos de discapacidad.



ello enunciaremos la normativa más importante en cuanto a lo que afecta a la modificación de la LAAD en su aplicación<sup>94</sup>:

- El 12 de mayo de 2007 se aprueba el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, dando cumplimiento al mandato incluido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, donde se facilita el recurso al instituto del convenio especial previsto en el artículo 125.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, al que deberán acogerse los cuidadores no profesionales para acceder a la protección del sistema de la Seguridad Social, en tanto se perciba la prestación económica regulada en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Es decir, se regula la inclusión en la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales. De igual modo, y toda vez que conforme al artículo 18.4 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se prevé la aplicación a los cuidadores no profesionales de programas de formación y acciones formativas, se recoge su financiación mediante un tipo reducido de cotización.
- Posteriormente el 18 de diciembre de 2011 se dicta el *Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* (publicado en BOE el 18 de febrero). Baremo que sustituye al *Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* (publicado en BOE de 21 de abril).
- El 14 de julio de 2012 el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Como consecuencia de la crisis económica que adolecía al mundo y especialmente a España. Entre otras medidas lo que pretendía de la LAAD era modificar en materia de incompatibilidad de prestaciones, salvo la prevención de la depen-

---

<sup>94</sup> Portal de la dependencia. 2015. Normativa de ámbito estatal más relevante. [http://www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_01/normativa/nr\\_dep/index.htm](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/normativa/nr_dep/index.htm)

dencia y la teleasistencia; reducir las cuantías para los cuidadores no profesionales, tanto para los ya beneficiarios, como para los nuevos solicitantes, y las cuantías del nivel mínimo de financiación, modificar el nivel mínimo de protección garantizado en las comunidades autónomas (se asignará considerando el número de beneficiarios, el grado de dependencia y la prestación reconocida); regular el acceso de información a las personas en situación de dependencia o los familiares que los representen que se encuentren en los centros; se eliminan los niveles dentro de los grados de dependencia; se establece un plazo de suspensión para acceder a la prestación y el carácter retroactivo se limita; el convenio especial de cuidadores se extingue a cargo del Estado, podrá mantenerse a cargo del interesado (se extinguirán el 31 de agosto de 2012), se limitan las ayudas a domicilio para compatibilizarlos con los servicios de atención personal; y por último, se crea el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que pasará a depender del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con el objeto de simplificar las relaciones de coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas.

- El 18 de diciembre de 2013 se dicta la Orden SSI/2371/2013, de 17 de diciembre, por la que se regula el “Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia”; Esta norma tiene por objeto establecer una nueva regulación del SISAAD, con la finalidad de garantizar una mejor disponibilidad de la información y de la comunicación recíproca entre las administraciones públicas, así como facilitar la compatibilidad y el intercambio de información entre éstas, consiguiendo así una mejor gestión, explotación y transparencia de los datos contenidos en el mismo.
- En fecha 26 de diciembre de 2013, se aprueba la *Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014*; en la que se suspende la aplicación de determinados preceptos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Durante 2014 se suspende la aplicación del:
  - ✓ Artículo 7.2, es decir, el nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las comunidades autónomas a través de los convenios previstos en el artículo 10;

- ✓ Artículo 8.2.a), acordar el Marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley previsto en el artículo 10.
- ✓ Artículo 10 completo, Cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas: en el que se suspenden los convenios de colaboración, donde se acordaban los objetivos, medios y recursos para la aplicación de los servicios y prestaciones recogidos en el capítulo II del presente título, y en donde se incrementaba el nivel mínimo de protección fijado por el Estado de acuerdo con el artículo 9. Tampoco en lo que se establecían los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo, y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos así como la anulación de los convenios donde se establecían la financiación para cada nivel de protección.
- ✓ Artículo 32.3 en lo que se refiere a los convenios que se suscriban entre la Administración General del Estado y cada una de las administraciones de las comunidades autónomas determinarán las obligaciones asumidas por cada una de las partes para la financiación de los servicios y prestaciones del sistema.
- ✓ Y la disposición transitoria primera en lo que se refiere a la Participación en la financiación de las Administraciones Públicas.
- El 31 de diciembre de 2013 se aprueba el *Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (publicado en BOE de 31 de diciembre)*, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Este Real Decreto unifica todas las normas relativas a las prestaciones y servicios que han sido dictadas en desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, con la finalidad de ordenar, simplificar y actualizar la normativa en un único texto normativo. En definitiva lo que pretende es regular las prestaciones del SAAD, y determina las intensidades de protección de los servicios, compatibilidades e incompatibilidades entre los mismos y asegura la excepcionalidad de la prestación de cuidados en el entorno familiar, con el objetivo también de mejorar la calidad en la atención a las personas en situación de dependencia. En lo que se refiere a esta excepcionalidad y a pesar de ella, según la resolución de 13 de julio de 2012, reconoce que dentro del contexto de las condiciones socioeconómicas que se han producido en nuestro país en

los últimos años, con importante desempleo en los núcleos familiares, ha dado lugar a impulsar la concesión de prestaciones económicas por cuidados familiares, por lo que miembros de la unidad familiar han decidido atender a los dependientes en el domicilio, a la vez que reciben una ayuda económica por realizarla. Por ello, esta resolución de 2012 aconseja una revisión de las condiciones para la concesión de este tipo de prestaciones económicas, garantizando así el espíritu de excepcionalidad contemplado en la Ley<sup>95</sup>. Añade además, que para marcar aún más esta excepcionalidad en la concesión de prestación económica para cuidados en el entorno familiar se establezcan un aumento de las exigencias, que se recogerán en el modelo de solicitud como requisitos y compromisos que deberá cumplir el cuidador de la persona en situación de dependencia. Esta modalidad de atención será establecida por el valorador y siempre que, con anterioridad a la presentación de la solicitud, esté siendo ya atendido por cuidadores no profesionales. A los efectos de lo previsto en los artículos 2.5, 14.4 y 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, podrán, con carácter excepcional, asumir la condición de cuidadores no profesionales de una persona en situación de dependencia, su cónyuge y sus parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco, cuando convivan (mismo domicilio) y esté siendo atendido por ellos y lo hayan hecho durante el periodo previo de un año a la fecha de presentación de la solicitud. En caso de que su domicilio se encuentre en un entorno (considerado como rural) con insuficiencia de recursos públicos o privados acreditados, despoblación, o circunstancias geográficas o de otra naturaleza que impidan o dificulten otras modalidades de atención, incluida la atención mediante servicios a través de prestación vinculada, la Administración competente podrá excepcionalmente permitir la existencia de cuidados no profesionales por parte de una persona de su entorno que, aun no teniendo el grado de parentesco señalado, resida en el municipio de la persona dependiente o en uno vecino, y lo haya hecho durante el periodo previo de un año a la fecha de presentación de la solicitud. Además se establecen una serie de condiciones de acceso a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y los requisitos de los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia:

---

<sup>95</sup> 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 Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOE el 3 de agosto).

que esté el beneficiario siendo atendido en el hogar con carácter previo a la solicitud y no sea posible el reconocimiento de un servicio debido a la inexistencia de recursos públicos o privados acreditados; que la persona cuidadora acredite capacidad física, mental e intelectual suficiente para desarrollar adecuadamente por sí misma las funciones de atención y cuidado, así como no ser solicitante de la situación de dependencia ni tener reconocida dicha situación; que la persona cuidadora asuma sus compromisos de atención y cuidado de la persona en situación de dependencia; y que facilite a los servicios sociales de las Administraciones públicas competentes, acceso a la vivienda del dependiente con el fin de comprobar el cumplimiento de los requisitos o variación de las circunstancias<sup>96</sup>.

- Declara además, que para la mejora y adecuación de las prestaciones y servicios, para garantizar la sostenibilidad del Sistema, y ampliación de la prestación económica por asistencia personal a todos los Grados de dependencia; se amplíe a todos los Grados de Dependencia, la prestación económica de asistencia personal prevista en el artículo 19 de la Ley<sup>97</sup>.
- Y por el 1 de mayo de 2015, se aprueba el *Real Decreto 291/2015, de 17 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, establecidas en la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*. Por el que se modifica la intensidad de los servicios.

#### 4.2. LA LEY DE DEPENDENCIA EN ESPAÑA

En este apartado se analizará la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, modificada por el *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad* ( publicado en BOE de 14 de julio), que regula las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación del sistema

---

<sup>96</sup> Idem. Apartado 7º. Revisión de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

<sup>97</sup> Idem. Apartado 3º. Mejora y adecuación de las prestaciones y servicios, para garantizar la sostenibilidad del Sistema, y ampliación de la prestación económica por asistencia personal a todos los Grados de dependencia. p. 3.

para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD), en el que colaboran y participan todas aquellas Administraciones Públicas con competencias en la materia.

La LAAD se encuentra estructurada en cuatro capítulos, dieciséis disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y nueve finales. El título preliminar establece el objeto de esta Ley, el concepto de dependencia, los principios y a quién van dirigida; el título primero con cinco capítulos trata de la configuración del sistema, es decir, los sistemas de cooperación entre las administraciones y los niveles de protección, las prestaciones y servicios, su valoración y reconocimiento, así como su financiación. El título segundo con cinco capítulos trata de la calidad y eficacia del sistema; la Administración establece como prioritario un servicio de calidad a los ciudadanos, recomendado desde la UE. El título tercero dispone las infracciones (su clasificación y responsabilidad), sanciones y competencias para imponerlas.

El objeto de esta Ley 39/2006, de 14 de diciembre, es el de reconocer un nuevo derecho subjetivo de ciudadanía en el ámbito estatal (artículo 1 de la presente Ley): el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD).

Los principios más significativos y fundamentales que inspiran la Ley son, entre otros, el carácter público de las prestaciones del sistema, la universalidad en el acceso de todas las personas en situación de dependencia (en condiciones de igualdad y no discriminación), su atención integral e integrada, la valoración de las necesidades que sea realizada con criterios de equidad, participación de los dependientes y sus familiares y representantes legales, permanencia de los dependientes en su entorno y, por último, la cooperación interadministrativa.

### **4.2.1. Definición de dependencia**

La definición que la Ley hace de “dependencia” en su artículo 2.2 se refiere al estado de carácter permanente en el que se encuentran personas que precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, otros apoyos para su autonomía personal. Esa dependencia puede estar producida por la edad, la enfermedad o la discapacidad y ligada a la pérdida de autonomía física,

mental, intelectual o sensorial. También define conceptos como las Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD). El artículo 2.3 de la Ley las define como aquéllas que permiten a la persona desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas. Define también conceptos como: la autonomía<sup>98</sup>, los cuidados no profesionales<sup>99</sup> o profesionales<sup>100</sup>, la asistencia personal<sup>101</sup>, necesidades de apoyo<sup>102</sup> o el tercer sector<sup>103</sup>.

La Ley establece que la dependencia afecta a todas las personas que cumpliendo los requisitos exigidos se encuentren en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos. No hay ninguna limitación de edad para que una persona se encuentre en situación de dependencia, aunque hay previsiones especiales para las/os niñas/os menores de tres años. La disposición adicional decimotercera de la Ley señala que el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia atenderá las necesidades de ayuda a domicilio y, en su caso, prestaciones económicas vinculadas y para cuidados en el entorno familiar a favor de las/os menores de 3 años acreditados en situación de dependencia. El instrumento de valoración de la dependencia incorpora una escala de valoración específica para las/os menores de tres años, regulada mediante Real Decreto<sup>104</sup>

---

<sup>98</sup> En el artículo 2. 1 de la LAAD se define la autonomía como la capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria.

<sup>99</sup> En el apartado 3 del artículo 2 de la LAAD, se define los cuidados no profesionales como la atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio, por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada.

<sup>100</sup> Los cuidados profesionales son definidos en el artículo 2 del apartado 6 la LAAD, como cuidados los prestados por una institución pública o entidad, con y sin ánimo de lucro, o profesional autónomo entre cuyas finalidades se encuentre la prestación de servicios a personas en situación de dependencia, ya sean en su hogar o en un centro.

<sup>101</sup> En relación a la asistencia personal, la LAAD en su artículo 2 apartado 7, los define como el servicio prestado por un asistente personal que realiza o colabora en tareas de la vida cotidiana de una persona en situación de dependencia, de cara a fomentar su vida independiente, promoviendo y potenciando su autonomía personal.

<sup>102</sup> Las Necesidades de apoyo para la autonomía personal de conformidad con el artículo 2 apartado 4 de la LAAD, se definen como las que requieren las personas que tienen discapacidad intelectual o mental para hacer efectivo un grado satisfactorio de autonomía personal en el seno de la comunidad.

<sup>103</sup> Define la LAAD el tercer sector en su artículo 8 como organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales.

<sup>104</sup> Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (Vigente hasta el 18 de Febrero de 2012)(BOE de 21 de abril), y posterior Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre,

por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

El título I de la presente Ley, define el SAAD como el conjunto de dispositivos asistenciales, prestaciones económicas y ayudas destinadas a la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia.

Según la doctrina, y más concretamente, Remedios Roqueta Buj<sup>105</sup>, catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia, en su trabajo del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, hace un paseo por los principios y objetivos, determinando la LAAD una regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un SAAD. Se cuenta con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas y la garantía por la Administración General del Estado de un contenido mínimo, común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español.<sup>106</sup> Afirma sobre la creación de un nuevo derecho y que, además, tiene el carácter de derecho subjetivo susceptible de ser exigido. Roqueta Buj critica justificadamente la falta de equidad<sup>107</sup> que se está produciendo en el acceso a los servicios y prestaciones y que choca de frente con el principio fundamental de igualdad de todos los españoles (artículo 14 CE).

Destaca en su trabajo que los contenidos de la LAAD son muy genéricos, con muchos extremos sin concretar, y realmente lo que dispone son las bases del cuarto pilar del Estado de Bienestar por el que se regirá el SAAD, constituyendo un sistema de de-

---

de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 18 de febrero).

<sup>105</sup> ROQUETA BUJ, R. 2007. *La protección de la dependencia*. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Capítulo 2). Valencia. Tirant Lo Blanch.

<sup>106</sup> La Ley 6/2001, de 20 de noviembre, de Atención y protección a las personas en situación de dependencia de Cantabria (BOE de 18 de diciembre) tiene por objeto (artículo 1):

- a) Desarrollar el derecho de las personas dependientes a la protección de su autonomía.
- b) Proteger los derechos fundamentales de libertad y dignidad de las personas dependientes y declaradas legalmente incapaces.
- c) Regular y garantizar la atención a las personas en situación de dependencia, así como la financiación de los centros y servicios sociosanitarios, estableciendo las competencias de las Administraciones Públicas.

<sup>107</sup> RODRIGUEZ CABRERO, G. 2004. *Protección social de la dependencia en España*, Madrid, p. 41.



rechos exigibles de carácter universal, con unos mínimos iguales en todo el territorio del Estado Español y de base pública.

#### 4.2.2. Objetivo del sistema

El objetivo de este SAAD es el de garantizar las condiciones básicas y el contenido común del derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; además, sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias optimizando recursos públicos y privados disponibles, y contribuyendo a la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía. La financiación y gestión se realizará a través de las Administraciones Públicas implicadas, de tal modo, que la Administración General del Estado financiará el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios (mediante Real Decreto se regula la aportación estatal a este nivel de protección, actualizándose anualmente, conforme al IPREM). Transitoriamente, para 2012 y siguientes, las cantidades correspondientes al nivel mínimo se establecen por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. Progresivamente el Estado pasó de financiar el 39% en 2009 al 21,4% en 2012, según el informe elaborado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales y el impacto Económico de la Reforma de la ley de la Dependencia<sup>108</sup>. La posibilidad de incrementar este nivel mínimo de financiación mediante la suscripción de Convenios anuales o plurianuales con las comunidades autónomas (nivel acordado), permanece suspendida de vigencia y aplicación durante 2012, por la disposición adicional cuadragésima de la *Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2012 (publicada en BOE de 30 de junio)*. Las comunidades autónomas aportarán cada año, al menos, una cantidad igual a la de la Administración General del Estado en su territorio. Asimismo, las comunidades autónomas pueden establecer un nivel adicional de protección, con cargo a sus presupuestos. Las personas beneficiarias de las prestaciones de dependencia participan también en la financiación de las mismas.

---

<sup>108</sup> BARRIGA MARTÍN, L. A., BREZMES NIETO, M J., GARCÍA HERRERO, G. y RAMÍREZ NAVARRO, J. M. 2011. *Desarrollo e implantación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia. Informe de Evolución de la Ley cuatro años después. VI Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales*. Observatorio para el desarrollo de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia. Pág. 354-356.

En la Ley 39/2006, en su artículo 32, se establece además de lo anterior, que la financiación del Sistema será la suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que pertenezcan a la Administraciones Públicas competentes y se determinará anualmente en los correspondientes Presupuestos. La Administración General del Estado financiará un mínimo de protección. El nivel mínimo de protección de la situación de dependencia se garantiza mediante la fijación de una cantidad económica que la Administración General del Estado aporta a la financiación del sistema para cada una de las personas beneficiarias, según el grado de su dependencia y la prestación reconocida. Los recursos económicos correspondientes se fijan anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

No obstante, podemos comprobar que las circunstancias sobrevenidas han propiciado un desalentador panorama, pues con la aprobación de la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015<sup>109</sup> (B.O.E. de 30 diciembre), suspende la aplicación de determinados apartados de la LAAD en lo que se refiere a convenios con las comunidades autónomas en lo relativo a la financiación.

### **4.2.3. Los objetivos de la LAAD**

Los objetivos básicos de esta Ley según el artículo 13, como se exponía en su exposición de motivos, son: facilitar la existencia autónoma de la persona todo el tiempo que desee y sea posible en su medio habitual, y proporcionar a la persona en situación de dependencia un trato digno en todos los ámbitos de su vida personal, familiar y social, facilitando su incorporación activa en la vida de la comunidad. En función de estos objetivos, y para su consecución, la Ley 39/2006 contempla tanto prestaciones económicas como servicios, estos últimos con carácter prioritario, que se ofertarán de forma pública a través de la Red de Servicios Sociales por las respectivas comunidades autónomas, mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados. En su articulado, la LAAD recoge un Catálogo de Servicios del Sistema que va desde servicios de teleasistencia, ayuda a domicilio, servicio de centro de día y noche, entre otras. Todos los servicios recogidos en el artículo 15 de esta Ley, se regula-

---

<sup>109</sup> Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (BOE de 30 diciembre): Durante 2014 se suspende la aplicación del artículo 7.2, del artículo 8.2.a), del artículo 10, del artículo 32.3, párrafo primero, y de la disposición transitoria primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Cuadragésima segunda. Fondo de apoyo para la promoción y desarrollo de infraestructuras y servicios del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia.

rán sin perjuicio de lo previsto en el artículo 14 de la CE y de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del sistema nacional de salud<sup>110</sup>.

#### 4.2.4. Titularidad del derecho

De conformidad con el artículo 5 de esta Ley 39/2006, serán titulares de los derechos reconocidos en ella, las personas de nacionalidad española y las personas extranjeras en situación de dependencia que cumplan los siguientes requisitos establecidos:

- Encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos.
- Residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Para las/os menores de cinco años el período de residencia se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia. Las personas emigrantes retornadas deberán probar el período de residencia de cinco años en otro país mediante certificado emitido por el consulado español en dicho país o a través de certificado del padrón de españoles residentes en el extranjero (PERE).

Si lo que nos encontráramos fuese a personas que reuniendo los requisitos para ser beneficiarias carecen de la nacionalidad española, en virtud de lo regulado en el artículo 5.2 de la Ley, se les aplicará lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, así como los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen<sup>111</sup>.

#### 4.2.5. Gestión del derecho

En el artículo 11 de la Ley 39/2006, se establece la participación de las comunidades autónomas en el sistema, en el marco de la dependencia, donde le asigna una serie de funciones como la de planificación, ordenación, coordinación, dirección en el ámbito

---

<sup>110</sup> El objeto de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (BOE de 29 de mayo) es establecer el marco legal para las acciones de coordinación y cooperación de las Administraciones Públicas sanitarias, en el ejercicio de sus respectivas competencias, de modo que se garantice la equidad, la calidad y la participación social en el Sistema Nacional de Salud, así como la colaboración activa de éste en la reducción de las desigualdades en salud.

<sup>111</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE de 12 de enero), establece en su artículo 14 que las personas extranjeras con residencia legal en España tendrán derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a los generales y básicos como a los específicos, en las mismas condiciones que las personas de nacionalidad española.

de su territorio. También están encargadas de la gestión en su ámbito territorial de los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia estableciendo los procedimientos de coordinación sociosanitaria, creando en su caso, los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención; creando y actualizando el Registro de Centros y Servicios, que garantice el cumplimiento de los requisitos y los estándares de calidad; elaborando los correspondientes Programas Individuales de Atención; inspeccionando y, en su caso, sancionando los incumplimientos sobre requisitos y estándares de calidad de los centros y servicios y respecto de los derechos de los beneficiarios; evaluando periódicamente el funcionamiento del Sistema en su territorio respectivo; aportando a la Administración General del Estado la información necesaria para la aplicación de los criterios de financiación previstos en el artículo 32 de la presente Ley; y en todo caso, las comunidades autónomas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 podrán definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección adicionales al fijado por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9 y al acordado, en su caso, conforme al artículo 10 (suspendido durante el año 2015 con la aprobación de la *Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 publicada en BOE de 30 de diciembre*), para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas.

Con lo que respecta a la participación de las Entidades Locales, según el artículo 12 de la presente Ley, el Estado le asigna la participación en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas comunidades autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye, y en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la forma y condiciones que el propio Consejo disponga. Tras la modificación de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (publicado en BOE de 3 de abril)* con la *Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (publicada en BOE de 30 de diciembre)*, en la que se modificaba su artículo 25, se reducen considerablemente la libertad de actuación de los municipios, con el objeto de eliminar la duplicidad de las competencias así como de organismo y obtener un mayor rendimiento de los recursos públicos. La competencia en materia de protección social, correrá a cargo de las comunidades autónomas aunque puedan establecerse convenios de colaboración y transferencia de actuaciones, siempre y cuando se establezca una limitación en el tiempo, se reali-

ce una memoria, se haga un seguimiento, se aporten los recursos pertinentes y se constate que no supone un aumento del gasto público dicha encomienda.

Según la doctrina<sup>112</sup>, el sistema de valoración de la dependencia debe ser común para todo el territorio del Estado Español, sin perjuicio de que su gestión corresponda a las comunidades autónomas<sup>113</sup>.

La dependencia viene definida por el artículo 2 de la LAAD<sup>114</sup> (Definición análoga a la que se recoge en la Recomendación nº 98 (9) del Comité de Ministros del Consejo de Europa, relativa a la dependencia, adoptada el 18 de septiembre de 1998). Se establece, de este modo, un concepto unitario de dependencia, que será aplicable en todos los casos, con independencia de que la causa que la haya provocado sea la vejez, la enfermedad o la discapacidad. La situación de dependencia puede hacerse efectiva en cualquier momento del devenir vital de las personas y, en consecuencia, amenaza potencialmente a toda la población<sup>115</sup>. Por lo tanto, la situación de dependencia se atribuye a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, por lo que quedan comprendidas la carencia inicial, la reducción o atenuación progresiva y la pérdida sobrevenida de la misma.

#### **4.3. PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA Y DEL DERECHO A LAS PRESTACIONES EN LA LEY 39/2006**

Para desarrollar esta materia, es indispensable conocer de manera más extensa el significado de procedimiento administrativo común<sup>116</sup>, quién ostenta la competencia, así como aspectos tan fundamentales y básicos como es, su naturaleza, distinción entre un

---

<sup>112</sup> ROQUETA BUJ, R. 2007. *La protección de la dependencia*. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, Capítulo 3. Valencia. Tirant Lo Blanch, S.L.

<sup>113</sup> RAMON, G. 2006. Prioridades de la UGT en el cuidado de las personas dependientes, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 60, pág. 40.

<sup>114</sup> La Dependencia es el estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal.

<sup>115</sup> BLASCO LAHOZ, F. 2004. La protección social de las situaciones de dependencia, *Relaciones Laborales*, nº 17, pág. 5.

www.westlaw.es

<sup>116</sup> GARBERÍ LLOBREGAT, J. 2007. *El procedimiento administrativo común* (Comentarios, Jurisprudencia, Formularios), AA.VV. Dos tomos. Tirant Lo Blanch.

procedimiento y un proceso, clases de procedimientos y las características y finalidades del procedimiento administrativo; sin olvidar los principios generales en los que está basado. De este modo se podrá desarrollar el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia con mayor facilidad.

Según el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española atribuye al Estado, la competencia para regular el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las comunidades autónomas. Es por ello, que se aprueba la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*, como referente en la regulación al procedimiento que se establece y regula las bases del régimen jurídico, el procedimiento administrativo común y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas. Actualmente derogada por la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (publicada en el BOE de 2 de octubre) y que entró en vigor el 2 de octubre de 2016.

De este modo se regulan los derechos y garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa, tanto en su vertiente del ejercicio de la potestad de autotutela, como de la potestad reglamentaria e iniciativa legislativa.

### **4.3.1. Origen y concepto y tipología de procedimiento administrativo común**

Según Giannini (siglo XIX) empieza a hablar de procedimiento administrativo para indicar las secuencias de los actos de la autoridad administrativa relacionados entre sí y tendentes a un único fin<sup>117</sup>. En la Exposición de Motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, recoge la necesidad de dotar al procedimiento administrativo de menor rigidez (comparado con el procedimiento judicial), mayor agilidad y eficacia. La exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo y Ley de Bases de 19 de octubre de 1889, ya declaraba como necesario la canalización de la función administrativa a través de un procedimiento similar al judicial o al legislativo. En nuestra Constitución Española de 1978 atribuye a la Ley, la regulación del procedimiento a través del cual, pueden producirse los actos administrativos, garantizando cuando proceda, la audiencia de los interesados (art.

---

<sup>117</sup> PARADA, R. 2004. *Manual de derecho administrativo I*. Parte general. El procedimiento Administrativo, capítulo VII. Marcial Pons. Madrid-Barcelona. Pág. 210.

105.3). Posteriormente, en nuestra vigente Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, asume contenidos de la de 1958 antes citada, pero introduciendo novedades muy criticadas doctrinalmente, como el silencio administrativo, revisión de los actos administrativos; posteriormente modificados con la Ley 4/1999, de Modificación de la Ley 30/1992. Y por último, se ha aprobado la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (publicado en *BOE de 2 de octubre*), entrando en vigor el 2 de octubre de 2016, introduciendo como novedades, la implantación de una Administración totalmente electrónica, interconectada y transparente, mejorando la agilidad de los procedimientos administrativos y reduciendo los tiempos de tramitación<sup>118</sup>.

A modo de recordatorio y por lo que se refiere al concepto, el procedimiento administrativo no debe de confundirse con proceso, este último referido al judicial, pues su naturaleza es bien distinta (la Administración es juez y parte en el procedimiento administrativo y en el judicial no, entre otras), ya que el procedimiento administrativo se entiende, como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración. Según la *Ley de Procedimiento de la República Federal de Alemania de 1976*<sup>119</sup> en su artículo 9, se entiende como aquella actividad administrativa con eficacia externa, que se dirige al examen, preparación y emisión de un acto administrativo o a la conclusión de un convenio jurídico público, incluyendo la emisión del acto administrativo o la conclusión del convenio. García de Enterría<sup>120</sup> lo define como “*el camino, el iter jurídicamente regulado a priori, a través del cual una manifestación jurídica de un plano superior (generalmente una norma) produce una manifestación jurídica en un plano inferior*”. También se define procedimiento administrativo como a la serie ordenada de actos que sirve de cauce formal a la actividad administrativa; constituyendo el medio través del cual, las

---

<sup>118</sup> Contenido y novedades de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

<http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/10540-contenido-y-novedades-de-la-ley-39-2015-de-1-de-octubre-del-procedimiento-administrativo-comun-de-las-administraciones-publicas/>

<sup>119</sup> PARADA, R. 2004. *Manual de Derecho Administrativo I*. Parte general. *El procedimiento Administrativo, capítulo VII*. Marcial Pons. Madrid-Barcelona. Pág. 209 y ss.

<sup>120</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T.R. 2013. *Curso de Derecho Administrativo II*. El procedimiento Administrativo. Aranzadi S. L. Edición décimo tercera. Pág. 459.

potestades administrativas se materializan en un resultado jurídico concreto (acto administrativo, reglamento, etc.)<sup>121</sup>. En resumen, de lo que se trata es del cauce legal establecido por la Administración para la consecución de un fin concreto, de tal modo que proporcione seguridad jurídica a sus administrados.

La finalidad del procedimiento administrativo, según la doctrina<sup>122</sup>, y como ya hemos aludido a su definición, es la de cauce formal que la Administración debe de seguir para desarrollar su propia actividad; desprendiéndose de su definición, que la Administración no se justifica su existencia en sí misma, si no por su finalidad, por su servicio a los intereses de los administrados, sirviendo como instrumento al servicio del interés público y al servicio de los ciudadanos. En definitiva, la finalidad del procedimiento administrativo se resumen en tres: el respeto de los derechos de los ciudadanos; la adecuada satisfacción del interés público y la participación de los ciudadanos en el ejercicio de las potestades administrativas.

En cuanto a su clasificación, algunos autores<sup>123</sup> lo distinguen entre procedimientos administrativos generales y especiales, según el principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y que García de Enterría lo describe como un binomio fundamental<sup>124</sup>; también entre procedimientos administrativos formalizados y procedimientos administrativos no formalizados.

Gannini<sup>125</sup>, propone una concreta tipología de procedimientos administrativos: procedimientos declarativos y constitutivos. Los declarativos son aquellos que atribuyen una cualificación jurídica a personas, cosas o relaciones; y los constitutivos son los que producen el nacimiento, modificación o extinción de un efecto jurídico o situaciones subjetivas. Estos últimos se subdividen en procedimientos ablatorios o expropiatorios, concesionales (otorgando algún derecho) y autorizativos (con la dispensa de una licencia); procedimientos simples (es el procedimiento que persigue un único interés público) o complejos (es el procedimiento que atiende a varios intereses públicos); procedi-

---

<sup>121</sup> RODRIGUEZ-ARANA, J Y SENDIN, M. A. 2009. *Derecho Administrativo Español*. TOMO II. El procedimiento administrativo. Gesbiblo S.L. A Coruña. Pág. 147 y ss.

<sup>122</sup> Idem. pp. 148 y 149.

<sup>123</sup> TARDÍO PATO, J.A. 2003. El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales. *Revista de Administración Pública*, nº 162. Pág. 189-225.

<sup>124</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T.R. 2013. *Curso de Derecho Administrativo II. El procedimiento Administrativo*. Aranzadi S. L. Edición décimo tercera. Pág. 466.

<sup>125</sup> PARADA, R. 2004. *Manual de Derecho Administrativo I*. Parte general. El procedimiento Administrativo, capítulo VII. Marcial Pons. Madrid-Barcelona. Pág. 216 y 217.



mientos organizativos (manifestaciones de esta potestad, como los que tienen por objeto la creación, modificación o extinción de personas jurídicas o de órganos, la actividad de control, etc.); procedimientos sancionadores (a través de los cuales la Administración ejercita la potestad sancionadora); procedimientos ejecutivos (a través de los cuales se materializan los contenidos de los resoluciones de los actos y por tanto da sentido a la finalización del acto).

Por su ámbito territorial y a pesar de que el título competencial le corresponde al Estado la regulación del procedimiento administrativo, también es posible encontrarnos procedimientos a nivel estatal y a nivel de la comunidad autónoma, ya que el Estado propone el marco legal básico y las comunidades autónomas lo desarrollan.

Otras corrientes doctrinales clasifican los procedimientos<sup>126</sup>:

- a) Por su actividad, podemos distinguir entre un procedimiento general y los procedimientos especiales.
- b) Atendiendo a su finalidad específica suelen clasificarse los procedimientos administrativos en: declarativos (afectan a un derecho subjetivo), ejecutivos (consecuencia de legalidad, es decir, se cumple lo declarado) o de simple gestión (tramitación o preparación de un trámite posterior).
- c) Por la forma de desenvolverse o por el tiempo que han de hacerlo: ordinarios o sumarios y de urgencia (artículo 50 de la LRJAP y PAC).

Otra clasificación, de conformidad con el artículo 42.3 de la LRJ y PAC) se distinguen los procedimientos iniciados de oficio, es decir, por la voluntad de la Administración motivada por una denuncia o acuerdo, o iniciados por voluntad del interesado, es decir, a instancia de parte.

#### **4.3.2. Regulación jurídica del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia**

En el capítulo IV, del título I, de la Ley 39/2006, en su artículo 28, se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del Sistema (en adelante LAAD), pero sólo las condiciones básicas, pues

---

<sup>126</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T.R. 2013. Curso de Derecho Administrativo II. *El procedimiento Administrativo*. Aranzadi S. L. Edición décimo tercera. Pág. 465 y ss.

serán las CCAA las que establezca sus procedimientos pero con las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con las especificidades que resulten de la presente Ley. La LAAD establece que este reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración Autónoma correspondiente a la residencia del solicitante y tendrá validez en todo el territorio del Estado.<sup>127</sup> En esta resolución se establecerán los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado de dependencia que haya obtenido. En el supuesto de cambio de residencia, la Comunidad Autónoma de destino determinará, en función de su red de servicios y prestaciones, los que correspondan a la persona en situación de dependencia. Añadir que los criterios básicos de procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y las características comunes del órgano y profesionales que procedan al reconocimiento serán acordados por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Y, por último, establece que tanto los servicios de valoración de la situación de dependencia, la prescripción de servicios y prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas previstas en la presente Ley, se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas no pudiendo ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas.

Según la doctrina<sup>128</sup> de Remedios Roqueta Buj, las Comunidades autónomas han procedido a regular el procedimiento a seguir en el ámbito de su territorio, salvo excepciones, para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD. Estas disposiciones reglamentarias autonómicas, en teoría, cumplen un doble objetivo: por un lado, y sin dejar de tomar como punto de referencia la Ley 39/2015, se adecúa a ella la regulación del procedimiento para la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia y, de otro, se da publicidad a dicho procedimiento, al venir recogido en disposiciones normativas a las que pueden acceder todos los beneficiarios del SAAD. Pero la realidad es bien distinta, pues se ofrecen mayores garantías a los administrados en aquellas autonomías en las que se aplica directamente la Ley 39/2015. Además, nos encontramos una nota común a todas las

---

<sup>127</sup> RAMON, G. 2006. Prioridades de la UGT en el cuidado de las personas dependientes, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 60, pág. 40.

<sup>128</sup> ROQUETA BUJ, R. 2007. *La protección de la dependencia*. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Capítulo 3). Valencia. Tirant Lo Blanch, S.L.

regulaciones autonómicas que es la gran complejidad que existe en el procedimiento tanto por la pluralidad de sujetos e instancias con competencias en la sustanciación del procedimiento, como por las reglas que han de seguirse para su tramitación.

En general, nos encontramos que el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD, se divide en dos etapas o fases fundamentales<sup>129</sup>:

- El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia; y
- La elaboración del Programa Individual de Atención.

### **4.3.3. El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia**

#### *4.3.3.1. Principios del procedimiento administrativo común*

El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia al igual que procedimiento administrativo común, está sostenido sobre unos principios generales. Para poder entender la labor que nos ocupa, bien sería recordarlos de forma resumida propiciando de este modo la comprensión del análisis objeto este trabajo.

Ya en el artículo 103 de la Constitución de 1978 somete la actuación de la Administración a la ley y al derecho, de tal modo que la Administración tenga sujeción plena a este. Esta sujeción inicial se basaría a través de los principios generales del derecho, es decir, constituyendo su adaptación a ellos de carácter esencial, tal y como les atribuye el ordenamiento jurídico. Estos principios generales básicos se constituyen como un sistema de control, ya que la actividad de la Administración deberá de ajustarse a los principios de proporcionalidad, racionalidad, confianza legítima, buena fe, actos propios, congruencia y coherencia, realidad, entre otros<sup>130</sup>. No obstante, y de mayor concreción de aplicación, en el artículo 3 de la LRJAP y PAC de la ya derogada ley de procedimiento, se establecían los principios generales del procedimiento administrativo, de entre ellos, declaraba que las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución,

<sup>129</sup> ROQUETA BUJ, R. 2009. (Responsable) *El sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, Encuentros y Desencuentros con la Seguridad Social*. Tirant lo Blanch, Valencia. Pág. 52-53.

<sup>130</sup> RODRIGUEZ-ARANA, J Y SENDIN, M. A. 2009. *Derecho Administrativo Español*. Tomo II. El procedimiento administrativo. Gesbiblo S.L. A Coruña. Pág. 41 y ss.

a la Ley y al Derecho. Añade además, que deberán de respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima, actualmente recogidos de forma clara y extensa por la exposición de motivos y más concretamente por el artículo 129 de la Ley 39/2015 como principios de buena regulación. En lo que se refiere a las relaciones entre las Administraciones públicas, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos. Para el cumplimiento de sus fines, las Administraciones públicas actúa personalidad jurídica única y por último, en las relaciones con los ciudadanos deberán de actuar de conformidad con los principios de transparencia y participación.

Por otro lado, se desprenden del espíritu normativo del procedimiento administrativo unos principios generales, que constituyen la esencia de la institución, la cual inspiran su actuación, según el profesor García de Enterría<sup>131</sup>. Estos principios son:

- El carácter contradictorio del procedimiento: En todo procedimiento administrativo se velará por los distintos intereses en juego y que esos intereses sean adecuadamente confrontados en presencia de sus respectivos titulares antes de adoptar una decisión definitiva. Para su consecución, la Administración debe llamar al procedimiento a todos aquellos, que de una manera u otra, ostenten derechos o intereses legítimos que pudieran verse afectados por la resolución que en su día recaiga (art. 34 de la LRJAP y PAC). En definitiva, determina la necesidad de que puedan acceder al procedimiento todos los intereses afectados, confirniéndoles la posibilidad de que puedan defenderse en condiciones de igualdad (artículos 34, 35 79, 84 y 86.3 de la LRJAP y PAC), añadiendo los artículo 28 y 29 de esta misma Ley, de abstención y recusación a fin de evitar la iniquidad de personas que por su carácter de amistad o enemistad, puedan participar en el procedimiento por parte de la Administración y atentar contra su imparcialidad<sup>132</sup>.
- Principio de ordenación: es preciso implementar todos los trámites necesarios en el procedimiento para alcanzar su fin y de la manera más adecuada al interés pú-

---

<sup>131</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T.R. 2013. *Curso de Derecho Administrativo II*. El procedimiento Administrativo. Aranzadi S. L. Edición décimo tercera. Pág. 479 y ss.

<sup>132</sup> RODRIGUEZ-ARANA, J Y SENDIN, M. A. 2009. *Derecho administrativo español*. Tomo II. El procedimiento administrativo. Gesbiblo S.L. A Coruña. Pág. 154 y ss.

blico, en el plazo de tiempo más breve y con los costes más bajos<sup>133</sup>. Como inmerso en este principio nos encontramos además:

- ✓ Principio de celeridad y economía procesal<sup>134</sup>: remitiéndonos a nuestra CE, ya podemos observar en su artículo 103.1 que declara que el procedimiento debe de estar sometido a un criterio de celeridad (recogiéndose este en el artículo 71 de la Ley 39/2015) y economía. Es por ello, que en la Ley de procedimiento administrativo común antes mencionada, declara que los trámites que puedan impulsarse en un solo acto, deberán de hacerlo para evitar dilaciones en los plazos. Así como en su artículo 57, donde añade además la posibilidad de acumular varios expedientes que tengan conexión íntima o identidad sustancial con el fin de aplicar los principios de economía, celeridad y eficacia. Asimismo, esta ley de procedimiento regula a lo largo de su articulado una serie de preceptos en su articulado para evitar duplicar procedimientos, obligar a resolver en plazo, conservar actuaciones válidas, subsanar errores de forma, etc. de tal modo que se asegure aún más la finalidad garantista que se persigue en el procedimiento<sup>135</sup>.
- ✓ Principio de no suspensión del procedimiento y sus excepciones<sup>136</sup>: Implica la no suspensión del procedimiento por falta de actuaciones que no sean determinantes para su resolución, solo podrá suspenderse cuando sea estrictamente necesario y en los casos que se determinan en el artículo 22 de la Ley 39/2015: cuando se requiera al solicitante para la subsanación de deficiencias, aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su cumplimiento por el destinatario o en su defecto por el plazo legalmente establecido en su artículo 68 de la presente ley; cuando debe de producirse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas; cuando se soliciten informes preceptivos y determinantes para el contenido de la re-

---

<sup>133</sup> SANCHEZ MORÓN, M. 2013. *Manual de Derecho Administrativo*. Parte general. El Procedimiento Administrativo. Editorial Tecnos, 9ª edición. Pág. 483 y ss.

<sup>134</sup> Idem y Portal de Derecho Administrativo

<http://www.derecho-administrativo.com/2013/02/principio-in-dubio-pro-actone.html>

<sup>135</sup> RODRIGUEZ-ARANA, J Y SENDIN, M. A. 2009. *Derecho Administrativo Español*. Tomo II. El procedimiento administrativo. Gesbiblo S.L. A Coruña. Pág. 155.

<sup>136</sup> SANCHEZ MORÓN, M. 2013. *Manual de Derecho Administrativo*. Parte general. El procedimiento administrativo. Editorial Tecnos, 9ª edición. Pág. 501-503.

solución<sup>137</sup> (“los que ilustran a los órganos administrativos de tal manera que les llevan a poder resolver con rigor y certeza en un procedimiento; los que les permiten derechamente formarse un juicio recto sobre el fondo del asunto, de tal suerte que, sin ellos, no cabría hacerlo”), sin que pueda suspenderse más de tres meses; cuando deban de realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por el interesado (durante el tiempo necesario); y por último, cuando se inicien negociaciones para concluir el procedimiento con un pacto o convenio, de conformidad con el artículo 86 de esta misma de ley.

- ✓ Principio de oficialidad o impulso de oficio: que viene a ser lo declarado por el artículo 71.1 de la Ley 39/2015, en lo que se refiere a que la Administración impulsará de oficio todos los trámites necesarios para determinar y pronunciarse en la resolución (artículo 75.1); todo esto funcionará de manera automática, sin que tengan que estar instada por los interesados. El artículo 77.2 de esta misma Ley añade que se establecerá un periodo de prueba cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, dotando al procedimiento de mayor garantía<sup>138</sup>.
- Principio de participación y transparencia  
Según el autor Sánchez Morón, este principio implica a la Administración la obligación de facilitar a los interesados, en cualquier momento, el acceso permanente a los documentos de su expediente, de tal modo que puedan intervenir en el procedimiento de forma activa y a trámites como la información pública, entre otros. Según Rodríguez-Arana añade que este principio viene a dar respuesta a la necesidad de que la Administración actúe de cara al público, de forma clara; exigencia, según el autor, “irrenunciable de todo Estado de Derecho que se precie ser democrático”. Y más aún, cuando se declara en el artículo 129 de la Ley 39/2015, que las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y participación, entre otros. Hecho que se materializa al conceder la Administración acceso al procedimiento en cualquier momento hasta el trámite de audiencia (artículo 82).

---

<sup>137</sup> STS 6693/2001 de 18 febrero. Estimando el recurso por falta de pruebas preceptivas y determinantes.

<sup>138</sup> RODRIGUEZ-ARANA, J Y SENDIN, M. A. 2009. *Derecho administrativo español*. TOMO II. El procedimiento administrativo. Gesbiblo S.L. A Coruña. Pág. 156.

- Principio de imparcialidad

En lo que se refiere a este principio, *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público* (publicada en BOE 2 de octubre de 2015) en sus artículos 23 y 24 establece dos figuras de carácter garantista hacia el ciudadano; el deber de abstención del instructor del expediente, cuando concurren determinadas circunstancias de parentesco, amistad, enemistad, etc., así como la facultad de su recusación, por parte de los interesados, en las mismas circunstancias, haciendo que se posibilite la imparcialidad de la actividad de la Administración, ya que esta ostenta un doble papel de juez y parte. Aun así, ya resulta difícil actuar con objetividad en la resolución de los procedimientos administrativos.

- Principio "*in dubio pro actione*"

Según García de Enterría<sup>139</sup>, este principio actúa de garantía del procedimiento, pues asegura la decisión de la Administración sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento a pesar de las dificultades formales. Según declara el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, el error en la calificación del recurso, por parte del recurrente, no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter. Como consecuencia y posterior complemento, el artículo 68, pone a disponibilidad del interesado la posibilidad de subsanar los defectos de que adolezca el escrito de solicitud. Pues como añade el autor, el procedimiento administrativo no se ha concebido como una carrera de obstáculos, sino como un cauce ordenado capaz de garantizar la legalidad y respeto por los derechos de los particulares.

- Principio de gratuidad

A pesar de no estar contenido expresamente en la actual ley de procedimiento administrativo común este principio ni en las anteriores, es recogido en los antiguos Reglamentos ministeriales de procedimiento administrativo y según la doctrina<sup>140</sup>, el procedimiento administrativo en sí mismo, no da lugar a otros gastos que los que eventualmente pueda llegar a ocasionar la práctica de las pruebas propuestas por el interesado, que de ser llevadas a cabo, les sería abonadas por los interesados. De otra parte, la no exigencia de comparecer ante la Administración con asistencia letrada, hace que el procedimiento se consagre en principio

---

<sup>139</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T.R. 2013. *Curso de Derecho Administrativo II*. El procedimiento Administrativo. Aranzadi S. L. Edición décimo tercera. Pág. 485-487.

<sup>140</sup> Idem. pp. 498 y 499.

como gratuito, aunque no por ello esté exento de excepciones. Según la doctrina<sup>141</sup> esta gratuidad supone una ventaja para el interesado, en contraste con el proceso judicial, ya que supone un ahorro importante si se prescinde del apoyo técnico de letrado y procurador para actuar en un procedimiento administrativo.

#### 4.3.3.2. Fases del procedimiento de reconocimiento de la situación de la dependencia

El procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia viene a ser el siguiente de conformidad con los artículos 8 y siguientes de la LAAD<sup>142</sup>.

##### A. Iniciación

La *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* publicada en BOE el 2 de octubre, (en adelante *Ley 39/2015*), recoge una estructura de procedimiento administrativo básica general con sus diferentes fases, al igual que se recoge en la LAAD. Comienza con la fase de iniciación donde se establece que el procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte (artículo 54), su regulación según la es sencilla, pues solo se especifica en caso de iniciación de oficio, pero no indica cuándo hay que iniciarse de un modo u otro<sup>143</sup>; añade además, que el hecho de que se inicie un procedimiento obliga a la Administración a acusar un recibo de su recepción (comunicación de iniciación de procedimiento), a darle participación al interesado sobre la tramitación y desarrollo de su procedimiento hasta su resolución (artículo 82), así como de adoptar las medidas provisionales que le sean oportunas para asegurar la eficacia de la resolución (artículo 56).

El procedimiento se iniciará a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación (artículo 28.1 LAAD). De esta manera, la Administración Autonómica no podrá iniciar de oficio el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia. No obstante, sería aconsejable prever, acaso con carácter subsidiario, la iniciación de oficio del procedimiento a partir del informe expedido por los servicios sociales, cuando una persona, que no haya sido incapacitada y no cuente con representante carezca de capacidad para go-

<sup>141</sup> CIERCO SEIRA, C. 2009. De la gratuidad del procedimiento Administrativo. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35, pág. 146.

<sup>142</sup> Portal de dependencia. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. IMSERSO. [http://www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_01/normativa/texto\\_ley/titulo\\_uno/reconocimiento\\_dho/index.htm](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/normativa/texto_ley/titulo_uno/reconocimiento_dho/index.htm)

<sup>143</sup> Idem p. 504 y ss.



berarse por sí misma, sin perjuicio por supuesto, de los derechos previstos en el artículo 3 de la Ley. Algunas comunidades autónomas<sup>144</sup> admiten la iniciación de oficio del procedimiento respecto de las personas que ocupen plazas en centros de la red pública o concertada de la correspondiente comunidad autónoma; se trata de una medida que se fija en atención a consideraciones economicistas y no a la situación de desamparo en que se encuentran un sector de la población con un muy alto grado de vulnerabilidad que por edad, enfermedad o discapacidad no tienen a nadie que les ayude e inicie el procedimiento, lo que resulta censurable.

La iniciación según la Ley 39/2015 en su artículo 54 sobre iniciación de procedimiento establece dos vías, la de iniciación de oficio, es decir, por parte de la Administración y la iniciación por parte del interesado. Según la autora Gallardo del Castillo<sup>145</sup> la iniciación de oficio es aquella que se produce por propia iniciativa de la Administración, tenga competencia o no para resolver, manteniendo su naturaleza de oficio a pesar de ser promovido por un origen particular a través de la denuncia. La importancia de la iniciación de oficio es tal que incluso en la nueva ley incluye artículos específicos sobre la iniciación de oficio en situaciones tales como en la denuncia, en procedimientos de naturaleza sancionadora y patrimonial.

La solicitud es la materialización por parte del interesado del inicio del procedimiento: ésta se formulará en el modelo normalizado aprobado por la Administración Autonómica correspondiente y deberá contener los datos y circunstancias que establece el artículo 66.1 de la Ley 39/2015. La solicitud se acompañará, con carácter preceptivo,

---

<sup>144</sup> Normativa de algunas CCAA entre otras, donde se regula el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y derecho a las prestaciones:

- Andalucía: Decreto 168/2007, de 12 de junio (BOJA de 18 de junio).
- Aragón: Orden de 15 de Mayo de 2007 (BOA de 28 de mayo) modificada por la Orden de 5 de octubre de 2007 (BOA de 22 octubre).
- Canarias: Decreto 54/2008 de 25 de marzo (BOCAC de 26 de marzo) modificado por el Decreto 163/2008 de 15 de julio (BOCAC de 17 de julio).
- Cantabria: Orden SAN/26/2007 de 7 de mayo (BOC de 11 de mayo).
- Castilla la Mancha: Decreto 307/2007 de 18 de diciembre (DOCM de 21 diciembre).
- Comunidad Valenciana: Decreto 171/2007 de 28 de septiembre (DOCV de 3 octubre) y Orden de 5 de diciembre de 2007 (DOCV de 10 de diciembre).
- Extremadura: Decreto 1/2009, de 9 de enero (DOE de 15 de enero).
- Galicia: Decreto 176/2007 de 6 de septiembre (DOG de 26 de septiembre) y Orden de 17 de diciembre de 2007 (DOG de 21 de diciembre).
- Comunidad de Madrid: Orden 2386/2008 de 17 de diciembre, (BOCM de 19 de diciembre).

<sup>145</sup> GALLARDO DEL CASTILLO, M. J. 2010. *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*. “De las disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos”. Madrid. Editorial Tecnos, pág. 349 y ss.

de la siguiente documentación, mediante aportación de originales o copias autenticadas o fotocopias compulsadas<sup>146</sup>:

- Documento Nacional de Identidad de la persona interesada y, en su defecto, documento acreditativo de su personalidad. Cuando la actuación se realice por medio de representación, se acompañará además el DNI de quien la ostente, la resolución judicial de incapacitación, en su caso, y el documento acreditativo de la representación. En el supuesto de que el interesado sea un menor de edad y carezca de DNI, su identidad se acreditará mediante el Libro de Familia y el DNI de quien ostente su representación legal. Cuando la persona solicitante carezca de nacionalidad española deberá aportar tarjeta acreditativa de su condición de residente, en la que esté consignado su Número de Identificación de Extranjeros (NIE).
- Certificación emitida por el Ayuntamiento correspondiente que acredite el empadronamiento del solicitante en un municipio de la correspondiente Comunidad Autónoma al tiempo de la presentación de la solicitud, con indicación de la fecha de alta en dicho padrón, y en su caso, certificaciones de empadronamientos anteriores que acrediten la residencia en territorio español durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Cuando la persona interesada sea menor de cinco años, se presentará certificación del empadronamiento de la persona que ejerza su guarda y custodia.
- En su caso, copia compulsada de la resolución de reconocimiento del complemento de gran invalidez u otro documento que acredite que el solicitante es pensionista de gran invalidez.
- En su caso, copia compulsada de la resolución de reconocimiento de grado de discapacidad y de la necesidad de asistencia de tercera persona, salvo que la resolución haya sido emitida por la Comunidad Autónoma que debe reconocer la situación de dependencia, en cuyo caso se recabará de oficio.

---

<sup>146</sup> Consejería de Asuntos Sociales, Comunidad de Madrid.  
[http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_ConvocaPrestac\\_FA&cid=1142592407051&definicion=Prestaciones%20Sociales&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&pagename=ComunidadMadrid/Estructura&tipoServicio=CM\\_ConvocaPrestac\\_FA#EpigafeDoc](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_ConvocaPrestac_FA&cid=1142592407051&definicion=Prestaciones%20Sociales&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&pagename=ComunidadMadrid/Estructura&tipoServicio=CM_ConvocaPrestac_FA#EpigafeDoc)

- En la resolución de 13 de julio de 2012<sup>147</sup> en su apartado 5, en lo que se refiere a las mejoras en el Procedimiento y transparencia en la gestión se requerirá en la solicitud de inicio del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, una ampliación de los contenidos mínimos, básicos, comunes y documentos a aportar. El objetivo de esta ampliación es la de agilizar y evitar la petición de nuevos datos una vez iniciado el Procedimiento. De entre ellos: Información sobre si el solicitante está siendo atendido por los Servicios Sociales en el momento de formular la solicitud y, en su caso, tipo de servicio que está recibiendo; Si está siendo atendido por cuidador familiar y desde qué fecha; Compromiso de facilitar el seguimiento y control (incluido el acceso al domicilio del solicitante) por la Administración competente; Si es persona con discapacidad, así como el tipo de dicha discapacidad, si voluntariamente quiere manifestarlo. Si el solicitante tiene diagnosticada una Enfermedad Rara, catalogada como tal. Además de lo anterior, se adquirirán compromisos de actuación como: Comunicación inmediata a la Administración correspondiente, si se produce el ingreso del beneficiario en centros hospitalarios o asistenciales que no supongan coste para el beneficiario (por el cuidador familiar); Informe de Salud normalizado (en muchas comunidades autónomas ya se incluía Informe sobre las condiciones de salud, emitido en modelo normalizado, y suscrito por un profesional del sistema público de salud, del sistema de atención sanitaria que corresponda al solicitante o, en el supuesto de que éste sea usuario de un recurso residencial de servicios sociales, cuya titularidad y gestión corresponda a la Administración de la comunidad o una entidad local competente en materia de acción social y servicios sociales, por un profesional sanitario de los servicios sociales de la respectiva Administración.); declaración responsable sobre situación económica y patrimonial del solicitante; copia de la declaración, en su caso, del impuesto sobre la renta de las personas físicas; autorización de comprobación de datos por parte de las Administraciones Públicas competentes.

---

<sup>147</sup> 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 Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOE el 3 de agosto).

- Algunas comunidades autónomas exigen también los siguientes documentos:
  - ✓ Informe del Sistema Público de Servicios Sociales de acuerdo con el pertinente modelo oficial que deberá ser cumplimentado por los Servicios Sociales de base correspondientes al domicilio del solicitante.
  - ✓ Certificado de pensiones que, en su caso, perciba la persona solicitante.
  - ✓ Certificación de convivencia emitida por el Ayuntamiento correspondiente que acredite las personas que residen con la persona beneficiaria cuando ésta tuviera a su cargo a su cónyuge o pareja de hecho, ascendientes o hijos menores o mayores con discapacidad que dependieran económicamente de ella.
  - ✓ Incluso requieren el pago de una tasa al inicio del procedimiento, aunque puedan establecer exenciones en determinados casos como ocurre en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia cuando se inicia la Solicitud de reconocimiento del grado de dependencia. En este caso específico, establece que la tasa deberá abonarse únicamente en los casos en que se solicite la dependencia por primera vez, o bien cuando se solicite una revisión de grado de dependencia por empeoramiento o mejoría. Una vez hecho el ingreso se iniciará el procedimiento. La exoneración de la tasa en la Región de Murcia se aplicará para todas las personas cuyas unidades familiares no superen los ingresos mensuales establecidos en la disposición adicional Cuadragésima de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Murcia<sup>148</sup>.

La solicitud se podrá presentar en los servicios sociales municipales del domicilio del solicitante, en el Ayuntamiento donde esté ubicado el servicio municipal de atención a la dependencia, en el caso de que se haya suscrito el oportuno convenio, o en las Direcciones Territoriales de Bienestar Social, en los servicios provinciales del Departamento de servicios sociales, en la Dirección General competente en materia de servicios sociales, o en las oficinas de la Dirección General de Atención a la Dependencia, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015. Con todo, se aconseja presentar la solicitud en el registro del órgano competente para reconocer la situación de dependencia pues, será la fecha en la que la solicitud haya tenido entrada en dicho registro, la que determina el inicio del cómputo del plazo máximo para resolver el procedimiento administrativo y del reconocimiento del derecho a las prestaciones.

---

<sup>148</sup> Portal de la Región de Murcia.  
[https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2115&IDTIPO=240&RASTRO=c65\\$m2379](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2115&IDTIPO=240&RASTRO=c65$m2379)

### B. *Subsanación*

Una vez recibida la solicitud, se procederá a su registro en el Sistema de Información del SAAD y se dará traslado de la misma al correspondiente órgano de valoración. Cuando falten cualesquiera de los datos o documentos exigidos, se requerirá al interesado para que subsane la omisión en el plazo de diez días (artículo 11 de la LAAD), teniéndosele por desistido si así no lo hiciera, de conformidad con lo previsto en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015.

Una vez subsanada la solicitud si fuera necesario, de conformidad con el artículo 22.4 de la Ley 39/2015 las administraciones públicas informarán a los interesados a través de una comunicación de iniciación del procedimiento dentro de los diez primeros días de la recepción de la solicitud, los contenidos mínimos, para que el ciudadano se revista de unas garantías determinadas frente a la inactividad de la Administración, es decir, informará al interesado sobre el plazo máximo de resolución, sentido y efectos del silencio administrativo, etc. Posteriormente y ante la inexcusable evasiva en su realización, el Estado, resaltando su importancia, aprueba el *Real Decreto 137/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen criterios para la emisión de la comunicación a los interesados* prevista en el artículo 42.4 de la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, actual artículo 21.4 de la novísima ley de procedimiento administrativo común 39/2015. En él, se resalte la ineludible necesidad de realización del trámite de comunicación de la iniciación de los procedimientos y destaca en su exposición de motivos, que el objetivo general es el de mejora de las relaciones entre el ciudadano y la Administración, garantizando una actuación uniforme de todos los órganos en su relación con los ciudadanos y ayudando a evitar cargas administrativas innecesarias. En su artículo 3, establece el contenido mínimo de la comunicación dirigida al interesado:

- Denominación y objeto del procedimiento.
- Clave o número que identifique el expediente.
- Especificación del plazo máximo para resolver y notificar la resolución y de la fecha en que la solicitud ha tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, a partir de la cual se inicia el cómputo de dicho plazo.

- Efectos que puede producir el silencio administrativo, si transcurre el plazo señalado sin que se haya dictado y notificado la resolución correspondiente.
- Medios que se podrán utilizar para obtener información sobre el estado de tramitación del procedimiento, incluyendo, en su caso, teléfono, dirección postal, fax, correo electrónico, sede electrónica, página web y cualquier otro medio electrónico.

Esta actuación aunque no específica, se ha considerado conveniente el no olvidarla ya que reviste al ciudadano de garantías y ha sido regulada, expresamente por parte del Estado, ya que como podemos ver en el desarrollo del trabajo, no ha sido tenido en cuenta en la mayoría de procedimientos, vulnerando innecesariamente los derechos de los ciudadanos.

### *C. Valoración de la situación de dependencia*

La valoración de la situación de dependencia se encuentra ubicada en la fase de instrucción del procedimiento administrativo. De conformidad con la Ley 39/2015, la Administración impulsa de oficio el procedimiento en todos sus trámites y a través de medios electrónicos (artículo 71). Durante el procedimiento queda abierta la posibilidad de que el interesado pueda presentar alegaciones y documentos como estime oportuno y en cualquier momento antes del trámite de audiencia, siendo tenidos en cuenta para la propuesta de resolución. No obstante, y para mayor alcance, se podrá abrir un periodo de información pública (artículo 83) de manera que puedan aportarse otros puntos de vista al procedimiento, así como mayor publicidad (planes urbanísticos, etc.), no otorgando condición de interesado derecho alguno. La Administración podrá además, solicitar tantos informes y dictámenes de los órganos consultivo, como sean necesarios y deberán de ser evacuados en el plazo de diez días (artículo 73, 74 y 75), especificándose en él, el extremo o extremos que aclaren su solicitud. Estos informes además, salvo disposición expresa en contrario, serán facultativos y no vinculantes y deberán de ser evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor. De no emitirse en plazo, se podrán proseguir las actuaciones, salvo que estos sean de carácter preceptivos y determinantes para la resolución del procedimiento, dando lugar a la interrupción del plazo de los trámites sucesivos. El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.

Durante esta fase además, la Ley 39/2015 en sus artículos 77 y 78 establece que los hechos relevantes para la decisión sobre las cuestiones derivadas del procedimiento y puedan alcanzar luz a éste, podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho; este periodo podrá durar entre diez y treinta días para que puedan practicarse las que sean convenientes. El instructor solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados porque las estime improcedentes y justifique su rechazo. Este periodo será comunicado a los interesados de tal forma, que permita a estos su actuación (comunicación de la fecha y lugar en que se practicará la prueba), dándoles la oportunidad además, de que puedan ser asistidos por sus propios técnicos. Las pruebas realizadas a propuesta del interesado, serán a cuenta de estos.

Manteniendo el mismo plazo que estipulaba la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, según la doctrina<sup>149</sup>, la regulación de la prueba resulta parca, en relación a la gran importancia que ostenta, ya que la resolución final dependerá directamente y en gran medida, de los resultados de esta actuación. Por ello, ha de desarrollarse e interpretarse en función de los principios generales<sup>150</sup>, y debe de hacerse con gran cuidado, tal y como establece la Sentencia Constitucional de 8 de junio de 1981, sobre la interpretación finalista de la Norma Fundamental, que nos lleva a la idea de que los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución, sobre procedimiento, garantizan la seguridad jurídica<sup>151</sup>, entre otros. Estos principios, añade además la doctrina, son: el principio de oficialidad y la carga de la prueba en el procedimiento administrativo (en lo que se refiere a la necesidad de apertura de un periodo de prueba, lo soliciten los interesados o no); la duración de la prueba (donde se establece taxativamente un periodo de prueba por parte de la Administración, excluyendo en este respecto a los interesados, cosa que condena el Tribunal Supremo en su sentencia de 5 de febrero de 1970); carácter no tasado de los medios de prueba, por lo que ha de realizarse garantizando el carácter contradictorio, que es esencial en el procedimiento administrativo (Sentencia Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1996); valoración de la prueba que debe

---

<sup>149</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T.R. 2013. *Curso de Derecho Administrativo II*. El procedimiento Administrativo. Aranzadi S. L. Edición décimo tercera. Pág. 513.

<sup>150</sup> ESCAMILLA FERRO, M. A. 2011. Estudio Jurisprudencial y doctrinal de la prueba en el procedimiento administrativo común y su especial importancia en el ámbito sancionador. *Revista Digital CEMCI*, nº 11, pág 17 y ss.

<http://revista.cemci.org/numero-11/pdf/doc2.pdf>

<sup>151</sup> STS de 21 abril 2006, donde indica que el interesado podrá usar los medios adecuados para su defensa.

de ser inexcusablemente por la Administración (Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de abril de 1985).

A este respecto, la valoración de la situación de dependencia de las personas se llevará a cabo por los órganos de valoración, que estarán formados por profesionales del área social y/o sanitaria. Los órganos de valoración están adscritos a las Delegaciones Territoriales de las Comunidades Autónomas, siendo este apartado, quizás el más importante de todos, pues dependerá del resultado de la valoración para que el usuario pueda obtener un servicio con una intensidad mayor o menor o una prestación determinada. Según Roqueta Buj<sup>152</sup>, el sistema de valoración de la dependencia debe ser común para todo el territorio del Estado Español, sin perjuicio de que su gestión corresponda a las comunidades autónomas<sup>153</sup>.

Para poder asignar las prestaciones y servicios previstas en la Ley, se han regulado unos grados de dependencia que se obtendrán como resultado de la valoración sociosanitaria, realizada por un grupo de expertos. El baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la *Ley Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* (vigente hasta el 18 de febrero de 2012) y posterior baremo modificado y vigente actualmente el *Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero*. Este baremo establece los criterios objetivos de valoración, los intervalos de puntuación para cada uno de los grados de dependencia, y los procedimientos y técnicas a seguir para ello.

Estos grados de dependencia contemplados en la Ley, en su artículo 26, son tres<sup>154</sup>:

- **Grado I** (dependencia moderada): será calificado con este grado I cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria al menos una vez al día, o tiene necesidades de apoyo intermitente o limitado para su autonomía personal.

<sup>152</sup> ROQUETA BUJ, R. 2007. *La protección de la dependencia*. El sistema para la autonomía y atención a la dependencia. Valencia. Tirant Lo Blanch, S.L.

<sup>153</sup> RAMON, G., 2006. Prioridades de la UGT en el cuidado de las personas dependientes, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 60, pág. 40.

<sup>154</sup> ROQUETA BUJ, R. (Responsable). 2009. *El sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, Encuentros y Desencuentros con la Seguridad Social*. Tirant lo Blanch, Valencia. Pág. 30.



- **Grado II** (dependencia severa): cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria dos o tres veces al día, pero no requiere el apoyo permanente de una persona cuidadora<sup>155</sup>.
- **Grado III** (gran dependencia): cuando la persona necesita ayuda para realizar varias actividades básicas de la vida diaria varias veces al día y, por su pérdida total de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, necesita el apoyo indispensable y continuo de otra persona o tiene necesidades de apoyo generalizado para su autonomía personal.

Cada uno de estos grados se clasificaba a su vez, en dos niveles en función de la autonomía y atención y cuidado que requiere la persona. Con la modificación introducida por el *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*<sup>156</sup> (BOE nº 168, de 14 de julio de 2012), se suprimieron los niveles de cada grado así como otras medidas. En el Dictamen del Consejo Económico y Social<sup>157</sup> del Gobierno (en adelante CES), se destaca la necesidad de mantener el equilibrio entre la cobertura universal de las prestaciones de atención a la dependencia, la suficiencia de la atención ofrecida y la sostenibilidad financiera del sistema a largo plazo, condiciones necesarias para garantizar el acceso efectivo al derecho que se crea (reto que se está manteniendo en estos últimos años con la incidencia de la crisis económica que estamos soportando). Ello justifica plenamente, en opinión del CES, la implantación progresiva del sistema, que en una primera fase debe garantizar la atención a las personas en situación de dependencia con necesidades más acuciantes e ir

---

<sup>155</sup> Durante 2013 se suspende la aplicación del presente artículo 7.2, conforme establece la disposición adicional octogésima cuarta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 BOE de 28 diciembre).

<sup>156</sup> Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE de 14 de julio) “La actual clasificación en grados y niveles de la situación de dependencia no ha significado una diferenciación en las prestaciones y servicios que se reconocen a las personas beneficiarias dentro de un mismo grado e, incluso, entre niveles próximos de distintos grados. Ello ha producido continuos procesos de revisión de la valoración, que ha hecho destinar recursos y tiempo que podrían haberse dedicado a la valoración de las personas con mayor grado de dependencia. Para solventarlo, se establece una nueva estructura manteniendo los tres grados en los que se clasifica la situación de dependencia, pero sin niveles, lo que simplificará la gestión, permitirá atender de forma prioritaria a las personas con un mayor grado de dependencia que están pendientes de recibir atención y mejorará el proceso de valoración de la dependencia y el procedimiento para el acceso a las prestaciones”.

<sup>157</sup> Consejo Económico y Social de España. 2012. *La aplicación de la Ley de la Dependencia en España*. Responsable del proyecto de investigación: Santiago González Ortega, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. 28 de diciembre. Pág. 52.

ampliando de forma gradual su ámbito de cobertura y su nivel de prestaciones<sup>158</sup>. Posteriormente, desaparece esta distinción de niveles, permaneciendo únicamente la clasificación en grados de dependencia. No obstante, aquellas personas que tuvieran resolución de grado y nivel anterior a la entrada en vigor de dicha norma, siguen manteniendo la clasificación en grados y niveles hasta tanto se revise su situación.

Con lo que respecta a la valoración de la situación de dependencia, se hará a partir de un baremo<sup>159</sup> que valorará si existe dependencia, el grado y, antes de la modificación de 2012, también el nivel. Este baremo ha de determinar con criterios objetivos, si una persona se encuentra en situación de dependencia y en qué grado y nivel corresponde encuadrarla. Este baremo que regirá en todo el territorio del Estado Español ha de determinarse por el Consejo Territorial del SAAD para su posterior aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto en el plazo máximo de tres meses tras la constitución del Consejo (artículo 27.2 y disposición final quinta LAAD<sup>160</sup>). De aplicación universal, esto es, a cualquier persona con diferentes estados de salud, etiología y severidad de sus problemas, edad, etc.; aunque el mismo, deberá incorporar una escala de valoración específica para los menores de 3 años (disposición adicional 13.1 LAAD); y, por consiguiente, determinará el acceso a todos los servicios y prestaciones de atención a la dependencia, poniendo fin a la caótica situación que se da en numerosas comunidades autónomas en las que existen baremos de aplicación domiciliaria, comunita-

---

<sup>158</sup> Disposición final 1a de la LAAD, el apartado 1, dispone “que la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia incluidas en la presente Ley se ejercitará progresivamente, de modo gradual y se realizará de acuerdo con el siguiente calendario a partir del 1 de enero de 2007: El primer año a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 2 y 1. En el segundo y tercer año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2. En el tercero y cuarto año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1. El quinto y sexto año a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2. El séptimo y octavo año a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 1... A partir del 1 de julio de 2015 al resto de quienes fueron valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2. A partir del 1 de julio de 2015 a quienes hayan sido valorados en el Grado I, nivel 1, o sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada.”

<sup>159</sup> Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (publicado en BOE de 21 de abril) que fue derogado por el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 18 de febrero).

<sup>160</sup> De conformidad con la LAAD en su artículo 27.7 se establece que en el plazo máximo de tres meses tras la constitución del Consejo y de conformidad con los correspondientes acuerdos del Consejo Territorial del Sistema, se aprobará la intensidad de protección de los servicios previstos de acuerdo con los artículos 10.3 y 15, así como el baremo para la valoración del grado y niveles de dependencia previstos en los artículos 26 y 27.

ria y residencial. El baremo tendrá entre sus referentes, la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud<sup>161</sup> (artículo 27.2 LAAD).

La valoración de la dependencia se realizará teniendo en cuenta los correspondientes informes sobre la salud de la persona (aspectos básicos de las condiciones de salud alteradas, enfermedades y las deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales) y del entorno en el que viva (contexto) y considerando, en su caso, las ayudas técnicas, órtesis y prótesis que le hayan sido prescritas (artículo 27.5 LAAD<sup>162</sup>). Se trata de valorar el estado de salud y su entorno familiar, social y de convivencia de los solicitantes, para valorar su influencia en la situación general de los mismos, por lo que se tendrá en cuenta para este último, su unidad de convivencia, grado de atención recibido, su relación con el medio social e integración en el mismo. Todo esto será así, para evitar las desigualdades entre personas en la misma situación de dependencia en función de las adaptaciones de sus casas, edificios o entorno humano, aunque este factor no sea tan determinante en la Ley 39/2006 como en los sistemas de Servicios Sociales de las comunidades autónomas.

Una vez realizada la valoración se comunicará al interesado el grado y nivel que ha obtenido así como las prestaciones económicas o los servicios a los que pueden optar en función de su situación personal y familiar, para la promoción de la autonomía personal y a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria. Según el artículo 14 de la presente Ley, tendrán carácter prioritario los servicios y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y que dependerá de cada Comunidad Autónoma de Andalucía mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados, y mediante centros y servicios privados no concertados colaboradores con el Sistema.

---

<sup>161</sup> En el artículo 27 de la LAAD, determina que los grados de dependencia, se determinarán mediante la aplicación del baremo acordado por el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para su posterior aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto. Dicho baremo tendrá entre sus referentes la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y la Salud (CIF) adoptada por la Organización Mundial de la Salud. No será posible determinar el grado de dependencia mediante otros procedimientos distintos a los establecidos por este baremo.

<sup>162</sup> La valoración se realizará teniendo en cuenta los correspondientes informes sobre la salud de la persona y sobre el entorno en el que viva, y considerando, en su caso, las ayudas técnicas, órtesis y prótesis que le hayan sido prescritas.

Es importante aclarar, que estas prestaciones de atención a la dependencia son los derechos a los que tienen acceso las personas tras el pertinente reconocimiento de su situación de dependencia, de acuerdo con su Programa Individual de Atención; por tanto, basta para tener derecho a las prestaciones y con cumplir los requisitos establecidos, para que no haya limitaciones económicas para su concesión. Añadir que estas prestaciones de atención a la dependencia son gratuitas, es decir, la participación de la persona beneficiaria en la financiación del servicio o la cuantía de la prestación económica que pueda percibir, se establecen según el tipo y coste del servicio y su capacidad económica personal. La capacidad económica se determinará en función de la renta y el patrimonio de la persona solicitante. La Ley contempla tres tipos de prestaciones económicas de atención a la dependencia: prestación económica vinculada al servicio, prestación económica para cuidados en el medio familiar (importante destacar que la determinación de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar corresponderá a la Administración competente, a propuesta de los servicios sociales <sup>163</sup>) y apoyo a cuidadoras/es no profesionales y prestación económica de asistencia personal.

En relación con la Seguridad Social, estas prestaciones económicas reguladas en el sistema para la autonomía y atención a la dependencia, quedan integradas en el registro de prestaciones sociales públicas, calculándose según la capacidad económica personal de cada solicitante y no en función de las cotizaciones efectuadas a la Seguridad Social. Además, conforme a lo establecido en el apartado 4 del artículo 12 de la *Ley del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, por el que se regula la Seguridad Social*<sup>164</sup> de los cuidadores de las personas en situación de dependencia, las prestaciones de dependencia no se consideran como ingresos o rentas computables respecto al otorgamiento de las prestaciones no contributivas.

---

<sup>163</sup> Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE 14 julio) que modifica el número 1 del artículo 29 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

<sup>164</sup> Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, de desarrollo de la Ley 26/1990, de 20 de Diciembre, sobre prestaciones no contributivas de la Seguridad Social (BOE de 21 de marzo), modificado por la disposición final segunda del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia (BOE de 12 de mayo).

### C.1. Órganos de valoración

Los órganos competentes para valorar la situación de dependencia serán según la LAAD en su artículo 27.1 los que establezcan las comunidades autónomas. No obstante, a fin de que la valoración y calificación de la dependencia sean uniformes en todo el territorio nacional, en el Consejo Territorial del SAAD se acordarán unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las comunidades autónomas, en todo caso, tendrán carácter público<sup>165</sup>. Visto lo anterior, sería conveniente crear un instrumento de coordinación y consulta entre las distintas Administraciones Públicas competentes en la materia, a imagen y semejanza de la Comisión Estatal de Coordinación y Seguimiento de la Valoración del Grado de Minusvalía, creada por la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 12 de junio de 2012.

Los órganos de valoración de las comunidades autónomas tendrán carácter público (artículo 27.1 LAAD). Los servicios de valoración de la situación de dependencia se efectuarán directamente por las Administraciones Públicas no pudiendo ser objeto de delegación, contratación o concierto con entidades privadas (artículo 28.6 de la LAAD). Aunque establece una dispensa de seis meses a este precepto para poder afrontar el gran número de solicitudes de los primeros seis meses de puesta en marcha (disposición transitoria segunda LAAD)<sup>166</sup>.

Los criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las Comunidades Autónomas se contienen en el Acuerdo adoptado por el Consejo Territorial del SAAD, con fecha 22 de enero de 2007, por el que se establecen los acuerdos en materia de valoración de la situación de dependencia, que figura como anexo a la Resolución del IMSERSO de 23 de mayo de 2007 (BOE 76/2007). Con el fin de garantizar la igualdad en la aplicación de los baremos en todo el territorio del Estado, así como en la interpretación y, en su caso, estudio y análisis de las propuestas de modificación de los mismos, se acuerda la creación de una Comisión Técnica de Seguimiento que se establecerá en el Consejo Territorial, en el plazo de seis meses, con composi-

---

<sup>165</sup> Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE de 14 julio), artículo 22 apartado 11 que modifica al número 1 del artículo 27 de la LAAD.

<sup>166</sup> Según la disposición transitoria segunda de la LAAD se establece un período máximo de seis meses desde la fecha de inicio para la presentación de solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia, quedará en suspenso lo previsto en el artículo 28.6 sobre delegación, contratación o concierto.

ción y funciones similares a la constituida para la valoración del grado de discapacidad en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre. En el acuerdo del Consejo Territorial del SAAD se disponen criterios comunes de composición de los órganos de valoración y criterios básicos de procedimiento.

Dentro de los criterios comunes de composición los órganos de valoración estarán formados por profesionales del área social y/o sanitaria y tendrán, entre otras, las siguientes funciones la de aplicación del protocolo del Instrumento de Valoración de la Dependencia (IVD), análisis y revisión de los informes de salud y del entorno social, formulación de las propuestas de dictamen sobre grado y nivel de dependencia ante el órgano administrativo competente, asistencia técnica y asesoramiento, si le es requerido, en los procedimientos contenciosos en que sea parte el órgano gestor, en materia de valoración de la situación de dependencia y de su grado y nivel, así como aquellas otras funciones que legal o reglamentariamente les sean atribuidas. No obstante, no será posible determinar el grado de dependencia mediante otros procedimientos distintos a los establecidos por su baremo<sup>167</sup>.

### *C.2. Funcionamiento de los órganos de valoración*

Los órganos de valoración se trasladarán al domicilio o lugar de residencia de la persona solicitante a fin de evaluarla, así examinarán directamente el entorno en el que desarrollan sus actividades de la vida diaria y las condiciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales. Excepcionalmente, los órganos de valoración podrán determinar la valoración en unas instalaciones diferentes al domicilio de la persona solicitante. Aun teniendo la declaración de discapacidad será necesario la declaración de la situación de dependencia, aunque las Comunidades Autónomas podrán establecer unas tablas de equivalencias para adaptar su calificación de grado de minusvalía al de grado de dependencia. Como ejemplo podemos mencionar lo que rige en la Comunidad Autónoma de Andalucía que quienes tengan reconocida la necesidad de asistencia de tercera persona por la Junta de Andalucía (según el baremo del anexo 2 del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de Procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía), se les reconocerá el grado y nivel de dependencia que les co-

---

<sup>167</sup> Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE de 14 julio), artículo 22, apartado 11 que modifica al artículo 27 apartado 2 de la LAAD.

responda, en función de la puntuación específica otorgada por el citado baremo, de acuerdo con la siguiente tabla:

- De 15 a 29 puntos: Grado I.
- De 30 a 44 puntos: Grado II.
- De 45 a 72 puntos: Grado III.

De igual modo sucedería con la invalidez laboral con respecto de la declaración de la situación de dependencia, los que tienen una pensión de gran invalidez se les reconocerá la situación de dependencia, con el grado que se determine mediante la aplicación del baremo establecido en el Real Decreto<sup>168</sup> 174/2011, de 11 de febrero (baremo de valoración de la situación de dependencia), garantizando en todo caso el Grado I, de dependencia moderada. En este examen se valorará la capacidad de la persona para llevar a cabo por sí misma las actividades básicas de la vida diaria, así como la necesidad de apoyo y supervisión para su realización por personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental. Cuando la persona en cuestión tenga discapacidad intelectual o enfermedad mental se valorarán las necesidades de apoyo para hacer efectivo un grado satisfactorio de autonomía personal en el seno de la comunidad.

Para la valoración del grado de dependencia, de conformidad con el artículo 27 de la LAAD, el órgano de valoración requerirá el informe de salud y el informe social y comunicará al interesado el día, la hora y la dirección en que haya de realizarse la valoración, que se deberá practicar en el entorno habitual de la persona interesada conforme a los criterios previstos en el baremo de valoración de la situación de dependencia, salvo que por sus circunstancias personales y familiares no sea posible, en cuyo caso el órgano de valoración podrá determinar la valoración en su sede o en otras instalaciones. En el supuesto de incomparecencia no justificada debidamente, se aplicará lo establecido en el artículo 94 de la Ley 39/2015. El órgano de valoración examinará la documentación que obra en el expediente, y la puntuación obtenida por la persona interesada de

---

<sup>168</sup> Asimismo, este Real Decreto en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición adicional novena de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, posibilita también la efectividad del reconocimiento de la situación de dependencia de quienes tengan reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de ayuda de tercera persona. En el supuesto de las personas que tengan reconocido el complemento de gran invalidez, mediante la aplicación del baremo se establecerá el grado y nivel de dependencia de cada persona, garantizando, en todo caso, el grado I dependencia moderada nivel 1. Y en lo que se refiere a quienes tengan reconocido el complemento de necesidad de tercera persona según el anexo II del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento (BOE de 26 de enero de 2000), declaración y calificación del grado de discapacidad, se establece la aplicación de la correspondiente tabla de homologación.

acuerdo con el baremo para la valoración de la dependencia, y elaborará el correspondiente dictamen propuesta o dictamen técnico que deberá contener como mínimo: diagnóstico, situación, grado y nivel de dependencia, cuidados que la persona pueda requerir así como los servicios o prestaciones que puedan corresponder a la persona interesada de acuerdo con su grado y nivel de dependencia. El citado dictamen establecerá, cuando proceda, en función de las circunstancias concurrentes, el plazo máximo en que deba efectuarse la primera revisión del grado y nivel declarados. Para la formulación de sus dictámenes, el órgano de valoración podrá recabar cuantos informes complementarios o aclaratorios considere convenientes. Por lo demás, el dictamen propuesta o dictamen técnico del órgano de valoración, aunque preceptivo, no tiene carácter vinculante para el órgano competente en orden al reconocimiento de la situación de la dependencia.

### *C.3. Plazos para la valoración*

En el marco de lo establecido en la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común, el plazo máximo entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones. El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18, que quedarán sujetas a un plazo máximo suspensivo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación. Se irán realizando a partir de tres años evaluaciones de la Ley por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia sobre los resultados de la misma, proponiendo las modificaciones en la implantación del Sistema que, en su caso, estime procedentes. En esta evaluación de los resultados se efectuará informe de impacto de género sobre el desarrollo de la misma (disposición final 1.4 LAAD)<sup>169</sup>. El reconocimiento de las si-

---

<sup>169</sup> En el apartado cuarto de la disposición final primera de la LAAD, declara un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la LAAD para que se realice una evaluación por parte del Consejo Territorial del



tuaciones vigentes de gran invalidez y de necesidad de ayuda de tercera persona la disposición adicional novena de la LAAD<sup>170</sup>, referida a la efectividad del reconocimiento de las situaciones vigentes de gran invalidez y de necesidad de ayuda a tercera persona, establece que quienes tengan reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de asistencia de tercera persona según el *Real Decreto 1971/1999*<sup>171</sup>, de 23 de diciembre, de *Procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía*, tendrán reconocido el requisito de encontrarse en situación de dependencia, en el grado y nivel que se disponga en el desarrollo reglamentario de esta Ley. Se alude así a los incapaces permanentes y a las personas con minusvalía que tengan reconocida una pensión de gran invalidez en virtud de lo dispuesto en los artículos 136 y 137 del *Real Decreto Legislativo 1/1994*<sup>172</sup>, de 20 de junio, por el que se aprueba el *Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS)*, y la necesidad de asistencia de tercera persona según el *Real Decreto 1971/1999*, respectivamente. Pues bien, según la disposición adicional novena de la LAAD, quienes a la fecha de entrada en vigor de la LAAD tengan reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de asistencia de tercera persona, tendrán reconocido el requisito de encontrarse en situación de dependencia, si bien el grado y el nivel vendrán determinados por la disposición reglamentaria que desarrolle la Ley. Esta homologación sólo podrá verse alterada mediante los procesos de revisión en la forma legalmente establecida en el artículo 30 de la LAAD. Por consiguiente, la Administración Autonómica no podrá efectuar una nueva valoración de la situación de dependencia si no se aprecia una mejoría o empeoramiento.

#### D. Propuesta de resolución

De conformidad con el artículo 14 de la LAAD, una vez concluida la valoración de la situación de dependencia el órgano de valoración elevará a la persona titular de la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de servicios sociales, propuesta de resolución conteniendo el dictamen sobre el grado y nivel

---

Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de la Ley, proponiendo las modificaciones en la implantación del Sistema que, en su caso, estime procedentes.

<sup>170</sup> Quienes tengan reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de asistencia de tercera persona según el *Real Decreto 1971/1999*, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, tendrán reconocido el requisito de encontrarse en situación de dependencia en el grado que se disponga en el desarrollo reglamentario de esta Ley.

<sup>171</sup> *Real Decreto 1971/1999*, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad (BOE 26 de enero).

<sup>172</sup> *Real Decreto Legislativo 1/1994*, de 20 de junio, por el que se aprueba el *Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social*, vigente hasta el 1 de enero de 2014 (BOE de 29 de junio).

con especificación de los servicios y prestaciones que la persona pueda requerir, además contendrá cuando deba de efectuarse la revisión de grado y nivel dictaminados. Por otro lado, el órgano de valoración deberá de emitir un dictamen propuesta que se notificará a la persona interesada o a quien ostente su representación para que, de conformidad con lo previsto en el artículo 82.2 de la Ley 39/2015, efectúe las alegaciones que estime oportunas (requisito que algunas Comunidades Autónomas como Andalucía prescinden por completo, emitiendo su dictamen sin trámite de audiencia alguno).

### *E. Resolución de Grado y Nivel*

En lo que se refiere a aspectos básicos y generales según los artículos 84 y ss. de la Ley 39/2015 se pondrá fin al procedimiento administrativo: la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud (no prohibida por el ordenamiento jurídico), y la declaración de caducidad; asimismo por imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. No obstante y en cualquier caso, la resolución que se dicte deberá ser motivada siempre.

De forma breve, se enumerarán las distintas formas de finalizar el procedimiento administrativo.

#### *E.1. La Resolución del Procedimiento Administrativo*

Ante el momento de la finalización del procedimiento y según el artículo 87 de la Ley 39/2015, antes de dictar la resolución, el órgano competente de resolución podrá decidir motivadamente la realización de actuaciones complementarias indispensables para la resolución adecuada del procedimiento, notificándoles a los interesados su realización para que si lo estimaran conveniente puedan formular las alegaciones oportunas, concediéndoles un plazo para ello de siete días.

Como consecuencia de la propuesta de resolución, se dictará la consiguiente resolución poniendo fin al procedimiento administrativo en cuestión, decidiendo todas las cuestiones planteadas por los interesados y las derivadas del mismo (para su esclarecimiento deberán de ofrecer al interesado un plazo no superior quince días, para la formulación pertinente de alegaciones y/o medios de prueba). La resolución deberá de ser

congruente con las peticiones formuladas por el interesado<sup>173</sup> y en ningún caso podrá agravar la situación inicial de este, sin perjuicio de que la Administración pueda incoar un nuevo procedimiento posterior, si fuese necesario, tras su conocimiento; Según la doctrina<sup>174</sup> “el principio de congruencia tiene un lugar en el ámbito del procedimiento administrativo”. La resolución además deberá de ser motivada, de conformidad con el artículo 35 de esta Ley 39/2015, y deberá de expresar inexcusablemente, los recursos que contra la misma procedan, órgano ante el hubieran de presentarse, plazo para interponerlos, etc. En ningún caso podrá la Administración abstenerse de resolver. En esta última ley de procedimiento administrativo común se añade además en el artículo 88.4 que la resolución del procedimiento se dictará electrónicamente garantizando la identidad del órgano que competente que lo dictó y la autenticidad del documento.

a) Acuerdos

De conformidad con el artículo 86, de la LRJAP y PAC, las Administraciones Públicas podrán celebrar acuerdos, pactos, convenios o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico. Considerándose finalizadores del procedimiento, siendo consecuencia directa del sentido de la resolución y, debiendo de contar con los instrumentos necesarios para su validez, tal y como establece este artículo al respecto.

b) Desistimiento y renuncia

De conformidad con el artículo 93 de la Ley 39/2015 todo interesado podrá desistir de su solicitud o renunciar a sus derechos (siempre que no esté prohibido por el Ordenamiento Jurídico), y se podrá realizar por cualquier medio que deje constancia. De haber más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquellos que la hubiesen formulado. La Administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia y dará por concluido el procedimiento, notificando la cuestión a terceros si los hubiese (se les dará a estos el plazo de diez días desde su notificación para que presenten las pertinentes alegaciones sobre la procedencia o no del desistimiento o la renuncia). De

---

<sup>173</sup> STS de 7 de diciembre de 1972, La sentencia debe de ser congruente con las alegaciones realizadas.

<sup>174</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T.R. 2013. *Curso de Derecho Administrativo II*. El procedimiento Administrativo. Aranzadi S. L. Edición décimo tercera. Pág. 523-524.

existir un interés general, no se declarará concluido el procedimiento. La consecuencia será por tanto, la resolución motivada por desistimiento o renuncia.

### c) Caducidad

De conformidad con el artículo 95 de la Ley 39/2015, si en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado se paraliza el procedimiento causado por éste, la Administración advertirá<sup>175</sup> que transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo, dictándose resolución en este sentido. No obstante, la Administración está obligada a resolver e impulsar en todos sus trámites<sup>176</sup>, y por ello, si la inactividad del interesado no se produce en trámites indispensables para continuar con el procedimiento y dictar resolución, no producirá su caducidad, tampoco si afectase al interés general o fuese conveniente su esclarecimiento.

### d) Imposibilidad material de continuar el procedimiento

En este punto, la Ley 39/2015 en su artículo 84.2 añade la imposibilidad de continuar con el procedimiento de carácter residual, sin entrar en más detalles. Según la doctrina de García Enterría, referida en anteriores párrafos, lo que se pretende es englobar situaciones tales como la muerte del interesado, inexistencia, pérdida o destrucción del objeto por el que se inicia el procedimiento administrativo y pérdida de la competencia por parte de la Administración. No obstante y para su finalización, sigue siendo necesaria la resolución motivada en este sentido.

Vistas las cuestiones generales de procedimiento en lo que se refiere a terminación, en lo que respecta al procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y de conformidad con el artículo 27 de la LAAD en lo que se refiere a, la persona titular de la Delegación Provincial de la Consejería competente en materia de servicios sociales dictará la correspondiente resolución; una vez emitido el dictamen propuesta sobre el grado y nivel de dependencia y verificado el trámite de audiencia al interesado. En principio, debería garantizarse la inmediatez de la resolución de los expe-

---

<sup>175</sup> STS de 4 de febrero de 2002, De no advertirse, causará indefensión del interesado y será nulo el acuerdo de caducidad.

<sup>176</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T.R. 2013. *Curso de Derecho Administrativo II*. El procedimiento Administrativo. Aranzadi S. L. Edición décimo tercera. Pág. 526.

dientes y especialmente en la revisión de los mismos, al ser las situaciones de dependencia tan cambiantes en breves períodos de tiempo. Por ello, y teniendo en cuenta que el plazo de tres meses establecido con carácter general en el artículo 21.3 de la Ley 39/2015 puede resultar excesivo en las situaciones de dependencia y, por tanto, habría sido conveniente fijar límites temporales concretos y adecuados para hacer efectivo el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas dependientes, tal y como recomendaba el Dictamen del CES. Hay que señalar, sin embargo, que el plazo para resolver las solicitudes suele ser de tres, cuatro o seis meses, sin que se contemple la posibilidad de abreviar el procedimiento cuando una situación reciba la consideración de urgente y requiera una respuesta inmediata. La mayoría de las Comunidades Autónomas han agotado el plazo máximo que permite el artículo 21.2 de la actual ley de procedimiento administrativo común 39/2015; y suelen otorgar al órgano competente para reconocer la situación de dependencia las facultades de suspender y de ampliar el plazo máximo para resolver de conformidad con lo dispuesto en los apartado 5 del artículo 21 de la Ley 39/2015. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, la resolución deberá dictarse en el plazo máximo de tres meses (artículo 21.3 de la Ley 39/2015). En los procedimientos iniciados de oficio, el plazo máximo para resolver se computará desde la fecha del acuerdo de iniciación y en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación (artículo 21.3.a y b de la Ley 39/2016). Si vence el plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, el interesado o los interesados que hubieran deducido la solicitud deberán entenderla desestimada por silencio administrativo.

En ausencia de resolución, se produce silencio administrativo como en cualquier otro procedimiento según ley de procedimiento administrativo común 39/2015. El procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia regula la actividad de todas las Administraciones Públicas afectadas por las bases del Régimen Jurídico, está afectado por los principios generales señalados en el artículo 3<sup>177</sup> de LRJAP y PAC de

---

<sup>177</sup> Los principios de las Administraciones Públicas, de conformidad con la LRJAP y PAC son el de servir con objetividad los intereses generales y actuar de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima. Actualmente e implícitos en la exposición de motivos de la Ley actual de procedimiento, 39/2015 establece como principios: eficacia, transparencia, agilidad, eficiencia, etc.

la ya derogada ley de procedimiento y recogidos por la actual Ley 39/2015. Esta ley de procedimiento administrativo común rige en el ámbito de los procedimientos de la LAAD en todos los aspectos no regulados expresamente por la normativa mencionada. Desde la entrada en vigor de la LRJAP y PAC así como en la actual Ley 39/2015 se han planteado varios problemas, entre ellos el más significativo, el relativo al silencio administrativo. Lo que se ha visto en multitud de ocasiones y derivado de las excepciones del artículo 24 de la Ley 39/2015, que el silencio administrativo es en general negativo aunque diga lo contrario (derivado de las excepciones). En esta acción protectora, sería de aplicación por regla general el silencio administrativo positivo contemplado en el artículo 24.1<sup>178</sup> de la Ley 39/2015. Como ya se ha visto, el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia se iniciará a instancia de parte, pero en las disposiciones específicas de la ley de dependencia no dictamina nada y como consecuencia de la aplicación de la Ley de procedimiento administrativo común encontramos algunas comunidades autónomas determinando en sus desarrollos normativos con el silencio administrativo negativo, mientras otros destacan lo contrario<sup>179</sup>.

La STSJ de Madrid de lo contencioso-administrativo, de 9 de octubre, de 2009 determina que el silencio administrativo sea positivo<sup>180</sup>. Sin embargo, ha suscitado gran problemática, pues realmente qué es lo que se estima, pues no tiene un contenido posible una resolución estimatoria, ya que de lo que se trata es de la valoración del grado y nivel de dependencia, para que luego puedan ser prescritas unas series de prestaciones

---

<sup>178</sup> Sobre el silencio administrativo, el artículo 24 de la Ley 39/2015 establece que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de Ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho Internacional aplicable a España establezcan lo contrario. Si el procedimiento tenga por objeto acceder a actividades o su ejercicio, la ley que desestime por silencio deberá fundarse por razones de interés general.

Asimismo, el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.

<sup>179</sup> MARTIN VALDIVIA, S. M. 1999. El silencio administrativo como garantía de los derechos de los particulares (Análisis comparativo de la nueva regulación legal de la institución). *Revista de Administración Pública*, nº 149.

<sup>180</sup> PAREJO ALFONSO, L. (director), Autores: CANO CAMPOS, T., DESCALZO GONZALEZ, EM-BID TELLO, A.E., etc. 2011. *El Silencio en la Actividad de la Administración Pública*. Capítulo V. Tiran lo Blanch. .

derivadas de un Proyecto Personalizado de Atención (PIA), en relación a ese grado y ese nivel, todo esto en función de su situación social personal. Esta resolución requiere una valoración técnica y esa estimación por silencio administrativo será nula de pleno derecho, al ser contraria a lo establecido en el artículo 47.f de la Ley 39/2015. Además, la regulación Autonómica se ha decantado por darle un sentido desestimatorio.

El recurso para que sea viable, deberá de contemplar para el propio beneficiario unas determinadas prestaciones incluso una propuesta de grado y nivel pues de lo contrario sería absurdo que fuera estimado, pues no serviría de nada.

La STS<sup>181</sup>, Sala de lo Contencioso de 16 de octubre de 2012 con número de Resolución 6601/2012, acordó desestimar la pretensión de nulidad del artículo 37 y de la disposición transitoria novena, punto tercero, del Decreto 15/2010, de 4 de febrero, 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, el procedimiento para la elaboración del Programa Individual de Atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes en la Comunidad Autónoma de Galicia, que había sido deducida por la Asociación Solcom y, en cambio, declarar la nulidad del artículo 18 del mismo, en cuanto atribuye el régimen del silencio administrativo negativo al procedimiento de elaboración del programa individual de atención.

Otra sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana<sup>182</sup> reconoce la estimación parcial del recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio del recurso de alzada interpuesto reclamando la retroactividad de sus prestaciones de dependencia; no reconocida antes de noviembre de 2011.

La resolución deberá de ser motivada en virtud de lo dispuesto en los artículos 35 y 88.3 de la Ley 39/2015, deberá de dar a conocer los motivos que justifican los pronunciamientos que constituyen la decisión. No obstante, tal y como establece el artículo 88.6 de esta disposición legal, la aceptación de informes o dictámenes servirá de moti-

---

<sup>181</sup> Sentencia del Tribunal Supremo nº de Resolución 6601/2012, de 16 de octubre de 2012, sobre determinados aspectos 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, el procedimiento para la elaboración del Programa Individual de Atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes. (Decreto 15/2010, de 4 de febrero).

<sup>182</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sala de lo Contencioso-Administrativo sección quinta, Sentencia nº 287/13 en Valencia, a 29 de mayo de 2013.

vación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma. Y, de hecho, las resoluciones normalmente incorporan como motivación los dictámenes propuesta o dictámenes médicos de los órganos de valoración. Ocurre, sin embargo, que éstos, a fin de evitar contradicciones entre sus dictámenes y los informes de salud y del entorno social que después en el juicio puedan favorecer al interesado, se limitan a hacer una breve referencia descriptiva de las patologías del enfermo, sin determinar el índice de afectación de las mismas en las actividades básica de la vida diaria. Las resoluciones resultan así infundadas y sin motivación suficiente, de modo que el interesado no podrá reclamar con las garantías suficientes frente a la Administración en vía judicial.

Contenido de la Resolución (artículo 28 de la LAAD): La resolución, en definitiva, declarará la situación de dependencia o la desestimación de la solicitud.

- La resolución que estime la condición de dependiente deberá determinar:
  - ✓ El grado y nivel de dependencia de la persona solicitante, con indicación de la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia conforme al calendario fijado en la disposición final primera de la LAAD. Asimismo, reflejará cuando proceda, de acuerdo con el dictamen del órgano de valoración, el plazo máximo en que deba efectuarse la primera revisión del grado y nivel que se declare. En caso de precisar ulteriores revisiones, el plazo máximo para realizar las mismas se fijará en la última que se realice.
  - ✓ Los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado y nivel de dependencia. (artículo 28.3 LAAD).
- La Administración Autónoma desestimarán la solicitud cuando no se aprecie la existencia de dependencia o el interesado no acredite los requisitos necesarios para causar derecho a los servicios y prestaciones del SAAD. En la Comunidad Autónoma de Madrid, las resoluciones denegatorias, por no encontrarse el interesado en situación de dependencia, conllevarán la limitación temporal de dos años para formular una nueva solicitud salvo que se acredite suficientemente un error en el diagnóstico o en la aplicación del baremo, o una variación en el grado de autonomía personal.

La resolución tendrá validez en todo el territorio del Estado (artículo 28.2 LAAD), de suerte que si el beneficiario se traslada a otra Comunidad Autónoma no tendrá que someterse a una nueva valoración.



*F. Programa Individual de Atención*

Como parte de finalización y periodo de instrucción a la vez, una vez obtenida la resolución de grado de dependencia, según el artículo 29<sup>183</sup> de la LAAD, se realizará por parte del profesional determinado por la Administración, en el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, un Programa Individual de Atención (en adelante PIA), en el que se determinarán las modalidades del servicio asistencial o prestación, en función de sus necesidades que se ceñirán en función de cuantía e intensidad, con el grado obtenido en la resolución. Este proyecto será elaborado teniendo en cuenta la situación familiar y personal, la elección del beneficiario, y en su caso, de su familia o titulares que lo representen, siempre protegiendo las mejores condiciones de salud física y emocional del dependiente.

No obstante, este programa PIA no es definitivo, pues podrá y deberá revisarse temporalmente, tanto por parte de la Comunidad Autónoma de oficio (en función del tiempo que se estipule), por parte del interesado o representante; puede ocurrir que la prestación no sea la adecuada porque la situación familiar del dependiente haya cambiado y necesite un servicio o al contrario (artículo 29.2) y con motivo de cambio de residencia a otra Comunidad Autónoma (artículo 29.3).

No sólo se podrá modificar el PIA como se ha comentado en el párrafo anterior sino que se podrá realizar una Revisión de Grado de dependencia, pues evidentemente, la situación física y psíquica del dependiente puede empeorar (período de vejez), o incluso experimentar mejorías en el caso de enfermedad, error de diagnóstico o de la aplicación del baremo. No obstante, las prestaciones podrán ser modificadas o extinguidas en función de la situación personal del beneficiario, en el caso de que varíe algún requisito para su reconocimiento o por incumplimiento de las obligaciones reguladas en esta Ley (artículo 30)<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> “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, con la participación, previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas por parte del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le representen”.

<sup>184</sup> “El grado de dependencia será revisable, a instancia del interesado, de sus representantes o de oficio por las Administraciones Públicas competentes, por alguna de las siguientes causas:

a. Mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia.

F.1. *La elaboración del Programa Individual de Atención*

Antes de proseguir parece indispensable aclarar unas cuestiones básicas de procedimiento administrativo común en lo que se refiere a la eficacia de los actos. De conformidad con el artículo 37 y siguientes de la Ley 39/2015, los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley y se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten (notificación, publicación o aprobación superior), salvo que en ellos se disponga otra cosa. No obstante, se podrá excepcionalmente otorgar eficacia retroactiva solo en determinados casos: cuando se dicten en sustitución de actos anulados, y cuando produzcan efectos favorables al interesado (siempre que no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas). Añade además que las normas y actos de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones y que les compete deberán de ser observadas por el resto de los órganos administrativos (dependan o no de esta o pertenezca a otra Administración).

La ejecución forzosa de los actos administrativos, podrá ser llevada a cabo respetando el principio de proporcionalidad, de acuerdo con lo la Ley y previo apercibimiento, de la siguiente forma: Apremio sobre el patrimonio (obligación pecuniaria), ejecución subsidiaria (actos personalísimos), multa coercitiva (actos personalísimos que no procedan compulsión, o que si procedan pero no se consideren convenientes) y por último, compulsión sobre las personas (obligación personalísima, dentro del respeto y de conformidad con la Ley)

En el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia la eficacia de la resolución de grado quedará demorada hasta la aprobación del correspondiente Programa Individual de Atención. Éste constituye el último paso en el procedimiento en el que se plasman las prestaciones y servicios a través de los cuales se hará efectivo el derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. La asignación de las prestaciones y servicios debe hacerse en función de las disponibilidades existentes en la red de servicios y centros del SAAD en el ámbito de la correspondiente Comunidad Autónoma. Además, la ley apuesta por un diseño personalizado del PIA, las circunstancias específicas de la

---

b. Error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo”.

persona y de su entorno, así como sus propias expectativas y su propia decisión o la de sus familiares, en su caso. De conformidad con el artículo 29.1 de la LAAD, en el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, los servicios sociales correspondientes del sistema público elaborarán el 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 del beneficiario y de su familia o entidades tutelares que le represente. La determinación de prestación económica por cuidados en el entorno familiar corresponderá a la Administración competente con carácter excepcional, a propuesta de los servicios sociales, tal y como ya se había comentado con anterioridad.

Este Programa Individual de Atención debe confeccionarse dentro del plazo máximo para resolver dicho procedimiento completo, es decir, dentro de los seis meses (disposición final primera de la LAAD). No obstante, las Comunidades Autónomas suelen conceder un nuevo plazo para la elaboración y aprobación del Programa Individual de Atención de hasta tres o seis meses, a computar a partir de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, de la notificación de la citada resolución a la persona interesada, de su recepción por los correspondientes servicios sociales, o del requerimiento de la situación económica. Además, en alguna autonomía se contempla expresamente la posibilidad de ampliar dicho plazo en los supuestos establecidos en el artículo 42.6 de la LRJAP y PAC<sup>185</sup>.

Según la doctrina de Roqueta Buj<sup>186</sup>, “éste constituye el punto más ineficaz de la actual gestión administrativa de la dependencia. Ya que desde que se inicia un expe-

---

<sup>185</sup> El apartado seis del artículo 42 de la LRJAP aclara que en caso de tener un gran volumen de solicitudes en un procedimiento o para las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo. Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles. De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento. Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.

<sup>186</sup> ROQUETA BUJ, R. (responsable del trabajo).2009. *El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*. Encuentros y Desencuentros con la Seguridad Social. Universidad de Valencia, Investigación derivada de la subvención Fomento de la Investigación Social FIPROS. Pág. 57.

diente hasta que se resuelve en la vía administrativa por la primera resolución con efectividad, en muchas Comunidades Autónomas pueden transcurrir dieciocho meses; y además, se le añade la tramitación del recurso de alzada, normalmente de uno a cuatro meses, que incluso puede ser más, dependiendo de la Comunidad Autónoma, encontrándonos con que el período de actuación administrativa, se sitúa en los veintidós meses. Las consecuencias de esta demora son graves, aunque puede que no sean tanto en el caso de que se trate de beneficiarios que ocupen plazas en centros de la red pública o privada de la correspondiente Comunidad Autónoma, pues los efectos de la resolución administrativa se retrotraerán al momento de la solicitud”. En los demás no ocurre así, pues no se estará recibiendo ninguna prestación o servicio durante la espera. Esta demora exagerada produce perjuicios económicos graves, en la calidad de vida e incluso de un descenso de la esperanza de vida para los afectados, siendo una consecuencia tremendamente negativa ya que incide directamente en un sector de la población cuya característica más destacable es su vulnerabilidad.

### *G. Resolución del Programa Individualizado de Atención*

Por su importancia añadir que la notificación en el procedimiento administrativo común, es una actuación fundamental en el procedimiento y su práctica, ya que la eficacia de los actos dependerá directamente de su notificación o publicación en la mayoría de los casos. Regulada en los artículos 40 y siguientes de la Ley 39/2015, estableciendo la obligatoriedad de notificar a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses. Esta actuación debe de cumplir unas reglas para su correcto funcionamiento, de entre ellas: la práctica de la notificación ha de realizarse dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, conteniendo el texto íntegro de la resolución, así como si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente. De no ser así, podrá considerarse válida la notificación a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento de la resolución (interponga recurso, etc.). Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante (fecha, identidad y el contenido del acto notificado) y esta acreditación se incorporará a su expediente. La notificación deberá de realizarse prefe-

rentemente por medios electrónicos aunque podrán realizarlas no electrónicas cuando el interesado así lo manifieste y cuando sea necesario para comprobar su eficacia. Asimismo cuando la notificación haya de realizarla en papel, se llevará a cabo donde el interesado haya señalado a efectos de notificación y de no ser posible, por no encontrarse en el domicilio el interesado, se le podrá dejar a quien se encuentre en él, siempre que se identifique. Pero de no encontrarse nadie, se hará constar esta circunstancia en el expediente (con el día y la hora que se intentó la notificación) y se intentará una vez más, en una hora distinta y dentro de los tres días siguientes. De rechazarse la notificación, se dará por efectuado el trámite y se adjuntará al expediente dicha circunstancia. En el caso de que los interesados en el procedimiento, sean desconocidos, se ignore el domicilio o no se hubiese podido practicar la notificación, se procederá a publicar un anuncio en el "Boletín Oficial del Estado", y/o en el Boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del consulado o sección consular de la Embajada correspondiente o en los tablones a los que se refiere el artículo 12 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (artículo 44 de la Ley 39/2015 en lo que se refiere a práctica de la notificación infructuosa).

Si se trata de una pluralidad de interesados, se realizará directamente la publicación del acto para garantizar la notificación a todos. Se utilizará la publicación de igual modo, cuando se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. Y por último, será objeto de publicación, cuando lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o se aconseje por razones de interés público. No obstante, si el órgano competente apreciase que esta publicación puede lesionar derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el Diario Oficial que corresponda, una mera indicación del contenido del acto y el lugar donde los interesados podrán comparecer para poder conocer el contenido íntegro del mencionado acto. No obstante de no ser así, la publicación deberá de contener los mismos elementos que se establece en el artículo 40.2 y 3 en cuanto a notificaciones.

Una vez realizada la notificación o publicación, de conformidad con el artículo 97 de la Ley 39/2015, las Administraciones Públicas no podrán iniciar ninguna actuación material ni ejecutar las resoluciones que limiten derechos de los particulares, sin

que previamente se haya adoptado la resolución que le sirva de fundamento jurídico y se haya notificado al particular interesado la resolución que autorice dicha actuación.

A partir de la resolución por la que se apruebe el PIA, que deberá ser notificada a la persona beneficiaria o a sus representantes de conformidad con los artículos 40 a 46 de la Ley 39/2015 tendrá derecho en el supuesto de que le corresponda, a disfrutar de los servicios y prestaciones que (artículo 14 y 15 de la LAAD), en su caso, se hayan prescrito. Habida cuenta el carácter universal y no asistencial de las prestaciones de atención a la dependencia, una vez reconocida la prestación en el PIA, la Comunidad Autónoma no podrá alegar falta de presupuesto o su agotamiento, sino que tendrá que aportar los recursos necesarios para hacerla efectiva. Si con el PIA en la mano, el beneficiario vuelve a su domicilio sin disfrutar de tales servicios o prestaciones, tendrá derecho a ser indemnizado por la Administración Autónoma correspondiente por el funcionamiento anormal de los servicios públicos (artículo 32 de la Ley 40/2015 Ley, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (publicada en BOE 2 octubre<sup>187</sup>). El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación<sup>188</sup>.

El contenido de la Resolución del PIA será el determinado por la LAAD en su artículo 29 (datos y circunstancias personales, servicio prescrito y sus condiciones, coste del mismo, tipo de prestación en su caso, recursos, etc.).

---

<sup>187</sup> Según establece el artículo 32. Principios de la responsabilidad. 1. “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”.

<sup>188</sup> Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE de 14 julio), artículo 22, apartado 17 que modifica el número 3 de la disposición final primera de la LAAD.

*H. Ejecución del procedimiento del derecho reconocido*

En lo relativo a ejecución de los actos y con carácter general, según el artículo 97 y siguientes de la Ley 39/2015 sobre procedimiento administrativo común, las administraciones públicas no iniciarán ninguna actuación material ejecutiva sin que haya sido adoptada y fundada por resolución y posteriormente notificada al interesado. Asimismo y de tener resolución los actos de las administraciones serán inmediatamente ejecutivos a excepción de diferentes motivos expuestos en el artículo 98 de la ley citada. Consecuentemente los actos de las administraciones deberán de ser ejecutados, previo apercibimiento y cuando así lo contemple la ley de forma inmediata y utilizando los medios que se estime menos perjudiciales y respetando el principio de proporcionalidad.

Para llevar a cabo esta fase del procedimiento en el ámbito de la protección a la dependencia, el artículo 29 de la Ley 39/2006, regula un programa individual de atención en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades del dependiente; asignando unos servicios o una prestación en función a su resolución, es decir al grado que ha obtenido en la valoración (artículo 28) teniendo en cuenta la elección del beneficiario entre las alternativas propuestas, de su familia o de las entidades tutelares que representen. En definitiva, el Programa Individual de Atención es un informe elaborado por los Servicios Sociales correspondientes al municipio de residencia de la persona solicitante y recoge las modalidades de intervención más adecuadas a la persona, en función de los recursos previstos en la resolución para su grado de dependencia reconocido. Se elaborará este Programa Individual de Atención en los Servicios Sociales Comunitarios, a la vista de la documentación aportada y tras la valoración de la situación social, familiar y del entorno por la persona en situación de dependencia, en un Informe Social. Emitido este informe se realizará con la participación de la persona interesada y sus familiares una Propuesta de Programa Individual de Atención que deberá ser remitida a la correspondiente Delegación Territorial que emitirá la Resolución correspondiente.

El contenido que tiene la propuesta del Programa Individual de Atención son los datos identificativos y bancarios de la persona en situación de dependencia, las circunstancias personales y familiares, los objetivos, la propuesta de modalidad de intervención indicando el servicio o servicios propuestos, con indicación de las condiciones específi-

cas de la prestación de éste (centro, intensidad, períodos, etc.), o el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, o propuesta de prestación económica vinculada al servicio y excepcionalmente, o propuesta de prestación económica para cuidados familiares, cuando la persona beneficiaria esté siendo atendida en su entorno familiar y se reúnan las condiciones adecuadas de convivencia y habitabilidad de la vivienda. Y, por último, prestación económica de asistencia personal, con indicación de las condiciones específicas de acceso a dicha prestación.

El Programa Individual de Atención será aprobado por la persona titular de la correspondiente Delegación Territorial previas las comprobaciones que procedan, y dictará resolución por el que se aprueba el Programa Individual de Atención. En el caso de que dependiente o representante/s no estén conformes con la resolución que reconoce el derecho a la prestación (aprobatoria del PIA) podrán recurrirla en alzada en el plazo de un mes a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación. El recurso podrá interponerse ante el órgano que dictó la resolución o ante el competente para resolverlo. Este recurso no suspenderá el procedimiento para hacer efectivos los servicios y/o prestaciones económicas reconocidos, salvo petición expresa de las personas interesadas o, en su caso, de quien ostente su representación.

También podrá ocurrir que el dependiente observe un empeoramiento de la situación de dependencia, por lo tanto conllevará a una resolución de modificación del grado de dependencia de la persona, supondrá la modificación del Programa Individual de Atención mediante su revisión y, en consecuencia, la modificación de las prestaciones económicas y/o servicios que se disfrutaban, a fin de ser adecuados a la nueva situación personal. Esta revisión del Programa Individual de Atención podrá ser solicitada a instancia de la persona interesada o de sus representantes, a instancia de los Servicios Sociales Comunitarios correspondientes o de oficio cuando las circunstancias lo aconsejen y, en cualquier caso, cada tres años y se revisará por la correspondiente Delegación Territorial. El procedimiento de revisión se iniciará a instancia de la persona en situación de dependencia o a la de su representante, mediante un escrito solicitando la revisión de la prestación de dependencia que le haya sido reconocida. La solicitud de revisión deberá estar debidamente motivada y expresar las circunstancias que fundamenten la variación. A la misma se acompañarán los documentos acreditativos que estime conveniente.



Si la persona beneficiaria traslada su domicilio de una Comunidad a otra el Programa Individual de Atención aprobado en la Comunidad Autónoma de origen será revisado como consecuencia del traslado de la persona beneficiaria de forma permanente a la Comunidad de destino.

Como consecuencia de la revisión del Programa Individual de Atención los servicios y prestaciones podrán ser modificadas o extinguidas en función de la situación personal de la persona beneficiaria, cuando se produzca una variación en cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento, o por incumplimiento de las obligaciones reguladas en la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Según la disposición adicional primera, la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia se ejercerá progresivamente, de modo gradual, y se realizará de acuerdo al siguiente calendario (disposición final primera de la Ley de Dependencia, modificada por el Real Decreto-ley 20/2012 de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad):

- 2007 personas valoradas en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 1 y 2.
- 2008-2009, personas valoradas en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2.
- 2009-2010 personas valoradas en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1.
- Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2011, personas valoradas en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2 que se les haya reconocido la concreta prestación.
- A partir del 1 de julio de 2015, el resto de personas valoradas en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2.
- A partir del 1 de julio de 2015, personas que hayan sido valoradas en Grado I de Dependencia Moderada, nivel 1 o sean valoradas en Grado I de Dependencia Moderada.

## **4.4. CALIDAD Y EFICACIA DEL SISTEMA PARA LA AUTONOMIA Y ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA COMO GARANTÍA DEL PROCEDIMIENTO**

### **4.4.1. Introducción**

Según Barriga Martín<sup>189</sup>, se puede entender la calidad (en el ámbito privado que fue donde primero surgió), como “una estrategia global, que abarcando toda la organización, se diseña con el fin último de movilizar e involucrar a todos los recursos de la misma hacia la permanente satisfacción de las expectativas del cliente en un esfuerzo constante de mejora continua”. Este concepto y exigencia se ha ido introduciendo paulatinamente en el ámbito público. Según la Agencia de Evaluación y Calidad<sup>190</sup>, correspondiente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la define como “un compromiso de la Administración Pública con la ciudadanía que responde a los principios de orientación de resultados, de coherencia, gestión por procesos y hechos, desarrollo e implicación de las personas, aprendizaje, innovación y mejora continuas, transparencia, participación y responsabilidad social”. Hoy día, desemboca en la excelencia, que es una herramienta que contribuye al logro de los objetivos estratégicos de modernizar e innovar en la Administración y crear valor y servir mejor en pro de las necesidades de los ciudadanos.

### **4.4.2. La calidad en la Administración Pública y en las políticas públicas españolas**

La aplicación de la calidad en las Administraciones Públicas en España nace como el resultado de la búsqueda y preocupación de superar la tradicional separación de la Administración con el administrado y la aplicación de nuevos principios que le permitan responder de forma eficaz y eficiente a los derechos de los ciudadanos: rapidez, fiabilidad, accesibilidad, participación y transparencia, entre otros.

---

<sup>189</sup> BARRIGA MARTIN, L.A. 2000. La Calidad en los Servicios Sociales. *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, nº 49, pág. 35.

<sup>190</sup> Agencia de evaluación y calidad

La Agencia es un organismo público de los regulados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Es la primera de las establecidas por dicha Ley, de acuerdo con un nuevo modelo de gestión pública en línea con los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia.

<http://www.aeval.es>

Esta búsqueda de calidad, surgió a principios de los años 80 en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y se plasmaría posteriormente, en 1987, en el documento “La Administración al servicio público”. Estos principios de calidad se recogen a partir de ahí en:

- *La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, hacía referencia a la calidad en su exposición de motivos aunque recientemente ha sido derogada por la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*. Esta última de regulación más parca en principios parece no detenerse en lo relativo a la calidad, aunque de forma implícita la podemos encontrar en su exposición de motivos y en su artículo 129 en los relativos a los principios de buena regulación. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.
- *La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE)*, ya contempla en su articulado (artículo 3) principios de organización y funcionamiento orientados a la búsqueda de calidad entre la Administración y los administrados, y en su artículo 4 se refiere expresamente a la calidad en la actuación de la Administración pues establece derechos a los ciudadanos cuando se relacionen con la Administración.
- *El RD 1259/1999, de 16 de julio, por el que se regulan las cartas de servicios y los premios a la calidad en la Administración General del Estado*, derogado por el *RD 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado (publicado en BOE de 3 de septiembre)*.
- *La Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos (publicado en BOE de 19 de julio)*.

- *El RD 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (publicado en BOE de 14 de diciembre), en adelante AEVAL, que modifica el RD 951/2005. A estas normas hay que añadir diversas Resoluciones que han venido a concretar algunos de los puntos esenciales regulados en aquéllas. Además, habrá que tener en cuenta el RD 951/2005, en su artículo 3, programas de calidad, donde contempla los programas para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, algunos de los cuales serán expresamente tenidos en cuenta por la LAAD:*
  - ✓ Programa de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios.
  - ✓ Programa de cartas de servicios.
  - ✓ Programa de quejas y sugerencias.
  - ✓ Programa de evaluación de la calidad de las organizaciones.
  - ✓ Programa de reconocimiento.
  - ✓ Programa del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos.
- *El Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pretende mejorar la calidad de la Administración y optimizar sus recursos administrativos (publicado en el BOE de 28 de enero).*
- *Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (publicado en BOE de 21 de septiembre).*

Una figura clave en el control de la calidad es la de la evaluación de la calidad de las organizaciones públicas. La evaluación puede llevarse a cabo en el seno de la propia organización (interna-autoevaluación<sup>191</sup>), o por entidades ajenas (externa<sup>192</sup>).

---

<sup>191</sup> Los modelos de gestión serán determinados por el artículo 20.1 RD 951/2005, disponiendo para ello al Ministerio de Administraciones Públicas, reconocidos conforme a los que se realizará la evaluación de los órganos u organismos de la Administración General del Estado, sin perjuicio de otros modelos que ya se vengán aplicando o puedan aplicarse en distintos departamentos ministeriales (...).”

Los modelos que se han concretado por el MAP en la Resolución de 6 de febrero de 2006, son:

- El Modelo EFQM de Excelencia.
- El Marco Común de Evaluación, CAF.
- Y el modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM)

Ambas opciones son admitidas en la Administración Pública (se refiere a la evaluación interna, la Resolución de 6 de febrero de 2006, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se aprueban directrices para el desarrollo de los programas del marco general para la mejora de la calidad establecido en el RD 951/2005<sup>193</sup>, de 29 de julio, con el fin de contar con la información relativa al nivel de calidad ofrecido a los ciudadanos). Al margen las previsiones para evaluar periódicamente el funcionamiento del Sistema desde el punto de vista de la calidad de las políticas para la autonomía y atención a la dependencia y las relativas a los concretos centros y servicios que se recogen en los artículos 34 y 35 LAAD, alude a la evaluación en su artículo 8.2.g), donde incluye como facultad del Consejo Territorial del SAAD la de “adoptar criterios comunes de evaluación del Sistema”, criterios que<sup>194</sup> en consecuencia, habrá que entender referidos a la calidad del SAAD y de las diversas organizaciones de las Administraciones implicadas que lo integran.

Se crearon, con este fin, algunos organismos con una función específica de calidad tales como la Agencia de Evaluación y Calidad dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La Agencia es un organismo público de los regulados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Es la primera de las establecidas por dicha Ley, de acuerdo con un nuevo modelo de gestión pública en línea con los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia.

Por su parte, distintas Agencias Estatales llevan a cabo evaluaciones y acreditaciones en ámbitos determinados, tales como: la ANECA<sup>195</sup> en materia educativa; la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud en materia sanitaria; la

---

Aunque, ello no impide la utilización de otros.

<sup>192</sup> Artículo 20.2 del RD 951/2005 de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado (BOE de 3 de septiembre): “La autoevaluación es un ejercicio regular por el que las propias organizaciones analizan sus procesos y resultados de gestión para identificar los puntos fuertes y las deficiencias y determinar consecuentemente los oportunos planes de mejora”.

<sup>193</sup> Artículo 20.2 del RD 951/2005 “La autoevaluación es un ejercicio regular por el que las propias organizaciones analizan sus procesos y resultados de gestión para identificar los puntos fuertes y las deficiencias y determinar consecuentemente los oportunos planes de mejora”.

<sup>194</sup> AGUT GARCÍA, CARMEN. 2009. *La situación de la dependencia. La calidad y eficacia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*. Edit. Tirant lo Blanch, pág. 621 a 674.

<sup>195</sup> La Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) es una fundación estatal que tiene como objetivo contribuir a la mejora de la calidad del sistema de educación superior mediante la evaluación, certificación y acreditación de enseñanzas, profesorado e instituciones. [www.aneca.es/](http://www.aneca.es/)

ANEP en el sistema público de ciencia y tecnología y de proyectos I+D+I; o la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo en materia de cooperación internacional al desarrollo. No obstante, la calidad no va sólo limitada al funcionamiento de los organismos públicos, sino también se puede hablar de calidad sobre políticas públicas para la consecución de favorecer el uso racional y responsable de los recursos que el Estado dispone.

Con el fin de coordinar todas los organismos de control de calidad antes mencionados, se ha creado una Red Interadministrativa de Calidad en los Servicios Públicos, ente que como su nombre indica, ha sido creado para la cooperación en materia de calidad entre las distintas Administraciones territoriales del Estado, así está integrado por la AEVAL<sup>196</sup>, los órganos responsables de calidad de la Administración de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, la Federación Española de Municipios y Provincias y la ANECA.

#### **4.5. LA CALIDAD EN LA PROTECCIÓN DE LA AUTONOMÍA Y LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA COMO GARANTÍA DE LOS CIUDADANOS**

El Estado tiene una gran preocupación general por la calidad en la Administración Pública y las políticas públicas y en la LAAD, se puede apreciar que la búsqueda de calidad en la protección dispensada a la personas en situación de dependencia se materializa en acciones más concretas, según muestra en su Exposición de Motivos. En el seno de la Unión Europea, tras los Consejos Europeos de Lisboa y Gotemburgo que hicieron hincapié en la necesidad de reformar los sistemas de protección social, la Comisión definió tres orientaciones marco (Comunicación de la Comisión de 5 de diciembre de 2001): garantizar la accesibilidad, la calidad y la sostenibilidad financiera.

El Título II de la LAAD está dedicado a la calidad y eficacia del SAAD y comprende cinco capítulos. El primero relativo a las “medidas para garantizar la calidad del sistema” (artículos 34 y 35), el segundo sobre la “formación en materia de

---

<sup>196</sup> “Es un organismo público de los regulados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos (BOE de 19 de julio). Es la primera de las establecidas por dicha Ley, de acuerdo con un nuevo modelo de gestión pública en línea con los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia”.

[http://www.aeval.es/es/la\\_agencia](http://www.aeval.es/es/la_agencia)

dependencia” (artículo 36), el tercer capítulo “sistema de información” (artículos 37 y 38), el cuarto está referido a “la actuación contra el fraude” (artículo 39) y el capítulo quinto contempla “los Órganos consultivos del SAAD” (artículos 40 y 41).

De conformidad con la LAAD, en su artículo 34, dispone que el Sistema para Autonomía y Atención a la Dependencia fomentará la calidad de la atención con el objetivo de asegurar la eficacia tanto en las prestaciones como en los servicios. Estos criterios de unificación de calidad serán establecidos por el Consejo Territorial, sin perjuicio de las competencias que tenga atribuida las Comunidades Autónomas al respecto. El Consejo Territorial establecerá los criterios de acreditación de centros y planes de calidad del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Establecerá, por tanto, criterios de calidad, indicadores de calidad para la evaluación, mejora y análisis de los centros y servicios del Sistema, estableciendo Guías de buenas prácticas y Cartas de servicios.

En el artículo 35, la LAAD pide el establecimiento de unos estándares esenciales de calidad por cada servicio, establecido en el correspondiente catálogo regulado en la presente Ley; establece como necesario en los centros residenciales del establecimiento, un reglamento de organización y funcionamiento en el que se incluya un sistema de gestión de calidad, donde los usuarios puedan participar según acuerdo la Administración. Y, por último, establece como necesaria la formación específica como supuesto de calidad en el empleo de los profesionales implicados en este Sistema.

Sin embargo, la LAAD, según la doctrina de Agut García<sup>197</sup>, a pesar de lo que pudiera pensarse inicialmente por contar con un título destinado a la calidad, no puede calificarse en esta materia de rigurosa y precisa, sino todo lo contrario, y ello, al menos, en tres grandes cuestiones: la sistemática utilizada, los contenidos y la terminología.

La LAAD, en la disposición adicional décima, y otras actuaciones normativas inmediatas a su entrada en vigor, han contemplado diversas obligaciones en el ámbito de la calidad de las políticas sobre la autonomía y atención a la dependencia. Dichas obligaciones giran en torno a la evaluación del Sistema, de mejora e investigación en las

---

<sup>197</sup> AGUT GARCÍA, CARMEN. 2009. *La situación de la dependencia*. La calidad y eficacia del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Edit. Tirant lo Blanch, pág. 621 a 674.

áreas relacionadas con I+D+I, desarrollo de la tecnología y colaboración con otros organismos implicados.

En la disposición final sexta se llevan a cabo en el máximo nivel de decisión política y su función es precisamente, la de ofrecer información al Gobierno y/o al Parlamento sobre la marcha general del Sistema, ofreciendo memorias de ejecución con el fin de ofrecer los cambios y adaptaciones necesarios para su progresiva mejora.

Además, junto a la LAAD, está una actuación normativa de particular relevancia en materia de calidad del SAAD, la *Orden del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte de 4 de julio de 2008 (publicado en BOE de 10 de julio)*, por la que se crea la Comisión Especial para la mejora de la calidad del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. Esta Comisión, de carácter consultivo, que tiene el carácter de grupo de trabajo de los regulados en el artículo 40.3 *Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado*<sup>198</sup> (en adelante LOFAGE), no estaba prevista en la LAAD y su creación responde, precisamente, a la necesidad declarada en la exposición de motivos de la Orden del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte de 4 de julio de 2008, de atención constante a la gestión del Sistema, para “su adecuación a los parámetros de eficacia, eficiencia y calidad que deben presidir cualquier actuación administrativa”. Y si bien, en el articulado no se hace referencia expresa al tema, en la exposición de motivos de la Orden anteriormente citada sí se alude a su función evaluadora del Sistema (elemento clave en materia de calidad), señalándose que la propia novedad del modelo y su trascendencia en la construcción del Estado del Bienestar han llevado a reforzar esta exigencia evaluadora mediante la creación de una Comisión Especial que realizase un informe sobre su calidad y eficacia. La Comisión es de vida efímera, pues su finalidad es la elaboración de un informe técnico sobre el funcionamiento del SAAD, en el plazo de seis meses desde su constitución, así como la formulación de propuestas para mejorar su calidad y eficacia, extinguiéndose con la presentación del informe que constituye su objeto.

La LAAD, en su disposición final primera, apartado 3, establece una evaluación de calidad del Sistema en sus primeros años de funcionamiento y, a tal efecto, exige al Consejo Territorial que, transcurridos los primeros tres años de aplicación progresiva de

---

<sup>198</sup> Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE de 15 de abril).



la Ley, realice una evaluación de los resultados de la misma, proponiendo las modificaciones en la implantación del Sistema que, en su caso, estime procedentes; además, en su apartado 4 añade que en el informe deberá incluir el impacto de género sobre el desarrollo de la LAAD.

Una evaluación que hay que tener en cuenta, es la desarrollada por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios sociales de España<sup>199</sup>; esta asociación fue constituida en 1.994 para responder a las demandas de modernidad, racionalidad, eficacia y calidad de un sector en desarrollo como los Servicios Sociales, en el que están en juego derechos sociales tan importantes para las personas como el acceso a los recursos para la igualdad, la convivencia personal y social o la integración social. Como consecuencia de su trabajo<sup>200</sup>, se elaboran unos dictámenes con un análisis de la situación del área de bienestar; el primer Dictamen publicado fue en el 2008 en este último año se ha elaborado en julio de 2015<sup>201</sup>, un análisis estadístico en relación a la situación que nos encontramos por Comunidades Autónomas en base a la aplicación de la Ley de reconocimiento de la situación de dependencia, así como el XV Dictamen de la dependencia, en agosto de 2015<sup>202</sup> en donde declara, entre otras cosas, en lo referente al procedimiento de acceso al reconocimiento de la situación de dependencia y derecho a las prestaciones, como un procedimiento (solicitud, valoración, resolución PIA y acceso real a servicios o prestaciones) lento, farragoso, ineficaz y una auténtica tortura

---

<sup>199</sup> Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios sociales de España.

<http://www.directoressociales.com>

<sup>200</sup> Esta Asociación líder en el sector de servicios sociales propone ideas y soluciones creativas a la Administración y a las empresas del sector y sobre todo sirve de guía a los distintos profesionales que necesitan asesoramiento en materia de servicios sociales. Esta Asociación está totalmente autofinanciada por los propios participantes, y sin ningún ánimo de lucro. El interés real es el analizar la situación actual, de los efectos de la crisis, planteando mejoras y propuestas imaginativas en la que puedan implicarse los profesionales. Entre sus funciones destacan la de promover todo tipo de reuniones científicas, investigaciones y publicaciones que supongan una mejora de los servicios sociales, de su organización y de su gestión. Para potenciar una mejora del desarrollo y la gestión de los servicios sociales públicos desde una perspectiva interdisciplinar. Proponiendo liderar reflexiones sobre las nuevas perspectivas en el sector, obteniendo resultados de calidad que ofrecer a diversos sectores de la población, empresarios y a la Administración Pública.

<sup>201</sup> ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES. 2015. *“Evolución 2011-2015 de los datos básicos de gestión de la dependencia y costes de financiación del sistema por comunidades autónomas”*.

<http://www.directoressociales.com/images/documentos/dictamenes/XV%200%20Dependencia%20CC%20AA%20julio15.pdf>

<sup>202</sup> ASOCIACIÓN ESTATAL DE DIRECTORES Y GERENTES EN SERVICIOS SOCIALES. 2015. XV Dictamen del Observatorio.

<http://www.directoressociales.com/images/documentos/dictamenes/XV%20DICTAMEN%20del%20OBSERVATORIO%20meu.pdf>

para las familias. Y añade, que las denuncias por la violación del derecho subjetivo de las personas dependientes o cualquier otra reclamación por la pasividad o arbitrariedad de las Administraciones se sigue dirimiendo en un orden jurisdiccional poco adecuado a la materia: el de lo contencioso administrativo. En lo referente a la calidad, este Dictamen del Observatorio incide de forma reiterada sobre la falta de un mínimo nivel de calidad y de dignidad condicionado por la falta de financiación y como consecuencia de ello, de recursos que redundan en la calidad de vida de los dependientes.

Asimismo, la Agencia de Evaluación y Calidad<sup>203</sup> es un organismo público de los regulados en la *Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos*. Es la primera de las establecidas por dicha Ley de acuerdo con un nuevo modelo de gestión pública en línea con los principios de gobernanza de la Unión Europea: responsabilidad, eficiencia, participación, apertura y coherencia, con la misión de promocionar la realización de evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas públicos, así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios, favoreciendo el uso racional de los recursos y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Posteriormente, y cumpliendo el compromiso adquirido por el Gobierno, el 1 de enero de 2007 se constituye la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Y en relación a la LAAD, en 2008, se realizó el informe de Evaluación de Políticas Públicas, “Evaluación sobre la participación de la Administración General del Estado en el Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia”.

En 2008 se aprueba la *ORDEN ESD/1984/2008, de 4 de julio, por la que se crea la Comisión Especial para la mejora de la calidad del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (Publicada en el BOE el 9 de julio de 2008)*, con ella el propio legislador parece consciente de esta necesidad de revisión constante del sistema cuando, en su Disposición final sexta, impone al Gobierno el deber de informar anualmente a las Cortes Generales sobre la ejecución de las previsiones recogidas en la Ley. Por ello la necesidad de llevar a cabo de forma periódica una evaluación a través de la creación de una Comisión Especial que realice un informe sobre su calidad y eficacia,

---

<sup>203</sup> Agencia de Evaluación y Calidad.  
<http://www.aeval.es/es/index.html>

como paso previo a la eventual adopción de medidas para mejorar su funcionamiento (presentados por la Administración General del Estado en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia).

Se puede encontrar un documento de gran importancia realizado desde el Gobierno, el “informe de evaluación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”, publicado el 4 de noviembre de 2011. En este Informe ejecutivo<sup>204</sup> se analiza el sistema de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia (SAAD); es el que ha de llevar a cabo el Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, de conformidad con lo previsto en el apartado 4 de la disposición final primera de dicha norma. Este proceso ha consistido en once objetivos de análisis mediante los cuales se han abordado los principales desarrollos e impactos de la LAAD entre el 1 de enero de 2007 y finales de 2010; consiste en el análisis de procesos de once objetivos, de entre ellos están el análisis normativo, el marco Internacional, la consulta a las Comunidades Autónomas, Consejos Consultivos y la Federación Española de Municipios y Provincias, la estructura y análisis del gasto y financiación del SAAD, el desarrollo del sistema de información del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SISAAD) y la gestión por la Administración General del Estado del SAAD. Entre los objetivos del análisis de resultados están los de tipo económico (impacto en la producción, empleo, fiscalidad y déficit público) y los de tipo social (la valoración que las personas beneficiarias del SAAD hacen de las prestaciones que reciben y, en general, del desarrollo de esta nueva política). En definitiva, lo que se realiza es un análisis con una metodología adoptada para la consecución de unos resultados que se materializará en unas líneas de actuación que contribuirán al perfeccionamiento del SAAD.

Y, por último, resaltar la gran importancia de que se realice la evaluación en las Comunidades Autónomas, correspondiendo a ellas misma en el desarrollo de sus funciones y competencias, complementando con las del artículo 11.1g de la LAAD,

---

<sup>204</sup> IMSERSO. 2011. Informe de Evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, publicada el 4 de noviembre.  
[http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/ie\\_2011\\_informeevaluacion.pdf](http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/ie_2011_informeevaluacion.pdf)

donde expresamente les encomienda evaluar periódicamente el funcionamiento en su territorio respectivo.

#### 4.6. LAS GARANTÍAS DEL PROCEDIMIENTO

Como garantías del procedimiento en un primer lugar, se pueden incluir las revisiones de grado y nivel de conformidad con el artículo 30 de la LAAD<sup>205</sup>, así como la revisión de PIA<sup>206</sup>, pues contempla, desde la propia ley estatal, la posibilidad de realizar una nueva valoración o proyecto si el usuario o representantes no estuvieran de acuerdo o bien se detectase algún empeoramiento o simplemente un fallo en el proyecto individualizado; y todo ello, sin excluir la posibilidad de presentar la revisión de los recursos pertinentes concedidos, bien en vía administrativa o bien vía contenciosa.

Para la consecución de los objetivos de calidad, transparencia, eficacia, entre otros, la Administración Pública está hoy en día, y cada vez más, sometida a la legalidad o al derecho. Son diversas modalidades y fórmulas construidas para la supervisión y el control y desde muy diverso flancos. El artículo 106 de la Constitución Española lo sintetiza en los Tribunales, que controlan la legalidad de la actuación administrativa. De conformidad con la Ley 39/2015 en su artículo 112 declara que podrán interponerse por los interesados los recursos de alzada y potestativo de reposición, que cabrá fundar en cualquiera de los motivos de nulidad o anulabilidad previstos en los artículos 47 y 48 de esta misma Ley. Este recurso de alzada podrá remplazarse en determinados casos: procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo. De igual modo, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos antes referidos, respetando su carácter potestativo para el interesado. Una vez se hayan pasado los plazos solo

---

<sup>205</sup> El artículo 30 de la LAAD, de forma general, establece cuando se podrán llevar a cabo las revisiones de grado de dependencia, a instancia del interesado, de sus representantes o de oficio por las Administraciones Públicas competentes, por mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia o por error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo. Y por tanto, las prestaciones podrán ser modificadas o extinguidas en función de la situación personal del beneficiario, cuando se produzca una variación de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento, o por incumplimiento de las obligaciones reguladas en la presente Ley.

<sup>206</sup> REPORTILLO BAQUER, L. M., BOCANEGRA SIERRA, R., TORNOS MAS, J., TRAYTER, J. M., FERNANDEZ TORRES, J.R., ALARCON SOTOMAYOR, L., CANO CAMPOS, T., HUERGO LORA, A., MEDINA ALCOZ, L. 2009. *Las garantías de los ciudadanos y el control de las Administraciones Públicas*. Madrid. Iustel.

podrá interponerse recurso extraordinario de revisión, contra los actos firmes en vía administrativa, que sólo procederá el recurso extraordinario de revisión cuando concurra alguna de las circunstancias previstas en el artículo 125 y 126.

No obstante, el interesado podrá recurrir ante los tribunales de lo Contencioso Administrativo cuando el acto ponga fin a la vía administrativa, tal como dispone el artículo 112 de la Ley 39/2015. El plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo será de dos meses contados desde el día siguiente al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, si fuera expreso (artículo 46.1 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en adelante LJCA). Y si fuera presunto, el plazo será de seis meses y se contará, para el solicitante y otros posibles interesados, a partir del día siguiente a aquél en que, de acuerdo con su normativa se produzca el acto presunto. Se podrá plantear en los siguientes casos: contra las disposiciones de carácter general de la Administración y contra sus actos de aplicación; contra los actos expresos y presuntos de la Administración que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si éstos últimos deciden directamente del fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos; contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en la *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (publicada en BOE de 14 de julio de 1998)*, en adelante LJCA.

El recurso, según el artículo 19 de la LJCA podrán interponerlo quienes ostenten un derecho o interés legítimo, y éste podrá conferir su representación a un procurador, que tendrá carácter obligatorio en los procesos seguidos ante órganos colegiados, y deberá estar asistido por abogado en todo caso. Se presentará ante los juzgados y tribunales de lo contencioso administrativo competentes por razón de la materia o cuantía (artículos 6 a 13 de la LJCA). Y se hará mediante un escrito citando la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se recurre y solicitando que se tenga por interpuesto el recurso. El escrito de recurso debe contener los datos de cualquier solicitud. Al escrito se acompañarán los documentos siguientes:

- Los que acrediten la representación del compareciente y su legitimación para recurrir.

- La copia o traslado de la disposición o del acto expreso que se recurran o indicación del expediente en que haya recaído el acto o el periódico oficial en que la disposición se hubiera publicado.
- Los que acrediten el cumplimiento de los requisitos exigidos para entablar acciones las personas jurídicas con arreglo a las normas o estatutos que les sean de aplicación

#### **4.6.1. Las garantías de los ciudadanos europeos**

Como se ha comentado antes, en relación a las garantías, existen diversas modalidades y fórmulas construidas para la supervisión y control desde muy diversos flancos. El hecho de que la Constitución se refiera a los Tribunales en plural, hace referencia a la diversidad de opciones, lo cual ha de culminar el control de la Administración Pública con el pase a una modalidad supranacional, cada vez más presente y operativa. Estamos, por tanto, refiriéndonos al Derecho Comunitario que afecta con más frecuencia a la Administración General del Estado, a las Administraciones Autonómicas y a las Corporaciones Locales y, por último, a los Entes Institucionales, por lo que da lugar a insistir en el gran papel que va a jugar el Convenio Europeo<sup>207</sup> para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

A lo largo de nuestra historia, el control de la Administración Pública se va ampliando sucesivamente, sumando los criterios o los vicios que se toman en consideración, y se enfatiza en el especial respeto a unos valores jurídicos codificados en los derechos humanos y libertades públicas, materializados en fórmulas de supervisión y control de la Administración Pública.

Se dicta la Carta de Naciones Unidas de San Francisco de 1945, surgiendo Constituciones en los Estados y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948). Se muestra una búsqueda clara por proteger los valores jurídicos y una preocupación por parte de la Administración de cumplir con esos objetivos. En este ámbito comunitario, hay que contar con la abundante presencia de referencias sobre los

---

<sup>207</sup> Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (BOE de 10 de octubre de 1979).

derechos fundamentales a lo largo de los Tratados, codificadas en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2010).<sup>208</sup>

#### 4.6.1.1. *El Defensor del Pueblo Europeo*

Una importante figura garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión, es el Defensor del Pueblo Europeo<sup>209</sup>, que responde a las denuncias de los ciudadanos, empresas y organizaciones de la UE, tratando de poner al descubierto casos de mala administración en los que instituciones, organismos, oficinas o agencias de la UE han vulnerado la ley, no han respetado los principios de una buena administración o han violado los derechos humanos. Puede tratarse de injusticia, discriminación, abuso de poder, omisión de información o negativa a proporcionar información, retrasos innecesarios, procedimientos incorrectos, etc.

En una resolución adoptada el 6 de septiembre de 2001, el Parlamento Europeo aprobó un Código de Buena Conducta Administrativa dirigido a las instituciones y órganos de la Unión Europea, cuyos contenidos deberán ser respetados por esas administraciones y sus funcionarios en sus relaciones con los administrados.

#### 4.6.1.2. *Tribunal de Justicia de la Unión Europea*

Desde su creación en 1952, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea tiene por misión garantizar “el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación” de los Tratados. En el marco de esta misión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea:

---

<sup>208</sup> Así, en su artículo 36, “La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con los Tratados, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión”.

En su artículo 43, hace referencia al defensor del pueblo europeo, el cual tiene competencia para garantizar los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea en casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Así el artículo 51, se refiere al ámbito de aplicación y dispone que: las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión.

<sup>209</sup> El Defensor del Pueblo Europeo fue creado por el Tratado de la Unión Europea (TUE, 1992). Desde 1995, el Defensor del Pueblo Europeo investiga los casos alegados de mala administración en la acción de las instituciones y órganos comunitarios. En la Decisión del Parlamento Europeo 94/262/CECA, CE, Euratom, de 9 de marzo de 1994, sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones, se establece el estatuto del Defensor del Pueblo Europeo y las condiciones en las que ejerce sus funciones.

[http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ombudsman/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ombudsman/index_es.htm)

- Controla la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión Europea;
- Vela por que los Estados miembros respeten las obligaciones establecidas en los Tratados;
- Interpreta el Derecho de la Unión a solicitud de los jueces nacionales.

Es la autoridad judicial de la Unión Europea y, en colaboración con los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, vela por la aplicación y la interpretación uniforme del Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo, está integrado por tres órganos jurisdiccionales: el Tribunal de Justicia, el Tribunal General (creado en 1988) y el Tribunal de la Función Pública (creado en 2004).

Según la doctrina, el Tribunal de Justicia dictaminó en el Asunto *Jordens-Vosters*<sup>210</sup>: “Es constante que la exigencia de una aplicación uniforme del Derecho comunitario implique que las nociones a las que se refiere el derecho no varíen en función de las particularidades de cada Derecho nacional, sino que reposen sobre criterios objetivos, definidos en un marco comunitario”, consecuentemente, ante la diversidad de los conceptos nacionales debe imperar e imponerse un supraconcepto transnacional cuando sea de aplicación el Derecho comunitario.

#### 4.6.1.3. *Otro sistema de control*

Este otro sistema de control es a través de la transposición de directivas a una buena parte del actual Derecho Español, que es, por tanto, Derecho Comunitario en el campo del Derecho Administrativo, pero también otros ámbitos como en el derecho laboral, derecho civil, derecho mercantil e incluso en derecho penal.

### 4.7. IMPACTO DE GÉNERO EN LA LEY 39/2006

Según numerosos estudios<sup>211</sup>, a diferencia de otros países, España se caracteriza por la homogeneidad del cuidador cuyo perfil es: mujer (83%), en torno a los 55 años

---

<sup>210</sup> GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDA, C. 2008. El seguro de dependencia en la Unión Europea. Incidencia del Derecho comunitario en el seguro español. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 77. Pág. 49.

[http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/77/Est02.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/77/Est02.pdf)

<sup>211</sup> TOBÍO, C. Y OTROS AUTORES. 2010. El cuidado de las personas: Un reto para el siglo XXI. *Colectión de Estudios Sociales*. Nº 8. Pág. 121-122.

[http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/77/Est02.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/77/Est02.pdf)



(media: 52), casada, con estudios primarios y sin ocupación remunerada. Pocos han sido los cambios desde principios de los años noventa hasta hoy. Tanto la primera Encuesta de Apoyo Informal a Mayores de 1993 (Imsero 1995) como las más recientes coinciden en señalar a la hija como el pilar del cuidado.

A pesar de los avances de estas últimas décadas, las mujeres siguen siendo las cuidadoras principales tanto de menores como de discapacitados y enfermos. La incorporación de las mujeres al mundo laboral y el gran aumento de la esperanza de vida son los dos principales factores que exigen un nuevo modelo de cuidado que supere el papel tradicional de la familia, y básicamente de la mujer, como cuidadora. Las mujeres, siguen siendo el principal sostén de las personas dependientes en España (30%), como ocurre en Grecia o en Italia, en contraposición con los Países Bajos o Dinamarca (4%).

El cuidado de las personas en situación de dependencia, según el Instituto de Estadística de Andalucía (680000 la cantidad de personas que necesitan ayuda para desarrollar algún aspecto de la vida cotidiana y habitual en nuestra comunidad, de las cuales 430.000 son mujeres y más de la mitad mayores de 65 años<sup>212</sup>), según García Calvente<sup>213</sup>, se evidencia desigualdades de género dónde aclara y remarca que la dependencia es mujer y mayor, pero no solo la población que necesita ayuda es eminentemente femenina, sino que los que la prestan también, no solo haciéndose cargo de nuestros mayores sino que además, cuidan a otros familiares, y en numerosas ocasiones no cuentan con ninguna ayuda para cuidar. Las diferencias sexuales en el cuidado informal no sólo se manifiestan en la responsabilidad de cuidar, sino también en el tipo de cuidados que se realizan. Las mujeres prestan con mayor frecuencia aquellos tipos de cuidados personales y cotidianos (aseo diario, ayuda para vestirse y comer, preparar la comida o realizar tareas domésticas) de naturaleza muy demandante, mientras que los varones se centran en las actividades que tienen que ver con gestiones o ayuda para salir de casa. Este tipo de reparto, evidencia desigualdades notorias, ya que los cuidados personales son ineludibles y requieren un gran sacrificio y dedicación, 24 horas al día, 7 días a la semana y 365 días al año afectando negativamente a la disponibilidad de tiempo, a las

---

<sup>212</sup> Instituto de Estadística de Andalucía. Dependencia y solidaridad en las redes familiares. Sevilla: IEA, 2006.

<sup>213</sup> GARCÍA CALVENTE, M.M. 2008. *La ley de dependencia: Un Análisis de género desde el cuidado informal*. Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Actas de las II Jornadas Andaluzas Mujeres y Salud. Envejecimiento y salud desde una perspectiva de género. Pág. 2. <http://www.caib.es/sacmicrofront/archivopub.do?ctrl=MCRST456ZI93262&id=93262>

relaciones sociales, familiares, laborales, etc. constituyendo, sin duda, factores de riesgo para la propia salud de las personas que cuidan y en definitiva se transforman en discriminaciones. En este contexto, según Pat Armstrong<sup>214</sup>, “el cuidado puede ser entendido como un trabajo de mujeres solamente en un contexto de desigualdad en las relaciones, estructuras y procesos que ayuda a crear a las mujeres como cuidadoras y a infravalorar el trabajo de cuidar”. La investigadora canadiense Marika Morris<sup>215</sup> añade que de este modo se ha dado lugar a un cuidado informal convertido en una evidencia de la desigualdad de género, por lo que se han de desarrollar estrategias para manejar las múltiples presiones de su vida personal, responsabilidades familiares y domésticas, y su vida social y profesional, en un contexto inflexible de servicios públicos y privados”.

La equidad de género se refiere a la justicia en la distribución de beneficios y responsabilidades entre hombres y mujeres<sup>216</sup>. Se trata de compensar esfuerzos y sacrificios hechos por hombres y mujeres y las compensaciones y beneficios que unos y otros obtienen<sup>217</sup>. Desde esta perspectiva, cuál sería la contribución de los hombres y las mujeres al cuidado de las personas en situación de dependencia y cuáles son los beneficios que ambos obtienen.

Visto lo anterior, se puede hacer un análisis de género de la Ley 39/2006. En primer lugar, es primordial y razonable resaltar el gran avance que supone la aprobación de esta ley social, generando un derecho subjetivo, que pretende proteger a las personas en situación de dependencia y también para aquellas que las cuidan. La LAAD en su exposición de motivos, asume la obligación de protección a falta de un vacío social, ocasionado por un cambio demográfico y social, envejecimiento de la población, transformación de la estructura familiar y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Reconociendo indirectamente la gran labor realizada por las mujeres en tareas de gran importancia, como es el cuidado informal, desapercibido hasta el momento. De tal

---

<sup>214</sup> ARMSTRONG, P. 2010. Home, Work and the Shifting Geographies of Care. *Ethics, Place and Environment*. Vol. 13, nº 2, pág. 131–150.  
<http://faculty.washington.edu/england/EnglandEPE2010.pdf>

<sup>215</sup> MORRIS M. 2001. *Gender-sensitive home and community care and care giving research: A synthesis paper*. Final report. National Coordinating Group on Health Care Reform and Women, Health Canada.  
<http://www.cewh-cesf.ca/healthreform/publications/summary/synthesis.html>.

<sup>216</sup> The World Health Organization. 1998. Life in the 21st century a vision for all. *Gender and health: technical paper*. Geneva: WHO 1998, pág. 100 y ss.  
[http://www.who.int/whr/1998/en/whr98\\_en.pdf](http://www.who.int/whr/1998/en/whr98_en.pdf)

<sup>217</sup> SUDHIR ANAND AND SEN AMARTYA. 1995. *Gender inequality in human development*. New York: Human Development Report Office.  
[http://economics.ouls.ox.ac.uk/12470/1/sudhir\\_anand\\_amartya\\_sen.pdf](http://economics.ouls.ox.ac.uk/12470/1/sudhir_anand_amartya_sen.pdf)

modo, que según García Calcente<sup>218</sup>, indirectamente se le atribuye a la mujer, la actual problemática de vulnerabilidad a las personas en situación de dependencia (cambio en los modelos familiares e incorporación de la mujer al mercado de trabajo). Este planteamiento entraña un cierto sesgo androcéntrico de “culpabilización de las víctimas”<sup>219</sup> al responsabilizar a las mujeres que abandonan el “sistema tradicional” de atención.

Otra contribución de la LAAD importante, es el reconocimiento de un derecho subjetivo nuevo, como es el de protección a los dependientes, olvidando a los cuidadores (en su mayoría mujeres) como titulares de derechos, a pesar de reconocer los cuidados en el entorno familiar con carácter excepcional.

Como tributo añadiríamos, que se reconoce en la ley la necesidad de realizar un informe durante los tres primeros años sobre el impacto de género, reconociendo las diferentes necesidades de mujeres y hombres, pero revela ausencias tan importantes como la falta de indicadores relativos a las desigualdades de género cuando se especifican los “datos esenciales” a incluir en el sistema de información del SAAD (como se podrá evaluar las desigualdades sin ellos).

Pero lo más importante, es que por primera vez se regula por una normativa de rango superior, el cuidado informal, dotando a estos cuidados de una prestación económica para el cuidador, regulando alta y cotización a la seguridad social; a pesar de su carácter excepcional (y a cargo del cuidador) y su cuantía es inferior al salario mínimo (más bien de carácter simbólico). Por el contrario, señalar que este reconocimiento no es tal, ya que ha servido de comodín en la mayoría de los casos para cubrir la ausencia de servicios formales para la atención a las personas en situación de dependencia. Además la LAAD contempla otras medidas de apoyo a las personas que cuidan, tales como “programas de formación, información y medidas para atender períodos de descanso”, si bien estas medidas se promoverán, pero no se garantizarán. En definitiva, a pesar de reconocer en la ley numerosas medidas de protección, el hecho es que aún se detectan carencias importantes, entre otras, el cuidado de los que cuidan, la profundización de las

---

<sup>218</sup> GARCÍA CALVENTE, M.M. 2008. *La ley de dependencia: Un Análisis de género desde el cuidado informal*. Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Actas de las II Jornadas Andaluzas Mujeres y Salud. Envejecimiento y salud desde una perspectiva de género. Pág. 4. <http://www.caib.es/sacmicrofront/archivopub.do?ctrl=MCRST456ZI93262&id=93262>

<sup>219</sup> GARCÍA CALVENTE, M.M. y LA PARRA CASADO, D. 2007. *La investigación sobre cuidados informales de salud desde una perspectiva de género*. 5ª Monografía SEE: Investigación en género y salud. Cataluña. Sociedad Española de Epidemiología. Pág. 97-118.

desigualdades entre hombres y mujeres al dejar la carga de los cuidados en mayor parte a las mujeres tanto en el cuidado formal como informal, ausencia de factores de valoración de impacto de género a pesar de la obligación de realizar un informe sobre el impacto de género a los tres años de la aprobación de la LAAD, la utilización de la excepcionalidad de la prestación económica como comodín de la Ley, denominándola excepcional. Y en definitiva, sería conveniente un análisis de la LAAD desde la perspectiva de género en términos de equidad, regulando un modelo de protección integral asumidos por la corresponsabilidad social y pública. Y en resumen, según literalmente las palabras de Soledad Murillo<sup>220</sup>: “si el cuidado carece, frente al diagnóstico, de suficiente valoración y reconocimiento, así como el cuidado no profesional tampoco goza de una decidida apuesta por parte de las políticas públicas, nuestra responsabilidad, como personas expertas en los temas colindantes al cuidado, debería mantener entre sus objetivos, incidir en su inexcusable reparto intrafamiliar e institucional, rechazando cualquier atribución en términos de género que enmascare una explotación inaceptable en nuestras democracias desarrolladas”. Pues de lo contrario, podríamos volver a correr el riesgo de que este “cuarto pilar del estado de bienestar” continúe recayendo sobre los hombros de las mujeres<sup>221</sup>.

#### 4.8. LA BUENA GOBERNANZA

En el ámbito de la eficacia y las garantías, según la doctrina<sup>222</sup> (Beatriz Tomás), “los derechos valen lo que valen sus garantías”, es un ejemplo claro de la importancia de revestir los derechos de unas garantías reales y efectivas. En España, como ya se ha estudiado existe un procedimiento administrativo regulado de forma completa, con su sistema de recursos administrativos y la revisión judicial de los actos administrativos garantizada por Poder Judicial, así como la labor de garantía de la Constitución a través del Tribunal Constitucional. Si nos centramos en el sistema de recursos y revisión de

---

<sup>220</sup> MURILLO, S. 2003. *Cara y cruz del cuidado que donan las mujeres*. Congreso Internacional Sare 2003. Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado. Emakunde. Pág. 174-175.  
[http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/pub\\_jornadas/es\\_emakunde/adjuntos/sare2003\\_es.pdf](http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/pub_jornadas/es_emakunde/adjuntos/sare2003_es.pdf)

<sup>221</sup> Informe de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2015. 2015. Consejería de Hacienda y Administración Pública. Pág. 125 y ss.  
[http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif\\_presup/genero/informe/informe2015/IGenero2015\\_WEB.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif_presup/genero/informe/informe2015/IGenero2015_WEB.pdf)

<sup>222</sup> TOMÁS MALLÉN, B. 2004. *El derecho fundamental a una buena administración*. “La buena administración como nuevo Derecho-garantía: virtualidad jurídica”. Instituto Nacional de Administración Pública, 1.ª edición. Madrid. Pág. 42.

actos en vía administrativa, previstos en el Título V de la Ley 39/2015, como sistema de garantías básica del procedimiento administrativo, y la jurisdiccional contenciosa administrativa. No obstante, este sistema se ha extendido para proteger los derechos de los ciudadanos ante la Administración, surgiendo pues una serie de mecanismos no jurisdiccionales que velan por estos derechos, tanto desde el interior de las propias administraciones públicas como desde el exterior; el Defensor del Pueblo y sus homólogos europeo, autonómicos con el Defensor del Pueblo, instituciones constitucionales relevantes, tales como el Consejo de Estado o el Tribunal de Cuentas, efectúan una labor de garantía del derecho a una buena administración. Desde el interior de la Administración ha ido velando por los derechos de los ciudadanos y, por el derecho a una buena administración, revelándose ante los formalismos y dilaciones de los recursos. Por todo ello, la doctrina afirma que “la buena administración es el alma de la Administración”. No obstante, hay que apuntar que en cuanto a los límites del derecho a una buena administración, es necesario tener en cuenta que no se sitúan dentro del apartado de derechos fundamentales previstos en la Constitución, lo que limita las garantías de que dispone el ejercicio de este derecho, aun así, el derecho a una buena administración se ha configurado como un auténtico derecho a la tutela efectiva en el ámbito del procedimiento administrativo. Por su necesidad, nuestros legisladores se han hecho eco y se ha regulado de forma cuantiosa, así podemos ver que ya en el artículo 13 de la Ley 39/2015, disponía algunos derechos accesorios o complementarios que se integran en el derecho a una buena administración, en el sentido de que no son imprescindibles pero contribuyen a un correcto ejercicio de este derecho; en la aplicación del principio de transparencia, se comprometen las autoridades públicas un acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y sus documentos (art. 129.5); y el derecho a ser tratados con respeto y referencia para las autoridades y funcionarios, que deberán facilitar el ejercicio los derechos y el cumplimiento de las obligaciones (art. 13.e).

No en vano se aprobó el Libro Blanco sobre la gobernanza<sup>223</sup> con el fin de impulsar una amplia dinámica democrática en la Unión, la Comisión inició una profunda reforma de la gobernanza y propuso cuatro grandes cambios: implicar más a los ciudadanos, definir políticas y legislaciones más eficaces, comprometerse en el debate sobre la gobernanza mundial y, finalmente, centrar las políticas y las instituciones en objeti-

---

<sup>223</sup> Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, «La gobernanza europea - Un Libro Blanco» [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

vos claros. Es sobre todo una cuestión de voluntad política que exige el compromiso del conjunto de las instituciones y de los Estados miembros.

Otras regulaciones importantes donde se pone de manifiesto esta necesidad de “Buena Gobernanza” se recogen: La Ley 4/2011, de 31 de marzo, de buena administración y gobierno de las Islas Baleares, la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de transparencia y gobierno (en ella se destacan los principios de actuación del gobierno abierto, de orientación a la ciudadanía, transparencia, publicidad activa, participación colaboración ciudadana, eficiencia, economía, celeridad, principio de anticipación, calidad, mejora continua, simplicidad, comprensión, principio de calidad normativa, y principio de modernización); la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; el código de buenas prácticas de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno; la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que aprueba normas reguladoras de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica; el Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que aprueba medidas sobre simplificación documental los procedimientos administrativos; el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que aprueba determinadas medidas sobre calidad normativa. Y por último y de carácter nacional se aprueba la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (publicada en el BOE de 10 de diciembre de 2013)*. Según su exposición de motivos la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. De este modo se contribuye a la regeneración democrática a partir del fomento de principios tan importantes como la eficiencia y eficacia del Estado. Asimismo sostiene en ella un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, reconoce y garantiza el acceso a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

#### 4.9. RECAPITULACIONES

Se ha visto en este capítulo que la LAAD, en su articulado, no ofrece una regulación completa y hermética del SAAD<sup>224</sup> pues comparada con la Ley 39/2015 se denotan ausencias notables en su regulación. Y debido también a la situación tan cambiante y decadente de los últimos acontecimiento socioeconómicos de los actuales años, son numerosos y de gran trascendencia los extremos a desarrollar reglamentariamente por el Gobierno Central y por las comunidades autónomas. Al primero, el Estado, le corresponde aprobar el baremo para valorar la situación de dependencia y determinar el grado de dependencia, las condiciones de acceso al sistema de los emigrantes españoles retornados, los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el catálogo, y la compatibilidad e incompatibilidad entre los mismos, la cuantía máxima de las prestaciones económicas de atención a la dependencia, el nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del Sistema (que desciende paulatinamente con el desarrollo de la Ley), la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales, las modificaciones legislativas que procedan, para regular la cobertura privada de las situaciones de dependencia, y en fin, las medidas básicas de protección a favor de los españoles no residentes en España.

Ha quedado patente también, la vulnerabilidad de los titulares de los derechos reconocidos, ya que el Estado los utiliza constantemente como moneda de cambio para hacer política económica de austeridad (con los recortes) o campaña electoral, con la concesión de prestaciones y servicios durante meses previos.

Se ha puesto en evidencia la facilidad del Gobierno en utilizar la prestación económica en el cuidado en el entorno familiar como un salvavidas económico en hogares carentes de recursos en estos últimos años de crisis, sin embargo y a pesar de todo, ha remarcado aún más la excepcionalidad de concesión, desarrollando un nuevo filtro de acceso, priorizando los intereses económicos y sociales del Estado por encima de los intereses personales de los dependientes, vulnerando el artículo 3.3 de la LAAD al condicionar la atención a las personas en situación de dependencia (se sabe que en España por su tradición familiar, la mayor parte de los cuidados de larga duración se realizan por cuidadores no profesionales), y el artículo 3.4 en la valoración de las necesidades de

---

<sup>224</sup> ROQUETA BUJ, R. *"La situación de Dependencia"*. Valencia. Tirant lo Blanch. 2009, pp. 25 a 27.

las personas atendiendo a criterios de equidad para garantizar la igualdad real, al reducir el Estado indiscriminadamente la financiación año tras año.

Por otro lado, y a pesar de todo, son las Comunidades Autónomas a las que les corresponde ordenar los siguientes aspectos del sistema: los órganos de valoración de la dependencia; los órganos y el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones; la intensidad de los servicios de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia y el régimen de compatibilidades e incompatibilidades de los servicios previstos en el catálogo; los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas; la capacidad económica de la persona dependiente a considerar a la hora de priorizar el acceso a los servicios y a determinadas prestaciones económicas (la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y, en su caso, la prestación económica de asistencia personal), y determinar la aportación del usuario en el coste de los servicios así como el importe de las prestaciones sustitutivas de los mismos; la organización de los servicios; los procedimientos de coordinación sociosanitaria, creando, en su caso, los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención; el régimen jurídico y las condiciones de actuación de los centros privados concertados y el régimen de acreditación de los centros y servicios; la creación y actualización del Registro de Centros y Servicios, facilitando la debida acreditación que garantice el cumplimiento de los requisitos y los estándares de calidad; y el desarrollo del cuadro de infracciones y sanciones previsto en la LAAD.

Se ha comprobado, que tanto el Gobierno Central como las Comunidades Autónomas han desplegado una abundante actividad normativa en el tiempo que lleva en vigor la Ley LAAD, por lo que se vislumbra que es indiscutible la gran diferencia existente en el desarrollo de ésta entre unas comunidades u otras. Esto ha evolucionado de tal modo, que se ha pasado de una falta de regulación básica concreta, a tener las competencias desarrolladas desequilibradamente por las comunidades autónomas, derivando, por tanto, en una falta de igualdad e inseguridad jurídica entre los ciudadanos españoles. Pues, ¿cómo puede saber el ciudadano, que se encuentra desprotegido y necesita ayuda, cuándo va a ser resuelta su solicitud y, por consiguiente, cuándo va a obtener el recurso que necesita?



Se detecta asimismo, que siendo la persona en situación de dependencia el objeto de protección de la LAAD, el sistema no se ocupa de la inmediatez de resolución del procedimiento, pues se ha comprobado que puede durar hasta un máximo de veintidós meses, o más aún, se han producido la suspensión de acuerdos de financiación y periodos de suspensión, preocupándose más por la derivación de competencias a las Comunidades Autónomas que en hacer efectivo el cuarto pilar de bienestar.

Del mismo modo se ha apreciado que el desarrollo del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia por parte del Estado es excesivamente largo y deja flecos importantes sin regular (a pesar de las numerosas modificaciones), como es la situación de desamparo de la persona dependiente, no contemplando ni la iniciación de procedimiento de oficio, ni el procedimiento de urgencia (aunque puede ser recogida en la regulación de algunas comunidades autónomas).

Destacar la irreal protección ofrecida siendo ésta muy cambiante en función de los acontecimientos políticos que se suceden y estado económico del país, pues su protección cambiará en función de los presupuestos que el Gobierno decida como financiación inicial, o por convenio para cada Comunidad (suspendida para el año 2015 por estabilidad presupuestaria). En el un dictamen de evaluación realizado por la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales revela que la Administración central ha ido reduciendo paulatinamente la aportación a la mitad desde 2008 hasta 2012 (Declaraciones realizadas el 24 de enero de 2013 por José Manuel Ramírez, presidente de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales). No quedando ahí esta reducción, llegando a suspenderse el segundo nivel de financiación durante el año 2015 de conformidad con la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.

En este capítulo además, se han estudiado los diferentes sistemas de protección o garantías de los ciudadanos frente a la Administración: los tradicionales recursos administrativos de la Ley 39/2015 y contencioso administrativo de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, y un nuevo sistema de revisión (tanto de grado como de PIA) incluido dentro del propio procedimiento específico de reconocimiento de la situación de dependencia para dotar al ciudadano de medios adicionales y suficientes ante cualquier error que pueda cometer la Administración.

## CAPÍTULO IV

Se ha visto, en el artículo 34.1 LAAD, la plasmación en nuestro país del deber de los Estados miembros de ofrecer un sistema de alta calidad a los destinatarios de las prestaciones de dependencia, según viene recogido en los textos de la UE. El logro de un SAAD de calidad es, en consecuencia, el objetivo último de la LAAD, objetivo que se desarrolla en un proceso constante de mejora y adecuación a la realidad social, avances técnicos, disponibilidades económicas,... y que debería acompañar al SAAD todo el tiempo que el mismo se mantenga en funcionamiento.

Se ha denotado que la LAAD contiene un mandato que obliga a conseguir un sistema de calidad que integra, de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados (artículo 6.2 LAAD), por lo tanto, se refiere tanto a la calidad del SAAD en su conjunto, como a la calidad de las diversas organizaciones que lo conforman: organismos administrativos, prestación de servicios (centros y servicios) públicos, privados y del tercer sector.

En consecuencia, la calidad del SAAD es el objetivo y el mismo no puede lograrse sin el concurso de las distintas organizaciones administrativas o de prestaciones de servicios que lo integran. Sucede que la LAAD, junto a la exigencia general de calidad, prevé actuaciones concretas orientadas a su consecución, tales como evaluaciones, planes de calidad, colaboraciones entre Administraciones, investigación...Y dichas acciones concretas pueden venir referidas tanto al SAAD en su conjunto, como a los distintos organismos que formen parte del mismo. Pero la LAAD, cuando alude a ellas, no siempre identifica claramente a quién van destinadas, quedando esta cuestión de forma imprecisa. No obstante, la calidad no puede sustentarse en actuaciones programadas, planes de calidad o simple evaluaciones, la calidad debe basarse en la búsqueda constante de un procedimiento que sea eficaz, ágil, rápido que desemboque en un reconocimiento del derecho social que sea real y efectivo, donde el ciudadano pueda sentirse seguro en un Estado con objetivos estables, con una variabilidad relativa de mejora y no de suspensión e incertidumbre.

Asimismo, se ha introducido un término que implica desde la Administración, garantías para los ciudadanos desde el primer momento que se plantea; es la “buena gobernanza”, en el ámbito de la eficacia y las garantías. De modo que desde la Administración surgen unos mecanismos no jurisdiccionales como medidas de protección hacia

los ciudadanos. Así, el derecho a una buena administración se ha configurado como un auténtico derecho a la tutela efectiva en el ámbito del procedimiento administrativo.

Y por último, se ha comprobado que la LAAD se ha hecho eco de que la perspectiva de género tiene que estar presente en la Ley, que a pesar de su precaria regulación en este ámbito, no la tiene olvidada, pues como en su exposición de motivos destaca, este desarrollo normativo ha venido a paliar la ausencia de cuidados que se están produciendo entre otros motivos, por la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, dejando al descubierto una labor menospreciada y no retribuida debido a su cobertura tradicional. Es por tanto, una incipiente búsqueda de suplir ínfimamente y a pesar de sus limitaciones, la gran labor que hasta el momento llevaban realizando las mujeres y que aún siguen hoy día.



## **CAPÍTULO V**

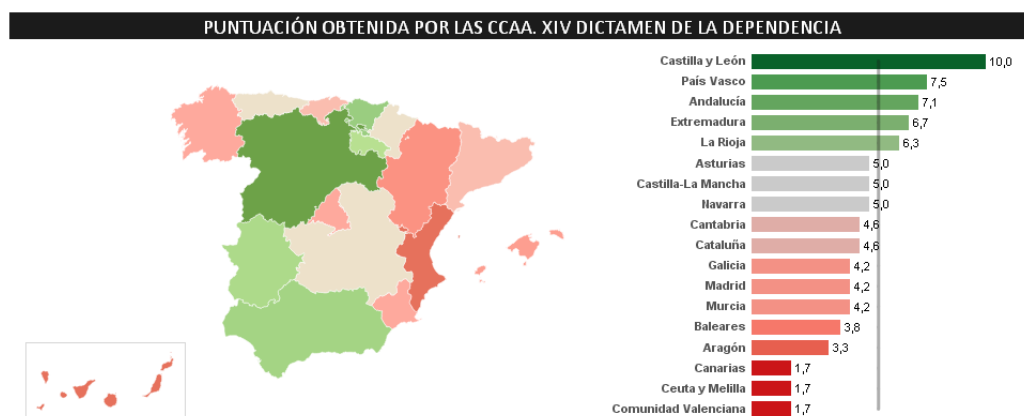
---

### **RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**



## 5. INTRODUCCIÓN

El 19 de febrero de 2015 aparecía una noticia en el periódico digital “el Diario.es”<sup>225</sup> sobre la valoración por comunidades autónomas de la aplicación del sistema de atención de la situación de dependencia, exponiendo un gráfico muy aclarativo al respecto utilizando los datos del XIV Dictamen de la Dependencia, pudiéndose considerar de rigor por el carácter oficial de la fuente.



**Figura 3.** Puntuación obtenida por las CCAA. XIV dictamen de la dependencia.  
Fuente: Observatorio estatal de la dependencia / elaboración: Belén Picazo.

En sus titulares destacaba la gran labor realizada por comunidades como Castilla y León, País Vasco y Andalucía. También señala algunas comunidades como Aragón, Canarias o la Comunidad Valenciana por sus graves deficiencias en el desarrollo del SAAD.

<sup>225</sup> Diario.es. 2015. ¿Cuáles son las peores comunidades autónomas en atención a la dependencia?  
[http://www.eldiario.es/sociedad/comunidades-implantado-peor-dependencia\\_0\\_358364771.html](http://www.eldiario.es/sociedad/comunidades-implantado-peor-dependencia_0_358364771.html)

Según algunos autores<sup>226</sup>, el sistema de atención a la dependencia se ha caracterizado por desarrollarse de forma compleja, cargado de una demanda mayor a la esperada, con un desarrollo desigual entre unas comunidades autónomas y otras, por largas esperas y excesivas concesiones económicas, pese a su excepcionalidad. A partir de la crisis económica se han aplicado sucesivas políticas de austeridad desde la Administración General del Estado, aumentando la precariedad y forzando una mayor responsabilidad individual en la respuesta al riesgo social. Ha dado lugar a una indiscriminada reducción de la financiación a nivel estatal, depositando en las comunidades autónomas el peso de su mantenimiento, ocasionando déficit en ellas y dificultando el desarrollo de la atención a la dependencia. Como bien establece la LAAD en su artículo 32, el SAAD implica una estrecha colaboración entre la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales, constituyendo tres niveles de financiación dando lugar a numerosas diferencias en la aplicación de la LAAD desde un primer momento y agudizándose aún más gracias a las ideologías políticas imperantes en cada comunidad, así como su tradición social. Por este motivo, es importante el estudio de esta materia para evidenciar de forma pragmática el deficiente desarrollo de la LAAD en algunas comunidades, la gran desigualdad que se produce entre un territorio y otro y sobre todo, la acuciante situación de vulnerabilidad en que se encuentran los dependientes que son objeto de largas esperas, producidas por la persistente existencia de trámites farragosos, innecesarios y en determinados casos duplicados; siendo desprovistos de un derecho objetivo igualitario, allá donde se encuentre su domicilio dentro de la geografía Española, causando en consecuencia una merma de sus derechos y de forma directa en su calidad de vida.

### **5.1. REGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

Al abordar en primer lugar el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la comunidad autónoma de Andalucía y por ser el primero, se analizará de forma más extensa, haciendo referencias doctrinales y jurisprudenciales, hecho que no se repetirá en los demás procedimientos.

---

<sup>226</sup> SOSVILLA RIVERO, S. 2011. *El desarrollo de la atención a la dependencia en las Comunidades Autónomas*. Publicado por la Universidad de Barcelona. <http://www.ub.edu/riskcenter/oepd/SimonSosvilla.pdf>



### 5.1.1. Introducción

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 la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>227</sup>, así como sus órganos de valoración, se desarrolla en el *Decreto 168/2007, de 12 de junio, 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, así como los órganos competentes para su valoración (publicado en BOE de 18 de junio de 2007)*, en adelante Decreto 168/200.

El título competencial según el propio Decreto 168/2007, en la Comunidad Autónoma De Andalucía, le corresponde la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, conforme a lo dispuesto en el artículo 61.1.a) del Estatuto de Autonomía (*Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (publicado en BOE de 20 de marzo), en adelante Estatuto de Autonomía*). En consecuencia, la Comunidad Autónoma Andaluza deberá aprobar su propia normativa para la puesta en funcionamiento del sistema, una vez que el Consejo Territorial del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, determine los elementos esenciales<sup>228</sup> de aquel, que deben ser comunes a toda la ciudadanía. Entre estos elementos resultan de especial importancia el establecimiento de las características comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de situación de dependencia que tendrán carácter público, así como la fijación de los criterios básicos del procedimiento para el reconocimiento de esta situación y, en su caso, del derecho a las prestaciones del sistema”.

El Decreto 168/2007 hace referencia al Estatuto de Autonomía para Andalucía<sup>229</sup>, donde establece en su artículo 10.3.15a que el objetivo básico de la Comunidad Autónoma Andaluza, es la especial atención a las personas en situación de dependencia. Asimismo, en su artículo 37.1.4.a considera un principio rector en la orientación de las políticas públicas la especial protección de estas personas que les permita disfrutar de

<sup>227</sup> Fundación Caser. La dependencia en Andalucía.

<http://www.fundacioncaser.es/comunidad/andalucia>

<sup>228</sup> ROQUETA BUJ, R. (Coord.). 2009. *La situación de dependencia. Régimen jurídico aplicable tras el desarrollo reglamentario, estatal y autonómico de la ley de dependencia*. Valencia, Tirant Lo Blanch. Pág. 92.

<sup>229</sup> Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOJA de 20 de marzo y BOE de 20 de marzo), vigencia desde 20 de Marzo de 2007.

una digna calidad de vida. De igual manera, a tenor de lo dispuesto en su artículo 24, las personas en situación de dependencia tienen derecho a acceder, en los términos que establezca la Ley, a las ayudas, prestaciones y servicios de calidad con garantía pública, necesarios para su desarrollo personal y social.

Este Decreto 168/2007 recoge de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, la preocupación por afrontar uno de los principales retos de la política social, el de “atender las necesidades de aquellas personas que, por encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, requieren apoyos para realizar actividades esenciales de la vida diaria, alcanzar una mayor autonomía personal y poder ejercer plenamente sus derechos de ciudadanía”. Esta inquietud era ya un hecho en otros países más desarrollados de Europa.

El desarrollo legislativo del Decreto 168/2007 ha sido producto de la competencia exclusiva que a la Comunidad Autónoma Andaluza le corresponde en materia de servicios sociales, en virtud del artículo 61.a) del Estatuto de Autonomía. Por ello, ha aprobado su normativa de funcionamiento del sistema de autonomía personal y de atención a la dependencia, una vez que el Consejo Territorial del citado sistema ha determinado los elementos esenciales del mismo que deben ser comunes a toda la ciudadanía, resultando de especial importancia el establecimiento de las características comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de situación de dependencia, los cuales tienen carácter público, así como la fijación de los criterios básicos del procedimiento para el reconocimiento de esta situación y, en su caso, del derecho a las prestaciones del sistema.

Una vez aprobados por el Consejo Territorial del sistema para la autonomía personal y atención a la dependencia los elementos esenciales comunes para la ciudadanía, se redacta el *Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia (publicado en el BOE de 21 de abril de 2007)* y derogado por el *Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (publicado en el BOE de 18 de febrero de 2011)*. La Comunidad Autónoma de Andalucía posteriormente procede a regular mediante el Decreto 168/2007, de 12 de junio, las características específicas y propias de dichos órganos, así como el procedimiento en cuya virtud se realizará el reconocimiento de la

situación de dependencia, así como la participación esencial de las entidades locales andaluzas, que se configuran como puerta al sistema y a las que se atribuye la elaboración y seguimiento del Programa Individual de Atención (en adelante PIA) como instrumento para determinar las modalidades de intervención más adecuadas a cada persona que se encuentre en situación de dependencia. Sin embargo, tras la aprobación de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (publicada en BOE de 30 de diciembre de 2013)*, esta situación cambió sustancialmente al trasladar las competencias principales a las comunidades autónomas, salvo acuerdo, como ya se verá en el capítulo dedicado a las entidades locales, desarrollado en este trabajo.

### **5.1.2. Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia**

El Decreto 168/2007 de 12 de junio, se compone de veintidós artículos estructurados en cinco capítulos, así como dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria y tres disposiciones finales. Dicha disposición reglamentaria tiene por objeto facilitar la aplicación en la comunidad autónoma Andaluza de la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* (en adelante, LAAD).

En su artículo 1, el Decreto 168/2007, recoge el objeto y el ámbito de aplicación, estableciendo 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, así como determinar la composición y funciones de los órganos competentes para su valoración en el ámbito territorial en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En su artículo 2, considera los titulares de derechos los establecidos en relación con la LAAD a los andaluces y andaluzas que cumplan los requisitos establecidos en los artículos 5.1 y 5.2 de la citada ley (que se encuentren en situación de dependencia), residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos de ellos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, y que residan en un municipio de la comunidad autónoma de Andalucía a la fecha de presen-

tación de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD.

No obstante la persona titular que traslade su domicilio fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, deberá atenerse a lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 727/2007, de 8 de junio<sup>230</sup>.

En los artículos 3 y 4, La Comunidad Autónoma De Andalucía se declara competente en esta materia del procedimiento de reconocimiento de situación de dependencia en virtud de la LAAD. Así, asigna a las delegaciones provinciales de la consejería competente en materia de Servicios Sociales la valoración de la situación de dependencia, a través de sus órganos reconocidos en el artículo 7 del presente Decreto. De este modo, podrán los Servicios Sociales Comunitarios de cada municipio iniciar de oficio la solicitud de reconocimiento de grado de dependencia, a aquellas personas que se encuentren ocupando plaza en residencia.

El artículo 5 se refiere a la utilización de los medios telemáticos, informáticos y electrónicos, de manera que podrán ser utilizados de conformidad con lo dispuesto en la *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal (publicado en BOE el 14 de enero de 2000)*, el *Decreto 183/2003, de 24 de junio, por la que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de procedimientos administrativos por medios electrónicos (publicado en BOJA el 24 de junio)*, la reciente entrada en vigor de la Ley 39/2015 y demás normativa que le resulte de aplicación. El artículo 6<sup>231</sup> se refiere a la cooperación interadministrativa, ya que se necesi-

---

<sup>230</sup> De conformidad con el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, en su artículo 3, cuando el beneficiario se traslade su domicilio de forma permanente al territorio de otra Comunidad o a las Ciudades de Ceuta y Melilla, la Administración de destino deberá revisar el programa individual de atención en el plazo máximo de tres meses, a contar desde la fecha en que tenga conocimiento de dicho traslado. La Administración de origen mantendrá, durante dicho plazo, el abono de las prestaciones económicas reconocidas y suspenderá el derecho a la prestación cuando se trate de un servicio sustituyéndolas por la prestación vinculada al servicio. Las personas en situación de dependencia que temporalmente no se encuentren en su residencia habitual dentro del territorio español, mantendrán el derecho y reserva del servicio, así como la obligación de abonar la participación en el coste del mismo, o continuarán, en su caso, percibiendo la prestación económica durante un tiempo máximo de 90 días al año con cargo a la Administración competente que le haya fijado el Programa Individual de Atención.

<sup>231</sup> “Según el artículo 6 del Decreto 168/2007, las comunidades autónomas determinarán los órganos de valoración de la situación de dependencia, que emitirán un dictamen sobre el grado de dependencia con especificación de los cuidados que la persona pueda requerir. El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia deberá acordar unos criterios comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las comunidades autónomas que, en todo caso, tendrán carácter público.”

tará del trabajo tanto de la Junta de Andalucía como de la Administración Local para llegar a una buena puesta en marcha de los instrumentos y procedimientos necesarios para el desarrollo del sistema de autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma De Andalucía.

### **5.1.3. El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía**

#### *5.1.3.1. Iniciación*

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, según el artículo 8 del Decreto 168/2007, se iniciará a instancia de parte o quienes ostenten la representación<sup>232</sup> de los posibles titulares de derechos conforme al artículo 2 de este Decreto<sup>233</sup>; no contemplando la iniciación de oficio. Según el artículo 54 de la 39/2015 el procedimiento podrá iniciarse tanto de oficio (por propia iniciativa de la Administración) como a solicitud de persona interesada. La forma de iniciación variará en función de la clase de procedimiento de que en cada caso se trate, pero por lo general, la iniciación de oficio procede en los casos de actuaciones administrativas que pueden resultar ablatorias o de gravamen para los ciudadanos (ejercicio de la potestad sancionadora o expropiatoria), aunque también puede darse en procedimiento que concluyen con el reconocimiento de un derecho (la adjudicación de una beca, de un premio o de un contrato administrativo). No obstante, el origen de su iniciación podrá ser de conformidad con el artículo 58 y ss. de la Ley 39/2015 por iniciativa propia del órgano administrativo competente para la instrucción y resolución del procedimiento, por orden superior, petición razonada de otro órgano o denuncia. Estas actuaciones no dan lugar al inicio sino a su motivación, ya que éste se iniciará únicamente mediante el acuerdo formal de incoación del órgano competente para su tramitación. Por ello, y dada la situación que se pueden encontrar de desprotección de un posible dependiente, motivado por la denuncia de vecinos o detección por parte de la Administración de un

---

<sup>232</sup> ROQUETA BUJ, R. (COORDINADORA); PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.; TARABINI-CASTELLANI AZNAR, M. y otros. 2007. *La protección de la dependencia*. Comentarios a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Tirant lo Blanch, Valencia, pág. 188 y ss.

<sup>233</sup> "...serán titulares de los derechos establecidos en la misma, los andaluces y andaluzas que cumplan los requisitos de los artículos 5.1 y 5.2 de la citada Ley y residan en la Comunidad Autónoma de Andalucía a la fecha de presentación de la solicitud".

posible dependiente, debería de ser suficiente para que la Administración decidiera la apertura de un período de información previo a la incoación, para conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar el procedimiento. Esta actuación pese a su ausencia, debería de encontrarse recogida en las distintas y numerosas regulaciones procedimentales de las comunidades autónomas, por su necesidad y repercusión en los derechos subjetivos de los ciudadanos.

### 5.1.3.1.1. Solicitud

Con lo que respecta a la solicitud, según el artículo 9 del presente Decreto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se formulará en el modelo aprobado por Orden de la Consejería<sup>234</sup> competente en materia de Servicios Sociales, en ella se aportará información detallada sobre su situación social, (quién convive, quién la cuida, etc.), su estado de salud, su situación económica y patrimonial y deberá de ir acompañada de unos documentos indispensables que son:

- Documento nacional de identidad de la persona solicitante o, en su defecto, documento acreditativo de su personalidad, en el caso de lo solicite un representante, la resolución judicial de incapacitación y el documento acreditativo de la representación en cuestión.
- Certificado de empadronamiento acreditativo de la residencia de la persona solicitante, conforme a lo establecido en el artículo 2 del presente Decreto.
- Así como un informe social si no pertenece a la Seguridad Social.

Las solicitudes se podrán presentar en los Servicios Sociales Comunitarios correspondientes al municipio de residencia de la persona solicitante, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015<sup>235</sup> es decir, mediante su presentación en

---

<sup>234</sup> Orden de 23 de abril de 2007, por la que se aprueba el modelo de solicitud del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, (BOJA de 27 de abril), modificada por la Orden de 6 de noviembre de 2014, por la que se modifica el modelo de solicitud del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, (BOJA 14 de noviembre).

<sup>235</sup> Resumiendo el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, podemos decir que Los documentos que los interesados dirijan a los órganos de las administraciones públicas podrán presentarse: en el registro electrónico de la Administración u organismo al que se dirijan, así como en los restantes registros electrónicos de cualquier sector público, en las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca, en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero, en las oficinas de asistencia en materia de registros, y en cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes. Asimismo establece el presente artículo que los registros electrónicos de todas y cada una de las administraciones, deberán ser plenamente interoperables para garantizar la compatibilidad informática e

los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezcan a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las comunidades autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local y como novedad, a través de medios electrónicos. En el ámbito de la Comunidad Autónoma Andaluza, el artículo 51.2. de la *Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma (publicada en BOJA de 29 de julio)* declara que: “los Ayuntamientos actuarán como centros de recepción de documentos dirigidos a la Administración Autonómica”, sin que la recepción citada conlleve como requisito “sine quae non”, la existencia previa de un convenio de colaboración, a diferencia de lo que acaece en la Administración General del Estado, no obstante con la Ley 39/2015 ya no es necesario dicho convenio pues establece todas las administraciones públicas. En las oficinas de correos, en la forma que reglamentariamente se establezca; en las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero; o en cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

La solicitud tras su modificación se formulará en el modelo normalizado que figura en la *Orden de 6 de noviembre de 2014, por la que se modifica el modelo de solicitud del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, (publicado en BOJA de 14 de noviembre 2014)* y será baremada la situación de dependencia conforme el *Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Baremo que estuvo vigente hasta el 18 de febrero de 2012, posteriormente se aprobó un baremo nuevo por *Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*.

Éstas podrán no obstante, ser subsanadas de conformidad con el artículo 11 del presente Decreto por falta de requisitos exigidos, a través de los Servicios Sociales, para que en un plazo de diez días puedan presentar los documentos requeridos que sean pre-

---

interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros. Además establece en su punto 7 que la presentación de documentos pueda hacerse de forma electrónica.

ceptivos y de no ser así, se le tendrá por desistida su petición, de conformidad con lo establecido en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015<sup>236</sup>. Una vez que transcurrido el plazo de subsanación sin que ésta se haya producido, los Servicios Sociales elevarán el expediente a la delegación provincial de la consejería competente en materia de servicios sociales, que dictará resolución en los términos previstos en el artículo 21 de la citada Ley 39/2015.

La instrucción del procedimiento se llevará a cabo por los servicios de valoración de la dependencia de las respectivas Delegaciones Provinciales para la Igualdad y Bienestar Social, los cuales procederán a la instrucción del expediente, pudiendo recabar de oficio los informes complementarios o aclaratorios que considere conveniente, así como recabar de los Servicios Sociales Comunitarios, o de otros organismos públicos y privados, los informes médicos, psicológicos o sociales pertinentes cuando el contenido de los antecedentes obrantes en el expediente o las especiales circunstancias de la persona interesada así lo aconsejen.

En cuanto a lo que se refiere a la comunicación de iniciación de procedimiento al solicitante, con su fecha de entrada y número de registro, indicando el plazo máximo de resolución y los efectos del silencio administrativo, el Decreto Andaluz no se pronuncia, por lo que podríamos entender que es muy probable que la realicen pero no lo refleja expresamente, ya que están obligados a realizarla de conformidad con el artículo 21.4 obligación de resolver de la Ley 39/2015 en la que declara la obligación que tienen las administraciones públicas de informar a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en la que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente. Además, tal y como se indica en el capítulo anterior, el Estado aprobó un Real Decreto 137/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen criterios para la

---

<sup>236</sup> Según el artículo 68 de la Ley 39/2015 si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos necesarios previstos por la Ley en su artículo 66 y 67 u otros exigidos por la Ley, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos. De no hacerlo así, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución en ese sentido.



*emisión de la comunicación a los interesados prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (publicada en BOE de 25 de febrero de 2010), actual artículo 21.4 de la Ley 39/2015, donde resalta la obligatoriedad de la realización del trámite de comunicación de la iniciación de los procedimientos como objetivo fundamental de mejorar las relaciones entre el ciudadano y la Administración, garantizando una actuación uniforme y garantistas de todos los órganos del Estado.*

### 5.1.3.2. Valoración

Al objeto de determinar el grado de dependencia de la persona interesada, el órgano de valoración realizará los reconocimientos y/o pruebas correspondientes, mediante la aplicación del baremo de valoración de los grados de dependencia o de la escala de valoración específica para los menores de tres años, aprobados por el Real Decreto 1742011, de 11 de febrero.

Pero el *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (publicado en BOE del 14 de julio)*, introdujo entre otros ajustes (también implica cambios en la Ley de Dependencia):

- Suspensión de la incorporación de personas con dependencia valorada con el grado I (moderados) hasta el 1 de julio de 2015.
- Simplificación del sistema de valoración (baremo) manteniendo los tres grados, pero suprimiéndose los dos niveles por grado.
- Reducción de la aportación que hace el Estado al nivel mínimo en aproximadamente un 13%. Éste así denominado “nivel mínimo de protección”, es el dinero que reciben las comunidades autónomas por cada dependiente en función de su gravedad.
- Reducción mínima del quince por cien de la prestación económica para el cuidador familiar, a través de una reducción de los topes, sin perjuicio de que cada comunidad autónoma pueda establecer importes inferiores. Además, para los casos nuevos en los que ya no se distinga entre niveles dentro de cada grado de dependencia, la prestación se reducirá hasta en un 25,86 %. Sin duda, el cuidador familiar constituye una figura polémica. Desde las organizaciones sociales se ha

venido denunciando utilizaciones abusivas de este recurso, sobre todo, por parte de algunas comunidades autónomas, asemejándolo a un mero apoyo económico a las familias, si bien es importante tener presente que sólo se pudo llegar a esta situación debido a la falta de una red de servicios sociales profesionalizados con suficiente cobertura y flexibilidad. Frente al interés económico por parte del Gobierno por reducir el gasto, se encuentra la abnegada dedicación de miles y miles de familiares que cuidan en casa de sus mayores, habiendo tenido que renunciar por ello a buscar una ocupación laboral alternativa y como consecuencia de ello, la reducción de la calidad de vida del enfermo. Además por si fuese poco, también desaparecen los convenios especiales con la seguridad social obligatoria a favor de estos cuidadores familiares, que hasta ahora se financiaban por el Estado. Los convenios especiales eran la forma de generar alguna protección social para sí mismos a favor de este tipo de cuidadores que, de otro forma, no cotizaban a la seguridad social por su trabajo. A partir de ahora el convenio especial será voluntario y deberá ser financiado por el mismo cuidador, dando un paso atrás en la falta de valor y reconocimiento de la labor de cuidados a nuestros mayores, enfermos y discapacitados que tanto necesitan en la actualidad la sociedad.

En lo que se refiere a las personas que tengan reconocido el complemento de gran invalidez o el complemento de la necesidad del concurso de otra persona, se estará a lo establecido en la disposición adicional primera del *Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, relativa a la efectividad del reconocimiento de las situaciones vigentes de gran invalidez y de la necesidad del concurso de otra persona (publicado en BOE de 21 de Abril de 2007)*, la cual viene dada por las siguientes menciones:

- A los efectos de lo previsto en la disposición adicional novena de la LAAD, a las personas que tengan reconocido el complemento de gran invalidez, se les reconocerá la situación de dependencia, con el grado y nivel que se determine mediante la aplicación del baremo establecido en el artículo anterior, garantizando en todo caso el grado I dependencia moderada, nivel I.
- Asimismo, a las personas que tengan reconocido el complemento de la necesidad del concurso de otra persona, determinado según el baremo del anexo 2 del *Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el recono-*

*cimiento, declaración y calificación de grado de minusvalía (publicado en BOE de 26 de Enero de 2000)* en adelante RD 1971/1999, se les reconocerá el grado y nivel que les corresponda en función de la puntuación específica otorgada por el citado baremo, de acuerdo con la siguiente tabla (aunque posteriormente se aprueba el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad haciendo desaparecer el nivel 2 en todos los grados):

- ✓ De 15 a 29 puntos: Grado I de dependencia, nivel 2.
- ✓ De 30 a 44 puntos: Grado II de dependencia, nivel 2.
- ✓ De 45 a 72 puntos: Grado III de dependencia, nivel 2.
- Las personas que tengan reconocida la necesidad de asistencia de tercera persona, de acuerdo con el anexo 2 del RD 1971/1999 continuarán disfrutando de todos los efectos jurídicos de dicho reconocimiento, cuando deban acreditarlo ante cualquier Administración o entidad pública o privada, en tanto no les sea reconocido el grado y nivel de dependencia que le corresponda conforme al baremo del Real Decreto 504/2007, de 20 de abril (modificado por el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia posteriormente).

Con lo que respecta a la fecha y lugar de la valoración, el artículo 12 del Decreto asigna a los servicios sociales competentes para que una vez esté completa la solicitud con toda la documentación preceptiva, la remitan al correspondiente órgano de valoración previsto en el artículo 7 del Decreto, de manera que comunicará a la persona solicitante el día y hora en que los profesionales del citado órgano acudirán a su domicilio o lugar de residencia para efectuar la valoración. Excepcionalmente, podrán valorarse a los interesados en instalaciones diferentes al domicilio de la persona solicitante. De no ser posible la valoración por causas imputables a la persona solicitante, se producirá la caducidad del procedimiento en los términos establecidos en el artículo 95 de la Ley 39/2015. Para poder valorar el grado y nivel (ya sólo grado en relación a la modificación del baremo según *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*) las personas encargadas de baremar, realizarán los reconocimientos y pruebas correspondientes mediante la aplicación del baremo aprobado por Real Decreto 504/2007, de 20 de abril (modificado por el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero antes citado), teniendo en

cuenta el informe sobre la salud a que se refiere el artículo 7.3a<sup>237</sup> del presente Decreto y el informe sobre el entorno en el que viva aquella y, en su caso, las ayudas técnicas, órtesis y prótesis que le hayan sido prescritas. No es lo habitual, pero el órgano de valoración podrá solicitar los informes complementarios o aclaratorios que considere convenientes, así como recabar de los Servicios Sociales Comunitarios, o de otros organismos, los informes médicos, psicológicos o sociales pertinentes cuando se crea conveniente por las circunstancias especiales, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 168/2007<sup>238</sup>.

#### 5.1.3.2.1. Órganos de valoración

El capítulo II y III del Decreto 168/2007 es el que desarrolla el procedimiento a seguir para el reconocimiento de la situación de dependencia, quiénes son los competentes y cuáles son sus funciones (artículo 7.3 del Decreto<sup>239</sup>). A los órganos los define como los encargados de determinar el grado y éstos han de pertenecer a las áreas social y sanitaria (pues tendrá en cuenta la salud y la situación social del interesado) integrados en la estructura administrativa de la respectiva delegación provincial de la consejería competente en materia de servicios sociales, donde existirá un servicio de valoración en cada delegación, a los efectos del artículo 27 de la LAAD.

#### *Modelos de reparto de competencias entre los órganos de valoración*

- En general, los órganos competentes para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema en la mayoría de las comunidades autónomas son los competentes en materia de servicios sociales, generalmente la persona titular de la dirección general competente en materia de servicios sociales, de la gerencia de servicios sociales o de la consejería de

---

<sup>237</sup> Serán funciones del órgano de valoración, entre otras, la de recabar el informe sobre la salud de la persona solicitante conforme al modelo que se establezca, apareciendo implicado en el trámite personal sanitario.

<sup>238</sup> De conformidad con el artículo 13 del Decreto 168/2007, para determinar el grado y nivel de dependencia, las personas encargadas de baremar realizarán los reconocimientos y pruebas correspondientes, mediante la aplicación del baremo correspondiente.

<sup>239</sup> De igual modo, el artículo 13 del Decreto 168/2007, establece las funciones del órgano de valoración, pudiéndolas resumir entre otras: la de recabar el informe sobre la salud de la persona solicitante, aplicar el baremo de valoración de los grados y niveles de dependencia, según el baremo correspondiente formular la resolución sobre el grado y nivel de dependencia, ante la persona competente; prestar asistencia técnica y asesoramiento en los procedimientos contenciosos en materia de valoración de la situación de dependencia y de su grado y nivel, cuando la que sea parte la Administración de la Junta de Andalucía y por último, aquellas otras funciones que le sean legal o reglamentariamente atribuidas”.

asuntos sociales<sup>240</sup> (por lo que se convierten en juez y parte con la consiguiente pérdida de objetividad).

- Otras comunidades autónomas han considerado idóneo desconcentrar territorialmente la resolución del procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia, a fin de aprovechar el potencial de la red descentralizada de los servicios sociales y su proximidad a los entornos de convivencia. De este modo, se asegura de forma más eficaz el acceso de los ciudadanos al conjunto de servicios y prestaciones del SAAD.
- En algunas comunidades autónomas se han arbitrado a tales efectos una dirección general de atención a la dependencia, una secretaría autonómica de autonomía personal y dependencia, un organismo autónomo como la agencia Navarra<sup>241</sup> para la dependencia o un ente público sometido al derecho administrativo como el servicio extremeño<sup>242</sup> de promoción de la autonomía y atención a la dependencia (SEPAD).
- En Valencia<sup>243</sup>, Madrid<sup>244</sup>, Baleares<sup>245</sup> y La Rioja<sup>246</sup> han creado un órgano de valoración de la dependencia de ámbito autonómico compuesto por profesionales del área social y/o sanitaria y por funcionarios de los órganos administrativos competentes para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del Sistema. Esto ha dado lugar a una valoración con pérdida de objetividad, porque se produce una importante deshumanización del procedimiento administrativo de valoración de la situación de la dependencia. Lo que se propone en esta valoración es, que sin tener reconocimiento directo y

---

<sup>240</sup> ROQUETA BUJ, R. *La protección de la dependencia*. el sistema para la autonomía y atención a la dependencia. Valencia. Tirant Lo Blanch. 2007.

<sup>241</sup> Cámara de Captos en Navarra. 2011. Aplicación de la Ley de dependencia en Navarra 2009-2010. Pág. 40.

<http://camaradecomptos.navarra.es/imgx/informes/todo1115.pdf>

<sup>242</sup> Portal de la Junta De Extremadura.

<https://sepad.gobex.es/es/valoracion#2>.

<sup>243</sup> Portal Generalitat Valenciana. Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas.

<http://www.bsocial.gva.es/web/dependencia/valoracion-de-la-dependenciaf9b>

<sup>244</sup> Portal de la Comunidad de Madrid. Consejería de Políticas Sociales y Familia

[http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_ConvocaPrestac\\_FA&cid=1142592407051&definicion=Prestacio-](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_ConvocaPrestac_FA&cid=1142592407051&definicion=Prestacio-)

[nes+ Sociales&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&tipoServicio=CM\\_ConvocaPrestac\\_FA#EpiGafeTra](http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_ConvocaPrestac_FA&cid=1142592407051&definicion=Prestacio-nes+ Sociales&idConsejeria=1109266187278&idListConsj=1109265444710&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&tipoServicio=CM_ConvocaPrestac_FA#EpiGafeTra)

<sup>245</sup> Portales de las Islas Baleares.

<https://www.caib.es/seucaib/es/tramites/tramite/1199162>

<sup>246</sup> Portal de la Rioja.

<http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=694948&web=000&proc=15867>

personalizado de la persona interesada, de su entorno social y teniendo únicamente en cuenta los datos referenciados en los informes sobre la salud de la persona y el entorno en el que viva, se tramite el expediente administrativo. En Cantabria<sup>247</sup>, de la aplicación del baremo y de la elaboración del informe sobre el entorno del solicitante se encargan los trabajadores sociales y fisioterapeutas de los equipos de atención primaria del servicio Cántabro de salud. De la confección del dictamen propuesta sobre el grado de dependencia, los profesionales del área social y/o sanitaria del servicio competente en materia de atención a las personas en situación de dependencia de la dirección general competente en materia de servicios sociales. Es una configuración que no garantiza la independencia técnica de los profesionales del área social y/o sanitaria respecto de la dirección general competente en materia de servicios sociales, pues éstos pueden ser influidos por criterios de superioridad jerárquica en la solución de casos concretos, produciendo una deshumanización, pues al interesado no se le ve directamente.

- El caso de Canarias<sup>248</sup> es distinto, ya que se crea un órgano de valoración constituido por titulados, al menos de grado medio del área sanitaria y/o social, cuyo cometido será la aplicación del baremo de valoración de los grados de dependencia o de la escala de valoración específica de dependencia para menores de tres años, así como el de confeccionar el informe sobre las circunstancias sociales de la persona interesada. Formarán parte del equipo de valoración técnicos de valoración, médico, psicólogo, trabajador social y titulado del área sanitaria o social responsable de la aplicación del baremo o escala de valoración específica, a efectos de la emisión del dictamen de la situación de dependencia. Lo más destacable de este modelo es que se ajusta a la interdisciplinariedad que requiere la valoración de la dependencia y que exige el Consejo Territorial del SAD, combinándose los puntos de vista médico, psicológico y trabajador social y garantizando el contacto directo y

---

<sup>247</sup> Parlamento de Cantabria. 2009. Diario de sesiones. Página 1656

[https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/diarios/7ds090209.PLENO%20\(56-A\).pdf](https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/diarios/7ds090209.PLENO%20(56-A).pdf)

<sup>248</sup> Decreto 54/2008, de 25 de marzo, 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, establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOC de 26 de marzo).

personalizado del interesado y de su entorno por parte de los órganos de valoración.

- En otros casos otras comunidades han creado un órgano de valoración de la situación de dependencia en cada provincia, área territorial o zona sociosanitaria con las funciones de aplicación del baremo y la elaboración de los dictámenes propuestas sobre el grado de dependencia de la persona valorada. La particularidad del Principado de Asturias<sup>249</sup> sin embargo, es que la composición de los órganos de valoración cambia en función de si valora a las personas en general o a aquéllas que se encuentren alojadas en alguno de los recursos propios o concertados de la Consejería de Bienestar Social.

#### 5.1.3.3. *Propuesta de resolución*

Según el artículo 14 del Decreto, una vez concluida la valoración de la situación de dependencia, el órgano de valoración elevará a la persona titular de la correspondiente delegación provincial de la consejería competente en materia de servicios sociales, propuesta de resolución conteniendo el dictamen sobre el grado de dependencia, con especificación de los servicios y prestaciones que la persona pueda requerir. En este dictamen, si procede y en función de las circunstancias concurrentes, se establecerá el plazo máximo en que deba efectuarse, en su caso, la primera revisión del grado dictaminado. Este trámite es interno, por lo que el interesado no tiene acceso antes de recibir la resolución del informe emitido por el órgano valorador, de lo que se puede desprender una desprotección, pues dictada la resolución sólo queda la solicitud de revisión de grado (debidamente justificada y acreditada), el recurso de alzada y posterior contencioso-administrativo, lo que supone una dilatación en el tiempo si tuviera necesidad de servicio y una inevitable pérdida de calidad de vida si lo que necesita es un servicio de mayor intensidad.

#### 5.1.3.4. *Resolución*

Una vez realizada la valoración por el órgano competente y comunicado a través de la propuesta de resolución a la correspondiente delegación, la persona titular de la

---

<sup>249</sup> Resolución de 23 de marzo de 2012, de la Consejería de Bienestar Social e Igualdad, por la que se regulan los órganos de valoración 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 (BOPA de 19 de junio).

delegación provincial de la consejería competente en materia de servicios sociales, dictará la correspondiente resolución, que determinará:

- El grado de dependencia de la persona solicitante, con indicación de la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia, conforme al calendario establecido en la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre<sup>250</sup> (con el plazo máximo en que deba efectuarse la primera revisión del grado que se declare, si procede).
- Los servicios o prestaciones que, en su caso, correspondan a la persona interesada de acuerdo con su grado de dependencia.

Tal y como se puede constatar, se prescinde absolutamente del trámite de audiencia del interesado, de conformidad con el artículo 82 de la Ley 39/2015 y en lo que se refiere a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (publicada en BOE de 10 de diciembre). Según la STS de 24 de febrero de 1997<sup>251</sup>, el trámite de audiencia es uno de los trámites considerados esencialísimos y fundamentales, mencionado en el art. 105 CE, y directamente vinculado al derecho de defensa del art. 24 de la Constitución Española. El trámite de audiencia del interesado, en el que se comprende la falta de notificaciones individuales a los interesados y, en alguna medida y con diverso sentido, la información pública sólo cuando proceda, y en este sentido: “*el trámite de información pública afecta a un grupo indeterminado de personas e intereses, siendo su finalidad totalmente diversa a la del trámite de audiencia, que afecta a personas e intereses singulares. Este trámite de audiencia, sólo da lugar, su omisión, a la anulación del acto recurrido cuando el Tribunal*

<sup>250</sup> La efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia según la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se llevó a cabo gradualmente, a partir del 1 de enero de 2007 de manera que: El primer año serían valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 1 y 2. En el segundo y tercer año serían valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2; En el tercer y cuarto año a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1; el quinto año finalizaría el 31 de diciembre de 2011, y serían valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, Nivel 2, y se les haya reconocido la concreta prestación.

Y por último, a partir del 1 de julio de 2015 al resto de quienes fueron valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2; así como a partir de 1 de julio del mismo año a quienes hayan sido valorados en el Grado I, nivel 1, o sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada.

<sup>251</sup> BARTLETT BURGUERA, D. 2009. Nulidad causada por actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido: Estudio jurisprudencial. *Base de datos “Noticias jurídicas”*.

<http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4433-nulidad-causada-por-actos-dictados-prescindiendo-total-y-absolutamente-del-procedimiento-legalmente-establecido:-estudio-jurisprudencial/>



*constata que la misma ha producido una auténtica situación de indefensión a los recurrentes.*” Se puede considerar de entrada, que la persona en situación de dependencia por su vulnerabilidad, se encuentra indefensa y mucho más aún, si no se le tiene en cuenta a la hora de decidir sobre su futuro y situación personal. Añade además la Jurisprudencia sobre la omisión de trámites esenciales, la STS de 28 de febrero de 2007 consideró nulo de pleno derecho en base al artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 la falta de audiencia a propietarios integrantes de una Junta de Compensación urbanística para la aprobación de un proyecto de compensación, puesto que dicho trámite estaba contemplado no sólo en los estatutos de dicha entidad urbanística sino también por el reglamento de gestión urbanística, y además en el expediente administrativo no constaba que dicho proyecto fuese sometido a la audiencia de todos los afectados, considerando por ende, el Tribunal Supremo la nulidad de pleno derecho del acuerdo aprobatorio del proyecto.

La resolución deberá dictarse y notificarse a la persona solicitante o a sus representantes legales en el plazo máximo de tres meses, que se computará a partir de la fecha de entrada de la solicitud en el registro de los Servicios Sociales del municipio de residencia de la persona solicitante. Transcurrido el plazo, sin notificación expresa, la solicitud podrá entenderse desestimada, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente. Esta resolución tendrá validez en todo el territorio del Estado. No obstante, su eficacia quedará demorada hasta la aprobación del programa individual de atención, ya que lo único que se reconoce en la resolución es el reconocimiento de una situación de dependencia y que se tendrá derecho a una prestación o servicio una vez aprobado el programa que se elabora en función a la situación de salud y social del dependiente.

La efectividad del derecho a las prestaciones del sistema nacerá a partir del día siguiente a la fecha de la solicitud. Si la persona beneficiaria no estuviera recibiendo el servicio que se le reconoce de entre los previstos en el catálogo en el momento de la solicitud, la fecha de efectos será aquella en la que se incorpore o comience a prestarse el servicio de manera efectiva.

Si la persona solicitante hubiese sido reconocido como dependiente en un grado cuya efectividad se hubiera pospuesto según el calendario establecido en la disposición final primera de la LAAD, el derecho a las prestaciones que, en su caso se le

reconozcan, será efectivo a partir del día primero de enero del año en el que dicha Ley fija la efectividad para dicho grado.

Transcurrido el plazo anteriormente establecido sin que se haya notificado resolución expresa, la solicitud podrá entenderse desestimada, sin perjuicio de la obligación de resolver expresamente, por tanto, de conformidad con el artículo 24<sup>252</sup> de la Ley 39/2015 sobre procedimiento.

Esta resolución de reconocimiento de la situación de dependencia podrá ser recurrida en alzada ante la persona titular de la consejería competente en materia de servicios sociales, conforme a lo establecido en los artículos 115 y ss. de la Ley 39/2015, una vez presentado el recurso de alzada y transcurrido el plazo, podrá ser recurrida ante el tribunal de lo contencioso-administrativo.

#### 5.1.3.5. *El Programa individual de atención*

El capítulo IV, artículo 17<sup>253</sup> del Decreto 168/2007 trata de la elaboración del programa individual de atención. Programa que se elaborará a la vista del dictamen del órgano de valoración y del informe social en el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y de las prestaciones del sistema. La respectiva delegación provincial, elaborará para cada persona solicitante, cuando proceda, el programa individual de atención regulado en el artículo 29 de la LAAD<sup>254</sup>. En este progra-

---

<sup>252</sup> De conformidad con el artículo 24, de la Ley 39/2015 sobre silencio administrativo, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de Ley por razones imperiosas de interés general o una norma de derecho de la Unión Europea o de derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario.

Asimismo, el silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones. No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.

<sup>253</sup> Para aclarar el tema del PIA, una vez comunicada la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia a los Servicios Sociales Comunitarios que hayan iniciado la tramitación del procedimiento, y una vez comprobada que la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia deba producirse en el año en que se hubiera dictado dicha resolución, conforme a la LAAD, aquellos elaborarán la propuesta de Programa Individual de Atención correspondiente a la persona beneficiaria.

<sup>254</sup> El artículo 29 de la LAAD, referido al programa de atención individualizado establece que “... 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

ma se propondrá en función del grado dictaminado en la resolución, de entre los servicios y prestaciones económicas que le correspondan, las modalidades de intervención que se adecuen más a las necesidades personales del solicitante, siempre que se cumplan las condiciones específicas establecidas para las prestaciones. Serán tenidos en cuenta además, los cuidados determinados en el dictamen-propuesta de la valoración de la situación de dependencia. No obstante, según la modificación del artículo 29.2 de la LAAD, la concesión de la prestación económica por cuidado en el entorno familiar corresponderá a la Administración competente a propuesta de los servicios sociales, remarcando aún más el carácter excepcional que la LAAD proclama.

Cuando el derecho de acceso a los servicios y prestaciones correspondientes, conforme al calendario establecido en la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, deba producirse en un año posterior al de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia, la correspondiente delegación provincial elaborará el programa individual de atención en los tres meses anteriores a la fecha de efectividad prevista en la Ley.

En el supuesto de que la persona beneficiaria o su representante no aporte la documentación que se establece a continuación, los Servicios Sociales del municipio de su residencia le requerirán para que en el plazo de diez días hábiles, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos consistentes en:

- Declaración de los impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio de las personas físicas, referidas al período impositivo inmediatamente anterior, con plazo de presentación vencido a la fecha de efectividad del derecho, conforme al calendario establecido en la disposición final primera de la LAAD. Quienes no estuvieran obligados a presentarlas, certificado con retenciones de rendimientos percibidos, o, en su defecto, declaración responsable de ingresos y declaración sobre la titularidad de los bienes inmuebles, así como los bienes muebles que reglamentariamente se determinen.
- En su caso, documentación acreditativa de las circunstancias personales y familiares alegadas por la persona interesada.

---

servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado, con la participación, previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas por parte del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le representen”.

Transcurrido el plazo de subsanación sin que ésta se haya producido, los Servicios Sociales Del Ayuntamiento del municipio donde resida la persona beneficiaria elevarán la propuesta del programa de atención individual a la persona titular de la respectiva Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social, la cual dictará resolución en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley 39/2015 en que se refiere a la obligación de resolver.

La propuesta del programa individual de atención se establecerá como resultado de las declaraciones, la documentación acreditativa del trámite de audiencia, así como un informe social en el que se detalle la situación social, familiar y del entorno de la persona en situación de dependencia. Este proyecto PIA se resolverá en el plazo máximo de dos meses desde que se hubiere recibido en los Servicios Sociales Comunitarios del municipio de residencia de la persona, la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia (debe entenderse que dicha recepción va relacionada con la fecha de entrada en el registro general, o en su caso auxiliar, de dichos Servicios Sociales Comunitarios), siendo la fecha de entrada en el registro auxiliar, de existir el mismo, el supuesto más coherente a efectos de cómputo de plazo, de acuerdo con el artículo 21.3b de la Ley 39/2015. La persona titular de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social dictará, previas las comprobaciones oportunas, resolución por la que se aprueba el programa individual de atención regulada en el artículo 29 de la LAAD.

En cuanto al contenido del programa individual de atención, éste deberá constar de:

- Datos personales y circunstancias sociales de la persona en situación de dependencia.
- Servicio o servicios propuestos con indicación de las condiciones individuales para su prestación (centro, servicio, intensidad, períodos, etc.).
- En caso de no ser posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, se incluirá propuesta de prestación económica vinculada al servicio.
- Excepcionalmente, cuando la persona beneficiaria esté siendo atendida en su entorno familiar, se incluirá propuesta de prestación económica para cuidados familiares de acuerdo con el *Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se*

*regula la seguridad social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia (publicado en BOE de 12 de mayo).*

- En su caso, prestación económica de asistencia personal, con indicación de las condiciones específicas de acceso a dicha prestación.

En cuanto a la notificación de la resolución de aprobación del programa individual de atención, la aprobación y notificación del mismo a la persona interesada, o en su caso, a su representante legal, así como a los Servicios Sociales Comunitarios, que hayan elaborado la propuesta, deberá producirse en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia por los Servicios Sociales Comunitarios del municipio donde resida la persona beneficiaria, salvo en los siguientes supuestos:

- Cuando el derecho de acceso a los servicios y prestaciones correspondientes, conforme al calendario establecido en la disposición final primera de la LAAD, deba hacerse efectivo en año distinto a aquel en que se haya dictado la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, los Servicios Sociales Comunitarios competentes elaborarán la propuesta del programa de atención individual en los tres meses anteriores al inicio de su año de implantación.
- Igualmente, dispondrán de un plazo de tres meses en el supuesto de que una persona beneficiaria de otra comunidad autónoma traslade su domicilio de forma permanente a cualquier municipio de la Comunidad Autónoma Andaluza.

En cualquier caso, al tratarse el programa individual de atención de un procedimiento de ejecución a resultas del procedimiento administrativo de reconocimiento de la situación de dependencia, el silencio debe entenderse conforme al artículo 24.1 de la Ley 39/2015. Lo establecido para el programa individual de atención se entiende que es extensible al procedimiento de reconocimiento de la dependencia, puesto que, a partir de la Ley 4/1999, de 11 de enero, de modificación parcial de la LRJAP y PAC, en cuanto al sentido del silencio administrativo y los plazos procedimentales, viene recogida en el artículo 42.2. de dicha modificación legal, sustituido recientemente por el artículo 21.2 de la Ley 39/2015 a cuyo tenor, *“el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así venga previsto en la derecho de la Unión Europea”*.

Esta situación aludida podía haberse solucionado si el sentido del silencio administrativo hubiere venido regulado en la LAAD. Pero al remitir esta ley formal a unos desarrollos reglamentarios posteriores, tanto estatales como autonómicos, viene a provocar disfuncionalidades como la que acaecen con el silencio administrativo.

La resolución de aprobación del programa individual de atención, podrá ser recurrida en alzada ante la persona titular de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, tal como establecen los artículos 121 y 122 de la Ley 39/2015.

### *Modelos de Programas Individualizados de Atención*

Se pueden distinguir tres modelos generales de elaboración del programa individual de atención, desarrolladas en las diferentes comunidades autónoma:

- Algunas comunidades autónomas atribuyen la competencia para elaborar y aprobar el programa individual de atención al órgano que emite las resoluciones de grado de dependencia, teniendo en cuenta el dictamen propuesta o dictamen técnico, el informe social sobre el entorno, la consulta del beneficiario y, en su caso, de su familia o de su representante legal.
- La mayoría de las comunidades autónomas atribuyen la competencia para elaborar la propuesta del programa individual de atención a los Servicios Sociales, ya sean los Servicios Sociales Comunitarios, los servicios competentes en materia de atención a la dependencia, los servicios sociales de atención primaria y/o especializada, los equipos de servicios sociales territoriales de área o los trabajadores sociales. Una vez elaborada la propuesta del plan de cuidados, ésta y demás documentación que integre el expediente, incluidas las declaraciones u otros documentos que acrediten el cumplimiento del trámite de consulta, serán remitidas al titular del órgano de reconocimiento de la situación de dependencia. Éste, a la vista de la propuesta de plan de cuidados y en función de la situación de equipamientos de la respectiva comunidad autónoma, dictará resolución aprobando el programa individual de atención; indicando el servicio o servicios prescritos y las condiciones específicas de prestación de los mismos y, en su caso, de no ser posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado a la dependencia, la prestación económica sustitutoria o la prestación económica para cuidados familiares o la prestación económica de asistencia personal, con in-

dicación de las condiciones específicas de acceso a dichas prestaciones. También se indicará la participación del beneficiario en el coste de los servicios calculando ésta en función de su capacidad económica.

#### 5.1.3.6. *Conservación de trámites*

La disposición transitoria única del Decreto 168/2007, de 12 de junio, establece que: “las actuaciones administrativas realizadas por los Servicios Sociales Comunitarios y las delegaciones provinciales de la consejería competente en materia de servicios sociales desde la entrada en vigor de la Orden de 23 de abril de 2007, por la que se aprueba el modelo de solicitud del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, relativas a la tramitación de las solicitudes presentadas, serán válidas siempre que se ajusten a la regulación establecida en el presente Decreto”.

A tal efecto, el artículo 51 de la Ley 39/2015 viene a establecer que “*el órgano que declare la nulidad o anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción*”. Lo expresado en este precepto legal es una manifestación del principio de economía procesal, el cual recogía anteriormente la Ley de procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, en su artículo 52. Este principio impone la conservación de los actos o trámites cuyo contenido sería el mismo de repetirse las actuaciones, dilatándose la tramitación, en contra del principio de celeridad y eficacia, para llegar a idénticos resultados. Según la Sentencias del TS de 11 de mayo de 1983, 13 de febrero de 1985, 28 de julio de 1986, 5 de abril y 10 de mayo de 1989, y 14 de junio de 1993, “es doctrina jurisprudencial la que, basándose en el principio de economía procesal advierte sobre la improcedencia de declarar nulidades cuando el nuevo acto que se dicte una vez subsanado el posible defecto formal haya de ser idéntico en sentido material al anterior, pues en la esfera administrativa ha de ser tratada la nulidad de actuaciones con mucha ponderación y medida”.

#### 5.1.4. Consideraciones especiales

##### 5.1.4.1. *Personas emigrantes retornados*

Según la disposición adicional primera del Decreto 168/2007, de 12 de junio, las personas emigrantes retornadas, al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la *Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los Andaluces en el mundo (publicado en BOE de 30 de noviembre)* están excluidas del cumplimiento del requisito establecido en el apartado 1c del artículo 5 de la LAAD.

Junto a los españoles y extranjeros, también los españoles no residentes en España y los emigrantes retornados pueden ser las personas beneficiarias del sistema de autonomía personal y atención a la dependencia, pero la LAAD delega para ello en la vía reglamentaria. A tal efecto, el artículo 5.4 de la LAAD especifica que el Gobierno, previo acuerdo del Consejo Territorial del SAAD, establecerá las condiciones de acceso al mismo. En este punto primeramente se ha de traer a colación la *Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior (publicado en el BOE de 15 de diciembre)*.

Tres son los objetivos básicos de esta Ley:

- Establecer con las comunidades autónomas y, en su caso, con las Administraciones Locales, los mecanismos adecuados para la coordinación de las actuaciones desarrolladas por las distintas Administraciones Públicas, en sus respectivos ámbitos de competencias, a fin de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos públicos destinados a mejorar las condiciones de vida de los españoles en el exterior y de los retornados (artículo 3.i de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre). A esto hay que unir lo previsto en el artículo 20.2 de la citada Ley por el que los poderes públicos prestarán especial apoyo, en particular económico, a aquellos centros y asociaciones de españoles en el exterior y retornados en el Estado Español que cuenten con infraestructuras adecuadas para la atención a las personas mayores o en situación de dependencia. En realidad, de lo que se trata es de establecer un apoyo económico a las estructuras que ya existen y que cumplen con esa función.
- Velar de forma especial por extender la acción protectora a aquellos que, entre otros, carezcan de recursos suficientes y que sean personas mayores o personas



con discapacidad (artículo 3.j) de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre), por lo que se induciría a pensar que entraría la protección de la dependencia. En esta línea, el artículo 20.3. indica que los poderes públicos en el marco de la regulación de la atención a la dependencia, desarrollarán medidas específicas especialmente de carácter asistencial, sanitario y farmacéutico, encaminadas a la consecución del bienestar integral de la ciudadanía española en el exterior en situación de necesidad, en aras de alcanzar la gradual asimilación a las prestaciones vigentes del sistema de autonomía personal y protección a la dependencia.

- Configurar de forma conjunta con las comunidades autónomas, el marco en que deberán desarrollarse las actuaciones en materia de retorno para facilitar la integración social, cultural y laboral de los españoles que decidan regresar a España (artículo 3.g de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre), no previéndose ningún derecho específico para este colectivo más allá del referido apoyo económico a centros y asociaciones antes indicado. algunas comunidades autónomas contemplan a los emigrantes entre los titulares de derecho como la de Andalucía. Según esto, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, con la *Ley 8/2006, de 24 de octubre, del Estatuto de los Andaluces en el mundo*, establece en su artículo 1 que: *“La presente Ley tiene por objeto regular el apoyo, la coordinación y la intensificación de las relaciones de la sociedad andaluza y sus instituciones con los andaluces en el mundo, entendiendo por estos las personas, entidades y colectivos enunciados en el artículo 2”*<sup>255</sup>. En consonancia con lo dispuesto, los artículos 5 y ss. de la citada Ley vienen a establecer los *“derechos de los andaluces en el exterior”*, contemplándose, entre otros, el derecho a ser elector y elegible; derecho a formular preguntas de iniciativa ciudadana; derecho a participar en las iniciativas legislativas populares; derecho a elevar comunicaciones al Defensor del Pueblo Andaluz, etc. Entre dichos derechos, el artículo 16 establece que: *“Se reconoce el derecho de los andaluces en el exterior al acceso a los servicios de carácter social, lúdicos y deportivos de titularidad o gestión de la Junta de Andalucía y de las corporaciones locales, en las mismas condiciones que quienes residan en Andalucía. La Junta de Andalucía promoverá la celebración de con-*

---

<sup>255</sup> Son considerados andaluces en el exterior los andaluces que residen temporalmente fuera de Andalucía y que tengan su vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de Andalucía.

*venios de colaboración con las corporaciones locales para posibilitar el disfrute de ese derecho”.*

Una vez que se concrete en vía reglamentaria las condiciones que hayan de cumplir los españoles en el exterior para ser sujetos de protección por dependencia, no parece viable que las comunidades autónomas puedan variarlas, al menos en lo que hace a los servicios y prestaciones de los niveles mínimos y acordado en el seno del consejo territorial, dadas las exigencias de igualdad del SAAD, sin perjuicio de que contradecir cualquier comunidad autónoma, los actos acordados en dicho consejo sería como ir en contra de sus propios actos, puesto que en dicho órgano colegiado están representadas todas ellas.

#### *5.1.4.2. La efectividad del reconocimiento de la situación vigente de la necesidad del concurso de tercera persona*

Según la disposición adicional segunda del Decreto 168/2007, “a las personas que tengan reconocido el complemento de necesidad del concurso de otra persona según el baremo del *Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía (publicado en BOE de 26 de enero)*, se les reconocerá el grado que les corresponda en función de la puntuación específica otorgada por el citado baremo, de acuerdo con la tabla establecida en la disposición adicional primera 2 del *Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia* y derogado por el *Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero*. En estos casos no será de aplicación lo establecido en los artículos 12 y 13 de este Decreto”.

En efecto, según la disposición adicional novena de la LAAD, quienes a la fecha de entrada en vigor de la LAAD tengan reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de asistencia de tercera persona, “*tendrán reconocido el requisito de encontrarse en situación de dependencia en el grado que se disponga en el desarrollo reglamentario de esta ley*”. La determinación de la situación de dependencia, mediante la aplicación de este baremo, servirá también para el disfrute de cualquier beneficio, servi-

cio o ayuda establecidos por cualquier Administración pública o entidad en los casos en que sea necesaria la acreditación de ayuda de tercera persona.

De esta forma, la declaración de gran inválido o de discapacitado necesitado del concurso de terceras persona, comporta automáticamente la consideración de dependiente. Esta pasarela u homologación legal solamente podrá verse afectada mediante los procesos de revisión en la forma prevista en el artículo 30 de la LAAD, no pudiendo efectuar la Administración Pública Andaluza ninguna nueva valoración de la situación de la dependencia, si no se aprecia por el órgano de valoración de la correspondiente Delegación Provincial de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social una mejoría o agravamiento de las deficiencias que sufría la persona cuando se declaró la gran invalidez o la necesidad de asistencia de tercera persona, un error en el diagnóstico inicial, suponiendo esta previsión recogida en la disposición adicional segunda del Decreto 168/2007, de 12 de junio, un ahorro importante de tiempo al no tener que realizarse la calificación de la dependencia.

#### 5.1.4.3. *Procedimientos de coordinación sociosanitaria*

Según la disposición final primera del Decreto 168/2007 en relación con el artículo 11.1c de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, mediante Orden conjunta de las consejerías competentes en materia de salud y servicios sociales, se establecerán los procedimientos de coordinación entre el sistema público social y sanitario, así como los instrumentos que procedan para garantizar una efectiva atención a las personas en situación de dependencia.

Esta coordinación sociosanitaria<sup>256</sup> lo que pretende es facilitar la accesibilidad a los diferentes servicios y garantizar o facilitar la continuidad de cuidados entre servicios. De este modo, se materializa en el procedimiento de reconocimiento de la situación de la dependencia en la necesidad de actuación de los servicios de salud y los servicios de protección social. A la hora de reconocer el grado de dependencia, como ya se ha comentado en el apartado de valoración, es necesario y preceptivo el informe de salud elaborado por el profesional sanitario correspondiente, por lo que la interrelación

---

<sup>256</sup> IMSERSO. Libro Blanco de la Dependencia. 2004. "Coordinación Sociosanitaria.". Página 505. <http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent2/groups/imserso/documents/binario/libroblanco.pdf>

debe de ser lo más ágil y eficaz para la consecución de un trámite tan esencial como es en este caso, la valoración de la situación de dependencia del interesado.

Nos encontramos sistemas de coordinación sociosanitario en toda Europa en la protección de las personas dependientes; podrían destacarse casos como el Reino Unido que en 1998 creó la *Royal Commission on Long Term Care* y que ha emitido recomendaciones inequívocas al respecto; o de Francia que como consecuencia de los desastrosos efectos de la canícula de 2003, ha reformulado un sistema de protección a la dependencia, incidiendo especialmente en el reforzamiento del modelo sanitario de atención geriátrica y de la creación de dispositivos estables de coordinación, no obstante su modelo se encuentra en busca incesantemente de la contención del gasto. Otros países, como Holanda o Dinamarca y Suecia, con sólidos sistemas de atención a la dependencia están actualmente abordando reformas en profundidad, dirigidas a distribuir de forma más racional las responsabilidades de los sistemas social y sanitario en el abordaje de las situaciones de dependencia.

En España no existe un modelo uniforme de prestación ni de coordinación de servicios sanitarios y sociales. Tampoco existen verdaderos sistemas de provisión integrada de estos servicios. La coordinación debe realizarse a varios niveles:

- Entre los servicios sanitarios y los servicios sociales.
- Entre los diversos servicios de un mismo sistema.
- Entre los servicios profesionales, sociales y sanitarios, y el sistema de apoyo informal.
- Entre los diferentes Administraciones Públicas: General del Estado, Autonómicas y Locales.

A nivel de la comunidad autónoma Andaluza, el Plan de Acción Integral para las personas con discapacidad en Andalucía 2003-2006<sup>257</sup> recoge un programa de “*apoyo a los cuidadores y cuidadoras informales*” de personas en situación de dependencia en el hogar. Se basa en la prestación de servicios, debido a su mayor capacidad para cumplir el objetivo protector, de generación de empleos de proximidad y porque contribuyen a la integración laboral. Estas políticas fomentan la creación de empleo cualificado, ayu-

---

<sup>257</sup> Portal de la Junta de Andalucía. Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.  
[http://www.juntadeandalucia.es/igualdadybienestarsocial/export/Personas\\_Discapacidad/HTML/plan\\_accion\\_integral/index.html](http://www.juntadeandalucia.es/igualdadybienestarsocial/export/Personas_Discapacidad/HTML/plan_accion_integral/index.html)

dando a los cuidadores y cuidadoras habituales, fundamentalmente las redes familiares, facilitando la conciliación de la vida laboral y familiar.

Ante esto, la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía puso en marcha programas piloto para el apoyo en el hogar a cuidadores y cuidadoras familiares de personas en situación de dependencia. Una de las peculiaridades de este programa sociosanitario es la colaboración de distintas instituciones andaluzas, como son la Consejería de Salud, la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social y el Excmo. Ayuntamiento de Dos Hermanas (Sevilla). La puesta en marcha de esta experiencia fue de gran importancia, fundamentalmente porque a nivel social alivió la situación en la que vivía 120 familias en el municipio de Dos Hermanas (Sevilla) que tenían entre sus miembros a una persona mayor o con discapacidad que necesita de la ayuda de terceras personas para realizar las actividades de la vida diaria; y porque significaba la coordinación entre distintas Administraciones, la local y la autonómica, así como a diversos departamentos de una misma Administración, en este caso, la Consejería de Salud y la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social. Es decir, la coordinación entre los servicios públicos sanitarios, los cuidados sanitarios a domicilio, y los Servicios Sociales.

Esta experiencia piloto fue muy positiva, pues configuraba una nueva línea de apoyo a los cuidadores y cuidadoras informales. Se adaptaba a las necesidades particulares de cada persona/familia, consiguiendo una asistencia domiciliaria adecuada, suponiendo una alternativa más cercana, flexible y ajustada a la situación real del dependiente, dando lugar a una mayor calidad de vida a éste, así como a su cuidador. Como consecuencia en el ámbito laboral, se producía un incremento de empleo cualificado (con la necesidad de formación), que facilitaba la conciliación de la vida familiar y laboral de los trabajadores.

Gracias a esta experiencia piloto, se han podido evaluar los programas sociosanitarios de apoyo en el hogar a cuidadores y familiares de personas en situación de dependencia en Andalucía. Del mismo modo y, por sus satisfactorios resultados, era previsible que este modelo de actuación se extendiera a todos los municipios andaluces, como así ha sido.

### **5.1.5. Garantías de los ciudadanos andaluces en el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y derecho a las prestaciones**

Al igual que se vio en el capítulo anterior, en su apartado de garantías sobre las revisiones en la LAAD, el Decreto 168/2007 conserva la revisión de las actuaciones administrativas tanto en la resolución de grado como en la del proyecto de atención individualizado y además, establece un sistema de seguimiento y control del programa individual de atención y de las prestaciones, ayudas y beneficios que se deriven del sistema de autonomía personal y de atención a la dependencia. Por lo que respecta a los recursos, tanto administrativos como contenciosos-administrativos, vendría a ser igual que en el capítulo anterior por lo que sólo se analizarán las revisiones de grado y de PIA que sí vienen recogidas expresamente en el Decreto 168/2007.

#### *5.1.5.1. Revisión del grado o nivel de dependencia*

Según el artículo 16 del Decreto 168/2007, refiere al artículo 30.1 la Ley 39/2006, de 14 de diciembre<sup>258</sup>, determinando que el grado de dependencia sea revisable por mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia del interesado o dependiente o por error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo. Se iniciará al igual que la solicitud, a instancia de la persona beneficiaria o de sus representantes. También podrá iniciarse de oficio por la correspondiente delegación provincial de la consejería competente en materia de servicios sociales. Esta solicitud de revisión, deberá de ir acompañada de los informes o documentos que puedan ser incidentes en la resolución del procedimiento.

No obstante, la primera revisión del grado de dependencia, no podrá instarse por la persona interesada hasta que no hayan transcurrido dos años desde la fecha en que se haya valorado la situación de dependencia. Las posteriores revisiones podrán instarse después de transcurrido un año.

Estos plazos no serán de aplicación cuando se acredite suficientemente la variación de la situación por agravamiento o mejoría de los factores personales o del entorno.

---

<sup>258</sup> El grado de dependencia será revisable al igual que en la LAAD, a instancia del interesado y de sus representantes, pero este Decreto andaluz añade la posibilidad de revisarlo de oficio por las Administraciones Públicas competentes. Los motivos se mantendrán los mismos que en la Ley básica, es decir, por mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia y por error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo.

Podrá alegarse en la solicitud de revisión en los siguientes casos:

- Mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia.
- Error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo.

En cualquiera de los casos, la revisión de las prestaciones reconocidas se aprobará, previa actualización, si procede, del programa individual de atención, mediante resolución de la persona titular de la Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social, que podrá comprobar en todo momento las circunstancias que acrediten el derecho a las prestaciones reconocidas y a su conservación.

Si la revisión diera lugar a la modificación del contenido o intensidad de la prestación reconocida o a la extinción, la efectividad de dicha modificación, como norma general, se fijará en el día siguiente a la fecha de la resolución en que se declare.

Si la modificación afecta a la cuantía de una prestación económica o a su extinción, sus efectos se producirán a partir del día primero del mes siguiente al que se haya producido la variación de circunstancias que han dado lugar a la modificación o extinción.

#### 5.1.5.2. *Revisión del programa individual de atención*

El programa individual de atención, de conformidad con el artículo 19 del Decreto, será revisado:

- Cuando se produzca variación de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento.
- Por incumplimiento.
- A instancia de la persona interesada o de sus representantes legales.
- A instancia de los Servicios Sociales Comunitarios correspondientes.
- De oficio, cuando las circunstancias lo aconsejen y, en todo caso, cada tres años.
- Como consecuencia del traslado de residencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Al procedimiento de revisión del programa individual de atención serán de aplicación, en lo que sea procedente, las normas establecidas en el Decreto 168/2007, de 12 de junio, para el procedimiento de aprobación del programa individual de atención.

*5.1.5.3. Seguimiento y control del programa individual de atención y de las prestaciones, ayudas y beneficios que se deriven del sistema de autonomía personal y de atención a la dependencia*

Las prestaciones reconocidas al dependiente, podrán ser modificadas o extinguidas cuando se produzca variación de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento o por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la LAAD, de conformidad con el artículo 20.

El procedimiento de modificación o extinción podrá ser iniciado de oficio o, en su caso, a instancia de la persona beneficiaria o representante legal. En la tramitación de este procedimiento debe darse, en todo caso, audiencia a la persona beneficiaria o a su representante. La resolución será dictada por la persona titular de la correspondiente Delegación Provincial para la Igualdad y Bienestar Social y contra la misma cabrá interponer, al existir en este supuesto delegación de competencias, como en el resto de procedimientos del Decreto 168/2007, recurso de alzada ante la persona titular de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

Al no establecerse ningún plazo máximo de resolución y notificación, habrá que estar a resultas de lo establecido en el artículo 25.1 de la Ley 39/2015, cuando se trate de un procedimiento inicio de oficio y a lo dispuesto en el artículo 25.2 de la misma Ley cuando se trate de un procedimiento a instancia de parte.

*5.1.5.4. Seguimiento del programa individual de atención*

La Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía<sup>259</sup>, será la responsable del seguimiento del programa individual de atención. a tal efecto, la respectiva delegación provincial deberá contar con la colaboración administrativa de los servicios sociales correspondientes al municipio de residencia de la persona beneficiaria que se encuentre en situación de dependencia, de conformidad con el artículo 21 del Decreto.

En los mismos términos se estará respecto al seguimiento de la aplicación de las prestaciones, ayudas, beneficios y acción administrativa se deriven del sistema para la

---

<sup>259</sup> Portal de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.  
[http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciosocialesydependencia/es/informacion/competencias/atdocument\\_view\\_pub](http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciosocialesydependencia/es/informacion/competencias/atdocument_view_pub)



autonomía personal y protección a la dependencia por parte de la persona beneficiaria que se encuentre en situación de dependencia.

Este cuadro comparativo de la tabla 1, recoge el procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015 con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo en la Comunidad Autónoma de Andalucía y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

	Procedimiento general	Andalucía
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según la Ley 39/2015</li> </ul>	Instancia de parte
<b>Solicitud</b>	Según la Ley 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Solicitud normalizada</li> <li>✓ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>✓ Acreditación de empadronamiento</li> <li>✓ Informe de salud si no está en S.S.</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según la Ley 39/2015	No lo recoge expresamente
<b>Tasas</b>	No	No
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según la Ley 39/2015	No
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	Tres meses según la Ley 39/2015 Según la Ley 39/2015	Tres meses Desestimatorio
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Según la Ley 39/2015	Tres meses
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	Tres meses Estimatorio
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Tres meses	Tres meses
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Seis meses

**Tabla 1.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Andalucía (Fuente: Elaboración propia).

### 5.1.6. Recopilaciones

Una vez realizado el recorrido por el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, Se plantean varias cuestiones analizando el gráfico 1 anterior incorporado, apreciando los puntos fuertes y débiles del Decreto así como su semejanza con la LAAD y sus posibilidades de mejora. Pero lo más destacable serán los plazos que se establecen en el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia.

En primer lugar, el plazo inicial para la realización del reconocimiento de la situación de dependencia se establece en el Decreto Andaluz en tres meses, es decir, el plazo que correspondería al procedimiento completo. Esta primera fase vendría a realizar las siguientes actuaciones:

- Trámite de entrada de solicitud en el Centro De Servicios Sociales correspondiente.
- Traslado a Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía de su provincia y recepción de solicitud.
- Solicitud de informe por parte de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía en su provincia al centro de salud donde pertenece el enfermo.
- Elaboración de informe por parte del centro tras la visita al enfermo solicitante y remisión de informe a la Agencia.
- Derivación de la agencia al servicio de valoración para baremar al interesado.
- Realización de propuesta de resolución al servicio de coordinación de la dependencia, tras baremar al solicitante.
- Realización de resolución y envío al interesado.

Comprobamos que si bien es posible, se encuentra de tiempo un poco apurado y todo teniendo en cuenta que ningún trámite se demore por alguna circunstancia.

En segundo lugar, una vez valorado el interesado y dictada la resolución estableciendo el grado, el dependiente tendrá que ser citado por el trabajador social correspondiente del centro de Servicios Sociales, para elaborar su proyecto individualizado de atención. El trabajador social correspondiente de los Servicios Sociales elaborará el proyecto individualizado de atención con la obligación de realizarlo en el plazo máximo de dos meses, desde que se recepciona la resolución en el centro de Servicios Sociales. El interesado recibirá pues, su resolución de grado antes que el trabajador social y tendrá que esperar a que éste se ponga en contacto con él o su familia. Es de gran dificultad que todo esto suceda en el plazo de tres meses desde la resolución de grado (dos meses para resolver desde que se realiza el PIA).

En tercer lugar, realizado el PIA y reunida toda la documentación necesaria para ello, habrá que esperar a que la agencia valide el proyecto en cuestión, es decir, lo supervise y le dé el visto bueno para que una vez validado, se remita en formato papel a la

agencia donde se recepcionará y resolverá. Este trámite está dentro de los tres meses antes señalados en el plazo máximo legalmente establecido por la Ley de procedimiento.

No obstante, puede ocurrir que el interesado no esté de acuerdo con la valoración, pues si ocurre esto y solicita una revisión o recurso de alzada, los plazos se alargarían de forma exponencial, a pesar de su obligación de resolver en un plazo máximo de tres meses; cosa que no se cumple en la práctica pues se dilatan los tiempos en perjuicio del dependiente que espera su valoración y prestación o servicio.

En definitiva, sumando los plazos habituales y establecidos por ley (solicitud para valoración y resolución, tres meses. Realización de PIA desde recepción en el centro de Servicios Sociales, dos meses; y por último, resolución de PIA, tres meses), hacen un total de 6 meses por la vía normal. Pero si lo que se prescribe y concede es una ayuda a domicilio supondría la realización de otro proyecto personal que añadiría un plazo adicional para su concesión. Del mismo modo ocurriría con la concesión de una prestación económica, necesitando el requisito posterior de firma o no del convenio de cuidadores, antes obligatorio, que supondría una demora de al menos un mes.

Teniendo en cuenta que la Ley 39/2015 en su artículo 21.2 establece que “el plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así venga previsto en el derecho de la Unión Europea”, y que la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en su artículo 28, en cuanto a procedimiento se remite a la ley de procedimiento administrativo común antes mencionada, se podría plantear que existe un perjuicio real al dependiente por ser este procedimiento excesivamente largo, pesado y sobre todo teniendo en cuenta que va dirigido a un sector de la población que por sus características especiales puede considerarse sensiblemente vulnerable.

Por todo ello, se detecta la necesidad imperiosa de acortar los plazos, de reducir los trámites y de comenzar la solicitud con toda la documentación necesaria para evitar demoras posteriores. Añadiría más, debería de existir un único procedimiento, con una única resolución, donde se simplificaran los trámites que algunos casos llegan a ser innecesarios porque pueden llegar a atentar a la calidad de vida del dependiente e incluso

a su estado de salud por la falta de ayuda, pudiendo incidir incluso directamente en su esperanza de vida.

## **5.2. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA DE ARAGÓN**

### **5.2.1. Introducción**

Se aprueba la *Orden 15 de mayo de 2007, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el acceso a los servicios y prestaciones establecidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia para el ámbito de aplicación en la Comunidad Autónoma de Aragón (Publicado en BOA el 28 de Mayo de 2007)* en adelante Orden 15 de mayo de 2007. Aunque posteriormente se realizaron diversas modificaciones<sup>260</sup>.

Esta Orden de 15 de mayo de 2007 de Aragón, desarrolla el procedimiento de acceso a la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia estableciendo en su exposición de motivos, que se constituye como uno de los principales retos de la política social de nuestro país según la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, configurándose como un derecho subjetivo, derecho el cual no podría materializarse sin un adecuado procedimiento de acceso, objeto de este trabajo.

De igual modo, en la exposición de motivos de la Orden de 15 de mayo de 2007 de Aragón, se reconoce que en la Ley 39/2006 en sus artículos 27 y 28 se faculta a las comunidades autónomas para regular el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema y determinar los

---

<sup>260</sup> Orden de 5 de abril de Aragón de 2010 del Departamento de Servicios Sociales y Familia, sobre modificación parcial del procedimiento de reconocimiento de situación de dependencia (BOA de 22 de abril). Orden Servicios Sociales y Familia de Aragón de 11 Julio de 2008 CA Aragón (modificación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el acceso a los servicios y prestaciones del sistema para la autonomía y la atención a la dependencia) (BOA de 18 julio). Orden Servicios Sociales y Familia de 5 octubre de 2007 de Aragón (modifica el procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia y de acceso a los servicios y prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia) (BOA de 22 octubre).

órganos competentes para su desarrollo. Es por ello, que se pasará analizar dicha Orden por la que se regulan los trámites que componen dicho reconocimiento, los órganos que intervienen y formas de acceso tanto a los servicios como prestaciones reconocidas. Asimismo se reconoce expresamente en esta Orden de 15 de mayo de 2007 de Aragón, en su exposición de motivos, “el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia a las personas, que con carácter permanente y por razones derivadas de enfermedad o discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de la autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisen de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria, o en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal” de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En la Orden de 15 de mayo de 2007 de Aragón además, establece como objeto la regulación del procedimiento para la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia y acceso a las prestaciones y servicios, de conformidad con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, es decir, para todos aquellos que cumpliendo los requisitos, residan en esta comunidad o se trasladen a ella.

### **5.2.2. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón**

#### **A) Iniciación**

El procedimiento, se inicia con la solicitud<sup>261</sup> a instancia de parte, directamente el interesado o representante, mediante modelo formalizado y acompañada de la documentación preceptiva. Contemplando la iniciación de procedimiento de oficio, por parte de la administración de conformidad con la disposición adicional cuarta de la Orden 15 de mayo de 2007, donde establece que los órganos competentes podrán acordar de oficio el inicio del procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia de las personas que ocupen plazas en centros residenciales propios o concertados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Con la solicitud habrá que aportar:

---

<sup>261</sup> Se ajustará a lo establecido en el artículo 66 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre).

- La acreditación de la identidad del interesado y representantes si los hubiera, a través de fotocopia de DNI o el que corresponda si es extranjero. En el caso de actuar con representación la fotocopia de la sentencia que acredite tal representación legal o declaración del guardador de hecho a través de modelo normalizado. Se fuese el interesado menor de edad, habrá que aportar fotocopia del libro de familia.
- Acreditación de residencia requiriendo certificado de empadronamiento.
- Informe sobre condiciones de salud del solicitante emitido por facultativo correspondiente a su régimen de asistencia sanitaria en modelo normalizado. No obstante, el interesado o representante podrá aportar cualquier otro documento que estime necesario para acreditar y justificar su solicitud.

Una vez recibida la solicitud, se remitirá al competente para resolver en un plazo no superior a 48 horas para su comprobación, tramitación y registro en el SAAD de conformidad con el artículo 8.1 de la Orden de 15 de mayo de 2007 de Aragón.

El competente de valoración, podrá requerir los documentos originales o copias auténticas cuando lo considere conveniente para la resolución del procedimiento (datos<sup>262</sup> que se utilizarán con la finalidad objeto de la solicitud y podrán ser modificados y rectificadas en cualquier momento por parte de los interesados). La solicitud, por tanto, debidamente cumplimentada y acompañada de la documentación requerida, irá dirigida al competente en materia de dependencia, al director Provincial del Departamento de Servicios Sociales y Familia<sup>263</sup> y podrá presentarse en los Servicios Provinciales del Departamento de Servicios Sociales y Familia, pero además podrá presentarse en cualquier oficina de registro de la Comunidad Autónoma de Aragón, y demás establecidos en la normativa<sup>264</sup> correspondiente a los registros. El órgano competente en materia de dependencia comprobará el expediente y procederá a su tramitación; pues de observar algún defecto en ella, requerirá al solicitante para que la subsane otorgándole un plazo

---

<sup>262</sup> De conformidad con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, artículo 5 (BOE de 14 de diciembre).

<sup>263</sup> Orden de 5 de octubre de 2007, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que modifica el procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia y de acceso a los servicios y prestaciones del sistema para la autonomía y la atención a la dependencia (BOA de 22 de octubre).

<sup>264</sup> De conformidad con la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (BOE de 27 de noviembre), artículo 38.4.

de diez días, y de no hacerlo, se le tendrá por desistido de su petición, resolviendo por tanto por este motivo de conformidad con el artículo 68 de la Ley 39/2015. Cumplido dicho trámite, se procederá a la inscripción de la solicitud en el registro del sistema de información del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, comunicando al interesado dicho acto y especificando la fecha de entrada en el servicio competente en materia de servicios sociales, así como el número de registro, indicando en dicha comunicación el plazo máximo de resolución y los efectos del silencio administrativo.

Una vez registrada la solicitud en el SAAD, se comunicará al solicitante la recepción de su solicitud, especificando la fecha de entrada en el registro y el número de inscripción, indicando en dicha comunicación, el plazo máximo de resolución a efectos del silencio administrativo, artículo 8.2 de la Orden de 15 de mayo de 2007 de Aragón, y de conformidad con el artículo 21.4. de la Ley 39/2015.

### **B) Valoración**

La valoración de la situación de dependencia de la persona solicitante, se efectuará aplicando el correspondiente baremo que se encuentre en vigor para este fin y se llevará a cabo por el equipo de valoración competente, en orden de entrada en el registro, (salvo que concurren circunstancias de urgencia o extrema necesidad). Para ello, el equipo de valoración concertará con el interesado cita para visitarlo en su residencia habitual. En esta visita, se cumplimentará el instrumento de valoración de la dependencia (IVD) para determinar la capacidad de el interesado para realizar las tareas básicas de la vida diaria (ABVD) y dará lugar a un informe con las circunstancias personales del entorno del interesado señalando la puntuación final asignada a la persona valorada y el grado de dependencia que se corresponde con dicha puntuación (informe supervisado por el coordinador del equipo provincial de evaluación). La comisión de valoración de la dependencia, visto el informe remitido por el coordinador del correspondiente equipo provincial de evaluación, emitirá su dictamen de valoración, que remitirá a la dirección general de atención a la dependencia.

### **C) Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia**

De conformidad con el artículo 11 de la Orden de 15 de mayo de 2007 de Aragón en lo referente a la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, atribuye a la dirección general de atención a la dependencia, previa vista del dictamen

de valoración emitido por la comisión de valoración y a propuesta del órgano administrativo competente de dicho centro directivo, la competencia de dictar la resolución que ponga fin al procedimiento. En ella se reconocerá o no la situación de dependencia de la persona solicitante, indicando el grado de dependencia que le corresponda y los servicios o prestaciones que puedan corresponder a la persona conforme al grado de dependencia reconocido. En este procedimiento no establece expresamente el trámite de audiencia a los interesados según el artículo de la 82 de la Ley 39/2015, donde establece que instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 82 de la misma Ley de procedimiento. Además, los interesados tendrán un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, en el que podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Actuación que la administración parece considerar como innecesaria. Sin embargo y por el contrario parece que el Tribunal Supremo no opina del mismo modo, ya que según la Sentencia de la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de Enero de 2012 (rec.6469/2012) declara que la omisión del trámite de audiencia habrá que considerarlo en función de cada caso concreto pues esta omisión solo determinará la nulidad de pleno derecho en los procedimientos sancionadores, produciendo indefensión, dando lugar a la nulidad del acto. Por otro lado, añade que la omisión del trámite de audiencia en los procedimientos no sancionadores será invalidante en los casos en que exista real indefensión (que su falta de audiencia haya provocado un atropello real privando a la parte de exponer argumentos o circunstancias que pudieran resultar objetivamente relevantes), es decir, pudiendo tal trámite ser crucial, al privar al solicitante de un servicio determinante en la calidad de vida de la persona en cuestión.

Una vez dictada resolución será objeto de notificación al interesado o su representante, conforme a lo previsto en los artículos 40 a 46 de la Ley 39/2015.

#### **D) Plazo**

De conformidad con el artículo 11 de la Orden de 15 de mayo de 2007 de Aragón, el plazo máximo de resolución de los procedimientos de reconocimiento de situación de dependencia será de tres meses a contar desde la recepción de la solicitud en el registro del servicio provincial competente para su tramitación (sin perjuicio de los su-



puestos legales de suspensión de dicho plazo o del supuesto justificado para su ampliación). En los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia correspondiente a menores de 3 años, el plazo máximo de resolución será de 30 días naturales, a contar desde la recepción de la solicitud en el registro del servicio provincial competente para su tramitación. En el caso de menores de tres años, de conformidad con la Orden 15 de mayo de 2007 en su disposición adicional tercera, les establece una especial protección, reconociéndoles ayudas a domicilio, prestaciones económicas vinculadas y para cuidados en el entorno familiar, sin perjuicio de los servicios establecidos en los ámbitos educativo y sanitario. Esta valoración se realizará por personal especializado en atención temprana del propio Instituto Aragonés de Servicios Sociales y sus revisiones serán semestrales.

La resolución tendrá efectos con carácter retroactivos desde el día siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud en cualquiera de las oficinas de registro o medios autorizados por el artículo 16.4 de la Ley 39/2015.

#### **E) Silencio administrativo**

En el supuesto de que se produzca el vencimiento del plazo máximo de resolución sin que se haya notificado a la persona interesada resolución expresa, cabrá entender desestimada la solicitud por silencio administrativo con los efectos previstos en las normas generales de procedimiento administrativo.

#### **F) Recurso a la resolución de grado**

Los Recursos que se pueden interponer, al no ser una resolución que agota la vía administrativa son en primer lugar, recurso de alzada ante el titular del departamento de servicios sociales y familia, de acuerdo con las normas generales de procedimiento administrativo y no obstante, recurso contencioso administrativo<sup>265</sup> ante los tribunales.

---

<sup>265</sup> Ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, de conformidad con la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE de 14 de julio).

### **G) Plazo de resolución**

El plazo<sup>266</sup> máximo de resolución de los procedimientos de reconocimiento de situación de dependencia será de tres meses a contar desde la recepción de la solicitud en el registro del servicio provincial competente para su tramitación, salvo urgencia o ampliación de plazo debidamente motivado, a excepción de menores de tres años que el plazo máximo de resolución será de treinta días naturales.

### **H) Programa Individual de Atención<sup>267</sup>**

Una vez reconocido el grado de dependencia, será en el PIA donde se determinarán los servicios o prestaciones al que interesado tiene derecho de conformidad con el artículo 29 de la Ley 39/2006 y disposiciones o instrumentos que lo desarrollen. Una vez aprobado el programa individual de atención correspondiente a un beneficiario, por parte de la dirección general de atención a la dependencia se dará traslado del mismo al Instituto Aragonés de Servicios Sociales para su ejecución y seguimiento.

### **I) Recursos en relación al PIA**

Al igual que la resolución de grado, la resolución PIA no agota la vía administrativa, siendo susceptible de recurso de alzada ante el titular del departamento competente en materia de servicios sociales.

### **J) Revisión del grado de dependencia**

En el desarrollo de esta Orden 15 de mayo de 2007, se contempla revisión tanto a instancia de parte como de oficio.

En el supuesto de que la solicitud de revisión<sup>268</sup> fuera de parte, habrá que esperar dos años desde su resolución y acreditar un agravamiento o mejoría de carácter permanente de la situación de dependencia (no será necesario la espera de dos años si se justi-

---

<sup>266</sup> Orden 5 abril 2010, de Aragón, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, sobre modificación parcial del procedimiento de reconocimiento de situación de dependencia (BOA de 22 de abril).

<sup>267</sup> Orden de 5 octubre 2007, de Aragón, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se modifica el procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia y de acceso a los servicios y prestaciones del sistema para la autonomía y la atención a la dependencia, (BOA de 22 de octubre).

<sup>268</sup> Orden de 5 abril 2010, de Aragón, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, sobre modificación parcial del procedimiento de reconocimiento de situación de dependencia, apartado 4 del artículo único. (BOA de 22 de abril).

ficará mediante documentos los cambios sustanciales en la situación de dependencia reconocida).

Si la solicitud se iniciara de oficio deberá de cumplir con algunas cuestiones de conformidad con la Orden de 15 de mayo de 2007 de Aragón: que cumpla el plazo de validez establecido en la resolución de reconocimiento de situación de dependencia; que el competente para dictar la resolución detecte que se ha producido error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo; que se conozca que las circunstancias determinantes han variado sustancialmente; o que proceda revisar de acuerdo con lo previsto en disposiciones legales o reglamentarias. Pero con carácter general la revisión de oficio se efectuará cada cinco años.

El procedimiento de revisión<sup>269</sup> en todo caso, requerirá una nueva valoración y concluirá con una nueva resolución del órgano competente correspondiente y posteriormente un programa individual de atención, teniendo en cuenta la nueva valoración para poder crear, trasladar, modificar o extinguir los servicios o prestaciones (intensidad, cuantía, etc.). La efectividad<sup>270</sup> de dicha modificación con carácter general, se producirá el día siguiente a la fecha de resolución en que se determine tal revisión, salvo los efectos que se producirán a partir del día primero del mes siguiente a la fecha de resolución que lleve a cabo tal revisión.

También podrán ser modificados o extinguidos los servicios o prestaciones en función de la situación personal del beneficiario cuando se produzca una variación de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento o por incumplimiento de las obligaciones reguladas en la Ley 39/2006.

### **5.2.3. Recapitulaciones**

La tabla 1 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015 con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo

---

<sup>269</sup> Orden de 5 abril 2010, de Aragón, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, sobre modificación parcial del procedimiento de reconocimiento de situación de dependencia, apartado 4 del artículo único (BOA de 22 de abril).

<sup>270</sup> Orden de 5 abril 2010, de Aragón, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, sobre modificación parcial del procedimiento de reconocimiento de situación de dependencia, Apartado 5 del artículo único (BOA de 22 de abril).

en la Comunidad Autónoma de Aragón y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

	Procedimiento general	Aragón
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según LRJAP y PAC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ De oficio (usuarios en centros residenciales)</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según la LRJAP y PAC (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Informe de salud si no está en S.S.</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según la LRJAP y PAC	Sí
<b>Tasas</b>	No	No
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según la LRJAP y PAC	No
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	Tres meses según la LRJAP y PAC Según la LRJAP y PAC	Tres meses Desestimatorio
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Según LRJAP y PAC	Tres meses
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	No contempla No contempla
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Tres meses	No contempla
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Más de tres meses

**Tabla 2.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Aragón (Fuente: Elaboración propia).

Una vez analizado el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Aragón (tabla 2), concluimos con la certeza de que nos encontramos ante un procedimiento inacabado, tal y como evidencia su brevedad y lagunas en determinados aspectos. Observamos pues la ausencia de establecimiento de plazos en la resolución del PIA, en la resolución de la revisión de grado y PIA. Tampoco en su articulado se determina el sentido del silencio administrativo a la hora de resolver el proyecto individualizado de atención y obvia totalmente el trámite de audiencia antes de la resolución, actuación de gran importancia ya que esta reviste al ciudadano de protección y establece garantías antes de la resolución.

Se observa en esta Orden de 15 de mayo de 2007 de Aragón como puntos interesantes y pese a su limitación, el hecho de contemplar el inicio de la tramitación de reconocimiento de la situación de dependencia de oficio, importante apuesta al no olvidar aquellos que se encuentran en centros residenciales y en sus hogares en situación de

desamparo. Otro punto importante a destacar es el establecimiento expreso de la comunicación de iniciación del procedimiento. Trámite tan olvidado en la mayoría de los procedimientos similares que desarrollan dentro del mismo ámbito en otras comunidades autónomas, a pesar de su crucial importancia por ser el que informa al solicitante de los plazos que se establecen, el sentido del silencio y los recursos que pueda interponer si proceden y en definitiva el que reviste de garantías al ciudadano.

### **5.3. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS**

#### **5.3.1. Introducción**

El Principado de Asturias en su estatuto de autonomía artículo 10.1.24 determina como competencia exclusiva la asistencia y el bienestar social, dictando por ello, normas<sup>271</sup> en este ámbito. Como marco legal al reconocimiento de la situación de dependencia y derecho a las prestaciones, se promulgó en base a la competencia exclusiva del Estado (el artículo 149.1.1 de la Constitución Española), la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, como ya sabemos, con el objeto o regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Visto lo anterior, y siendo el Principado de Asturias el competente en esta materia, aprueba el *Decreto 68/2007, de 14 de junio, 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 (publicado en BOPA de 6 de julio de 2007)* en adelante Decreto 68/2007. Está estructurado en una exposición de motivos, tres capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria y dos disposiciones finales.

#### **5.3.2. Disposiciones generales**

En la normativa autonómica Asturiana sobre dependencia, es decir, en el Decreto 68/2007 establece como objeto la aplicación regular del procedimiento para el reco-

---

<sup>271</sup> Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales (BOE de 10 de Abril de 2003).

nocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, así como la determinación, composición, organización y funcionamiento de los órganos competentes para su valoración en el ámbito territorial del Principado de Asturias. Estableciendo como titulares<sup>272</sup> a todos los españoles según la Ley 39/2006 de 14 de diciembre en su artículo 5, que se encuentren en situación de dependencia en función de la aplicación del baremo<sup>273</sup> correspondiente. No obstante, habrá que acreditar cinco años de residencia en territorio español y dos inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Conjuntamente con los requisitos anteriores, las personas solicitantes deberán tener su residencia en cualquier concejo de la comunidad autónoma Principado de Asturias a la fecha de presentación de la solicitud.

En el caso de que el interesado sea menor de cinco años se les exigirán este requisito a quien ejerza su guardia y custodia (artículo 2.c. del Decreto 68/2007). Para aquellos que carezcan la nacionalidad española, de conformidad con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se registrarán por lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen.

### **5.3.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias**

#### **A) Iniciación de procedimiento**

De conformidad con el artículo 7 del Decreto 68/2007 el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones, podrá iniciarse a instancia de parte por el interesado o quien ostente su representación. No obstante, las personas que tengan plaza residencial en la red de centros (ERA<sup>274</sup>) del Principado de Asturias, podrá iniciar su solicitud dirigida a la dirección gerencia ERA, que realizará todos los trámites hasta la propuesta de resolución. Pero si se tratase de centros

---

<sup>272</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (Publicado en el BOE el 15 de diciembre). Artículo 5.

<sup>273</sup> RD 174/2011 de 11 Febrero. Baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 18 de febrero).

<sup>274</sup> Establecimientos de Ancianos de Asturias.

concertados, se encargarán de iniciación de la solicitud la dirección del centro, observándose por tanto, una iniciación del procedimiento de oficio<sup>275</sup>.

La solicitud se presentará en el registro de los servicios sociales generales correspondientes al concejo donde se encuentre la residencia de la persona interesada, así como en los registros<sup>276</sup> a los que se refiere la Ley 39/2015. La solicitud<sup>277</sup> se realizará en modelo normalizado y deberá de ir acompañada de los documentos que acrediten ser los titulares de derechos.

- Que acrediten la identidad:

Esta se acreditará a través del documento nacional de identidad de la persona solicitante y de quien ostente su representación (resolución judicial de incapacitación y documento acreditativo de la representación). Documento que se podrá omitir de autorizar su comprobación en la solicitud.

- Que acredite la residencia:

A través de certificados de residencia de la persona solicitante o certificados de empadronamiento que justifique los cinco años (artículo 5 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre), así como los dos últimos en la Comunidad Autónoma de Asturias a la fecha de presentación de solicitud (Decreto 68/2007 artículo 2.2 y 8.d). Documento que se podrá omitir de autorizar su comprobación en la solicitud.

- Que acredite su estado de Salud:

Informe del servicio de salud del Principado de Asturias del interesado, así como sobre las ayudas técnicas, órtesis y prótesis que le hayan sido prescritas, emitido con una anterioridad máxima de seis meses (Decreto 68/2007 artículo 8.e).

- La acreditación de ingresos y patrimonio por parte del dependiente se exigirá cuando se haya reconocido tal condición, no siendo ésta necesaria en el primer momento (artículo 15 del Decreto 68/2007). Aún así, podemos destacar la gran cantidad de documentos que habría que aportar obstaculizando su concesión y

---

<sup>275</sup> Decreto 68/2007, de 14 de junio, 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. Disposición adicional primera.

<sup>276</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre), en su artículo 16.4.

<sup>277</sup> Portal del Gobierno del Principado de Asturias.

<https://sedemovil.asturias.es/portal/site/Asturias/menuitem.46a76b28f520ecaaf18e90dbbb30a0a0/?vgnnextoid=53b9e49d48322110VgnVCM10000097030a0aRCRD&i18n.http.lang=es>

atentando al principio universal del derecho subjetivo de la ciudadanía, declarado en el artículo 1 de la Ley 39/2006 así como en el artículo 3 en lo que se refiere al principio de universalidad, en el acceso de todas las personas en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación. Estos documentos son entre otros y de forma resumida: fotocopia fiel de las cartillas o cuentas bancarias del interesado como titular; fotocopia de la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas, o certificación negativa de no haberla efectuado; certificado de datos fiscales de transmisiones patrimoniales donaciones del interesado de los últimos cinco años. Copia íntegra de la última declaración del impuesto sobre patrimonio o certificación negativa de su no presentación; certificado de los bienes inscritos de la persona solicitante en el catastro inmobiliario con expresión de su valoración; certificado del instituto nacional de la seguridad social, de prestaciones o pensiones públicas (sus importes anuales y revalorizaciones); certificado expedido por el Registro de la Propiedad acreditativo de los bienes inmuebles, a nombre del solicitante, cónyuge o pareja de hecho.

- Que acredite convivencia, a través de un certificado de convivencia de los integrantes del domicilio donde reside el solicitante.

A continuación se enumera literalmente el listado de documentos necesarios para la tramitación completa, sacados directamente del portal del Principado de Asturias<sup>278</sup> en materia de dependencia.

- **Solicitud:**
  - a. Solicitud en modelo normalizado.
  - b. Informe de salud (a facilitar en el Centro de Salud de referencia).
  - c. Autorización de los convivientes.
  - d. En caso de que el solicitante actúe a través de representante legal, deberá aportarse además:
    - Acreditación de la representación legal.
    - Documento nacional de identidad.

---

<sup>278</sup> Portal del Gobierno del Principado de Asturias.  
<https://sedemovil.asturias.es/portal/site/Asturias/menuitem.46a76b28f520ecaaf18e90dbbb30a0a0/?vgnnextoid=53b9e49d48322110VgnVCM10000097030a0aRCRD&i18n.http.lang=es>



- e. En caso de que el solicitante actúe a través de representante voluntario, deberá aportar además:
  - Autorización para representación voluntaria.
  - Documento nacional de identidad.
- **Para elaborar el PIA de prestación económica de atención en entorno familiar:**
  - a. Ficha de acreedores.
  - b. Declaración responsable de la persona cuidadora, conforme al modelo establecido.
  - c. Certificado de empadronamiento de la persona cuidadora de al menos un año en el mismo municipio o en otro vecino, en el caso de que no exista relación de parentesco hasta el tercer grado.
- **Para elaborar el PIA de prestación económica vinculada a servicio:**
  - a. Original de la última factura emitida por el centro o entidad prestadora del servicio.
  - b. Ficha de acreedores.
- **Para elaborar el PIA de prestación económica de asistente personal:**
  - a. Ficha de acreedores.
  - b. Copia del contrato suscrito con el asistente personal o el centro prestador del servicio, que deberá estipular el importe.
  - c. Copia del documento nacional de identidad.
- **Para valorar capacidad económica:**
  - a. En caso de separación, divorcio o ruptura de una situación de análoga naturaleza a la conyugal, copia de la sentencia y, de existir, del convenio regulador de los efectos patrimoniales y económicos que se deriven de ello, en el que consten la existencia o no de pensiones compensatorias y/o de alimentos y su importe actualizado. En caso de incumplimiento del abono de dichas pensiones, aportar documento que acredite que se han ejercido las acciones judiciales oportunas para su cobro, excepto en los casos en que existan malos tratos.
  - b. En caso de que el solicitante y/ o sus convivientes fueran perceptores de pensiones o prestaciones públicas de otros Estados, certificado emitido por

la Entidad Pagadora correspondiente con sus importes anuales y revalorizaciones, o documentación acreditativa de las mismas.

- c. En caso de que el solicitante fuera titular de bienes o derechos de contenido económico sometidos a cargas o gravámenes, documentación acreditativa de las mismas (hipotecas, préstamos,...).
- **Si en la solicitud NO autoriza a que el Principado de Asturias recabe información en otras Administraciones Públicas se necesita además:**
  - a. Certificado de empadronamiento en un concejo del Principado de Asturias a la fecha de presentación de la solicitud. Cuando éste no acredite la residencia durante cinco años en territorio español, deberán presentarse certificados acreditativos adicionales de este requisito.
  - b. Documento nacional de identidad.

Como se observa al tratarse de personas que solicitan este reconocimiento con un alto nivel de vulnerabilidad, parece un procedimiento farragoso y complejo, requiriendo un denso entramado documental, que en ciertos casos y dependiendo del estado de salud del solicitante, puede llegar a aburrir e incluso a no ser llevado a cabo por falta de recursos personales.

### **B) Subsanación de solicitud**

Al detectar, por parte de los servicios sociales, alguna ausencia en los requisitos exigidos en la solicitud o en la documentación, se requerirá al interesado para que en un plazo de diez días subsane su falta, con indicación de que de no hacerlo, se la tendrá por desistida de su petición, tramitando su resolución en ese sentido<sup>279</sup>.

### **C) Instrucción**

Examinada la solicitud y comprobada la documentación y requisitos esenciales, los servicios sociales del concejo realizarán de oficio cuantas actuaciones resulten necesarias para la comprobación de los datos, en virtud de los cuales deba dictarse la resolución y remitirán el expediente al competente de resolución en un plazo de diez días. El órgano competente de valoración se pondrá en contacto con el interesado para notificar-

---

<sup>279</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre) artículo 21.

le el día y la hora en que se acudirá a su residencia para aplicarle el baremo<sup>280</sup> y las pruebas correspondientes (de forma excepcional y motivada escrita se podrá realizar en un lugar diferente<sup>281</sup>). El Decreto 68/2007 del Principado de Asturias nada dice sobre el trámite de comunicación de iniciación de procedimiento, aunque puede ser que haya sido obviado en su desarrollo y si utilizado en la práctica de conformidad con la Ley de procedimiento administrativo común.

#### **D) Valoración de la situación de dependencia**

Los órganos de valoración de la dependencia emitirán dictamen sobre el grado de dependencia conforme al baremo que se encuentre en vigor, valorando la capacidad de la persona para llevar a cabo por sí misma las actividades básicas de la vida diaria, así como la necesidad de apoyo y supervisión para su realización. En caso de personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental, se valorará el grado de autonomía para hacer efectivo un grado satisfactorio de autonomía personal en el seno de la comunidad<sup>282</sup>. Será para ello tenido en cuenta el estado de salud, el entorno del interesado así como las ayudas técnicas que disponga. Podrán ser tenidos en cuenta además, los informes médicos psicológicos o sociales de otros organismos y profesionales que por las especiales circunstancias de la persona interesada así lo aconsejen. El órgano de valoración emitirá un dictamen con el diagnóstico, situación, grado de dependencia, cuidados que la persona pueda requerir y el plazo máximo en que deba efectuarse la primera revisión, si procediese.

#### **E) Resolución**

Teniendo en cuenta el dictamen propuesta del órgano valorador, el competente de resolver dictará sobre el grado de dependencia y los servicios o prestaciones<sup>283</sup> que

---

<sup>280</sup> RD 174/2011 de 11 Febrero. Baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 18 de febrero).

<sup>281</sup> Decreto 68/2007, de 14 de junio, 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 (BOJA de 18 de junio), artículo 12.2.

<sup>282</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia artículo 27.2 (BOE de 15 de diciembre).

<sup>283</sup> Resolución de 30 de junio de 2013, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se regulan los servicios y las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOPA de 2 de julio de 2015).

legalmente correspondan de conformidad con el artículo 14 del Decreto 68/2007. 4. La resolución tendrá validez en todo el territorio nacional tal y como determina la Ley 39/2006, de 14 de diciembre en su artículo 28.2. La efectividad de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia quedará demorada hasta la aprobación del programa individual de atención y en función de la efectividad del grado otorgado de conformidad con la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Nada regula el Decreto 68/2007 sobre el trámite de consulta del artículo 82 de la Ley 39/2015, en la que regula literalmente que “instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes.... Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. Actuación esencial que reviste de garantías el proceso y su ausencia produce o podría causar un gran perjuicio. En caso de error por parte de la Administración supondría una dilatación del proceso de reconocimiento de la situación de dependencia porque el interesado se vería obligado a revisar o recurrir ante esta, ello abriría un plazo adicional. Estos procedimientos los inician ciudadanos con características muy particulares: discapacitados y enfermos; en definitiva de personas que sufren y sobre todo, porque para ellas el tiempo es un factor crucial al incidir directamente en su esperanza o calidad de vida (al necesitar cuidados específicos).

#### **F) Plazo**

El plazo máximo establecido en esta Decreto 68/2007 en su artículo 14.3. para dictar resolución y notificar al interesado o representantes será de cuatro meses (y a los servicios sociales que les correspondan), a contar desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro competente (plazo que podrá ampliarse de forma motivada de conformidad con la Ley 39/2015 artículo 21 y 23). De conformidad con el artículo 15 del Decreto 68/2007, establece que en la notificación de la resolución al interesado se acompañará un requerimiento de documentación para que en un plazo de un mes el interesado la aporte y pueda posteriormente ser elaborado el programa individual de atención, siempre y cuando el grado concedido sea efectivo en ese momento. Los documentos previstos literalmente son de conformidad con el artículo 15 del Decreto 68/2007:

a) Fotocopia fiel de las cartillas o cuentas bancarias en las que aparezca como titular la persona solicitante en la que consten reflejados los movimientos bancarios de los seis últimos meses.

b) Fotocopia de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, correspondiente al último ejercicio, o bien, certificación negativa de no haberla efectuado.

c) Certificado de datos fiscales que obren en poder de la Agencia tributaria que incluya, en todo caso, las cuentas bancarias en las diferentes entidades financieras de las que es titular la persona solicitante.

d) Certificado expedido por los servicios competentes en materia de recaudación de la Administración del Principado de Asturias, relativo a las transmisiones patrimoniales a título oneroso o lucrativo realizadas en los cinco años anteriores a la fecha de esta declaración y que constituyan hechos imposables de los impuestos sobre sucesiones y donaciones y transmisiones patrimoniales.

e) Copia íntegra de la última declaración del impuesto sobre patrimonio o certificación negativa de su no presentación, expedida igualmente por los servicios de recaudación de la Administración del Principado de Asturias.

f) Certificado expedido por la Gerencia Territorial de la Dirección general del catastro relativa a los bienes inscritos de la persona solicitante en el catastro inmobiliario con expresión de su valoración.

g) Certificado del Instituto Nacional de la Seguridad Social, relativo a las prestaciones o pensiones públicas de la que es perceptora la persona solicitante, sus importes anuales y revalorizaciones.

h) Certificado expedido por el Registro de la Propiedad acreditativo de los bienes inmuebles inscritos a nombre de la persona solicitante en los distintos registros de la propiedad de España.

Los certificados citados deberán venir referidos tanto a la persona solicitante como a su cónyuge o miembro de la pareja de hecho.”

Se sigue dejando de manifiesto la complejidad documental del proceso en lo relativo a la tramitación y sus exigencias, a pesar de la brevedad del decreto y de la incertidumbre que deja patente en algunos aspectos.

### **G) Programa individual de atención**

Tras la resolución de reconocimiento de grado, la efectividad del derecho quedará suspendida hasta la aprobación del proyecto individual de atención donde serán efectivos los servicios y/o prestaciones que le corresponda al dependiente siempre y cuando esté vigente el grado tal y como se ha comentado anteriormente. El órgano competente para la realización del PIA tendrá en cuenta los datos y circunstancias personales y familiares de la persona solicitante, los servicios existentes en la red de servicios sociales del Principado de Asturias de entre los previstos en la resolución que resultan adecuados a sus necesidades (indicando sus especificidades), o excepcionalmente propuesta de prestación. Para la elaboración del PIA se requerirá la participación de elección del interesado o familia de entre las alternativas propuestas por los órganos de valoración. Lo importante de llevar a cabo el trámite de audiencia en esta fase del procedimiento, dando la oportunidad de elección de la prestación o servicio que el dependiente prefiera conlleva un gran logro por parte del Estado. Si el procedimiento culmina satisfactoriamente para el ciudadano lo que se obtiene es la ejecución y desarrollo adecuado de la ley y en definitiva el logro pleno del objetivo para lo que se creó esta ley de protección social.

### **H) Resolución del Programa Individual de Atención**

Una vez que se ha elaborado el PIA el órgano competente dictará resolución aprobando el mismo y lo notificará al dependiente o representantes además de a los servicios sociales generales para su seguimiento. Plazo que no establece expresamente, pudiendo pues remitirnos a la Ley 39/2015 e interpretando que son otros tres meses.

### **I) Revisión del grado de dependencia**

Tal y como establece la Ley 39/2006 de 14 de diciembre y el Decreto 68/2007, el grado de dependencia será revisable por mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia y/o por error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo. Esta revisión podrá ser iniciada tanto de oficio como a instancia de parte y deberá de ser lo suficientemente acreditada y motivada, acompañada de los informes pertinentes. Una vez aceptada la revisión seguirá el procedimiento habitual.

### **J) Revisión del Programa Individual de Atención**

De igual modo que el anterior, la revisión de PIA podrá iniciarse tanto a instancia de parte como de oficio. Se llevará a cabo cuando haya una modificación sustancial y acreditada de las circunstancias que dieron lugar dicho PIA, como una revisión de grado (reconociendo un grado distinto), un traslado permanente de residencia y el Decreto 68/2007, artículo 21 establece una revisión cada dos años.

### **K) Recursos**

Ya sea para la resolución de reconocimiento de grado de dependencia o de aprobación del Programa Individual de Atención ponen fin a la vía administrativa y podrá ser interpuesto recurso potestativo de reposición<sup>284</sup> y/o ser recurrida ante la Jurisdicción contencioso-administrativa<sup>285</sup>.

#### **5.3.4. Recapitulaciones**

La tabla 3 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015 con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo en la Comunidad Autónoma de Asturias y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

Visto el procedimiento establecido por el Decreto 68/2007 que establece el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y comparado con el procedimiento de general de la Ley 39/2006, se deduce lo siguiente: es un procedimiento breve e indeterminado en puntos tan esenciales como la especificación temporal de los plazos. Es probable que la necesidad imperiosa de regulación de este derecho objetivo de protección, reglamentara de forma rápida e imprecisa el desarrollo del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia. No obstante, y con carácter subsidiario, lo no regulado se establece por la Ley Estatal específica y la Ley de procedimiento administrativo común, es decir, por la Ley 39/2015 estrenada recientemente. Ciñéndose en lo que sí regula y pese a su brevedad, el Decreto en cuestión exige una gran variedad de requisitos docu-

---

<sup>284</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, (publicado en BOE de 2 de octubre) artículo 112.

<sup>285</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (Publicado en BOE de 14 de Julio de 1998).

mentales haciendo que el proceso se ralentice innecesariamente. No obstante, la Administración autonómica ostenta la competencia para sintetizar dicho proceso solicitando una simple autorización de comprobación de datos utilizando una casilla en la solicitud; de este modo se facilitarían el acceso de inicio del procedimiento de forma simple y sencilla.

	<b>Procedimiento general</b>	<b>Asturias</b>
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según Ley 39/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ De oficio (usuarios de centros)</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según Ley 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Informe de salud</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según Ley 39/2015	No contempla
<b>Tasas</b>	No	No contempla
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según Ley 39/2015	No contempla
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución Tres meses según Ley 39/2015	Sí Cuatro meses
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrative</b></li> </ul>	Según Ley 39/2015	No contempla
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Según Ley 39/2015	No contempla
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrative</b></li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	No contempla No contempla
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Tres meses	No contempla
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Cuatro meses (mas plazo de resolución de PIA)

**Tabla 3.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el del Principado de Asturias (Fuente: Elaboración propia).

En esta regulación autonómica establece un plazo de resolución de grado de cuatro meses, añadiendo el plazo que no regula expresamente en lo que se refiere a la resolución de PIA (que podrían ser perfectamente otros tres). De este modo refleja con gran claridad la pesadez y lentitud del proceso, objetivo contrario al establecido por la Administración en cada procedimiento. En la exposición de motivos de la 39/2015 declara que el procedimiento general que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, abriendo la posibilidad de comunicarse con ella a través de medios electrónicos facilitando la formulación de solicitudes y presentación de documentos, etc., exigiendo la acreditación de la autenticidad de la voluntad del ciudadano; no existe pues, esta posibilidad contemplada en el Decreto Autonómico de Asturias. De otro lado, en lo referente a ordenación del procedimiento en la Ley 39/2015 se recogen



criterios de celeridad e impulsión de oficio como un conjunto de reglas destinadas a simplificar y agilizar los trámites del procedimiento; obviamente en el procedimiento del Principado de Asturias carece de fundamentación en este sentido, quizás por la ligereza de aprobación por la necesidad o quizás o por olvido, en definitiva sería conveniente una revisión actualizada y detallada del procedimiento.

#### **5.4. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN EL GOBIERNO DE LAS ISLAS BALEARES**

##### **5.4.1. Introducción**

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, como ya hemos visto, se dicta como respuesta a una política social de protección a las necesidades de las personas que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad. La Comunidad de las Islas Baleares desarrolla esta política de protección en el marco de su estatuto de autonomía artículo 16, con el objetivo luchar por la no discriminación y los derechos de las personas dependientes y de sus familias a la igualdad de oportunidades, participación, protección, integración y a la accesibilidad universal en cualquier ámbito de la vida pública.

Sabemos que las comunidades autónomas ostentan la competencia exclusiva recogida en nuestra Constitución Española en el artículo 148.1.20, y más concretamente en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de las Islas Baleares, artículo 30.15 desarrolla su protección y atención integral de las personas mayores para la promoción de su autonomía personal y envejecimiento activo que les permita una vida digna e independiente y su bienestar social e individual.

*La Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de las Illes Balears (publicada en BOE de 7 de julio)* revisada en cuatro ocasiones siendo la última en 2014, en adelante Ley 4/2009 de Baleares, establece como vía de acceso a los servicios sociales y en concreto a los de la dependencia, los servicios sociales comunitarios.

Como resultado de ello, y consecuencia de la aplicación de la Ley 39/2006, la resolución de la Consejera de 8 de noviembre de 2007, y en el marco de Ley 4/2009 de

Baleares artículo 2, establece como vía de acceso a los servicios sociales y en concreto a los de la dependencia, los servicios sociales comunitarios, aprobando con carácter urgente y transitorio, la regulación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, la intensidad de protección de los servicios, etc., El *Decreto*<sup>286</sup> 83/2010, de 25 de junio, por el cual se establecen los principios generales del procedimiento para reconocimiento de la situación de dependencia (publicado en BOIB de 3 de julio) revisado por última vez por el Decreto 5/2016, de 5 de febrero, (en adelante Decreto 83/2010), se dicta para el reconocimiento de la intensidad de protección de los servicios y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y crea la red pública de atención a la dependencia de las Illes Balears . Este Decreto está estructurado en: una introducción, ocho capítulos (disposiciones generales, órganos de valoración, procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, programa individual de atención, seguimiento y control, catálogo de servicios y red pública de atención a la dependencia, intensidad de los servicios del catálogo y el último, régimen de compatibilidades de los servicios y las prestaciones económicas) cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

No obstante, la parte que analizaremos por ser objeto de este estudio será la que regula el procedimiento, obviando intencionadamente lo relativo a órganos, compatibilidades, prestaciones y servicios.

#### **5.4.2. Disposiciones Generales**

El objeto de aplicación de este Decreto 83/2010 en su artículo 1 es “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 (SAAD); establecer la intensidad de protección de los servicios y el régimen de compatibilidades entre las prestaciones y los servicios y crear y establecer la red pública de atención a la dependencia (XPAD)” dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Se establecen como titulares de derechos, conforme la Ley 39/2006, de 14 de diciembre,

---

<sup>286</sup> Portal de la Dependencia en el Gobierno de las Islas Baleares (visitado el 28 de abril). <http://www.caib.es/sacmicrofront/contenido.do?mkey=M10012209485614741511&lang=es&cont=16190>

artículos 5.1 y 5.2, aquellos que cumplan los requisitos exigidos (con carácter general: encontrarse en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos, residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud) y que residan en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears en la fecha de presentación de las solicitudes, sin perjuicio a lo relativo al traslado de residencia a permanente desde otra comunidad.

Asimismo declara en las disposiciones generales las reglas del sistema informativo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia<sup>287</sup>: la centralización de los expedientes respetando la fiabilidad y confidencialidad de los mismos; la vinculación y apoyo con los ayuntamientos y consejos insulares en la tramitación y seguimiento del reconocimiento de la situación de dependencia a la hora de gestionar los expedientes, etc.

#### **5.4.3. Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia en el Gobierno de las Islas Baleares**

Este Decreto 83/2010 de las Islas Baleares de desarrollo de la Ley 39/2006 de reconocimiento de la situación de dependencia, introduce el procedimiento con el reconocimiento del profesional de referencia, trabajador social (artículo 8), asignado por los servicios sociales comunitarios salvo que esté disfrutando el solicitante de algún servicio (el personal de referencia sería el profesional del correspondiente servicio). Este profesional de referencia destaca por su función principal de facilitar información al interesado en cualquier momento de la tramitación del expediente, antes, durante y después, así como realizar el PIA y por último el seguimiento y evaluación de la ejecución del PIA. Por su gran importancia, así como por la situación de desprotección del interesado, la Comunidad de las Islas Baleares hace hincapié a esta figura, protegiendo de esta manera al dependiente.

##### **A. Iniciación del procedimiento**

Según este Decreto 83/2010, 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 se podrá iniciar a instancia de parte, por el interesado o quien

---

<sup>287</sup> Ley 4/2009, el Sistema Informativo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SI-SAAD).

ostente su representación<sup>288</sup>, no contemplando expresamente la iniciación de oficio en caso de desamparo por parte de la Administración.

La solicitud se materializará a través de una solicitud oficial<sup>289</sup>, accesible a los ciudadanos en las organismos competentes, así como en la web y deberá de ir acompañada de los documentos necesarios que acredite la identidad, residencia, representación si la hubiere, etc., (copias compulsadas o autenticadas).

- Acreditación de la identidad:

Documento nacional de identidad de la persona solicitante o, en su defecto, documento acreditativo de su personalidad (NIE, pasaporte, etc.). De tener representante legal, se adjuntara el documento nacional de identidad junto con la resolución judicial de incapacitación o un documento acreditativo de tal representación legal. De ser menor el solicitante, habrá que presentar además fotocopia compulsada del libro de familia.

- Acreditación de la residencia:

Para los ciudadanos españoles, un certificado de empadronamiento<sup>290</sup>. No será necesario si la persona interesada ha residido en el municipio los cinco últimos años porque se podrá acceder a dicha información por parte de la Administración. De ser el solicitante ciudadano extranjero comunitario se ajustará al Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los estados miembros de la Unión Europea y de otros estados parte en el acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Y si el extranjero no es comunitario se ajustará a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social, y sus normas de desarrollo.

- Acreditación del estado de salud que acredite y justifique tal solicitud:

Informe de salud en modelo oficial.

- Acreditación de ingresos.

---

<sup>288</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (publicado el 15 de diciembre), artículo 5.

<sup>289</sup> Portal de Govern de les Illes Balears

<https://www.caib.es/seucaib/es/tramites/tramite/1199162/>

<sup>290</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 15 de diciembre), artículo 5.

Información documental de las rentas anuales de la persona en situación de dependencia y de los familiares que dependen de ésta (IRPF del último ejercicio fiscal, certificados, etc.)

- Acreditación del parentesco:

Si el interesado tuviera cuidador en su domicilio habitual, una acreditación de parentesco.

- Autorizaciones:

Por un lado de incorporación a la base de datos<sup>291</sup> del sistema para la autonomía y atención a la dependencia se produce siempre a solicitud de la persona interesada, y se tiene que reclamar la autorización, con la información previa procedente, con el fin de poder incorporar los datos al fichero o ficheros existentes y a los que se creen, en cumplimiento de la *Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal*. Por el otro, para acceder a los ficheros<sup>292</sup> y a las bases de datos públicos con el objetivo de obtener y comprobar la información necesaria para la resolución del expediente se dispondrá de conformidad con la Ley 39/2015 y la Ley Orgánica 15/1999.

No obstante, en relación con los procedimientos de la CAIB<sup>293</sup> puede aplicarse el *Decreto 6/2013, de 8 de febrero, de medidas de simplificación documental de los procedimientos administrativos*, que entró en vigor el 13 de mayo de 2013<sup>294</sup>. Esto significa que habrá documentación que la Administración no podrá exigir a la ciudadanía, porque: la documentación ya se encuentra en poder de la Administración autonómica, porque la documentación consta en la relación del catálogo de simplificación documental, estableciendo su sustitución por una declaración responsable de veracidad de datos o porque la persona interesada la tiene archivada en su carpeta documental ciudadana, tal y como se establece en el artículo 69 de la Ley 39/2015 en relación a la declaración responsable y comunicación.

---

<sup>291</sup> Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (BOE de 14 de diciembre).

<sup>292</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones pública (BOE de 2 de octubre 2015).

<sup>293</sup> Govern de les Illes Balears

<sup>294</sup> Decreto 6/2013, de 8 de febrero, de medidas de simplificación documental de los procedimientos administrativos (BOE de 12 de febrero), artículos 4, 5, 10 a 19.

## B. Lugar de presentación de las solicitudes

Las solicitudes se presentarán preferentemente en los registros<sup>295</sup> municipales de la residencia del interesado sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de procedimiento administrativo común, 39/2015 en su artículo 16.4 en lo relativo a registros.

## C. Subsanación de deficiencias

Una vez examinada la solicitud por el competente, detectara que no reúne la documentación pertinente o no cumple con los requisitos exigidos se requerirá al solicitante o representante para que en el plazo de diez días subsanara su solicitud, advirtiéndole que de no hacerlo, se considerará que desiste de su petición resolviendo el archivo de su solicitud, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 y 21.1 respectivamente de la Ley 39/2015.

## D. Valoración

De conformidad con el artículo 15 del Decreto 83/2010, una vez realizada la revisión<sup>296</sup> y subsanación de la solicitud, si procediese, el equipo de valoración se pondrá en contacto con el solicitante para quedar en el día y la hora en que el técnico acudirá a su residencia para aplicarle el correspondiente baremo<sup>297</sup> de la dependencia (BVD) o

---

<sup>295</sup> Decreto 83/2010, de 25 de junio, por el cual se establecen los principios generales del procedimiento para reconocimiento de la situación de dependencia, la intensidad de protección de los servicios y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y se crea la red pública de atención a la dependencia de las Illes Balears (BOIB de 3 de julio) en su disposición adicional tercera Colaboración interadministrativa: la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears suscribirá con los ayuntamientos y los consejos insulares los convenios de colaboración adecuados para facilitar la presentación de documentación en los registros, y para que todas las administraciones implicadas en la tramitación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia tengan conocimiento de las solicitudes presentadas.

<sup>296</sup> Decreto 83/2010, de 25 de junio, por el cual se establecen los principios generales del procedimiento para reconocimiento de la situación de dependencia, la intensidad de protección de los servicios y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y se crea la Red Pública de Atención a la Dependencia de las Illes Balears (BOIB de 3 de julio). Disposición adicional segunda, deber de confidencialidad:

Todas las personas que intervengan en los procesos de la dependencia quedan sometidas al deber de confidencialidad. Todos los datos de las personas que soliciten la aplicación de la Ley 39/2006 estarán sometidos a lo dispuesto por la Ley Orgánica 15/1999.

<sup>297</sup> Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (vigente hasta el 18 de Febrero de 2012), (BOE de 21 de abril) y posterior aprobación del nuevo baremo a través del Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por

escala de valoración específica (EVE), en función de la edad establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Ante la imposibilidad de realizar la valoración en la residencia del interesado por circunstancias debidamente justificadas, se podrá valorar en otras instalaciones diferentes. El valorador deberá acreditar su condición mediante un carnet de personal técnico que deberá mostrar al interesado o representantes de conformidad con la Resolución de la Consejera de Asuntos Sociales de 14 de febrero de 2008. Ante la imposibilidad de realizar la valoración por causas imputables al interesado y transcurridos tres meses, el procedimiento caducará de conformidad con el artículo 92 de la Ley 39/2015.

Para la valoración se tendrá en cuenta la aplicación del baremo de valoración de la dependencia a la persona interesada y el informe de salud donde se reflejen las condiciones personales, el entorno en el vive, así como las ayudas técnicas con las que cuenta.

#### **E. Dictamen propuesta**

De conformidad con el artículo 16 del Decreto 83/2010, tras la valoración de la situación de dependencia, el valorador remitirá un dictamen propuesta al equipo técnico de valoración de la dependencia, el cual elevará al titular competente para resolver una propuesta de resolución que contenga el dictamen propuesta que contenga el grado de dependencia, especificación de los servicios y las prestaciones que la persona pueda requerir y si procediese, el plazo máximo en que se tiene que efectuar la primera revisión del grado.

#### **F. Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia**

Visto el dictamen del equipo técnico de valoración, el competente para resolver dictará resolución determinando los siguientes aspectos: valoración del grado de dependencia de la persona solicitante, prestaciones o servicios que le puedan corresponder de acuerdo a su grado, si procediese el plazo máximo en el que se tenga que efectuar la primera revisión del grado y fecha de efectos del reconocimiento de la situación de dependencia, (en relación a la fecha de solicitud y al calendario de entrada en vigor de la Ley 39/2006, según lo que establece disposición final primera). No obstante, de con-

---

la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 18 de febrero).

formidad con la Ley 39/2015 en su artículo 88, deberán de expresar además los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno. Tal y como se aprecia, en ningún momento alude la realización por parte del competente de resolución la realización del trámite de audiencia, trámite que se obvia, como ya estamos viendo, en gran número de comunidades autónomas, produciendo en el ciudadano una merma de sus derechos o posibilidad de defensa.

### **G. Plazo para resolver**

De conformidad con el Decreto 83/2010 en su artículo 19, la resolución se dictará y se notificará a la persona solicitante o la persona que ejerce su representación legal en el plazo máximo de tres meses, desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. Y tendrá validez a partir de la fecha de resolución en la que se reconozca la prestación o servicio concreto que le corresponda al beneficiario, y tendrá validez en todo el territorio del Estado.

### **H. Revisión del grado de dependencia**

Una garantía que introduce la Ley 39/2006 para proteger al interesado, es la revisión de grado y nivel de dependencia (suprimidos los niveles con la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad) y se justifica por la acreditación de una mejora o empeoramiento de la situación de dependencia; por error de diagnóstico o en la aplicación del baremo correspondiente; o simplemente por el cumplimiento del plazo señalado en la resolución inicial de reconocimiento, donde indique la necesidad de revisión, trámite que ha de solicitarse a instancia de parte con una antelación de tres meses a la fecha propuesta pues de no hacerlo, de oficio se suspenderán las prestaciones o servicios acordados en el PIA desde la fecha prevista de revisión hasta que se resuelva el nuevo PIA, sin perjuicio de los efectos que se hayan establecido. Se desprende la idea de que el dependiente es sancionado por no solicitar la solicitud de revisión, eludiendo la Administración su obligación de iniciar de oficio las revisiones periódicas. Además,



según el artículo 11.1.g. del Decreto 83/2010, establece una tasa<sup>298</sup> en la presentación de una solicitud de revisión del grado de dependencia, salvo que se esté exento de hacerlo, el documento DUI, 046 o 048, debidamente cumplimentado y sellado por la oportuna entidad bancaria.

Parece obvio pensar que la Administración esté aprovechando dicho olvido u omisión para aumentar sus arcas de forma indiscriminada, en pro de un deterioro de la calidad de vida de un dependiente ya reconocido y que se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad en dos vertientes: una desde el punto de vista de su prestación o servicio, ya que dejaría de recibirlo si no ha solicitado la revisión y por el punto de vista sancionador, pues establece un pago económico por realizarla. Si nos remitimos a la exposición de motivos de la Ley 39/2006, declara textualmente que: “La atención a este colectivo de población se convierte, pues, en un reto ineludible para los poderes públicos, que requiere una respuesta firme, sostenida y adaptada al actual modelo de nuestra sociedad”.

El procedimiento de la revisión se iniciará a instancia de parte con la solicitud de revisión. Ésta deberá de estar debidamente justificada y acompañada con los informes y documentos que puedan incidir en su resolución. Asimismo habrá que acompañar además el documento<sup>299</sup> DUI, 046 o 048, debidamente cumplimentado y sellado por la oportuna entidad bancaria que acredite el pago de la tasa correspondiente, salvo que esté exento de hacerlo. En lo referente a la valoración y posterior propuesta y resolución se reconocimiento de la situación de dependencia se seguirá el procedimiento habitual.

## **I. Programa individual de atención**

Realizada la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, se elaborará la propuesta de programa individual de atención que corresponda a la persona beneficiaria. Habrá un momento de aportación de documentos, etc., en función de la prestación o servicio propuesto y de no ser aportados, se les requerirán por parte de los servicios sociales comunitarios, para que en un plazo de diez días hábiles, subsanen la

---

<sup>298</sup> Ley 15/2012, 27 diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2013 (BOIB de 29 diciembre). Disposición final vigésimo primera.

<sup>299</sup> Ley de Baleares 15/2012, 27 diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2013, en su disposición final vigésimo primera, Artículo 11, apartado 1, Letra g). (BOIB de 29 diciembre).

falta documental, indicándole que de no hacerlo, quedará paralizado el expediente y se suspenderá el plazo para elaborar el PIA y por tanto, no podrá disfrutar de ninguna prestación o servicio. De subsanar, el competente elaborará un programa individual de atención, emitirá un informe social con la situación socio-familiar y del entorno de la persona en situación de dependencia, todo esto con la participación del beneficiario y/o familia si los hubiere. No obstante, cuando haya un desacuerdo entre la persona interesada y/o familia y el trabajador social, se hará constar en el PIA; seguidamente y en consecuencia, el competente para resolver dará trámite de audiencia a la persona interesada de acuerdo con lo que dispone el artículo 82 de la Ley 39/2015 concediendo un plazo de diez días para presentar alegaciones. Estas serán tenidas en cuenta a la hora de dictar resolución.

Cuando el derecho de acceso a los servicios y las prestaciones esté supeditado al calendario establecido en la disposición final primera de la Ley 39/2006 (posteriormente modificado ampliando el plazo hasta julio de 2015 a dependientes de grado I), los servicios sociales comunitarios elaborarán la propuesta de programa individual de atención dentro de los tres meses anteriores al inicio del año de implantación.

En caso de traslado de residencia desde otra Comunidad a la de las Illes Balears, el órgano competente dispondrá de un plazo de tres meses para elaborar el PIA a contar desde la fecha de entrada en sus registros.

### **J. Resolución del PIA**

De Conformidad con el Decreto 83/2010, artículo 26, el órgano competente para resolver, realizará las pertinentes comprobaciones de la propuesta PIA y dictará resolución aprobando el PIA. Esta resolución deberá de expresar los datos y circunstancias personales y familiares de la persona en situación de dependencia, con referencia al grado y el nivel reconocido y la fecha de efectos del reconocimiento, servicio/s prescritos, detallando sus condiciones específicas (participación en el coste, cuantías, fecha de efectividad del derecho, fecha de revisión si procede, etc.).

### **K. Plazo de Reconocimiento de la situación de dependencia y derecho a las prestaciones o servicios**

De conformidad con el Decreto 83/2010 del Gobierno de las Islas Baleares, artículo 27, el plazo máximo para notificar la resolución será de máximo de seis meses desde la fecha de entrada de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia de conformidad con Ley 39/2015, y en el Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo.

De tratarse de la resolución de una solicitud de revisión de la prestación o de expediente procedente de otra comunidad autónoma, la resolución de aprobación del PIA se producirá en el plazo máximo de tres meses a partir de la fecha de solicitud de revisión, o desde fecha de entrada en el competente remitido por otra comunidad autónoma.

### **L. Silencio Administrativo**

Transcurrido el plazo máximo de seis meses desde la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia sin notificación expresa en caso de prestación, el derecho quedará generado desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo indicado, silencio positivo artículo 27.3. del Decreto.

### **M. Recursos**

Tanto en la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia como en el PIA, de conformidad con el artículo 30 del Decreto 83/2010 contra la resolución por la que se apruebe el programa individual de atención se podrá interponer de forma potestativa, recurso de reposición ante la persona titular de la consejería de asuntos sociales, promoción e inmigración o impugnarla directamente ante el orden jurisdiccional.

### **N. Revisión del Programa Individual de Atención**

Se podrá solicitar revisión de PIA a instancia de parte por sus legitimados acreditando cambios objetivos en las circunstancias de salud o del entorno. También se podrá solicitar revisión de PIA de oficio a instancias de los servicios sociales comunitarios de conformidad con el artículo 31 del Decreto 83/2010, cuando se tenga conocimiento por cualquier medio, de alguna variación de las condiciones del dependiente como consecuencia de un traslado de residencia o como consecuencia de un seguimiento o con-

trol (cambio de requisitos, incumplimiento, renuncia, muerte, etc.). Se seguirán para su modificación el procedimiento establecido para su elaboración y aprobación habitual.

#### **O. Seguimiento del programa individual de atención**

Una vez aprobado el PIA los servicios sociales comunitarios serán los responsables del seguimiento y correcta aplicación del PIA, sin perjuicio de que el competente realice controles de seguimiento e inspecciones. El procedimiento podrá iniciarse tanto de oficio como a instancia de parte, de conformidad con el artículo 32 y 33 del Decreto donde establece que las prestaciones podrán ser modificadas o extinguidas, según la situación personal de la persona beneficiaria, y dependiendo del caso. Entre otros, cuando se produzca una variación esencial de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento; Por incumplimiento de las obligaciones de la persona usuaria, según la regulación de la Ley 39/2006 y el artículo 34 de este mismo Decreto; o por renuncia o muerte de la persona beneficiaria. Asimismo podrá hacer la Administración un seguimiento del programa individual de atención cuando las personas usuarias reciban la prestación de dependencia en un entorno institucional (centros de día, de noche o residencias).

#### **5.4.4. Recapitulaciones**

La tabla 4 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015 con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo en la Comunidad Autónoma de Baleares y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

Nos encontramos ante un procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de características peculiares. El texto que lo desarrolla se detiene y trata de elaborarlo de forma extensa y concreta. Se denota en un principio con la solicitud una gran exigencia y complejidad documental, más posteriormente se enmienda con la aplicación del Decreto 6/2013, de 8 de febrero, de medios de simplificación documental de los procedimientos administrativos, modificación de gran transcendencia ya que facilita la tramitación a sus usuarios.

Otro aspecto sorprendente es la utilización de una tasa en la revisión del procedimiento de reconocimiento de grado aunque con algunas exenciones. Deja la carga de la iniciativa de revisión en manos de los dependientes, establece una sanción por no ser

iniciada cuando la Administración lo indique y dejando sin prestación o servicio al dependiente como consecuencia de su demora.

Por otro lado establece de forma expresa un plazo del procedimiento en seis meses, haciendo distinciones entre la resolución de grado y PIA, e incorpora un silencio administrativo positivo en su articulado. Asimismo, es importante destacar la utilización del trámite de audiencia solo en la resolución del PIA, obviando completamente esta figura en la fase de resolución de grado.

Finalmente como resultado de este estudio y desde mi punto de vista, creo que es un procedimiento bastante adecuado y completo aunque con algunos puntos que cuestionar: la utilización de la tasa la tramitación de revisión; la incorporación del trámite de audiencia tanto en la propuesta de resolución de grado como en la de PIA; la ausencia de regulación de iniciación del procedimiento de oficio, tanto en la solicitud como en la revisión; y la regulación de la comunicación de iniciación del procedimiento a la que en ningún momento refiere, documento inicial de gran importancia para el interesado.

	<b>Procedimiento general</b>	<b>Islas Baleares</b>
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según 39/2015</li> </ul>	Instancia de parte
<b>Solicitud</b>	Según 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Informe de salud</li> <li>▪ Información situación económica</li> <li>▪ Simplificación de trámites</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según 39/2015	No lo recoge expresamente
<b>Tasas</b>	No	Si en la revisión de grado
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según 39/2015	Si en la resolución de PIA
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	Tres meses según 39/2015 Según 39/2015	Tres meses No contempla
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Según 39/2015	Remite al procedimiento habitual (seis meses)
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	Seis meses Estimatorio
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Tres meses	Seis meses
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Seis meses

**Tabla 4.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (Fuente: Elaboración propia).

## 5.5. REGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN EL GOBIERNO DE LAS ISLAS CANARIAS

### 5.5.1. Introducción

Al igual que en las demás tal y como nuestra Constitución Española en su artículo 148.1.20 la asistencia social es competencia exclusiva de las comunidades autónomas. Por ello, el artículo 30.13 del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye expresamente a la comunidad autónoma competencia exclusiva en materia de asistencia social y servicios sociales<sup>300</sup>. Siendo así, y una vez aprobada la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre*, establece la regulación de las condiciones de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, creando un sistema en cuya implantación y desarrollo colaborarán y participarán todas las Administraciones Públicas, especialmente las comunidades autónomas, instituyendo como finalidad, la configuración de un sistema en red de utilización pública que integra de forma coordinada, centros y servicios, públicos y privados, para garantizar el acceso de las personas en condiciones de igualdad y no discriminación, con independencia de su lugar de residencia, a las prestaciones y servicios establecidos en tal Ley.

Enmarcado en este ámbito normativo, se aprueba el *Decreto 54/2008*<sup>301</sup>, de 25 de marzo, 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, establecido en la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* (publicado en BOIC 26 de marzo), y modificado posteriormente el *Decreto 101/2009 de 21 julio de la Comunidad Autónoma de Canarias* (publicado en BOIC de 28 julio) y el decreto 163/2008 de 15 julio de la comunidad autónoma de canarias (publicado en

---

<sup>300</sup> Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales (BOIC de 4 de mayo), mediante la que se vino a configurar un sistema de protección social de responsabilidad pública, cuya gestión, en parte, y coordinación está atribuida a la Consejería competente en materia de asuntos sociales.

<sup>301</sup> Portal de dependencia en el Gobierno de Canarias.

<http://www.gobiernodecanarias.org/ccdpsv/politicassociales/dependencia/>

BOIC de 17 julio), en adelante Decreto 54/2008, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias<sup>302</sup>.

El Decreto 54/2008 al que nos referiremos en este apartado, está estructurado en una introducción, cuatro capítulos recogidos en dieciséis artículos (disposiciones generales, procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, programa individual de atención y por último, modificación, extinción, seguimiento y control), una disposición adicional, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

### **5.5.2. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias**

En lo establecido en las disposiciones generales del Decreto 54/2008 en los artículos 1, 2 y 3, se refiere al objeto como la regulación 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, establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en el ámbito territorial de la comunidad autónoma de Canarias, (que residan en Canarias y cumplan con los requisitos<sup>303</sup> establecidos). Atribuyendo a la dirección general competente en materia de servicios sociales todo lo correspondiente a la valoración, resolución y aprobación de PIA, en materia de dependencia, así como revisiones, modificaciones, etc.

Pero será el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, en su capítulo dos el que centre todo nuestro interés, objeto de nuestro estudio.

#### **A. Iniciación**

El Decreto 54/2008, en su artículo 4, prevé la iniciación del procedimiento a instancia de parte, es decir, por la persona interesada o de quien ostente su representación, en un modelo normalizado y acompañando la documentación preceptiva. No contemplando expresamente la iniciación de oficio como en otras normativas autonómicas, en caso de encontrarse el interesado en situación de desamparo u ocupando plaza en un centro residencial.

---

<sup>302</sup> Portal del Gobierno de Canarias. Consejería de Cultura, Deporte, Servicios Sociales y Vivienda. <http://www.gobiernodecanarias.org/ccdpsv/politicassociales/dependencia/>

<sup>303</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, (BOE de 15 de diciembre), artículo 5.

Los documentos que se deberán de aportar con la solicitud serán:

- Acreditación de la identidad:

Fotocopia compulsada del D.N.I./N.I.E. del solicitante y del representante así como la acreditación de tal representación. De ser menor de edad y carezca de D.N.I., fotocopia del Libro de Familia.

- Acreditación de residencia:

Documento emitido por el Ayuntamiento que acredite la residencia en un municipio de la Comunidad Autónoma de Canarias en el momento de presentar la solicitud (que residan en territorio español durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, para los menores de 5 años el período de residencia se exigirá a quien ejerza su guardia y custodia).

Para residentes que carezcan de la nacionalidad española, deberán presentar certificado emitido por el Ministerio del Interior que acredite el cumplimiento de los mismos períodos.

- Acreditación de salud

Deberán de aportar un informe de salud en modelo normalizado y emitido por un profesional médico del Sistema Nacional de Salud o de entidades de titularidad de las Administraciones Públicas de Canarias, requisito que no será necesario para aquellas personas que tengan reconocido el complemento de la necesidad del concurso de otra persona<sup>304</sup>.

O si fuese el caso, copia compulsada de la resolución de reconocimiento del complemento de gran invalidez u otro documento que acredite que el solicitante es pensionista de gran invalidez, o copia compulsada de la resolución de recono-

---

<sup>304</sup> Decreto 54/2008<sup>304</sup>, de 25 de marzo, 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 (BOCAC de 26 de marzo), disposición Adicional Primera. Disposición Adicional Única Efectividad del reconocimiento de las situaciones vigentes de la necesidad del concurso de otra persona. A las personas que tengan reconocido el complemento de la necesidad del concurso de otra persona, determinado según el baremo del anexo 2 del Real Decreto 1.971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, se les reconocerá el grado y nivel que les corresponda, en función de la puntuación específica otorgada por el Baremo de la Valoración de Dependencia (BVD) establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.



cimiento de grado de discapacidad, (se recabará de oficio cuando la resolución haya sido emitida por la Comunidad Autónoma de Canarias).

Para agilizar el procedimiento y no aportar documentación innecesaria, los interesados no estarán obligados a aportar la información y documentación que obre en poder de la Dirección general competente en materia de servicios sociales, solo se requerirá una autorización expresa.

La solicitud se podrá presentar en las oficinas de registros de los Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias, en los Cabildos Insulares, así como todos los registros establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015.

### **B. Subsanación**

En ausencia de algún requisito de la solicitud o documento requerido, la dirección general competente en materia de servicios sociales requerirá a la persona solicitante para que, en un plazo de diez días hábiles, subsane la falta o acompañe los documentos requeridos, indicando que de no hacerlo, quedará desistido su trámite y el competente dictará resolución en este sentido, de conformidad con el artículo 68 de la Ley 39/2015 y el artículo 5 del Decreto 54/2008.

### **C. Instrucción**

El competente en materia de servicios sociales realizará de oficio cuantas actuaciones resulten necesarias para la comprobación de los datos en virtud de los cuales deba dictarse la resolución. Si el procedimiento se paralizara por causa imputable al interesado, se producirá la caducidad si transcurrieran tres meses y la Administración acordará el archivo de las actuaciones, hecho que será notificado al interesado. Nada declara en lo que se respecta a la Comunicación de Iniciación de Procedimiento que se establece en la Ley 39/2015 en su artículo 21, donde reviste de garantías los trámites iniciales y en definitiva al procedimiento, comunicando con este documento, cuándo se inicia el procedimiento, plazo de resolución, recursos que interponer, etc.

### **D. Valoración**

De conformidad con el Decreto de desarrollo de la comunidad autónoma de Canarias, en su artículo 7 y siguientes, una vez comprobada la documentación y requisitos preceptivos, el órgano competente, comunicará al interesado o representante el día y

hora en que se le visitará en su domicilio para realizarle la aplicación del baremo<sup>305</sup> de valoración de grado que establece la Ley 39/2006 de 2 de diciembre. No obstante, se podrá realizar en otro lugar diferente se está debidamente justificado de forma excepcional. Ante la imposibilidad de realizar la valoración se procederá a lo anteriormente señalado en lo relativo a la paralización del expediente causado por el interesado, produciendo su caducidad.

Esta valoración determinará el grado de dependencia teniendo en cuenta además de la aplicación del correspondiente baremo (si es menor de tres años tendrá uno distinto), el informe de salud y las circunstancias del entorno, considerando en su caso, las ayudas técnicas, órtesis y prótesis prescritas. También se podrán tener en cuenta los informes complementarios o aclaratorios que se consideren convenientes y las circunstancias especiales los aconsejen, así como recabar de otros organismos los informes médicos, psicológicos o sociales pertinentes.

Una vez realizada la valoración, el competente elaborará un dictamen propuesta que elevará a la dirección general competente especificando el grado propuesto, los servicios o prestaciones que la persona pueda requerir en función del grado y nivel dictaminado así como el plazo de revisión si procediese.

#### **E. Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia**

Visto el dictamen propuesta con la valoración del interesado, la dirección general competente en materia de servicios sociales, dictará la correspondiente resolución. En ella se determinará si el solicitante es reconocido como dependiente o no, su grado de dependencia, plazo en que deba de realizarse una revisión, si procediese, servicios y/o prestaciones que le puedan corresponder en función del grado reconocido y recursos y plazo para interponerlos. Según el artículo 9 del Decreto 54/2008 a este respecto, se elude completamente en la fase de resolución el trámite de audiencia a los interesados, artículo 82 de la Ley 39/2015. Visto el dictamen propuesta, dictará resolución por

---

<sup>305</sup> Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (Vigente hasta el 18 de Febrero de 2012), (BOE de 21 de abril). Derogado por Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 18 de febrero).

el competente, excluyendo por completo al interesado en la participación de una decisión tan vital como es la calidad de vida del dependiente (si llega a ser reconocido o no), pudiendo causarle un gran perjuicio, ya demostrado en otros procedimientos vistos con anterioridad en otras comunidades autónomas. Sin perjuicio alguno para la Administración al llevar a cabo este trámite y siendo ésta obligada a llevarlo a cabo, es destacable por el contrario, el gran beneficio que dicho trámite le ocasionaría al solicitante. Pues de detectarse un error en el dictamen de valoración se podría solucionar con anterioridad a que se dictase resolución. Los dependientes podrían ahorrarse dilataciones en el tiempo innecesarias, aumentando su protección en el reconocimiento de un derecho subjetivo que tanto desde organizaciones internacionales como estatales, se han encargado de proteger. Y mucho más, tratándose de un sector de la población cuyas características tan especiales y sensibles, por su vulnerabilidad deban de ser tratados con especial protección y respeto.

#### **F. Plazo de resolución de reconocimiento de la situación de dependencia**

La resolución se notificará al interesado de conformidad con la Ley 39/2015, artículos 40 al 46, en el plazo máximo de tres meses, contados a partir de la fecha de entrada de la solicitud en los registros de la dirección general competente en materia de servicios sociales (salvo suspensión o ampliación de plazo, que se haya debidamente justificado).

#### **G. Silencio Administrativo**

En el caso de que pasen los tres meses sin que se haya notificado resolución alguna, el interesado podrá entender estimada su pretensión. Curioso el sentido del silencio en este caso, porque lo único que se reconocería su condición de dependiente, sin saber a qué grado de dependencia se trata. No obstante, el órgano competente estará obligado a resolver expresamente en este sentido<sup>306</sup>.

Esta resolución, a pesar del ámbito de aplicación comentado en las disposiciones generales, tendrá validez en todo el Estado y su eficacia quedará demorada hasta la aprobación del correspondiente Programa Individual de Atención que se realizará en función del calendario dispuesto en la disposición final primera de la Ley 39/2006 de 2

---

<sup>306</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre), artículo 24.

de diciembre. De hacerse efectivo en año distinto a aquel en que se haya dictado la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, se aprobará la propuesta de Programa Individual de Atención en los tres meses anteriores al inicio de su año de implantación.

#### **H. Revisión del grado o nivel de dependencia**

La Ley 39/2006 en su artículo 30.1, y este Decreto 54/2008 en su artículo 10, declara que el grado de dependencia podrá revisarse cuando se aprecie una mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia o si existiera un error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo.

Se contempla a diferencia de la iniciación del procedimiento, la solicitud de revisión de grado tanto a instancia de parte, como de oficio por el competente en la materia. Para ello, deberá de aportarse la documentación necesaria que justifique la situación alegada. Una vez aceptada la petición de revisión por el órgano competente, se procederá a la valoración siguiendo el procedimiento habitualmente establecido.

#### **I. Programa individual de atención (PIA)**

Según el Decreto 54/2008, tras notificar la resolución de reconocimiento de grado de dependencia y a la vista de la efectividad del grado de conformidad con la disposición final primera de la Ley 39/2006, se procederá a la elaboración de la propuesta<sup>307</sup> de programa individual de atención del reconocido dependiente. Para ello, el técnico de servicio sociales correspondiente, tras realizar un estudio y análisis del expediente elaborará una propuesta que requerirá la ayuda del interesado y/o familia. En esta fase el interesado deberá de aportar la documentación perceptiva donde acredite sus ingresos y patrimonio (IRPF, certificados, etc.), cuyo plazo será no superior a diez días hábiles. De no aportar la documentación se procederá a la archivo de las actuaciones. Será necesario además de ingresos y bienes un informe social por el órgano competente donde se muestre la situación social, familiar y del entorno de la persona en situación de dependencia; informe que deberá de ser evacuado en el plazo máximo de diez días contados a partir del siguiente a la recepción de la solicitud del mismo. Será tomada en cuenta, si

---

<sup>307</sup> Orden de Canarias de 7 abril 2008, por la que se establecen los modelos normalizados de propuesta del Programa Individual de Atención, de informe social y del trámite de consulta que se han de utilizar en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia (BOIC de 15 abril).

procede, las preferencias que el interesado y familia manifiesten entre las alternativas que se propongan en función de las disponibilidades de la red de centros y servicios en la comunidad autónoma de Canarias, dando paso al cumplimiento del trámite de audiencia del interesado, paso realmente importante, ya que lo que se decide afecta directamente al futuro personal del dependiente y a su calidad de vida. Trámite que por la vulnerabilidad del titular, se considera en este trabajo de carácter fundamental e inexcusable su ausencia. Añadir que se establece en este Decreto 54/2008, un plazo máximo de dos meses para la elaboración de la propuesta PIA, contados a partir de la notificación de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia.

#### **J. Resolución de programa individual de atención**

Vista la propuesta de PIA, el órgano competente en materia de servicios sociales dictará resolución aprobando el programa individual de atención. En ella contendrá los datos y circunstancias personales y familiares de la persona en situación de dependencia, servicio o servicios prescritos (con las especificaciones necesarias como el coste, participación, intensidad, etc.), en función de los recursos disponibles. No obstante, en Decreto 54/2008 en su artículo 12 declara dentro del catálogo de servicios y prestaciones recogido por la Ley 39/2006, la prestación económica para cuidados familiares con carácter excepcional, algo habitual en muchas comunidades autónomas y que visto objetivamente es asombroso al ser España un Estado con gran tradición familiar, dónde nuestros mayores han venido siendo cuidados por sus familias. A pesar de ello, no se desarrollará porque no es objeto de estudio en este trabajo.

#### **K. Plazo de resolución del programa individualizado de atención**

Una vez resuelto el PIA será notificado a la persona beneficiaria o a sus representantes legales en el plazo máximo de tres meses, desde la fecha de notificación de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, salvo que no esté no haya sido efectivo en función de la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, tal y como se ha comentado con anterioridad, y salvo traslado permanente de otra comunidad autónoma, el plazo empezaría a contar desde que se tenga conocimiento de dicho traslado.

### **L. Revisión del programa individual de atención**

De conformidad con el artículo 13 del Decreto 54/2008, el programa individual de atención se revisará por la dirección general competente en materia de servicios sociales, tanto a instancia de parte como de oficio, pero deberá de estar motivado y justificado. Se podrá revisar de oficio cuando las circunstancias lo aconsejen; cada tres años o como consecuencia del traslado de residencia a la comunidad autónoma de Canarias.

### **M. Modificación, extinción, seguimiento y control del PIA**

Las prestaciones o servicios reconocidos en el PIA podrán ser modificadas o extinguidas cuando se produzca variación de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento (revisión de grado con aumento o supresión de éste); por incumplimiento de las obligaciones reguladas en la Ley 39/2006; y por fallecimiento del beneficiario. El órgano competente en materia de servicios sociales realizará un seguimiento para comprobar la correcta aplicación del PIA y velará por la correcta utilización de fondos públicos.

### **N. Recursos**

De conformidad con el artículo 9 del Decreto 54/2008, la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia podrá ser recurrida en alzada ante el titular de la viceconsejería competente en materia de asuntos sociales.

El recurso contra la resolución de PIA que establece este Decreto 54/2008 en su artículo 12.5, es el de alzada ante el titular de la viceconsejería competente en materia de asuntos sociales, como recurso administrativo, y ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

#### **5.5.3. Recapitulaciones**

La Tabla 5 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015 con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo en la Comunidad Autónoma de Canarias y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

Para terminar este estudio del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la comunidad autónoma de Canarias, es preciso resumirlo como un

procedimiento breve, indeterminado, fácil y totalmente adaptado al general básico, sin aportar apenas novedad ni mejora, salvo el sentido del silencio administrativo que lo establece como positivo desde la resolución de grado, a pesar de caer en el absurdo, pues en un primer momento lo que se reconoce es el grado de dependencia. En cualquier caso, de ante mano protege al interesado contra dilataciones administrativas. Añadiremos en esta recapitulación la ausencia de trámites como son: la comunicación de iniciación del procedimiento, el trámite de audiencia a los interesados antes de la resolución de grado y la imposibilidad de iniciar el procedimiento de oficio.

	<b>Procedimiento general</b>	<b>Islas Canarias</b>
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según Ley 39/2015</li> </ul>	Instancia de parte
<b>Solicitud</b>	Según Ley 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede) o autorización</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Informe de salud o autorización</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según Ley 39/2015	No lo recoge expresamente
<b>Tasas</b>	No	No
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según Ley 39/2015	Si en la resolución de PIA
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	Tres meses según Ley 39/2015 Según Ley 39/2015	Tres meses Estimatorio
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Según Ley 39/2015	Tres meses (Remite al procedimiento habitual)
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	Tres meses Estimatorio
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Tres meses	Tres meses
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Seis meses

**Tabla 5.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias (Fuente: Elaboración propia).

## **5.6. REGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA**

### **5.6.1. Introducción**

Gracias a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia se reconoce un derecho

subjetivo con la ayuda de los poderes públicos, a todas aquellas personas que puedan estar afectada con una situación de dependencia, con la asignación de unos servicios o prestaciones que hagan que sus vidas sean más plenas y estén integradas en el entorno en que se desarrollen sus vidas a pesar de su limitación personal<sup>308</sup>. La comunidad autónoma de Cantabria<sup>309</sup>, de conformidad con su Estatuto de Autonomía en su artículo 24.22, reconoce como competencia exclusiva el ámbito de asistencia y bienestar social. Como respuesta aprueba la *Orden SAN/26/2007, de 7 de mayo, por la que se regulan los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (publicado en BOC de 11 de mayo)*, en adelante Orden 26/2007 y modificada en diversas ocasiones siendo la última en 2014. Tiene como objeto el desarrollo de la protección de la situación a la dependencia y el derecho a las prestaciones en la comunidad autónoma de Cantabria, en el marco de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, antes mencionada.

Esta Orden 26/2007 de desarrollo y protección a la situación de dependencia en la comunidad autónoma de Cantabria está estructurada en una exposición de motivos, cuatro capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y una disposición final.

### **5.6.2. Disposiciones generales**

La Orden 26/2007, en su capítulo primero, artículos 1, 2 y 3, establece como objeto de esta la regulación los procedimientos para la valoración y el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones y servicios a través del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, referido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en el ámbito de la comunidad autónoma de Cantabria, en aquellas personas que cumplan los requisitos<sup>310</sup> (encontrarse en situación de dependencia en los grados establecidos, residir en territorio español durante cinco años, dos inmediatamente anterior a la solicitud) previstos para su reconocimiento.

---

<sup>308</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, artículo 3 (BOE de 15 de diciembre).

<sup>309</sup> Gobierno de Cantabria. Instituto Cántabro de Servicios Sociales.

<http://www.serviciossocialescantabria.org/uploads/documentos/Procedimiento%20general.pdf>

<sup>310</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 15 de diciembre), artículo 5.



### **5.6.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la comunidad autónoma de Cantabria**

#### **A. Iniciación del procedimiento**

De conformidad con la Orden SAN/26/2007 el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia se iniciará a instancia de parte, mediante la presentación de solicitud normalizada acompañada de los documentos preceptivos. La Ley 2/2007, de 27 de marzo, de derechos y servicios sociales, en su artículo 5 establece como derecho el reconocimiento de la situación de dependencia por lo que en buena lógica cabe entender que el reconocimiento del derecho se podrá instar por el interesado, por sus representantes legales e incluso, con el sistema universal que implanta la Ley a través de la propia Administración como garante última de los derechos instaurados. No obstante, esta solicitud podrá realizarse por valoración inicial o para homologación cuando la persona solicitante tenga reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de ayuda de tercera persona. Los documentos que se deben de aportar serán aquellos<sup>311</sup>:

- Que acrediten la personalidad:

Documento nacional de identidad de la persona interesada y representante si lo hubiese, así como la resolución judicial de incapacitación, en su caso, y el documento acreditativo de la representación. Si el interesado es menor de edad sin DNI, se aportará el libro de familia y el DNI de quien ostente su representación legal. De carecer de nacionalidad española deberá aportar tarjeta acreditativa de su condición de residente (NIE).

- Que acredite la residencia y convivencia:

Certificación que acredite la residencia en el municipio de la comunidad autónoma de Cantabria durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. De ser el interesado menor de cinco años, este requisito deberá de acreditarlo el que ejerza su guarda y custodia. Estará exento de acreditar este requisito el interesado que durante los

---

<sup>311</sup> Instituto Cántabro de Asuntos Sociales  
<http://www.serviciosocialescantabria.org/index.php?page=servicio-de-valoracion-de-la-dependencia>

últimos 5 años ocupe una plaza residencial financiada por el gobierno de Cantabria.

Certificación de convivencia que acredite las personas que residen con la persona beneficiaria (cónyuge, pareja de hecho, ascendientes o hijos menores de 25 años o mayores con discapacidad que dependieran económicamente de ella). Estará exento de acreditarlo quien esté ocupando plaza residencial financiada por el gobierno de Cantabria, durante los últimos 5 años.

- Que acredite su estado de Salud:

Informe normalizado, sobre las condiciones salud de la persona solicitante, emitido por un profesional médico del sistema nacional de salud, de los centros de servicios sociales que sean de titularidad de la comunidad autónoma de Cantabria o de las entidades gestoras de los regímenes especiales de la seguridad social como MUFACE, MUGEJU, ISFAS e ISM. No será necesario este requisito para aquellos que tuvieran reconocida la pensión de gran invalidez o la necesidad de asistencia de tercera persona<sup>312</sup>.

Las personas solicitantes que tuvieran reconocido previamente el complemento de la necesidad de asistencia de tercera persona y soliciten el reconocimiento de la situación de dependencia conforme a los apartados 2 y 4 de la disposición adicional primera del Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, deberán presentar copia compulsada de la resolución del reconocimiento del grado de minusvalía.

## **B. Subsanación de la solicitud**

Iniciado el procedimiento y tras comprobar por el que competente que la solicitud no reuniera los requisitos exigidos o faltase algún documento preceptivo, se requerirá a la persona solicitante para que en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que si no lo hiciera se tendrá por desistida su petición, resolviéndose en este sentido su expediente<sup>313</sup>, de conformidad con la Orden SAN26/2007 y la Ley 39/2015. Nada regula sobre el trámite de comunicación de iniciación del procedimiento, aunque hace mención al requerimiento si faltase algún documento, pero de no ser así, no manifiesta la Orden SAN 26/2007 sobre la ne-

---

<sup>312</sup> Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía (BOE de 26 de enero de 2000).

<sup>313</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre), artículo 76 y 21.

cesidad de comunicación de iniciación el procedimiento con los términos establecidos en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015. Al igual que en otros procedimientos de otras comunidades autónomas no queda patente su aplicación.

### **C. Valoración de la situación de dependencia**

Esta valoración se llevará a cabo por profesionales del área social y sanitaria, a través de equipos multidisciplinares<sup>314</sup>. De conformidad con la Orden 26/2007, tras la comprobación de la solicitud, se procederá a la instrucción del procedimiento y por tanto a la valoración de la situación de dependencia, por parte de los órganos competentes a través de la aplicación del correspondiente baremo, como la escala de valoración específica de dependencia para menores de tres años (EVE) establecido por la Ley 39/2006<sup>315</sup>. Tras la aplicación del correspondiente baremo, el órgano competente elaborará un informe sobre los servicios y prestaciones del catálogo más adecuados a la situación de la persona solicitante, un informe sobre la situación personal del solicitante (entorno) y en definitiva, elaborará un dictamen propuesta donde contenga el grado que resulte de la aplicación del baremo, los servicios y prestaciones recomendados a su situación de dependencia, teniendo en cuenta los informes realizados sobre el estado de salud y el entorno de la persona en cuestión, así como las ayudas técnicas, órtesis y prótesis, con las que cuenta. En este momento y antes de que el competente resuelva, correspondería el Trámite de Audiencia al ciudadano, cosa que se obvia totalmente, suponiendo que este no es llevado a cabo.

### **D. Resolución de grado**

De conformidad con el artículo 7 de la Orden 26/2007, el órgano competente, tras examinar la propuesta de valoración, dictará resolución reconociendo o no la situación de dependencia del solicitante, el grado de dependencia, si es o no efectiva dicha situación de conformidad con el calendario establecido en la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, los servicios y prestaciones que se derivan del

---

<sup>314</sup> Orden SAN/12/2014 de 24 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria de concesión de ayudas para la promoción de la vida autónoma en el ejercicio 2014 (BOC de 2 de mayo)

<sup>315</sup> Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (vigente hasta el 18 de febrero de 2012), derogado por RD 174/2011 de 11 febrero (BOE de 18 de febrero).

reconocimiento de la situación de dependencia en función del grado, plazo de revisión de si procede y recursos y plazos para interponerlos<sup>316</sup>. Establece además que ha de dictarse y notificarse dicha resolución al solicitante o a sus representantes legales en el plazo máximo de seis meses, que se computará a partir de la fecha de entrada de la solicitud en el registro de la dirección general competente en materia de servicios sociales.

#### **E. Recurso de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia**

La resolución que recaiga podrá ser recurrida en alzada ante el titular de la consejería competente en materia de servicios sociales.

#### **F. Elaboración del programa individual de atención y asignación efectiva del recurso**

En el caso de que la resolución emitida antes mencionada reconozca un grado de dependencia y tenga efectividad en el año en curso, el servicio competente en materia de atención a personas en situación de dependencia requerirá a la persona solicitante para que en el plazo máximo de 20 días aporte a la Administración la documentación que acredite su capacidad económica, de renta y patrimonio, conforme al detalle que se establezca. Si la documentación presentada no reuniera los requisitos que se exijan, se requerirá a la persona solicitante para que en un plazo de 10 días subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que si así no lo hiciera, se entenderá que desiste de hacer efectivo su derecho a las prestaciones del SAAD. De no ser efectivo en el año en curso, el servicio competente en materia de dependencia, con una antelación mínima de tres meses al inicio del año en que dicho ejercicio haya de ser efectivo, requerirá a la persona solicitante para que en el plazo máximo de 20 días comunique a la Administración su situación económica. De no reunir los requisitos, se requerirá al solicitante para que en un plazo de 10 días subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, indicándole que de no hacerlo se le entenderá como desistimiento de su solicitud.

Elaborado el PIA se dará audiencia al interesado o representante para que establezca sus preferencias, aunque éstas no tendrán carácter vinculante para la Administración. Ésta seleccionará la modalidad de intervención que considere más adecuada en

---

<sup>316</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre), artículo 21.

función de las disponibilidades de recursos y prestaciones disponibles<sup>317</sup> mucho más aún si se tratara de prestación económica para cuidados en el entorno familiar, ya que dependería sola y exclusivamente si es propuesto por los servicios sociales competentes, dado el carácter excepcional que se establece en la LAAD y mucho más tras su modificación posterior<sup>318</sup> donde obstaculizaba más aún si cabe su concesión.

Se elaborará un programa individual de atención en el que se determinará, de entre las alternativas propuestas disponibles, la modalidad de intervención más adecuada a sus necesidades de acuerdo con los servicios y prestaciones económicas previstas en la resolución para su grado.

Una vez valoradas las características personales, la necesidad de cuidados de la persona interesada y las alternativas propuestas disponibles, el órgano competente informará (por escrito o cualquier otro medio de comunicación que quede constancia) a aquella o a quien ostente su representación o guarda de hecho, sobre la prestación o servicio que considera idóneos, solicitándole su aceptación<sup>319</sup>, advirtiéndole de que la consecuencia a su negativa será el rechazo a la prestación o servicio ofertado. De no constar su aceptación se dictará resolución finalizando el expediente<sup>320</sup>. Este trámite no puede considerarse como un auténtico trámite de audiencia, pues no considera la opinión del interesado tan solo para ver si está conforme y continuar con el procedimiento, pero en el caso de no aceptación, directamente finaliza el procedimiento, no dando al interesado la opción de alegaciones ni aportar otros Administración se prosigue pero de no ser así, se le quita el derecho y finalizan las actuaciones.

---

<sup>317</sup> Orden EMP/68/2010, 29 octubre por la que se modifica la Orden SAN/26/2007, de 17 de mayo, por la que se regulan los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOC el 10 noviembre), artículo único, apartado 2.

<sup>318</sup> 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 sistema para la autonomía y atención a la dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, (BOE de 3 de agosto).

<sup>319</sup> Orden EMP/68/2010, 29 octubre por la que se modifica la Orden SAN/26/2007, de 17 de mayo, por la que se regulan los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOC 10 noviembre), artículo único, apartado 3.

<sup>320</sup> Orden EMP/68/2010, 29 octubre, por la que se modifica la Orden SAN/26/2007, de 17 de mayo, por la que se regulan los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOC 10 noviembre), artículo único, apartado 2.

### **G. Resolución del programa individualizado de atención**

Visto lo anterior, la dirección general competente en materia de servicios sociales en el plazo de seis meses desde la fecha del requerimiento de la situación económica, dictará resolución dónde constará, la prestación o el servicio o servicios prescritos con indicación de las condiciones específicas de la prestación de éstos (centro, intensidad de protección, períodos, coste de participación, etc.); Excepcionalmente se concederá la prestación económica para cuidados familiares sólo cuando reúna los requisitos y condiciones adecuadas de convivencia y habitabilidad de la vivienda.

### **H. Revisión de grado, programa individualizado de atención y seguimiento**

Para solicitar una revisión de grado o de prestación a instancia de parte por el interesado, la comunidad autónoma de Canarias establece una tasa<sup>321</sup>, no declarada a lo largo del articulado de la orden de desarrollo del procedimiento que nos ocupa. Requisito poco usado en este tipo de procedimiento por tratarse de un derecho reconocido como universal y a un colectivo tan frágil y porque ya cuenta con una dotación económica tanto estatal como de la comunidad autónoma para llevar a cabo estos menesteres. Tal y como establece el portal del Instituto Cántabro de Servicios Sociales<sup>322</sup> serían las siguientes:

- La tasa establecida se aplicará en las solicitudes de revisión de la valoración de dependencia, si no hubiera pasado más de un año desde la fecha de la resolución administrativa por la que se haya procedido el reconocimiento de la situación de dependencia o desde la resolución administrativa por la que se haya resuelto la última solicitud de revisión. Su tarifa será de 31,82 euros.
- La revisión de la prestación establecida en el programa individual de atención, si no hubiera pasado más de un año desde la asignación de recurso a través del programa individual de atención o desde la resolución administrativa por la que se haya resuelto la última solicitud de revisión. Su tarifa será de 14,85 euros.

---

<sup>321</sup> Instituto Cántabro de Servicios Sociales.

<http://www.serviciossocialescantabria.org/index.php?page=servicio-de-valoracion-de-la-dependencia>

<sup>322</sup> ICASS

<http://www.serviciossocialescantabria.org/index.php?page=tasa-por-solicitud-de-revision-de-la-valoracion-de-la-situacion-de-dependencia-o-de-la-prestacion-reconocida>

De conformidad con el artículo 10 de la Orden SAN/26/2007 la revisión del grado de dependencia y de las prestaciones reconocidas en el programa individual de atención podrán iniciarse a instancia de parte por la persona interesada, cuando se produzcan una variación en las condiciones de salud (avalados por un informe sobre las condiciones de salud) o en las condiciones de entorno. Asimismo podrán revisarse de oficio por la administración, cuando tenga conocimiento que se han producido variaciones tanto en el estado de salud como en las condiciones del entorno y además cuando sean personas menores de 3 años a los 6, 12, 18, 24 y 30 meses. A los 36 meses todas las personas deberán ser de nuevo evaluadas con el BVD para personas mayores de 3 años.

Se podrán iniciar tanto de oficio como a instancia de parte, cuando exista error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo.

No obstante, de conformidad con el artículo 10 de la Orden SAN/26/ 2007, las prestaciones reconocidas en el programa individual de atención, su intensidad y la aportación económica de la persona usuaria, en su caso, podrán ser revisadas a solicitud de la persona interesada y de oficio, cuando se produzca una variación acreditándola documentalmente en: la composición de la unidad de convivencia y la situación económica de la persona interesada.

Por otra parte podrá iniciarse de oficio por la administración, cuando las disponibilidades de recursos así lo requieran, cuando se disponga de recurso más adecuado para el beneficiario de entre las prestaciones reconocidas, cuando se produzcan modificaciones normativas que afecten al contenido y límites tanto a las prestaciones como a la intensidad o participación en el coste de los servicios<sup>323</sup>, por incumplimiento de las obligaciones reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre y en todo lugar por traslado de domicilio a la Comunidad Autónoma de Cantabria.

El procedimiento establecido será el mismo que para el reconocimiento de la situación de dependencia y tanto su modificación o extinción de las prestaciones requerirá

---

<sup>323</sup> Orden SAN/16/2012, 18 abril, por la que se modifica la Orden SAN/26/2007, de 7 de mayo, por la que se regulan los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia y la Orden EMP 48/2009, de 24 de abril, por la que se desarrolla el catálogo de servicios del sistema para la autonomía personal y la atención a la dependencia y se regula la aportación económica de las personas usuarias en la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOC de 27 abril), artículo 1.

audiencia de la persona interesada o de sus representantes y será aprobada por la dirección general competente en materia de servicios sociales.

#### 5.6.4. Recapitulaciones

La Tabla 6 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015 con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo en la comunidad autónoma de Cantabria y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

	Procedimiento general	Cantabria
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según la Ley 39/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según la Ley 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Acreditación de convivencia</li> <li>▪ Informe de salud si no está en S.S.</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según la Ley 39/2015	No lo recoge expresamente
<b>Tasas</b>	No	Si en la revisión de grado y de revisión de PIA si hay prestación
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según la Ley 39/2015	No, solo aceptación de propuesta PIA
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo</li> <li>▪ Silencio administrativo</li> </ul>	Tres meses según la Ley de 39/2015 Según la Ley 39/2015	Seis meses No Contempla
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de resolución</li> </ul>	Según la Ley 39/2015	Seis meses (remite al habitual)
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo</li> <li>▪ Silencio administrativo</li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	Seis meses desde el requerimiento de la situación económica No contempla
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de resolución</li> </ul>	Tres meses	Seis meses (remite al procedimiento Habitual)
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Doce meses

**Tabla 6.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Cantabria (Fuente: Elaboración propia).

Este procedimiento regulado por la Orden SAN/26/2007 de la comunidad autónoma de Cantabria que se acaba de analizar en los párrafos anteriores, se define como breve en redacción aunque largo en su procedimiento. Asimismo, resulta poco facilitador en las actuaciones de los ciudadanos en lo que se refiere en el procedimiento en general. Este procedimiento parece no comprender el objetivo real de su desarrollo, como vemos en un ejemplo tan sencillo como son los plazos, donde de modo directo con-



tradice a la Ley 39/2015 al regular un primer plazo en la resolución de grado de seis meses y otros seis meses para la resolución de PIA desde el requerimiento de los datos económicos, estableciendo un procedimiento general de doce meses, si todo fuese bien. Es impensable que un procedimiento destinado a un sector de la población tan especial, pueda establecer un proceso de resolución con una espera tan larga, limitando y/o demorando el acceso a un servicio que puede ser vital para determinadas personas (residencia, ayuda a domicilio, etc.) o simplemente atentar a la calidad de vida de los ciudadanos e incluso a la esperanza de vida de estos. Si añadimos en el proceso la posibilidad de revisión por causas completamente lógicas en este colectivo y donde los plazos son tan dilatados, la espera se alargaría de forma exponencial.

Qué decir del establecimiento de una tasa en la tramitación de revisión, algo poco común en procedimientos análogos. ¿Por qué añadirla en este momento y no desde el principio? ¿Qué sentido tiene, si realmente en el articulado de la Orden SAN/26/2007 estable de forma concreta las actuaciones de revisión y seguimiento sin establecer tasa alguna?, sin embargo es añadida en su portal oficial y sin justificación.

Otra incógnita importante es si se realiza la comunicación de iniciación de procedimiento, pues a pesar de tener una regulación bastante completa del procedimiento, parece que este trámite ha sido olvidado, algo muy común en la mayoría de los procedimientos de las comunidades autónomas, pero de gran importancia para el ciudadano, ya que será ahí, en ese comunicado donde el solicitante podrá tener la información de cuando se inicia su procedimiento en fecha real, número de registro de entrada, plazos para su resolución, sentido del silencio administrativo, tipos de recursos, etc. Otro elemento que se obvia es el establecimiento del sentido del silencio administrativo, tanto en resolución de grado como de PIA.

Podríamos añadir además la ausencia del trámite de audiencia en absolutamente todo el procedimiento así como destacar la peculiar comportamiento de la Administración cuando da cuenta en la resolución de PIA al interesado, para que acepte su propuesta o no, con el propósito de continuar el procedimiento si el interesado está de acuerdo pero en caso contrario sancionarle con el archivo de las actuaciones. Se desprende que el verdadero objetivo de esta aceptación no es el revestir de garantías al ciudadano, sino por ahorro procedimental, es decir, si el dependiente ya reconocido como tal no está de acuerdo, se finaliza el procedimiento y se resuelve en este sentido. Actua-

ción que sin lugar a dudas, me cuesta analizar de forma objetiva y constructiva en este estudio.

Para concluir, este procedimiento me plantea varias dudas y en especial sobre el objetivo real que persigue su regulación. Y en definitiva se resumiría como un procedimiento largo y cargado de obstáculos e incluso se podría describir como arbitrario (pues omite intencionadamente el procedimiento general legalmente establecido); es pesado en el tiempo e incomparable, salvo en algunos preceptos, con el objetivo que pretende la LAAD y desde luego muy lejos de lo que se pretende con la Ley 39/2015.

## **5.7. REGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA**

### **5.7.1. Introducción**

*El Decreto 26/2013 de 23 de mayo, del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema de promoción de la autonomía personal (publicado en DOCM de 28 de mayo), en adelante Decreto 26/2013, deroga el Decreto 176/2009, de 17 de noviembre, 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, y de la composición y funciones de los equipos de valoración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (publicado en DOCM de 20 de noviembre) y demás normativa de ámbito inferior en esta materia.*

Según el Estatuto<sup>324</sup> de Autonomía de Castilla-La Mancha, establece en su artículo 4.2, “*corresponde a los poderes públicos regionales promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social de la Región*”. Y a su vez, en su artículo 31.1.20<sup>a</sup> se atribuye competencias exclusivas en materia de asistencia y servicios sociales, de promoción y ayuda a los meno-

---

<sup>324</sup> Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (publicado en BOE de 16 de agosto de 1982).

res, jóvenes, tercera edad, personas con discapacidad y demás grupos sociales necesitados de especial atención.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en su artículo 11.1, atribuye a las comunidades autónomas las funciones de planificación, ordenación, coordinación y dirección, en sus ámbitos territoriales, de los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia. Así como en su artículo 12, que *“los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas se establecerán por las comunidades autónomas o Administración que, en su caso tenga la competencia, teniendo en cuenta lo dispuesto en el acuerdo adoptado por el Consejo Territorial del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia”*.

A consecuencia de ello, se aprobó el Decreto 176/2009, de 17 de noviembre, 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, y de la composición y funciones de los equipos de valoración, así como otras disposiciones jurídicas de ámbito inferior e instrucciones. Con el paso del tiempo y tras la evaluación del propio Decreto 176/2009, se constataban algunas desigualdades derivadas de los criterios de aplicación, entre otras: procedimientos que se alargaban en el tiempo más de lo esperado, abonos de grandes cantidades en concepto de atrasos (por situaciones no imputables directamente a la junta de Comunidades de Castilla-La Mancha) y además se sucedían continuamente incidencias que afectaban directamente a la calidad, eficiencia y eficacia del procedimiento. Otra circunstancias que provocó la modificación del Decreto de acceso al sistema de dependencia fue la aprobación del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, ya que se necesitaba adaptar esta nueva normativa estatal a la comunidad autónoma.

Otra cuestión a corregir así como interesante de destacar es que tras la evaluación del decreto de desarrollo, se detecta como prestación mayoritaria la prestación económica, *“algo más del 50% de los usuarios”*<sup>325</sup> siendo ésta establecida con carácter excepcional en la Ley 39/2006. La exposición de motivos de este Decreto 26/2013 afirma

---

<sup>325</sup> Exposición de motivos del Decreto 26/2013, de 23 de mayo, del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema de promoción de la autonomía personal, el Estatuto<sup>325</sup> de Autonomía de Castilla-La Mancha.

que esta situación de reconocimiento de prestación económica supone en algunos casos, perjuicio tanto al dependiente, pues no mejora su calidad de vida, como a la junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ya que repercute al nivel económico negativamente en los ingresos que recibe de la Administración del Estado para la aplicación de la Ley. Perjuicio que a mi entender no es tal, pero si es de carácter político, basándose en que cualquier servicio aplicado al dependiente, genera empleo y por tanto aumentan las cotizaciones de la seguridad social. De ser concedida prestación económica para el cuidado en el entorno familiar, el dinero recibido no genera empleo, ni aumentan las cotizaciones, objetivo primordial en este momento tan delicado de la recuperación económica. Por todos estos hechos y como resultado de la evaluación de la aplicación de la Ley 39/2006 en los últimos cinco años, la junta de Comunidades de Castilla-La Mancha aprueba el Decreto 26/2013 de mayo, con el objetivo fundamental de corregir todas las cuestiones anteriormente señaladas.

### **5.7.2. Disposiciones generales del Decreto 26/2013**

El objeto de este desarrollo normativo del Decreto 26/2013 es, el de garantizar los servicios del sistema de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en Castilla-La Mancha mediante la regulación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD, así como la determinación, composición y funciones de los órganos de valoración de la situación de dependencia y elaboración de los programas individuales de atención dentro del ámbito territorial de la comunidad autónoma de Castilla la Mancha.

El ámbito de aplicación se establece en la comunidad de Castilla la Mancha para aquellas personas que residan, estén empadronadas allí en el momento de la presentación de la solicitud y estén afectadas por algún grado de dependencia tal y como declara la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

De igual modo y entre otras disposiciones desarrolladas en este Decreto 26/2013 en sus primeros cinco artículos, se garantiza la colaboración entre organismos y entidades para llevar a cabo el desarrollo del SAAD en Castilla-la Mancha mediante los instrumentos y procedimientos que se establezcan y en las mejores condiciones de eficacia y eficiencia.

Asimismo, en el artículo 6 del Decreto 26/2013 hace mención expresa a la capacidad económica del dependiente, que deberá de ser tenida en cuenta a la hora de la participación en el coste del servicio en función del grado de dependencia obtenido.

Los equipos de valoración serán desarrollados en el capítulo dos de este Decreto 26/2013 detallando su composición multidisciplinar y funciones, pero nos lo saltaremos para ir directamente al procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, objeto de este estudio.

El capítulo III, de este Decreto 26/2013 de la comunidad autónoma de Castilla-la Mancha está íntegramente dedicado al procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema.

### **5.7.3. El procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha**

#### **A. Inicio del procedimiento**

El procedimiento<sup>326</sup> podrá iniciarse a instancia de parte, es decir por el interesado o representantes y de oficio. El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia se iniciará a instancia de la persona interesada o su representante de conformidad con la Ley 39/2015, la Ley 39/2006 y la normativa vigente. En el supuesto de que se haya incoado un procedimiento judicial de incapacitación, podrá iniciar el procedimiento para el reconocimiento de la situación de la dependencia el cónyuge, o quien se encuentre en una situación de hecho asimilable, los descendientes, ascendientes o hermanos de la persona presuntamente incapaz, y en su defecto, por el guardador de hecho o por la Administración.

De conformidad con el artículo 8 del Decreto 26/2013 se contempla una iniciación del procedimiento de oficio por parte de la Administración en el caso de personas atendidas en plazas residenciales, centros de día, centros ocupacionales, centros de rehabilitación psicosocial, o en cualquier otro servicio de la red pública de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (y en ningún caso podrá suponer una disminución de derechos reconocidos con anterioridad).

---

<sup>326</sup> Portal de Castilla la Mancha.

<https://www.jccm.es/tramitesygestiones/reconocimiento-de-la-situacion-de-dependencia-y-del-derecho-las-prestaciones-del>

La solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD podrá presentarse en los registros de los servicios periféricos de la consejería competente en materia de asuntos sociales y en los demás registros y oficinas establecidos por Ley<sup>327</sup>, mediante los registros electrónicos<sup>328</sup> y asimismo de acuerdo con los convenios que sobre esta materia suscriba la Administración de la Junta de Comunidades con la Administración Local. Esta solicitud se formulará en modelo normalizado y con la documentación siguiente:

- Documento que acredite la identidad:
  - ✓ Documento nacional de identidad de la persona interesada, y en su defecto, documento acreditativo de su personalidad y en su caso, documento nacional de identidad del representante legal o guardador de hecho.
  - ✓ Para los menores de edad, se presentará igualmente documento nacional de identidad.
  - ✓ Para aquellos que carezcan de la nacionalidad española aportarán tarjeta acreditativa de su condición de residente en la que figure el número de identificación de extranjero.
  - ✓ Para los incapacitados además de DNI, resolución judicial de incapacitación y documento acreditativo de la representación.
- Acreditación de residencia con un certificado de empadronamiento de la persona interesada.
- Acreditación de la capacidad económica con:
  - ✓ La última declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas de la persona interesada, o declaración responsable.
  - ✓ Certificado sobre las pensiones públicas que perciba la persona interesada.
  - ✓ Última declaración del impuesto sobre el patrimonio, en su caso.
  - ✓ Declaración responsable sobre las disposiciones patrimoniales realizadas en los últimos 4 años o declaración responsable.
- Compromisos adquiridos por parte del cuidador.

---

<sup>327</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre), en su artículo 16, apartado 4.

<sup>328</sup> Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (BOE de 23 de junio), artículo 6.1 y 24.2.

- ✓ Informe de salud emitido por el servicio de salud de Castilla-La Mancha o adscritos a convenio o concierto por la Consejería de Salud, que justifique la necesidad de ayuda para realizar las actividades básicas así como sobre las ayudas técnicas, ortésis y prótesis si las hubiere. Así como los informes médicos y psicosociales que el interesado crea conveniente.
- ✓ Informe social, en el que se describa la situación socio-familiar de la persona solicitante, así como el servicio o prestación que se estime más adecuada a su situación de dependencia. Esta propuesta social será preceptiva pero no vinculante a la hora de elaborar el PIA por parte del equipo de valoración correspondiente. En el caso de que el trabajador social no emitiese el informe en el plazo de 15 días al interesado, el interesado podrá entregar su solicitud acompañando a esta la petición de informe social y luego este será remitido directamente por el trabajador social al servicio competente en dependencia.

Con el fin de agilizar los trámites establece además la posibilidad de autorizar a la Administración de la Junta de Comunidades para que pueda realizar consultas en los ficheros públicos que obren en poder de las distintas administraciones públicas para verificar los datos declarados en la solicitud sobre la persona interesada.

En la solicitud se otorgará autorización a los profesionales de los servicios sociales de atención primaria y/o a los profesionales del equipo de valoración de la situación de dependencia para el acceso al domicilio del solicitante, cuando éste le sea requerido para valorar las tareas que puede realizar, su situación socio-familiar, de desenvolvimiento en el entorno en el que vive, etc.

Si la persona interesada ya estuviese recibiendo algún servicio público del SAAD, serán tenidos en cuenta todos informes de su expediente previo y se le pedirá la documentación estrictamente necesaria para su valoración de dependencia y elaboración del PIA.

Interesante cuestión que plantea el Decreto 26/2013, con el objetivo claro de protección es en su artículo 9 estableciendo preferencias de tramitación de solicitudes en el que se prioriza la valoración de aquellas personas que se encuentren en situación de extraordinaria y urgente necesidad, los que se encuentren en situación de especial

vulnerabilidad, a propuesta de los servicios sociales de atención primaria y así sean consideradas estas situaciones por el servicio correspondiente de los servicios periféricos de la Consejería competente en materia de asuntos sociales. También serán consideradas como prioritarias aquellas personas que estén atendidas en plazas residenciales, centros de día, centros ocupacionales, centros de rehabilitación psicosocial, o en cualquier otro servicio de la red pública de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha de los contemplados en el catálogo de servicios del SAAD.

### **B. La subsanación de la solicitud**

De conformidad con el artículo 11 del Decreto 26/2013 y ajustándose a la Ley 39/2015, cuando se detecta por el tramitador la falta de documentación precisa, se requerirá al interesado o quien ostente su representación para que en un plazo de 15 días aporte los documentos preceptivos, con indicación de que si no lo hiciera se dará por desistida su solicitud<sup>329</sup>, previa resolución. Además el órgano instructor podrá requerir al interesado todos aquellos que estime convenientes de conformidad con la normativa aplicable.

### **C. Valoración de reconocimiento de la situación de dependencia**

Una vez recibidas, registradas y examinadas las solicitudes de reconocimiento de situación de dependencia, se pasará a realizar la pertinente valoración aplicando el baremo<sup>330</sup> que en cada caso proceda en función si es menor de tres años o no, tal y como la ley 39/2006 establece para la determinación del grado de dependencia y posterior asignación de prestación o servicio. Según el baremo de valoración de la situación de dependencia, el servicio competente en materia de dependencia revisará la documentación y valorará la necesidad de ayuda para la realización de las actividades básicas de vida diaria en base a razones derivadas de la edad, de la enfermedad o discapacidad y siempre ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial de carácter permanente. De ser estimada previamente, el órgano competente se pondrá en contacto con el solicitante para quedar en el día, hora y lugar donde realizar la valo-

---

<sup>329</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre), artículo 68 y 21.

<sup>330</sup> Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 18 de febrero). Y en el anexo II se establece el baremo para menores de 3 años.



ración de dependencia aplicando el baremo correspondiente. De no ser posible la valoración, se resolverá motivadamente de conformidad con el artículo 88.3 de la Ley 39/2015. No obstante, podrá realizarse en otro lugar distinto a la residencia del interesado siempre que sea debidamente justificado.

La valoración de la situación de dependencia se realizará teniendo en cuenta el baremo de valoración de la dependencia o la escala de valoración específica en el caso de menores de tres años, el informe de salud e informe social sobre el entorno en el que viva considerando en su caso las ayudas técnicas, órtesis y prótesis que le hayan sido prescritas. Excepcionalmente podrán solicitarse otros informes complementarios y aclaratorios que procedan en función de las circunstancias especiales del interesado.

Pero si una vez contempladas estas circunstancias no fuera posible la valoración del interesado en un plazo de tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento<sup>331</sup> y se archivarán las actuaciones, notificándose al interesado. No obstante, se procedería a la suspensión temporal cuando se den alguna de estas circunstancias<sup>332</sup>:

- Incumplimiento de requerimiento de comparecencia para aportar información o documentación adicional dirigido a otro u otros miembros de la unidad familiar, con la finalidad de elaborar el informe social preceptivo y este requerimiento fuese incumplido.
- Cuando por hospitalización, enfermedad en fase aguda o convalecencia, la persona se halle en período de rehabilitación u otras situaciones de análoga naturaleza y no sea posible la valoración.
- Por falta de disponibilidad de la persona interesada en cualquiera de las fechas asignadas en su proceso de valoración, y en tanto no sea posible la asignación de una nueva fecha.

De conformidad con el Decreto 26/2013, de 23 de mayo, en su disposición adicional primera del reconocimiento de las situaciones de necesidad de concurso de otra

---

<sup>331</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre), artículo 95.

<sup>332</sup> Decreto 26/2013, de 23 de mayo, del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema de promoción de la autonomía personal y atención (DOCM de 28 de mayo), artículo 12.

persona se han reconocido pasarelas de equivalencias. Es decir, el baremo<sup>333</sup> para el reconocimiento de la situación de dependencia contempla que para aquellas personas que tengan reconocido el complemento de la necesidad de concurso de otra persona<sup>334</sup> en el procedimiento para el reconocimiento de declaración y calificación del grado de minusvalía, se limitará a declarar el grado de dependencia que les corresponda. Si saliera una valoración inferior se adaptaría al inicialmente obtenido y por lo contrario, si fuera mayor, el competente en materia de asuntos sociales lo modificaría para adaptarlo al resultado obtenido a través de la valoración. No obstante, el interesado podrá ser valorado por el baremo de dependencia si no quisiera utilizar esta pasarela de equivalencia.

Cuando se trate de valoraciones que han obtenido la calificación de grado I, no vigente hasta la fecha, según la disposición transitoria primera del Decreto 26/2013, de 23 de mayo, el reconocimiento de las prestaciones del SAAD para personas valoradas con grado I se llevará a cabo tres meses antes de la fecha en que entren en vigor<sup>335</sup>, es decir, el PIA se realizará con tres meses de antelación.

#### **D. Resolución de grado de dependencia**

Tras la valoración, el equipo de valoración emitirá un dictamen sobre el grado de dependencia al jefe del servicio competente en materia de dependencia. Este dictamen propondrá el grado de dependencia del solicitante y el plazo máximo de revisión al que deberá someterse el interesado en función de sus circunstancias personales, estableciéndose un plazo máximo de revisión de grado. Se destaca la importancia del artículo 13 de este Decreto 26/2013, de 23 de mayo, que establece audiencia al interesado durante un plazo de 10 días para presentar las pertinentes alegaciones ante esta propuesta de resolución, cumpliéndose el trámite de audiencia del interesado en la Ley 39/2015 en su artículo 82. Una vez que finaliza este plazo de trámite de audiencia, el competente

---

<sup>333</sup> Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006 (BOE de 18 de febrero), anexo I.

<sup>334</sup> Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad (BOE de 26 de enero de 2000), baremo del anexo 2.

<sup>335</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia disposición final primera de la ley 39/2006, modificado por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, artículo 22, apartado diecisiete (BOE de 15 de diciembre).

para resolver en materia de dependencia, dictará resolución y la notificará al interesado o representante legal.

#### **E. Plazo de resolución del reconocimiento de la situación de dependencia**

El plazo máximo recogido en este Decreto 26/2013 en su artículo 13, para dictar resolución es de cuatro meses a partir de la fecha de entrada de la solicitud por el competente para resolver. No obstante, este plazo podrá ampliarse de conformidad con el artículo 23 de la Ley 39/2015 si se encontrara ante un gran número de solicitudes u otras circunstancias que justifiquen tal ampliación, no obstante, deberá de ir expresamente determinado en el acuerdo de ampliación.

#### **F. Elaboración del programa individual de atención**

Realizada la valoración y notificada la resolución del grado de dependencia a la persona interesada, si el grado resuelto tras dicha valoración se encuentra vigente de acuerdo con lo establecido en la disposición final primera de la Ley 39/2006<sup>336</sup>, se procederá a elaborar el PIA. Para su elaboración se tendrán en cuenta todos los informes adjuntados en la solicitud además de los que sean preceptivos y dicho programa se tramitará a través del servicio competente en materia de dependencia o, en su caso y previa autorización de la persona titular de los servicios periféricos de la consejería competente en materia de asuntos sociales o por la unidad administrativa en quien ésta delegue.

Para la elaboración del programa individual de atención se tendrán en cuenta todos los informes preceptivos que acompañan a la solicitud así como los que el interesado o representante aporte y que pueda facilitar su elaboración. Este PIA contendrá los servicios y/o prestaciones que se consideren más adecuados a las necesidades del solicitante de acuerdo al grado obtenido y de conformidad con el catálogo de servicios y prestaciones contemplados en la Ley 39/2006.

En este trámite y conforme a lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 39/2006 y el artículo 15 del Decreto 26/2013, la persona beneficiaria y si procede, su familia o entidad tutelar que le represente, participará a través del trámite de audiencia en la elección de las alternativas propuestas en el PIA. No obstante, habrá que tener en cuenta que

---

<sup>336</sup> Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, artículo 22 apartado 17 (BOE de 14 de julio).

se hará en función del criterio de los técnicos y la disponibilidad de la red de servicios y prestaciones del SAAD de Castilla-La Mancha. Este proyecto PIA contendrá entre otros: datos y circunstancias personales y familiares de la persona interesada, servicios existentes en la red de servicios sociales de la comunidad autónoma de Castilla-La Mancha que resulten adecuados a sus necesidades y especificaciones, o de no ser posible el servicio, el tipo de prestación si reúne los requisitos para su concesión o participación económica si corresponde.

Es de destacar, que el trámite de audiencia venga regulado de forma tan precisa y otorgándole la importancia que se merece. Según la doctrina<sup>337</sup>, el trámite de vista del expediente y audiencia de los interesados es uno de los más esenciales de nuestro ordenamiento procesal administrativo, porque responde a una diversidad de fines de entre ellos: la garantía de defensa de los derechos e intereses de los particulares en relación con la actividad de la Administración Pública en el cumplimiento de sus fines; el acierto en las propias resoluciones administrativas y en consideración directa del interés público, que impone y exige un modo determinado y conocido en el desarrollo de la acción administrativa. En el Decreto 26/2013 en cuestión, declara que este trámite de audiencia se llevará a cabo una vez elaborada la propuesta del programa individual de atención, otorgando el competente audiencia al interesado o a sus representantes durante un plazo de 15 días, para hacerle partícipe del contenido del PIA con el objetivo de que la toma de decisiones sea lo más adecuada a su situación personal socio-familiar. En el supuesto de que la persona interesada o representantes manifiesten en plazo su oposición o desacuerdo a la propuesta del programa individual de atención, una vez valoradas las alegaciones que manifieste, se procederá a dictar resolución motivada. De no formular alegaciones por parte del interesado, se entenderá que acepta la resolución PIA y estará pendiente tan solo de resolución.

### **G. Resolución del programa individualizado de atención**

El Decreto 26/2013 en su artículo 17, declara que una vez realizados todos los trámites anteriores y tras el trámite de audiencia, el cual garantizará la atención más adecuada, se procederá a dictar resolución del programa individual de atención por parte del competente de resolver en materia de asuntos sociales. Esta resolución de PIA con-

---

<sup>337</sup> SERRANO GUIRADO, E. 1951. *El trámite de Audiencia en el procedimiento administrativo*. Comentarios Monográficos. Pág. 8.

tendrá con especificación, los servicios y/o prestaciones que se le proporcionarán al dependiente para garantizar la atención conforme a la Ley 39/2006, también fecha en que deba de ser efectivo. Deberá de dictarse y notificarse al interesado o representantes en un plazo de 2 meses, contado a partir de la notificación de la resolución de reconocimiento de grado, sin que se pueda rebasar en ningún caso el plazo máximo de seis meses, desde la fecha de entrada de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia en el registro del órgano competente para su tramitación (no contabilizarán las suspensiones siempre que así lo acuerde el órgano que tramite el expediente de conformidad con el artículo 21.5 de la Ley 39/2015). Se concreta y profundiza mucho más en este Decreto al puntualizar que el número de días en que se halle paralizado este procedimiento debe de ir detallado en la resolución de PIA. Al igual que en la resolución de grado, podrá ampliarse el plazo máximo para resolver cuando por determinadas circunstancias no pueda resolverse en plazo y vengán justificadas en el acuerdo de ampliación, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 39/2015. Dicha resolución deberá de ser enviada al interesado, a los servicios sociales de atención primaria del municipio de residencia de la persona interesada, para su seguimiento y en caso, al servicio de atención residencial se le enviará copia de la resolución, a la dirección del centro, para facilitar el seguimiento de dicho programa.

#### **H. Recursos administrativos**

Al igual que en los demás procedimientos, los recursos serán los establecidos en la Ley 39/2015, artículos 121 y 122. Tanto la resolución de grado como la resolución del programa individual de atención podrán ser recurridas en alzada ante la persona titular de la consejería competente en materia de asuntos sociales.

#### **I. Revisión de la situación de dependencia y de las prestaciones del sistema**

El Decreto 26/2013, de 23 de mayo, en su artículo 19 declara que el grado de dependencia reconocido y el programa individual de atención podrán revisarse por separado o conjuntamente, estableciendo un plazo de 6 meses para resolver desde el acuerdo de inicio si es de oficio o de solicitud si es de parte.

El grado de situación de dependencia será revisable por las causas establecidas en el artículo 30 de la Ley 39/2006, considerándose la iniciación de la revisión de oficio por los servicios periféricos de la consejería competente en materia de asuntos sociales

o a instancia de la persona interesada o de su representante legal. Tal y como declara desde el portal de dependencia de Castilla-la Mancha<sup>338</sup>, esta iniciación de procedimiento llevará aparejada una tasa con un importe de 40,80 euros en el caso de reconocimiento de grado. Del mismo modo constituye otra tasa con otra cantidad si de lo que se trata es de la revisión de PIA.

El plazo mínimo para poder solicitar una revisión a instancia de parte será de tres años a contar desde la fecha de la resolución en vigor, excepto cuando se acredite suficientemente que se hayan producido cambios sustanciales en las circunstancias que dieron lugar al reconocimiento de grado (se deberán de aportar los informes que acrediten la nueva situación de agravamiento, mejoría o cambios sociales). En estas revisiones de la situación de dependencia se dará audiencia siempre al interesado, y estarán priorizadas conforme al artículo 20 del Decreto 26/2013, de 23 de mayo:

- *“Aquéllas en las que de la documentación existente en el expediente se genere la presunción de que la persona valorada pueda alcanzar el grado III.*
- *Aquellas resoluciones de grado en las que hayan transcurrido 3 años desde el último reconocimiento de la situación de dependencia, cuando se presuma la mejoría o el empeoramiento de la situación de la persona dependiente, así como en aquellos supuestos en los que se acredite que ha existido un error de diagnóstico o en la aplicación del baremo.”*

## **J. Revisión del programa individual de atención**

Al igual que el grado de reconocimiento de la situación de dependencia, el programa individual de atención podrá revisarse tanto de parte como de oficio, como de parte, siempre y cuando se abone su correspondiente tasa<sup>339</sup> (el importe de este procedimiento lleva aparejado una tasa de 40,80 euros en el caso de reconocimiento de grado y de 15,30 euros en el caso de PIA) y se justifique la causa. De entre las justificaciones se contempla el cambio de residencia, modificación del grado o situación personal, variación de alguno de los requisitos o condiciones establecidos para su reconocimiento,

---

<sup>338</sup> Sede electrónica del Gobierno de Castilla la Mancha.

<https://www.jccm.es/tramitesygestiones/solicitud-de-revision-en-el-marco-del-sistema-para-la-autonomia-y-atencion-la>

<sup>339</sup> Sede electrónica del Gobierno de Castilla-la Mancha.

<https://www.jccm.es/tramitesygestiones/solicitud-de-revision-en-el-marco-del-sistema-para-la-autonomia-y-atencion-la>

incumplimiento de las obligaciones de la persona beneficiaria establecidas en la Ley 39/2006, incremento de intensidad de los servicios o prestaciones, etc. Y requerirá el inexcusable trámite de audiencia de la persona interesada o representantes y su aceptación se acordará por el órgano competente.

No obstante, no será necesario modificación de PIA cuando el cambio no altere la naturaleza de la prestación o servicio (intensidad, cantidad) y se derive de un cambio normativo, sin perjuicio de la consiguiente notificación al interesado o representantes. El plazo para solicitar la revisión del programa individual de atención a instancia de la persona interesada, o de sus representantes legales, será de dos años desde la emisión del PIA anterior. Excepcionalmente podrá ser inferior si se justificara su necesidad por cambios de salud o sociales. Tendrá prioridad en caso de necesidad de estancia temporal en un recurso residencial (artículo 21 del Decreto 26/2013, de 23 de mayo).

De conformidad con la disposición adicional cuarta del Decreto 26/2013, de 23 de mayo, en lo que se refiere a procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia iniciados en otras comunidades o ciudades autónomas por traslado de la persona beneficiaria, declara que para aquellos dependientes que se trasladen a otras comunidades autónomas les serán considerados válidos la documentación y actuaciones que obren en los expedientes de reconocimiento de la situación de dependencia iniciados en las comunidades de origen. Esto evidentemente irá unido a la obligación de los interesados de comunicar el cambio de residencia.

#### **K. Silencio administrativo**

El silencio administrativo<sup>340</sup> se establece desestimatorio, que aunque no lo dice expresamente en el Decreto si es recogido en el portal oficial de la comunidad autónoma de Castilla-la Mancha.

#### **5.7.4. Recapitulaciones**

El procedimiento desarrollado en este apartado se puede definir como extenso, concreto y de protección hacia los ciudadanos. En definitiva, es el resultado de una evaluación del procedimiento anteriormente establecido en esta comunidad autónoma, denotando en su articulado un claro deseo de mejora en su desarrollo.

---

<sup>340</sup> Idem.

CAPÍTULO V

	<b>Procedimiento general</b>	<b>Castilla-La Mancha</b>
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según LRJAP y PAC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de oficio</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según la LRJAP y PAC (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Acreditación de convivencia</li> <li>▪ Informe de salud si no está en S.S.</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según la LRJAP y PAC	No lo recoge expresamente
<b>Tasas</b>	No	Si, en la revisión de grado y revisión de Prestación
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según la LRJAP y PAC	Si (15 días)
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo</li> <li>▪ Silencio administrativo</li> </ul>	Tres meses según la LRJAP y PAC Según la LRJAP y PAC	Cuatro meses Desestimatorio (portal oficial)
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de resolución</li> </ul>	Según LRJAP y PAC	Seis meses (remite al habitual)
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo</li> <li>▪ Silencio administrativo</li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	Seis meses desde el requerimiento de la situación económica No contempla
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de resolución</li> </ul>	Tres meses	Dos meses (remite al procedimiento habitual)
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Seis meses

**Tabla 7.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (Fuente: Elaboración propia).

Como prueba de ello podemos destacar la regulación en los plazos, ciñéndose en un máximo de seis meses, tal y como establece en la Ley 39/2015. La iniciación del procedimiento ya no solo corresponde al interesado sino que contempla la de oficio. Otro punto muy importante a destacar es la importancia que se le asigna al trámite de audiencia en todas las actuaciones del procedimiento, revistiéndose de garantías y protección hacia el ciudadano.

Como aspectos más censurables: la exigencia por parte de la Administración de un gran número de documentos que aportar en la iniciación del procedimiento, pero no es tal, pues añade la posibilidad de consulta por parte de ésta, de los datos que ella contenga previa autorización expresa. Asimismo, la ausencia en su regulación de la comunicación de iniciación del procedimiento al interesado, aunque viendo el sentido protector del contenido de este Decreto, es probable que se deba a un descuido o simplemente, a una obviedad por remitirse al procedimiento administrativo común/ general. La aplicación de una tasa tanto en la revisión de grado como la revisión de PIA establecida



directamente en su articulado, cuestión que se escapa a mi comprensión, ya que se trata de procedimientos sociales y de carácter universal (nada declara en su regulación sobre exenciones). Y por último la falta de regulación del sentido del silencio administrativo, para luego estar recogido de forma expresa en las páginas oficiales de la comunidad.

En definitiva y pese a ciertos aspectos cuestionables, el procedimiento refleja estar impregnado del objetivo intrínseco y básico de la LAAD y el sentido procedimental de la Ley 39/2015 al desprender claramente el intento de llevar a cabo un procedimiento claro, eficaz, dando posibilidad al ciudadano de participación, considerando el sentido real del reconocimiento y sobre todo, porque su regulación se ha encargado de mejorar el acceso a los servicios y prestaciones de los dependientes priorizando a aquellos en situación de extrema necesidad o urgencia.

## **5.8. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN**

### **5.8.1. Introducción**

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se aprueba 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 a la dependencia (publicada en BOCL de 18 de mayo)* en adelante Orden FAM/824/2007 se redacta con el propósito de dar forma, desde el ámbito autonómico de la Comunidad de Castilla y León, el acceso a las prestaciones y servicios a los ciudadanos dependientes de su comunidad.

Según la exposición de la Orden FAM/824/2007 posteriormente modificado en varias ocasiones, siendo la última revisión vigente desde 13 de enero de 2015 reconoce de la Comunidad Autónoma de Castilla y León la competencia sobre el derecho subjetivo de la ciudadanía en la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia de conformidad con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su artículo 32.1.19 atribuye expresamente su titularidad y *Decreto 2/2015, de 7 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de reestructuración de consejerías (publicado en BOCL de 8 de julio*

de 2015), a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades las competencias que en materia de servicios sociales manteniendo su adscripción anterior al organismo autónomo Gerencia de Servicios Sociales.

Vista la titularidad de competencia en materia de promoción y protección a la dependencia, la Orden FAM/824/2007, de 30 de abril, pasaremos a analizar el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia el del derecho a las prestaciones en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

### **5.8.2. Disposiciones generales**

El objeto de esta Orden se fundamenta concretamente en 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 la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

### **5.8.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de Castilla y León**

#### **A) Iniciación del procedimiento**

Según la Orden FAM/824/2007 en su artículo 2, declara que 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 se iniciará a solicitud de la persona interesada o representante, no contemplando la iniciación de oficio. Se podrá presentar presencialmente utilizando el documento normalizado establecido para ello, en los registros de los servicios sociales de cada provincia así como en cualquier otro que según el *artículo 15 del Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León (publicado en BOCL de 03 de enero)*.

Del mismo modo podrán presentarse de forma electrónica<sup>341</sup> siempre que se dispongan de los requisitos indispensables para ello, como es el disponer de DNI electrónico, o de un certificado digital de clase 2CA de firma electrónica emitido por la Fábrica

---

<sup>341</sup> Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (BOE de 23 de junio), artículo 35.2.

Sede electrónica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. <https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es>

Nacional de Moneda y Timbre, así como aquellos certificados que hayan sido previamente reconocidos por esta Administración y sean compatibles con los diferentes elementos habilitantes y plataformas tecnológicas corporativas, a través del registro electrónico<sup>342</sup> de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y tendrá los mismos efectos jurídicos que los establecidos en la Ley 39/2015 con lo que respecta a los registros<sup>343</sup>.

La documentación que necesaria para la tramitación del reconocimiento de la situación de dependencia y derecho las prestaciones se regula en el artículo 4 de la Orden FAM/824/2007. No obstante, de conformidad con la Orden FAM/824/2007 artículo 4.c., “en la solicitud la persona interesada podrá autorizar a la Administración actuante para que verifique electrónicamente o por cualquier otro medio, los datos de identidad, de residencia, y los datos económicos y patrimoniales necesarios para determinar su capacidad económica. Si no se otorga dicha autorización, deberá aportar copia de la documentación acreditativa de los datos citados<sup>344</sup>.”

De no autorizar el solicitante la comprobación de sus datos, la documentación que el solicitante debe de aportar es:

- La que acredite la identidad:
  - ✓ Si el interesado es mayor de edad, su documento nacional de identidad y si el interesado actuase por medio de representante, se acompañarán además, el DNI de éste y el documento acreditativo de la representación y/o la sentencia judicial que contenga el nombramiento de tutor, así como autorización judicial de ingreso en centro residencial.
  - ✓ Si el interesado fuese menor de edad y careciera de DNI, se acreditará su identidad mediante el libro de familia además de la acreditación de identidad del tutor legal con el DNI.
  - ✓ Cuando el solicitante sea una persona que carezca de nacionalidad española deberá aportar tarjeta acreditativa de su condición de residente, en la que esté

---

<sup>342</sup> Orden FAM/4/2015, de 8 enero, sobre la aplicación de medidas en materia de Administración electrónica y de simplificación administrativa en la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (BOCL de 12 enero). Número 1 del artículo 3 redactado por el número uno del artículo 19.

<sup>343</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (BOE de 2 de octubre), artículo 16.4.

<sup>344</sup> Orden FAM/4/2015, de 8 enero, sobre la aplicación de medidas en materia de Administración electrónica y de simplificación administrativa en la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (BOCL de 12 enero). Artículo 19.

consignado su número de identificación de extranjeros (NIE), de conformidad con la normativa sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, sin perjuicio de acreditar la concurrencia de las condiciones que resulten requeridas por la normativa que en cada caso sea de aplicación.

- Informes:  
Informe<sup>345</sup> sobre las condiciones de salud, en modelo normalizado y emitido por un profesional suscrito al sistema público de salud, del sistema de atención sanitaria que corresponda al solicitante o si se encuentra en residencia perteneciente a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León o en una entidad local, el profesional competente sanitario de los servicios sociales de la referida Administración.
- Documentación acreditativa de la capacidad económica de la persona interesada o autorización<sup>346</sup> a la Administración para consultar electrónicamente o a través de otros medios, los datos económicos y patrimoniales necesarios para la determinación de su capacidad económica. De no autorizarse para su consulta, el interesado o representante deberán de aportar un gran número de documentos que acrediten su patrimonio. Entre ellos deberá de aportarse los justificantes de pensiones y prestaciones del interesado y de todos los que convivan con él, declaración de la renta o de imputación de rentas (dos últimos ejercicios), certificado de bienes inmuebles a nivel nacional, así como del País Vasco y Navarra, declaración responsable de disposiciones patrimoniales<sup>347</sup> (desde cuatro años antes

---

<sup>345</sup> Orden FAM/73/2012, 15 febrero, letra b) del artículo 4 redactada por el número uno del artículo único, por la que se modifica 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 a la dependencia (BOCL de 17 febrero).

<sup>346</sup> Orden [CASTILLA Y LEÓN] FAM/4/2015, de 8 enero, sobre la aplicación de medidas en materia de Administración electrónica y de simplificación administrativa en la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (BOCL de 12 enero), del artículo 4 del Letra c) introducida por el número tres del artículo 19.

<sup>347</sup> Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria, disposición adicional quinta (BOE de 8 de diciembre).

de la fecha de la solicitud), documentos acreditativos de ingresos<sup>348</sup> por los hijos menores de 18 años.

La subsanación de la solicitud y documentación se hará conforme al artículo 68 de la Ley 39/2015.

## **B) Valoración**

El órgano de valoración competente formado por profesionales del área social y sanitaria, realizará su función dependiendo de dónde se halle el interesado. Si se encuentra en su domicilio, lo valorará un trabajador social del CEAS (centro de acción social) correspondiente a dicho domicilio. Si se encuentra en un centro residencial de servicios sociales, la actividad técnica será llevada a cabo por un profesional de la respectiva gerencia territorial de servicios sociales, (salvo si la titularidad gestión del centro residencial corresponde a una acción social de los servicios sociales, en este caso lo realizará un profesional de dicha entidad local). Y por último, en los casos relativos a menores con edades inferiores a tres años, la actividad técnica será realizada por los profesionales del programa de atención temprana de la respectiva gerencia territorial de servicios sociales. Como consecuencia, tres órganos distintos de valoración, en función de la edad, o de si se encuentran en centro residencial o no.

El profesional, en aras a asegurar una correcta valoración de la situación personal, familiar y social de la persona interesada, analizará la documentación del expediente e incluso podrá pedir una adicional si lo estimara conveniente. Una vez realizada esta revisión el profesional aplicará el baremo correspondiente, y procederá a elaborar un informe con los resultados. En él se añadirá un informe elaborado por el trabajador social competente, sobre las necesidades sociales del interesado; informe que se realizará con la ayuda del personal sanitario que habitualmente atiende al interesado, de su familia o cuidador<sup>349</sup>.

---

<sup>348</sup> Orden FAM/644/2012, de 30 de julio, por la que se regulan las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales (BOCL de 31 de julio).

<sup>349</sup> Orden FAM/73/2012, 15 febrero, apartado 6 del artículo 6, por la que se modifica 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 a la dependencia (BOCL de 17 febrero).

Una vez que órgano técnico competente haya realizado la valoración de la situación de dependencia del interesado habiendo tenido en cuenta todo lo anterior, además de la situación social de este, emitirá un dictamen técnico al que se refiere en la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, en su artículo 27.1. Es decir, se pronunciará sobre el grado así como de las especificaciones de los cuidados que la persona pueda requerir. Directamente valora el grado y establece el servicio o prestación, actuación que es de agradecer por su agilidad y eficacia, dotando al procedimiento de dinamismo y garantías al dependiente.

### **C) Propuesta de resolución**

De conformidad con el artículo 8 de la Orden 824/2007 de 30 de abril, establece, que visto el dictamen anterior, el órgano instructor formulará propuesta de resolución ajustándose al dictamen técnico, especificando el grado de dependencia y la determinación de los servicios y o prestaciones que al interesado les puedan corresponder. No obstante, hay que destacar que no se comunica al interesado antes de la resolución, saltándose por completo el trámite de audiencia al interesado, como ya hemos visto en otros procedimientos.

### **D) Resolución**

El titular competente en materia de Servicios Sociales en Castilla y León dictará propuesta de resolución motivada, a la vista de la propuesta emitida, en los términos previstos en el artículo 28.3 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, donde contendrá nuevamente el grado, los servicios o prestaciones que correspondan, de conformidad con los artículos 9, 10.3 y 15 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y en función de la red de servicios y prestaciones de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

### **E) Plazo de resolución**

El plazo máximo y total (único procedimiento) que establece la Orden de Castilla y León, artículo 9.3, para dictar resolución será de seis meses desde la entrada de la solicitud. La resolución de reconocimiento de la situación de dependencia de los menores de tres años se dictará en el plazo máximo de 30 días naturales<sup>350</sup>.

---

<sup>350</sup> Portal de la Junta de Castilla y León.

### **F) Revisión de grado**

En artículo 6 bis de La Orden FAM/824/2007, de 30 de abril, y posteriormente modificado por FAM/73/2012 contempla un momento de revaloraciones, con el cual lo que se pretende es garantizar la calidad del servicio, volviendo a valorar los expedientes ya valorados a través de un grupo de técnicos específicos, pertenecientes a la gerencia de servicios sociales. Cuando de esta revaloración resulte un grado diferente al que la persona valorada tiene reconocido, se iniciará de oficio un procedimiento de revisión del grado de dependencia y esta revisión se realizará teniendo en cuenta el dictamen técnico de esta revaloración de conformidad con la Orden FAM/73/2012, 15 febrero, por la que se modifica la Orden FAM/824/2007, de 30 de abril.

### **G) Recursos**

En lo que se refiere al régimen de impugnación se adaptará a la normativa vigente, según esta la presente Orden FAM/824/2007, de 30 de abril, modificada por FAM/73/2012, se podrán interponer los recursos administrativos y contencioso-administrativos que procedan, según la normativa vigente.

#### **5.8.4. Recapitulaciones**

La tabla 8 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015 con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

Tras el análisis del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se puede resumir como un procedimiento breve, indeterminado, ágil y protector.

En su articulado y de forma acertada establece un único procedimiento con un único plazo de seis meses (30 días naturales para los menores de 3 años), con lo que resultaría inmediato en su aplicación, a pesar de la gran cantidad de trámites necesarios para su valoración y concreción en prestación o servicio. Es un procedimiento poco usual, pues en la mayoría de los casos se establecen dos procedimientos aislados, demo-

CAPÍTULO V

rando su aplicación de forma excesiva. Por otro lado, se detiene en su articulado para especificar distintos órganos de valoración en función de las peculiaridades del titular del derecho, es decir, de la edad (menores de tres años) y si se encuentra en centro residencial o no. Lo que se deduce que al ser un órgano específico podrá ser más objetivo en cuanto a su valoración.

	<b>Procedimiento general</b>	<b>Castilla y León</b>
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según Ley 39/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según Ley 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Acreditación de ingresos y patrimonio</li> <li>▪ Informe de salud</li> <li>▪ (Salvo autorización telemática)</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según la Ley 39/2015	No contempla
<b>Tasas</b>	No	No establece
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según la Ley 39/2015	No establece
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí (único procedimiento)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	Tres meses según la Ley 39/2015 Según la Ley 39/2015	Seis meses No contempla
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Según la Ley 39/2015	No establece
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	No
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	No No No
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	No
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Tres meses	No
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Seis meses

**Tabla 8.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Fuente: Elaboración propia).

Cómo critica, la falta de regulación en muchos puntos de entre ellos nada dice sobre comunicación de iniciación de procedimiento, tampoco sobre la iniciación de oficio o revisiones de oficio. Del mismo modo se obvia por completo el trámite de audiencia así como el silencio administrativo se encuentra también ausente.

A pesar de su brevedad, el concepto que se desprende de su articulado y que el Gobierno de la Comunidad Autónoma pretende plasmar sobre la protección de la dependencia va en aras de proteger a sus ciudadanos, objetivo primordial de la *Recomendación N° (98) 9 Del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la depen-*



dencia y a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

No obstante y para su comprensión es importante tener en cuenta el portal de dependencia<sup>351</sup> de la Comunidad de Castilla y León así como a su legislación aplicable en esta materia para dar luz a un procedimiento que se denota algo pendiente por especificar en diferentes materias.

## 5.9. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

### 5.9.1. Introducción

Cataluña reconoce que la protección de las personas en situación de dependencia a un colectivo de población cada vez más importante a causa de los cambios demográficos y sociales. Es un reto ineludible para los poderes públicos y el desarrollo de políticas para la promoción de la autonomía personal, convirtiéndose en prioridad en la política social de ésta así como del resto de Europa<sup>352</sup>. Con la entrada en vigor de la Ley<sup>353</sup> 39/2006 de 14 de diciembre, se dotó al sistema público de servicios sociales del marco normativo necesario para regular la atención y las prestaciones a las personas con dependencia. Es por ello, que la comunidad autónoma Catalana mantiene como marco principal para el reconocimiento de la situación de dependencia, la legislación estatal.

Tal y como indica la LAAD, la Ley 12/2007 de 11 de octubre, servicios sociales de Cataluña<sup>354</sup> y recoge en su portal de dependencia de la comunidad autónoma de Cataluña<sup>355</sup>, la dependencia es un estado de carácter permanente en que se encuentran las

---

<sup>351</sup> Portal de dependencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.  
<https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100DetalleFeed/1251181050732/Tramite/1259395711876/Tramite>

<sup>352</sup> Departamento de bienestar social y familia de Cataluña.  
[http://benestar.gencat.cat/es/ambits\\_tematicos/persones\\_amb\\_dependencia/](http://benestar.gencat.cat/es/ambits_tematicos/persones_amb_dependencia/)

<sup>353</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. (BOE de 15 diciembre).

<sup>354</sup> LEY 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales de Cataluña (BOE de 6 de noviembre). En su exposición de motivos:

*“Dado que la Generalidad tiene competencia exclusiva en esta materia, es preciso mantener el marco catalán de referencia. Así, las prestaciones en el ámbito de la atención a la dependencia y la vida autónoma se integran en el Sistema Catalán de servicios sociales, que deviene en un sistema único e integral en Cataluña”.*

<sup>355</sup> Departamento de bienestar social y Familia de Cataluña.

personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad y relacionadas con la falta o pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan la atención de otra persona o ayudas importantes para realizar las actividades básicas de la vida diaria. Este derecho subjetivo va dirigido a las personas que se encuentren en situación de dependencia y que quieran acceder a las prestaciones económicas y de servicios sociales reconocidas por la Ley de la dependencia. Los requisitos de conformidad con la Ley 39/2006 en su artículo 5 son: encontrarse en la situación de dependencia, residir el territorio español y haberlo hecho al menos durante cinco años, dos de los cinco años de residencia en el territorio español deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

### **5.9.2. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña**

#### **A) Iniciación**

Podrá iniciarse a instancia de parte de conformidad con el artículo 29 de la Ley 39/2006 a través de una solicitud normalizada, aportando los datos que acrediten la personalidad, los ingresos, la residencia, etc., a través de la aportación de los preceptivos documentos<sup>356</sup> y tal y como establece el portal de dependencia<sup>357</sup> en la comunidad autónoma Catalana, para solicitar el reconocimiento del grado de dependencia y dentro del marco de la Ley de servicios sociales de Cataluña hay que:

- Solicitud normalizada de valoración del grado de dependencia, y entregarla en un Centro de Servicios Sociales, prioritariamente o en las oficinas de bienestar social de la Generalitat de Cataluña.

#### **Documentación general:**

- Informe normalizado de salud original de menos de 2 años donde consten los diagnósticos vinculados con la dependencia (informe normalizado, fechado y

---

[http://benestar.gencat.cat/ca/ambits\\_tematicos/persones\\_amb\\_dependencia/que\\_es\\_i\\_com\\_es\\_reconeix\\_la\\_situacio\\_de\\_dependencia/](http://benestar.gencat.cat/ca/ambits_tematicos/persones_amb_dependencia/que_es_i_com_es_reconeix_la_situacio_de_dependencia/)

<sup>356</sup> <http://benestar.gencat.cat/ca/integraciodepartamentaltramit/tramits/PerTemes/detall/Reconeixement-de-la-situacio-de-dependencia?moda=1>

<sup>357</sup> Portal del Ayuntamiento de Barcelona

<https://w30.bcn.cat/APPS/portaltramits/portal/channel/default.html?&stpid=20070000405&style=ciudadano&language=es>

firmado por el médico competente). de las unidades donde está ingresada la persona.

**a.** Documentación para personas con nacionalidad española:

- Acreditación de Identidad:
  - ✓ Original y fotocopia o fotocopia compulsada del DNI, NIF, o NIE, de la persona en situación de dependencia. Los menores de 18 años también tienen obligación de presentar original y fotocopia del documento de identidad.
  - ✓ Acreditación de la representación legal por la cual se actúa.
  - ✓ Original y fotocopia o fotocopia compulsada del DNI, NIF, o NIE, de la persona representante legal, o CIF de la entidad tutelar, si procede, que esté vigente.
  - ✓ Fotocopia de la resolución judicial que acredite la representación legal en caso de incapacitación, si procede
- Documentación que acredite la residencia:
  - ✓ Certificado histórico de empadronamiento que justifique 5 años de residencia, de los cuales 2 deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, en caso que estos periodos de residencia no queden acreditados en Cataluña. Si ha residido 5 años en Cataluña, contados desde el año 2006, no es necesario presentar ningún certificado de empadronamiento.
  - ✓ En el caso que la persona solicitante sea menor de 5 años, la documentación acreditativa será la de la persona que tenga su guardia y custodia.

**b.** Documentación para personas con nacionalidad de otro país de la Unión Europea:

- Fotocopia compulsada del pasaporte o del documento de identidad de su país de origen, vigente.
- Certificado de registro de ciudadano de la Unión, documento que sirve para que los ciudadanos de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo acrediten el tiempo de residencia y en el cual consta también su NIF.
- Certificado de empadronamiento de su país de origen, en caso de no acreditar 5 años con el certificado de registro de la Unión. El certificado deberá estar traducido por traductor jurado y llevar la apostilla de la Haya.

- c. Documentación para personas con nacionalidad de terceros países y familiares de miembros de la UE:
- Fotocopia compulsada del permiso de residencia vigente
  - Fotocopia compulsada del certificado emitido por la Dirección General de la Policía (sección de extranjería) justificativo de los periodos de residencia legal en territorio español.

**Documentación específica:**

- En caso de persona con discapacidad que haya sido valorada fuera de Cataluña, fotocopia del certificado de persona con discapacidad con baremo de necesidad de tercera persona
- En caso de invalidez permanente con grado de gran invalidez, fotocopia de la notificación de la revalorización de la pensión del año en curso o fotocopia del certificado del INSS de la situación de invalidez permanente con grado de gran invalidez.
- En caso de persona emigrante retornada, fotocopia de la resolución de reconocimiento de persona emigrante retornado/a y documentación acreditativa de las pensiones que cobre de otros países.

**B) Subsanación de solicitud**

De no aportar la documentación requerida o no reunir los requisitos antes descritos, la Administración la requerirá siguiendo el criterio de la Ley 39/2015 procediendo a emitir resolución de desistimiento si no se facilita en el plazo establecido.

**C) Valoración de reconocimiento de la situación de grado**

De conformidad con la LAAD en su artículo 27 así como con la Ley de servicios sociales de Cataluña, la valoración se iniciará a través de la puesta en contacto telefónico del órgano valorado con el interesado para concretar el día y hora con el objeto de iniciar la valoración en su residencia o al centro en el que reside (en el caso de las personas ingresadas). Una vez realizada la visita la comisión de valoración, revisará las valoraciones y emitirá un informe con la propuesta del grado de dependencia. El dicta-

men determinará el grado de dependencia y los servicios o las prestaciones económicas<sup>358</sup> que corresponden a la persona solicitante<sup>359</sup>.

#### **D) Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia**

Después de la elaboración de este informe de valoración realizado gracias a la aplicación del correspondiente baremo<sup>360</sup> en vigor<sup>361</sup>, se emitirá la resolución por el órgano competente de resolver, en que se determinará el grado de dependencia y los servicios o las prestaciones económicas que corresponden a la persona solicitante en función de la puntuación obtenida.

#### **E) Plazo de resolución de reconocimiento de grado**

La Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia tras la valoración del solicitante, se deberá de realizar en el plazo de tres meses<sup>362</sup> a partir de la fecha de presentación de la solicitud. No obstante, en caso de disconformidad con el grado otorgado por el informe de valoración, la Administración ofrecerá una garantía a la persona interesada para que pueda presentar una reclamación en el plazo de 30 días a contar desde la fecha de la notificación de la resolución. En su caso, se adjuntará un informe médico que deberá aportar información de salud relativa a diagnósticos previos a la fecha de valoración. En esta actuación se desprende una similitud al trámite de audiencia de conformidad al artículo 82 de la Ley 39/2015, dando al interesado una oportunidad de justificar su situación sin producir excesivas dilataciones en el tiempo. A pesar

---

<sup>358</sup> ORDRE BSF/339/2014, de 19 de novembre, de modificació de l'Ordre ASC/433/2007, de 23 de novembre, per la qual s'estableixen els criteris per determinar l'import de les prestacions econòmiques del Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència (SAAD) en l'àmbit territorial de Catalunya. (publicat el 21 de novembre).

<sup>359</sup> Portal Fundación Caser.

[http://www.fundacioncaser.es/documentos/info\\_catalunya/tramites2](http://www.fundacioncaser.es/documentos/info_catalunya/tramites2)

<sup>360</sup> Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 21 de abril), derogado por RD 174/2011 de 11 Feb. (baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia) (BOE de 18 de febrero)

<sup>361</sup> Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE de 6 de noviembre). Disposición adicional primera: medidas para la promoción de la autonomía personal. *“El Gobierno debe establecer por reglamento el baremo y el sistema de valoración de las situaciones de dependencia en función de su naturaleza, grado, intensidad, carácter temporal o permanente y estabilidad o inestabilidad.”*

<sup>362</sup> Portal de la Generalitat De Catalunya. Departamento de Bienestar y Familia

<http://benestar.gencat.cat/ca/integraciodepartamentaltramit/tramits/PerTemes/detall/Reconeixement-de-la-situacio-de-dependencia?moda=1#desplega3>

de no ceñirse exactamente ni a los plazos ni al momento, el trámite de audiencia es antes de dictar resolución, si es cierto que ofrece al interesado la oportunidad durante un plazo de tiempo bastante considerable, de alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes recubriéndolos de mayor protección.

#### **F) Silencio Administrativo<sup>363</sup>**

La comunidad autónoma de Cataluña reconoce que en ningún caso, ningún ciudadano puede adquirir el reconocimiento de grado de gran dependencia por silencio administrativo, estableciendo el sentido en desestimatorio.

#### **G) Revisión del grado de dependencia**

De conformidad con la LAAD en su artículo 30, así como los protocolos de actuación en materia de dependencia derivado de la Ley de servicios sociales de Cataluña, después de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia se podrá solicitar tanto a instancia de parte como de oficio, la revisión del grado de dependencia. Las circunstancias que lo producirían serían: si se detectase una mejora o un empeoramiento de la situación de dependencia y por error de diagnóstico o error en la aplicación del baremo correspondiente de conformidad con el artículo 30 de la Ley 39/2007 de 14 de diciembre. No obstante, deberá de justificarse a través de informes médicos que acrediten tal circunstancia.

#### **H) Programa individual de atención**

Una vez reconocido el grado de dependencia y notificada la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, el solicitante deberá de esperar que el órgano competente se ponga en contacto con él para realizar el programa individual de atención. Posteriormente, los servicios sociales elaborarán el PIA junto con la persona solicitante (en la elaboración de este documento prevalece el criterio profesional, si bien la participación<sup>364</sup> de la persona beneficiaria y/o la familia o entidades tutelares que la representen, se incorporará en la elección de los servicios y las prestaciones económicas

---

<sup>363</sup> Idem

<sup>364</sup> Portal del Ayuntamiento de Barcelona. 2013.

Documento de derechos y libertades de las personas mayores con dependencia. Página 6 y ss.  
[http://w110.bcn.cat/QualitatDeVida/Continguts/Menu%20Lateral/Documents/Nova%20Documentacio/documents%20tematics/gent%20gran/drets-llibertats\\_gg\\_ok\\_LoRes-cast.pdf](http://w110.bcn.cat/QualitatDeVida/Continguts/Menu%20Lateral/Documents/Nova%20Documentacio/documents%20tematics/gent%20gran/drets-llibertats_gg_ok_LoRes-cast.pdf)

previstas en la valoración que ajusten mejor a sus necesidades<sup>365</sup>), donde se establecerán los servicios y/o prestaciones a recibir más adecuadas a su situación personal y al grado obtenido. Tal y como establece la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales en su disposición adicional primera, 2. “Las personas con dependencia o sus representantes legales tienen derecho a participar en la valoración de sus necesidades de atención social. La Administración debe garantizar el derecho a escoger entre los apoyos sociales que les ofrezcan el que haga más viable su proyecto de vida, dentro de su programa individual de atención” a pesar de no prevalecer su opinión si esta no es comparada con el criterio del profesional.

Este programa PIA contendrá los datos básicos del perfil social de la persona y su entorno así como el uso o la necesidad de servicios, la valoración de una persona profesional, preferencias de la persona o la familia, decisiones de los profesionales y la disponibilidad de recursos (si hay desacuerdo el motivo también deberá de ir reflejado por escrito en el documento).

Para la elaboración del PIA de conformidad con sus protocolos de actuación, se elaborarán los siguientes documentos:

- Síntesis del informe social: donde se incorporan los datos básicos del perfil social de la persona y su entorno, así como el uso o la necesidad de servicios y la valoración de una persona profesional. También recoge las preferencias de la persona o la familia.
- Acuerdo del programa individual de atención: incluye las informaciones básicas y refleja las decisiones profesionales incorporando, en la medida de lo posible, las preferencias de la persona y la disponibilidad de recursos. En caso de desacuerdo, el motivo quedará explicitado en este documento.
- Documentación complementaria: pueden adjuntarse acreditaciones, certificados, informes, recibos... y en definitiva, toda aquella documentación que el departamento de bienestar social y familia ha de tener en cuenta a la hora de resolver cuáles son los servicios sociales más adecuados para cada persona en situación de dependencia.

---

<sup>365</sup> Portal de la Generalitat de Catalunya. Departamento de Bienestar y Familia  
<http://benestar.gencat.cat/ca/integraciodepartamentaltramit/tramits/PerTemes/detall/Reconeixement-de-la-situacio-de-dependencia?moda=1#desplega3>

La documentación original se envía, haya acuerdo o no, en el registro del Servicio Territorial del Departamento de Bienestar Social y Familia.

#### **I) Plazo de resolución de PIA**

El plazo establecido para la resolución de dicho proyecto será de tres meses a partir de la fecha de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia. Si sumamos los plazos de los dos procedimientos se observa que cumplen con el plazo máximo de seis meses establecidos en el artículo 21.2 de la Ley 39/2015

#### **J) Recursos**

En lo que se refiere a recursos se ajustará a lo establecido en la norma básica de procedimiento administrativo común estatal de la Ley 39/2015.

### **5.9.3. Recapitulaciones**

La tabla 9 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015 con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo en la comunidad autónoma de Cataluña y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo. El procedimiento de reconocimiento de situación a la dependencia que se ha analizado en los párrafos anteriores se caracteriza por ser breve, impreciso, protector pero con algunos aspectos por determinar. Su regulación al estar hecha por una Ley de servicios sociales, la de Cataluña, junto con los demás sistemas de protección, no se regula de forma tan precisa y específica como en otras comunidades. Para encontrar su desarrollo se ha tenido que consultar los portales oficiales pues esta regulación ha sido llevada a cabo internamente, a través de protocolos de actuación de la comunidad autónoma de Cataluña.

A pesar de su regulación, la esencia que desprende este procedimiento coincide por completo con el objetivo en sí mismo de la LAAD, preservando el procedimiento establecido por la Ley estatal y añadiendo aspectos muy concretos: omite el trámite de audiencia antes de la resolución de grado pero añade la posibilidad de que en caso de que el interesado manifieste disconformidad con el grado otorgado por el informe de valoración; ofrece la posibilidad de presentar una reclamación en el plazo de 30 días a contar desde la fecha de la notificación de la resolución, actuación que podía asimilarse



al trámite de audiencia a pesar de no coincidir ni con el plazo ni el momento de su ejecución, pero el objetivo es el mismo, el de protección al ciudadano.

Por otro lado, es necesario destacar varias cuestiones importantes: en lo que se refiere a los plazos, estos se encuentran ceñidos a los marcados por la Ley 39/2015; el desarrollo de la revisión de PIA no está especificado; no hay regulación en cuanto a iniciación de oficio, etc. Pero a pesar de haber pasado por alto actuaciones que pueden llegar a ser importantes pero posibles de completar, se deduce que los inicios de regulación de la ley de dependencia en Cataluña han sido buenos al regular la dependencia y ubicarla dentro de un contexto sólido como es en una Ley de servicios sociales, dotándola de importancia al igual que otros sistemas de protección. Esta puesta en valor radica en el hecho de dotar la protección a la dependencia de carácter duradero y necesario, ajustándola asimismo tanto a la LAAD, es decir, a la norma específica estatal de dependencia, como al procedimiento administrativo común.

	<b>Procedimiento general</b>	<b>Cataluña</b>
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según la Ley 39/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según la Ley 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad o autorización (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento o autorización</li> <li>▪ Informe de salud</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según la Ley 39/2015	No contempla
<b>Tasas</b>	No	No establece
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según la Ley 39/2015	Sí, algo similar después de la resolución (30 días)
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrative</b></li> </ul>	Tres meses según la Ley 39/2015 Según la Ley 39/2015	Tres meses Desestimatorio
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Según la Ley 39/2015	No contempla
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrative</b></li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	Tres meses No establece
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	No establece
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Tres meses	No
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Seis meses

**Tabla 9.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la comunidad autónoma de Cataluña (Fuente: Elaboración propia).

## 5.10. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN CEUTA Y MELILLA

### 5.10.1. Introducción

En el ámbito territorial de Ceuta y Melilla se desarrolla la Ley de ámbito estatal 39/2006, de 14 de diciembre, en materia de dependencia, al igual que en el resto de comunidades, como competencia exclusiva, correspondiendo al Instituto de Mayores y Servicios Sociales, a través de sus direcciones territoriales, desarrollar el sistema para la autonomía y atención a la dependencia<sup>366</sup>.

En el marco del *Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la seguridad social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia* (publicado en BOE de 12 de mayo), el *Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios*<sup>367</sup> derogado por el *Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia* (publicado en BOE de 31 de diciembre), se aprueba la *Orden TAS/2455/2007, de 7 de agosto, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo de los Reales Decretos que desarrollan la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en las Ciudades de Ceuta y de Melilla*, (publicada en BOE el 10 de agosto), en adelante Orden 2455/2007; modificada posteriormente por la *Orden TAS/278/2008, de 8 de febrero*, (publicada en BOE de 12 de febrero).

Esta Orden de desarrollo tiene por objeto, dictar normas de aplicación sobre la protección del sistema de autonomía y atención a la dependencia en el ámbito territorial de Ceuta y Melilla y se encuentra estructurada en una introducción breve, cuarenta artículos, una disposición adicional, tres disposiciones transitorias y una disposición final.

---

<sup>366</sup> Portal del Gobierno de España.

<http://tramites.administracion.gob.es/comunidad/tramites/recurso/reconocimiento-de-la-situacion-de-dependencia-y/f50f1038-1514-4b95-9905-39f8413fc86b>

<sup>367</sup> Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 31 de diciembre).

### 5.10.2. Disposiciones generales

El objeto de esta Orden 2455/2007, de 7 de agosto, como se ha dicho en la introducción, es el dictar normas de aplicación en relación al desarrollo del sistema de protección de la situación de dependencia y derecho a las prestaciones y servicios en el ámbito territorial de las ciudades de Ceuta y de Melilla, de conformidad a lo establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Los beneficiarios de este derecho subjetivo, serán todos aquellos que cumplan los requisitos establecidos en la Ley 39/2006 de 14 de diciembre en su artículo 5, tanto nacionales como extranjeros<sup>368</sup> y que tengan su residencia permanente en las ciudades de Ceuta o de Melilla, siendo además destinatarios de este derecho subjetivo los emigrantes españoles retornados<sup>369</sup> en situación de dependencia el emigrante retornado. Asimismo será necesario y obligatorio que el solicitante cumpla con sus obligaciones de facilitar la información a la Administración competente, la necesaria para su valoración y reconocimiento de prestaciones y/o servicios, destinar las prestaciones económicas a los fines para los que fueron reconocidos, participar en el coste de los servicios si procede, comunicar la información de traslado de residencia<sup>370</sup>, o cualquier circunstancia que pudiera afectar al derecho (en el plazo de 30 días). Pues de no cumplir con sus obligaciones durante su condición de dependiente, el beneficiario deberá de abonar las cantidades indebidamente cobradas; o si tuviera la obligación de abonar una participación en el coste de los servicios y fuera insuficiente, estará obligado a su reintegro o al abono de la diferencia que corresponda, o simplemente perderá el derecho al servicio.

Por su importancia, destacar que en esta Orden 2455/2007 se establecen para las ciudades de Ceuta y Melilla *“unos planes de prevención de las situaciones de dependencia y su agravamiento, mediante programas de promoción de condiciones de vida saludables destinados a la población en general y programas específicos de carácter preventivo y de rehabilitación dirigidos a las personas mayores y con discapacidad, con especial atención a las personas de más edad afectadas por procesos crónicos y*

---

<sup>368</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen (BOE de 12 de enero).

<sup>369</sup> Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 31 de diciembre), artículo 1.

<sup>370</sup> Idem.

*complejos*” artículo 7 . Y unos servicios de promoción de la autonomía personal con la finalidad de mantener y desarrollar la capacidad de controlar, afrontar y tomar decisiones básicas de la vida diaria, así como de crear los servicios orientados a fomentar las habilidades sociales, ocio participativo y facilitación de la integración en el proceso ocupacional-laboral en personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental.

### **5.10.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de Ceuta y Melilla**

#### **A) Iniciación del procedimiento**

De conformidad con la Orden 2455/2007, artículo 22, el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema podrá iniciarse a instancia de parte, es decir, por el interesado o representante; no contemplándose la iniciación de oficio por parte de la Administración para casos de desamparo o que simplemente se encuentre en una plaza residencial como ocurre en otros procedimientos análogos.

Es necesario insistir en la importancia de la iniciación de oficio en el ámbito social, pues puede ocurrir que se presente la posibilidad de que el ciudadano no tenga medios o no se encuentre en la plenitud de sus facultades mentales para poder iniciar un procedimiento como este que nos ocupa y mucho menos tener la posibilidad de iniciar cualquier trámite o aportar la documentación preceptiva. Es probable que en otros protocolos de actuación se lleven a cabo este tipo de actuaciones, no obstante, es importante aclarar que en la Ley se recoge la regulación precisa para el fin que se persigue. Según la Ley 39/2015 en su artículo 58, dispone que se iniciarán de oficio los procedimientos administrativos, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos o por denuncia (no establece ningún ámbito determinado, ni que la denuncia sea por hechos objeto de sanción), dejando su regulación algo vaga e imprecisa. Bien es cierto, que en la mayoría de los casos, cuando se trata de la incoación de procedimientos de oficio se da porque la Administración posee algún interés propio, (ya que por lo general se deriva en actos de gravamen sobre los administrados, tales como procedimientos de fiscalización tributaria, coactivo, sancionador, disciplinario, auditoria, etc.) pero, la naturaleza del procedimiento de oficio es general tanto en sentido positivo como negativo, pudiendo

desarrollarse en cualquier ámbito de la Administración. Aun así, la aplicación de esta actuación debe ir en pro del ámbito en el que se utiliza, es decir, produciendo sus efectos en el contexto que se genera; pues si la LAAD remite a la Ley de procedimiento general, habrá que acudir a ella con todas sus consecuencias, respetando el objeto y sentido de la Ley.

### **B) Lugar de presentación de las solicitudes**

De conformidad con la Orden 2455/2007 en su artículo 23, las “solicitudes se presentarán en las Direcciones Territoriales del IMSERSO de Ceuta y de Melilla, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 16.4 de la Ley 30/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas. Éstas se presentará en modelo normalizado acompañado de los documentos perceptivos (no estarán obligados a aportar los documentos que obren en la Administración, previa autorización expresa) y un informe de salud del interesado (Artículo 24).

### **C) Subsanación de las solicitudes y de la documentación**

Según la Orden 2455/2007 en su artículo 25 y siguiente, si una vez examinada la solicitud se detectara por el órgano competente (IMSERSO<sup>371</sup>), que no reúne los requisitos exigidos, se requerirá al solicitante para que, en un plazo de diez días hábiles, subsane la falta, advirtiéndole que de no hacerlo se le tendrá por desistida su solicitud<sup>372</sup>, dictándose resolución en dicho sentido (artículo 21 de la Ley 39/2015). Revisada la solicitud y comprobada que reúne todos los requisitos y documentación, la Dirección Territorial competente instruirá el expediente completando éste con la información necesaria que pueda recabar de los ficheros públicos correspondientes.

---

<sup>371</sup> En desarrollo de lo establecido en la disposición adicional única del Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, corresponde a las Direcciones Territoriales del IMSERSO de Ceuta y de Melilla en que radique el domicilio del interesado el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

<sup>372</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones pública (BOE de 2 de octubre), artículo 68.

**D) Valoración de reconocimiento de la situación de dependencia**

El órgano competente en valoración<sup>373</sup>, realizará las pruebas y aplicará el baremo<sup>374</sup> correspondiente para determinar si existe o no dependencia y si procede grado de dependencia. Si el interesado tiene reconocido el complemento de gran invalidez o el complemento de la necesidad del concurso de otra persona, se estará a lo establecido en la disposición adicional primera<sup>375</sup> del Real Decreto 504/2007, de 20 de abril. Y del mismo modo si el interesado tuviese reconocido el complemento de necesidad del concurso de otra persona<sup>376</sup> (acreditando tal circunstancia), se les reconocerá el grado que corresponda, en función de la puntuación específica otorgada por el citado baremo, y en función de la tabla establecida<sup>377</sup> para ello. No obstante, en todos los casos se aplicará el baremo de dependencia y se le aplicará el grado más favorable.

La valoración se realizará en el entorno habitual del interesado por los profesionales del órgano de valoración, no obstante, podrán ser valorados en otro distinto si fuese debidamente justificado, tal y como determina la Ley 39/2006. De no ser posible su realización por causas imputables al interesado, se producirá la caducidad del mismo de conformidad con lo establecido en el artículo 95 de la Ley 39/2015, emitiéndose resolución por el competente en este sentido. Una vez realizada la valoración por el equipo

---

<sup>373</sup> Orden TAS/2455/2007, de 7 de agosto, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo en el año 2007, de los Reales Decretos que desarrollan la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en las Ciudades de Ceuta y Melilla, y se proroga su vigencia para el año 2008 (BOE de 10 de agosto), artículo 28.1. La valoración de la situación de dependencia en las Ciudades de Ceuta y de Melilla corresponde a los órganos de valoración de las Direcciones Territoriales del IMSERSO.

<sup>374</sup> Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 21 de abril), vigente hasta el 18 de febrero de 2012. Derogado por el RD 174/2011 de 11 febrero por el que se establece el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (en BOE de 18 de febrero).

<sup>375</sup> Derogado por RD 174/2011 de 11 febrero por el que se establece el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 18 de febrero), disposición adicional primera, efectividad del reconocimiento de las situaciones vigentes de gran invalidez y de la necesidad del concurso de otra persona. Donde establece que las personas que tengan reconocido el complemento de gran invalidez, se les reconocerá la situación de dependencia, con el grado y nivel que se determine mediante la aplicación del baremo establecido en el artículo único de este real decreto, garantizando en todo caso el grado I dependencia moderada, nivel 1.

<sup>376</sup> Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación de grado de discapacidad (BOE de 26 de enero de 2000), anexo 2.

<sup>377</sup> RD 174/2011 de 11 febrero por el que se establece el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (publicado en BOE de 18 de febrero), disposición adicional primera.

técnico competente, este elaborará un dictamen propuesta sobre la situación del interesado, incluyendo el diagnóstico, si es o no dependiente y su grado si lo fuese, así como la fecha de revisión del grado.

### **E) Resolución de reconocimiento de grado de dependencia**

Una vez recibido el dictamen propuesta, el órgano competente dictará resolución determinando si es o no<sup>378</sup> dependiente; si lo fuese, el grado de dependencia del solicitante; la efectividad del derecho<sup>379</sup>; las causas de su no reconocimiento; si procediese, el plazo máximo en que deba efectuarse la primera revisión del grado reconocido; y recursos que el interesado puede interponer contra la misma. Como se comprueba, no se da paso al trámite de audiencia del interesado, notificando directamente a éste, garantía que obvia la Administración del Estado.

### **F) Plazo de resolución de grado**

La Orden 2455/2007 en su artículo 29.3 donde indica que la resolución deberá dictarse en el plazo máximo de tres meses, contada a partir de la fecha de entrada en el registro competente. Se deberá de notificar al interesado en el plazo de diez días.

### **G) Recursos**

De conformidad con el artículo 31 y 39 de la Orden 2455/2007, la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sis-

---

<sup>378</sup> Orden TAS/2455/2007, de 7 de agosto, de Ceuta y Melilla, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo en el año 2007, de los Reales Decretos que desarrollan la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en las Ciudades de Ceuta y de Melilla (BOE de 10 de agosto), artículo 38.3. Las resoluciones denegatorias por no encontrarse en situación de dependencia al no alcanzar el interesado ninguno de los grados establecidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, deberán indicar la limitación temporal para formular nueva solicitud.

<sup>379</sup> “La efectividad del derecho a las prestaciones del sistema nacerá desde la fecha de la solicitud. Si el beneficiario no estuviera recibiendo el servicio que se le reconoce de entre los previstos en el catálogo en el momento de la solicitud, la fecha de efectos será aquella en la que se incorpore o comience a prestarse el servicio de manera efectiva”. De conformidad con el artículo 30. 1 redactado por el apartado cuatro del artículo único de la Orden ESD/480/2009, de 13 de febrero, por la que se modifica la Orden TAS/2455/2007, de 7 de agosto, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo en el año 2007, de los Reales Decretos que desarrollan la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en las ciudades de Ceuta y de Melilla (BOE de marzo). Así como el 30.2. “Si el solicitante hubiese sido reconocido como dependiente en un grado y nivel, cuya efectividad se hubiera pospuesto, según el calendario establecido en la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, el derecho a las prestaciones que, en su caso, se le reconozcan será efectivo a partir del día primero de enero del año en el que dicha Ley fija la efectividad para dicho grado y nivel”.

tema y de la resolución de PIA, podrá ser recurrida en alzada ante la Dirección General del IMSERSO (artículo 35 de la Orden 2455/2007), no obstante, podrá ser también recurrida ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa<sup>380</sup>.

#### **H) Revisión de la situación de dependencia y de las prestaciones reconocidas**

La revisión de grado según el artículo 32 de la Orden 2455/2007, podrá iniciarse tanto a instancia de parte como de oficio, siempre y cuando cumpla con las causas establecidas en el artículo 30 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre; en caso de mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia o error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo. No obstante, la primera revisión del grado de dependencia no podrá instarse por el interesado hasta que hayan transcurrido dos años desde que se reconoció y posteriormente cada año. Pero no habrá que esperar dichos plazos si se acredita suficientemente (aportando los informes necesarios), una variación de la situación personal del dependiente, tanto si se refiere a mejoría o empeoramiento de sus factores personales o del entorno de conformidad con el artículo 32.1 de la Orden 2455/2007.

Además de revisarse por mejoría o empeoramiento podrá iniciarse si se ha variado los requisitos o condiciones establecidos para su reconocimiento; Disponibilidad del servicio o centro de la red del Sistema, cuando la prestación reconocida fuera la económica vinculada al servicio; Incumplimiento de las obligaciones del beneficiario<sup>381</sup>; cambio de residencia; y fallecimiento (dando lugar a su extinción).

#### **I) Programa individual de atención**

Una vez realizada la valoración y obtenido un grado efectivo, el órgano competente elaborará al dependiente un Programa Individual de Atención (PIA) dónde se especificarán las modalidades de intervención más adecuadas en función de su situación personal (artículo 35 de la Orden 2455/2007). Además deberá de contener: Los datos personales y circunstancias personales del dependiente; servicio/s o prestación propuesta con sus especificaciones (excepcionalmente, cuando la persona beneficiaria esté sien-

---

<sup>380</sup> Ley 29/1998 de 13 de julio, Reguladora de la jurisdicción Contenciosa-Administrativa (BOE de 14 de julio).

<sup>381</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia artículo 4.4 (BOE de 15 de diciembre).



do atendida en su entorno familiar, se incluirá propuesta de prestación económica<sup>382</sup>). Cuando el derecho al acceso a los servicios y prestaciones correspondientes, según el calendario, establecido en la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, deba producirse en fechas posteriores por no ser efectivo el grado, se elaborará un PIA con una atención en los tres meses anteriores a la fecha de efectividad prevista en la Ley.

#### **J) Trámite de audiencia en el programa individualizado de atención**

Esta Orden 2455/2007 que regula el procedimiento de reconocimiento de dependencia en Ceuta y Melilla, establece en su artículo 36 un trámite de consulta al beneficiario o su familia. Parece lógico pensar y obvio, que se establezca como fundamental este requisito antes de asignar un servicio o prestación al dependiente. Sin embargo, se ha observado a lo largo de los procedimientos anteriormente estudiados, que no es un trámite muy destacado ni realizado, a pesar de ser el dependiente el protagonista de dicho procedimiento y siendo su futuro o calidad de vida lo que se está decidiendo. No obstante, aquí se declara una participación expresa del interesado o familiares en la elección de entre las alternativas propuestas en función de las disponibilidades de la red de servicios del IMSERSO, para que el interesado se pronuncie.

#### **K) Resolución del programa individualizado de atención**

Realizado el PIA y remitido al órgano competente de resolución, este la emitirá conteniendo el servicio<sup>383</sup> o prestación reconocida en función al grado obtenido en la resolución de grado y de las disponibilidades en la red de servicios y centros, las especificaciones del servicio o prestación (intensidad, fecha de inicio, coste<sup>384</sup>, etc.), o si procede las causas que motiven la denegación, teniendo en cuenta, aunque no será vinculante la preferencia del dependiente y/o familiares. Cuando la resolución contenga un grado reconocido no efectivo en ese año, sino en otro posterior, la resolución reflejará

---

<sup>382</sup> Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la seguridad social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia (BOE de 12 de mayo).

<sup>383</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 15 de diciembre), artículo 14. Los servicios tendrán carácter prioritario respecto de las prestaciones económicas.

<sup>384</sup> Orden TAS/2455/2007, de 7 de agosto, de Ceuta y Melilla, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo en el año 2007, de los Reales Decretos que desarrollan la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en las Ciudades de Ceuta y de Melilla (BOE de 10 de agosto), disposición transitoria primera, participación en el coste de los servicios.

esta circunstancia con indicación del año de efectividad del derecho a las prestaciones del sistema e indicará el plazo en que procederá iniciar de oficio la elaboración del programa individual de atención. Según el artículo 39 de la Orden de Ceuta y Melilla sobre el procedimiento, la resolución sobre los servicios y prestaciones correspondientes al programa individual de atención podrá ser recurrida en alzada ante la Dirección General del IMSERSO.

#### **L) Plazo de resolución del programa individualizado de atención**

El plazo máximo en que ha de dictarse la resolución será de un mes desde la fecha de reconocimiento de la situación de dependencia, es decir, de la resolución de grado; y el plazo para notificarlo al interesado o representantes, será de diez días<sup>385</sup>.

#### **M) Silencio administrativo**

De conformidad con Artículo 38.2 de la Orden 2455/2007, si transcurriera el plazo antes señalado, sin resolución expresa, la solicitud podrá entenderse estimada, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente. Es muy loable pensar que las demoras de la Administración no tienen por qué quedar impunes, es lícito que la Administración proteja a los ciudadanos de su demora y no por el contrario los penalice con esperas indiscriminadas.

#### **N) Revisión del programa individualizado de atención**

La revisión del PIA, según el artículo 40 de la Orden 2455/2007 será revisado a instancia del interesado o de sus representantes legales y también podrá ser revisado de oficio, por las Direcciones Territoriales del IMSERSO. Y por último, siempre habrá que revisar con motivo del cambio de residencia.

#### **6.11.4. Recapitulaciones**

La tabla 10 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015 con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo

---

<sup>385</sup> Párrafo primero del número 2 del artículo 38 redactado por el apartado cinco del artículo único de la Orden ESD/480/2009, de 13 de febrero, por la que se modifica la Orden TAS/2455/2007, de 7 de agosto, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo en el año 2007, de los Reales Decretos que desarrollan la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en las ciudades de Ceuta y de Melilla (BOE 3 marzo).

en la Comunidad Autónoma de Ceuta y Melilla y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

	<b>Procedimiento general</b>	<b>Ceuta y Melilla</b>
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según la Ley 39/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según la Ley 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Informe de salud</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según la Ley 39/2015	No contempla
<b>Tasas</b>	No	No establece
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según la Ley 39/2015	Sí, antes de resolución de PIA
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	Tres meses según la Ley 39/2015 Según la Ley 39/2015	Tres meses Estimatorio
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Según la Ley 39/2015	No establece
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	Un mes Estimatorio
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Tres meses	No establece
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Cuatro meses

**Tabla 10.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla (Fuente: Elaboración propia).

Este desarrollo normativo sobre el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de las ciudades de Ceuta y Melilla, puede definirse como un procedimiento ágil, breve, protector y dinámico. A pesar de que ocurre como en la mayoría de los procedimientos análogos, en donde se denota cierta premura en su desarrollo, cierto es, que objetivo principal de la LAAD se encuentra inmerso dentro del desarrollo de la Orden 2455/2007 y que tiene un cierto aire de protección.

Al igual que en otras comunidades autónomas, se denota la ausencia de partes del procedimiento que se pueden considerar importantes, así como es la iniciación de oficio del procedimiento o el trámite de audiencia antes de la resolución de grado, aunque se asemeja a una figura nueva de su artículo 36 “la consulta al beneficiario o familia” y con objetivo similar. No obstante, esta figura aparece en un momento posterior, que aunque cuenta con la participación del dependiente para tener en cuenta sus preferencias en la prescripción de una prestación económica o servicio, es posible, que muchas resoluciones revisadas a posteriori, pudieran haberse corregido a priori, evitando

demoras a los ciudadanos, agilizando trámites en la Administración y ahorrando recursos administrativos en definitiva, con lo que de ese modo, todos saldrían beneficiados.

En definitiva, es un procedimiento que parece adecuado en cuanto a agilidad y garantías y cierto que aunque existen puntos indeterminados, siempre habrá posibilidad de adaptarlos a la LAAD o a la Ley 39/2015 de procedimiento administrativos común.

## **5.11. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA**

### **5.11.1. Introducción**

De conformidad con el Decreto 1/2009, de 9 de enero, 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 la Comunidad Autónoma de Extremadura (publicado en DOE de 15 de enero), en adelante Decreto 1/2009, en su exposición de motivos afirma que le corresponde a la Comunidad Autónoma de Extremadura establecer la regulación 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, así como determinar la composición, organización y funcionamiento de los órganos que tengan atribuida la competencias para su valoración en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura. Ha de tenerse en cuenta que la Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de entidades públicas de la Junta de Extremadura (publicado en BOE de 26 de mayo), en el título primero crea y regula el servicio Extremeño de promoción de la autonomía y atención a la dependencia (SEPAD), como ente público a quien corresponde el ejercicio de las competencias de Administración y gestión de servicios, prestaciones y programas socio-sanitarios que le encomiende la Administración de La Comunidad Autónoma, conforme a los objetivos y principios de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre .

### **5.11.2. Disposiciones generales**

El objeto y ámbito de aplicación de conformidad con el artículo 1 del Decreto Extremeño , tiene por objeto regular 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, así como determinar la composición, organización y funcionamiento de los órganos competentes para su valoración, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Asigna como titulares de estos derechos, de conformidad con la LAAD, a los españoles que se encuentren en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos por la citada Ley, así como los menores de tres años conforme la disposición adicional tercera de la LAAD, ser residentes en territorio español y haberlo hecho durante cinco años de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud (en los menores de cinco años el periodo de residencia se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia). Del mismo modo serán titulares aquellos que tengan condición de emigrantes españoles retornados aunque no cumplan con el requisito establecido de permanencia. Estos podrán acogerse al derecho de acceso a prestaciones asistenciales reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en los términos establecidos en la disposición adicional única del Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

Tendrán también acceso las personas que reuniendo los requisitos establecidos para el acceso a las prestaciones o servicios, no ostenten la nacionalidad española. En este caso se registrarán por lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen. Para los menores que carezcan de la nacionalidad española se estará a lo dispuesto en las leyes del menor vigentes, así como en los tratados internacionales.

En cualquier caso, el procedimiento establecido en el Decreto 1/2009 será de aplicación a aquellos interesados que reúnan los requisitos de acceso y que tengan su residencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura en el momento de formular su solicitud<sup>386</sup>

---

<sup>386</sup> Portal de dependencia en la CCAA de Extremadura. Servicio Extremeño de Promoción a la Autonomía y Atención a la Dependencia. Visitado 25 de septiembre de 2014.  
<http://sepad.gobex.es/es/ley-de-dependencia/objeto-de-la-ley>

### **5.11.3. Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia**

Al igual como en otras Comunidades Autónomas como Andalucía, Baleares, etc. el procedimiento que se establece en el Decreto 1/2009 para el reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura, se configura como un doble procedimiento: reconocimiento de la situación de dependencia, donde se le asigna un grado si corresponde, y posteriormente, la elaboración de un programa individual de atención asignándole un servicio o prestación adecuada a su situación personal.

El procedimiento se inicia con la valoración de la situación de dependencia, posteriormente su instrucción le corresponderá al órgano de la Dirección General competente en materia de dependencia del Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia (SEPAD), que tenga atribuida la valoración y atención a la dependencia. Asimismo, corresponderá al titular de la citada Dirección General, la resolución del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema, así como la aprobación del programa individual de atención.

Los Servicios Sociales de Base y los Servicios Sociales de Atención Primaria participarán en 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 de conformidad con el Decreto de su desarrollo. Los equipos de valoración estarán formados por titulados universitarios de grado, profesionales del área social y tendrán entre sus cometidos más importantes valorar aplicando el protocolo del baremo de valoración de la dependencia (BVD) y escala de valoración específica (EVE) para menores de tres años, ambos que estén en vigor. Estos analizarán y revisarán el informe de salud y las características del entorno físico, considerando en su caso, las ayudas técnicas, órtesis y prótesis que le hayan sido prescritas y formular la propuesta de dictamen sobre el grado de dependencia de la persona valorada, entre las más importantes.

#### **A) Iniciación del procedimiento de la situación de dependencia**

El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia se iniciará sólo a instancia de la persona que pudiera estar incurso en situación de dependencia o de su representante legal o guardador de hecho, mediante la presentación de la

correspondiente solicitud; no contemplando el inicio del procedimiento de oficio en caso de encontrarse el posible dependiente en situación de desamparo. La solicitud<sup>387</sup> (modelo normalizado que se recoge en el anexo I del Decreto 1/2009, de 9 de enero), deberá de acompañar la documentación habitual, original o copia compulsada de la documentación que se indica:

Que acredite su identidad:

- Documento nacional de identidad/NIE/Pasaporte del solicitante o autorización por parte del solicitante para verificar de oficio sus datos identidad personal, por parte del órgano competente instructor, en el sistema de verificación de datos de identidad (SVDI). En el supuesto de que el solicitante sea un menor de edad y carezca de DNI, su identidad se acreditará mediante el Libro de Familia y el DNI/NIE/Pasaporte de quien ostente su representación legal o consentimiento de consulta a través del SVDI.
- Documento nacional de identidad/NIE/Pasaporte del representante legal o guardador de hecho (o consentimiento de SVDI) y de la resolución judicial de incapacitación que acredite la representación legal, o en su caso, declaración de guardador de hecho conforme al modelo que se indica en el anexo III del Decreto 1/2009.

Que acredite su residencia:

- Certificado de empadronamiento acreditativo de la residencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura de la persona que pueda encontrarse en situación de dependencia. O consentimiento para la consulta por el órgano instructor, de oficio, consulte sus datos de identidad personal en el SVDR. En caso de menores de cinco años la residencia en la comunidad autónoma deberá ser acreditada por quien ejerza su guarda y custodia.

Que acredite su estado de salud

- Informe sobre la salud de la persona solicitante en el que se fundamente, desde el punto de vista sanitario, la necesidad de ayuda para realizar las actividades básicas de la vida diaria y, en su caso, sobre las ayudas técnicas, órtesis y prótesis que le hayan sido prescritas, conforme al modelo normalizado que se recoge en el anexo II del Decreto Extremeño de desarrollo de la LAAD.

---

<sup>387</sup> Portal de la Junta de Extremadura  
<https://sepad.gobex.es/es/ley-de-dependencia/programa-de-atencion-que-es-y-en-que-consiste>

## CAPÍTULO V

Las solicitudes, de conformidad con el artículo 9 del Decreto 1/2009, podrán ser presentadas en los registros de la consejería competente en materia de dependencia y del servicio extremeño de promoción de la autonomía y atención a la dependencia, en los centros de atención administrativa y oficinas de respuesta personalizada de la Junta de Extremadura o en cualquiera de los lugares y formas previstas en el artículo 16 de la Ley 39/2015 relativa al procedimiento administrativo común. Asimismo, las solicitudes podrán ser presentadas vía telemática a través del registro telemático de la Junta de Extremadura, conforme a lo dispuesto en el Decreto 2/2006, de 10 de enero, por el que se crea este registro y se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas, así como el empleo de la firma electrónica reconocida por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En lo referente a la subsanación de la solicitud, se regirá de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 39/2015, previa resolución dictada en los términos previstos en artículo 21 de la citada Ley.

La instrucción del procedimiento, tal y como se había comentado al principio, se llevará a cabo por el órgano de la Dirección General competente en materia de dependencia del SEPAD, que tenga atribuida la valoración y atención a la dependencia. Realizará de oficio cuantas actuaciones resulten necesarias para dictarse resolución, pudiendo requerir a los interesados, la aportación de cualquier otra documentación que considere pertinente, o bien la autorización para recabarla de oficio de las administraciones públicas u organismos correspondientes.

### **B) Valoración del reconocimiento de la situación de dependencia<sup>388</sup>**

De conformidad con el artículo 12 del Decreto 1/2009 de la Comunidad Autónoma de Extremadura, recibida y comprobada la solicitud en coordinación con el servicio social de base correspondiente, se comunicará al solicitante el día y hora en que los profesionales de los equipos de valoración de las zonas sociosanitarias se personarán en su domicilio o lugar de residencia, para efectuar los reconocimientos o pruebas pertinentes. De no encontrarse el interesado en el domicilio en la fecha y hora indicadas, deberá comunicarlo para que se le adjudique una nueva fecha y hora para proceder a la valoración; y excepcionalmente, los equipos de valoración podrán valorar al interesado

---

<sup>388</sup> Portal de la Junta de Extremadura  
<https://sepad.gobex.es/es/ley-de-dependencia/el-proceso-de-valoracion-paso-a-paso>



en una ubicación distinta a la de su domicilio o lugar de residencia<sup>389</sup> (en caso de ingreso hospitalario o residencial y menores de tres años). Si se encontrasen con la imposibilidad material de realizar la valoración por causas no justificadas e imputables al interesado, se informará a éste, que transcurrido el plazo de tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento de conformidad con lo dispuesto en el artículo 95.1 de la Ley 39/2015 procedimiento administrativo común. Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.

El dictamen de valoración de la situación de dependencia de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1/2009, se llevará a cabo por los equipos de valoración encargados de aplicar el baremo de valoración de la dependencia vigente (BVD) y escala de valoración específica (EVE) para menores de tres años. Con este baremo se evaluará la capacidad de la persona para llevar a cabo por sí misma las actividades básicas de la vida diaria, así como la necesidad de apoyo y supervisión para su realización por personas con discapacidad intelectual o con enfermedad mental y en aquellas otras situaciones en las que las personas puedan tener afectada su capacidad perceptivo-cognitiva. En el caso de personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental se valorarán las necesidades de apoyo, para hacer efectivo un grado satisfactorio de autonomía personal en el seno de la comunidad.

Esta valoración se realizará previo examen de la persona interesada, teniendo en cuenta el informe de salud y las características del entorno físico, considerando en su caso, las ayudas técnicas, órtesis y prótesis que le hayan sido prescritas; éstas se deberán poner en relación con las barreras existentes en su entorno habitual. La valoración de los menores de 3 años tendrá carácter no permanente, estableciéndose revisiones de oficio periódicas a los 6, 12, 18, 24 y 30 meses. A los 36 meses todos los menores deberán ser de nuevo evaluados con el BVD para personas mayores de 3 años.

Una vez valorado el interesado, tal y como se ha visto en los párrafos anteriores, los equipos de valoración podrán solicitar los informes complementarios o aclaratorios que consideren convenientes y posteriormente emitirán un dictamen sobre el grado de dependencia así como los cuidados que la persona pueda requerir, asimismo se estable-

---

<sup>389</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE el 15 de diciembre), artículo 27.

## CAPÍTULO V

cerá el plazo máximo en que deba efectuarse la primera revisión del grado que se declare.

### **C) Resolución de reconocimiento de grado de dependencia**

De conformidad con el artículo 14 del Decreto 1/2009, una vez recibido el dictamen referido por el equipo de valoración, el titular de la unidad de la Dirección General que ostente competencias en materia de valoración y atención a la dependencia, elevará propuesta de resolución al titular de la Dirección General competente en materia de dependencia del SEPAD. Este dictará la correspondiente resolución, que determinará el grado de dependencia de la persona solicitante y las alternativas (con carácter informativo) de prestaciones del SAAD a las que tiene derecho en virtud de su grado. La resolución tendrá validez en todo el territorio nacional, conforme a lo establecido en el artículo 28 de la LAAD. Se observa, que tal y como ocurre en innumerables procedimientos de reconocimiento de situación de dependencia, se omite el trámite de audiencia al interesado, conforme al artículo 82 de la Ley 39/2015 en donde establece que una vez son instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, de manera que los interesados puedan en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

### **E) Plazo de resolución de grado**

Tal y como establece en este Decreto 1/2009 en su artículo 14, esta resolución deberá dictarse y notificarse en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación.

### **F) Silencio administrativo**

Transcurrido este plazo sin que haya sido dictada y notificada resolución expresa, la solicitud se entenderá desestimada, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente (artículo 14).

### **G) Revisión de grado de dependencia**

De conformidad con el establecido en el artículo 30 de la LAAD, el grado de dependencia serán revisables por mejoría o empeoramiento de la situación de depen-

dencia y por error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo. Este procedimiento se iniciará a instancia de la persona interesada, de sus representantes legales, o de oficio por el Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia. La solicitud de revisión deberá de ir acompañada de cuantos informes o documentos puedan acreditar la necesidad de la revisión. Esta revisión se realizará de igual modo como ya se ha descrito la valoración inicial. La resolución de revisión del grado de dependencia será dictada en el plazo máximo de tres meses por el titular de la Dirección General competente en materia de dependencia del SEPAD y requerirá la previa audiencia de la persona interesada o de sus representantes legales. Transcurrido este plazo sin que se haya notificado la resolución expresa habrá de entenderse caducado el procedimiento si éste se inició de oficio, o desestimada la pretensión por silencio administrativo si se inició a instancia de la persona interesada.

#### **H) Realización del proyecto individualizado de atención**

De conformidad con el Decreto 1/2009 en su artículo 16, se regula el PIA. Una vez realizada la valoración y dictada resolución, se inicia de oficio el procedimiento de aprobación del programa individual de atención por la Dirección General competente en materia de dependencia del SEPAD. Este proyecto se llevará a cabo para aquellos que hayan obtenido el reconocimiento de su situación de dependencia, teniendo en cuenta la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia conforme al calendario establecido en la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre y posteriores modificaciones con el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Para la correspondiente realización del PIA, deberá de comunicar la Dirección General competente resolución de reconocimiento del grado de dependencia a los trabajadores sociales del servicio social de base correspondiente o a los trabajadores sociales de la consejería competente en materia de dependencia, al objeto de que se proceda a la elaboración del informe social<sup>390</sup>.

En este programa individual de atención correspondiente a la persona en situación de dependencia se determinarán los servicios y prestaciones que le correspondan

---

<sup>390</sup> Portal de la Junta de Extremadura. SEPAD.  
<https://sepad.gobex.es/es/ley-de-dependencia/programa-de-atencion-que-es-y-en-que-consiste>

## CAPÍTULO V

en función del grado de dependencia reconocido y que sean considerados más adecuados a su situación personal, siendo elaborado por los profesionales de la Dirección General competente en materia de dependencia del SEPAD, en coordinación con los Servicios Sociales de Base y/o a través de las comisiones sociosanitarias comunitarias correspondientes. Estas prestaciones o servicios se establecerán con la participación del beneficiario o representante legal y familia, en su caso, para la elección entre las alternativas propuestas en el programa individual de Atención. Si consistiera en una prestación económica, deberán de aportar los interesados una documentación complementaria según el artículo 14 de la LAAD. Posteriormente el titular de la unidad de la Dirección General que ostente competencias en materia de valoración y atención a la dependencia, elevará propuesta de resolución al titular de la Dirección General competente en materia de dependencia del SEPAD, una vez recabada del beneficiario su conformidad o no al programa individual de atención. Conformado por el beneficiario se procederá a la aprobación del programa individual de atención determinando los servicios y/o prestaciones concretas que le correspondan a la persona beneficiaria en función del grado de dependencia reconocidos, respetando así el trámite de audiencia que se omitía en la resolución de reconocimiento de grado. La ausencia de conformidad por parte del beneficiario o representantes legales sobre las alternativas propuestas por la Administración en la resolución, se hará constar dicha declaración de esta circunstancia, determinando la no aprobación del programa individual de atención elaborado. Como consecuencia de esta regulación tan peculiar, podríamos hablar de un trámite de audiencia sesgado, en el que se muestra la supremacía de la Administración con respecto del ciudadano, “o coges lo que te ofrezco o nada”, este sería el sentido de esta consulta.

### **I) Plazo de resolución PIA**

De conformidad con el artículo 17.3 del Decreto 1/2009 se establece que: “la resolución deberá dictarse y notificarse a los interesados o a sus representantes legales en el plazo máximo de tres meses, a contar desde el inicio del procedimiento”, plazo exactamente igual como el previsto para la resolución de grado en su artículo 14.3. Es decir, es necesario tener en cuenta que en los dos momentos, tanto en la resolución de grado como de PIA, se establece un plazo total de tres meses desde el inicio del procedimiento (o desde entrada de la solicitud en registro, que vendrá a ser lo mismo); lo que nos lleva a pensar que o bien, el legislador ha sido cauteloso estableciendo un plazo máximo de

tres meses de manera que proteja el interés del dependiente o bien, haya habido un error en la redacción de este artículo 17, al decir 3 meses desde el inicio del procedimiento, o una falta de concreción, ¿pues tres meses desde el inicio de procedimiento del primero, del segundo procedimiento o en total? A la vista de lo anterior, se ha consultado el portal de la Junta de Extremadura en relación al procedimiento y más concretamente a lo que se refiere a los plazos y no se especifica nada. No obstante, en el borrador de modificación propuesta del Decreto 1/2009<sup>391</sup>, en su artículo 15, en relación a las normas generales del procedimiento establece que el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y acceso a las prestaciones del sistema será de seis meses, a contar desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación. Por lo que nos lleva a pensar que el legislador quería establecer un total de seis meses (tres de resolución de grado, más tres de resolución de PIA), no obstante dicha revisión no está aún en vigor.

Tras el comienzo de la crisis económica<sup>392</sup> se aprobaron unas medidas de regulación<sup>393</sup> sobre la retroactividad que se venía percibiendo para compensar los atrasos en la recepción de los servicios y prestaciones. Desde la entrada en vigor de la Ley, se establecía un tiempo máximo de 6 meses para la resolución de las solicitudes de dependencia hasta la adjudicación del recurso; pero desde la entrada en vigor del Decreto 8/2010 se eliminaba la retroactividad que ya no tendrá sentido, porque no habrá retrasos que compensar en la recepción de los servicios y prestaciones. No obstante, la retroactividad comenzará a contarse desde los seis meses y un día de la fecha del registro en el órgano competente de la solicitud de reconocimiento. En todos los casos debe estar en vigor el grado, respetando siempre el calendario de implantación de la Ley. Según este Decreto 8/2010 los derechos de retroactividad que ya se hayan generado podrán pagarse de forma fraccionada en un plazo máximo de 5 años.

---

<sup>391</sup> Borrador del Decreto ---/2014, de ----- de -----, por el que se desarrolla el sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura y se establece el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia.

[http://www.gobex.es/files/cms/cons007/uploaded\\_files/Decreto\\_reconocimiento\\_situacion\\_de\\_dependencia.pdf](http://www.gobex.es/files/cms/cons007/uploaded_files/Decreto_reconocimiento_situacion_de_dependencia.pdf)

<sup>392</sup> KRÜGER, K. Y JIMÉNEZ, E. 2012. La Ley De Dependencia ¿Un Cambio En El Régimen De Bienestar Español? Familiarización Versus Profesionalización. *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona.

<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-436.htm>

<sup>393</sup> Real Decreto 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (BOE de 24 de mayo).

### **J) Revisión de PIA**

El programa individual de atención será revisado conforme la LAAD a instancia de la persona interesada o de sus representantes legales y de oficio, por el Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia, cada dos años, o por las siguientes causas<sup>394</sup>:

- Por traslado de residencia de la persona en situación de dependencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura, en los términos establecidos en el artículo 3 del Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.
- Como consecuencia de la revisión del grado de dependencia. Por la variación de cualquiera de las circunstancias o de los requisitos establecidos para su reconocimiento o por el incumplimiento de las obligaciones reguladas en la LAAD.

El procedimiento de revisión del PIA será el establecido para la aprobación inicial de éste. Una vez revisada la resolución de revisión del programa individual de atención se deberá de dictar en el plazo máximo de tres meses por el titular de la Dirección General competente en materia de dependencia del SEPAD y requerirá la previa audiencia de la persona interesada o de sus representantes legales. Transcurrido este plazo sin que se haya notificado la resolución expresa habrá de entenderse caducado el procedimiento si éste se inició de oficio, o desestimada la pretensión por silencio administrativo si se inició a instancia de la persona interesada.

### **K) Recursos**

Una vez resueltos los procedimientos anteriores, los beneficiarios que nos estén de acuerdo con la resolución podrán interponer los recursos pertinentes tanto en vía administrativa como contenciosa.

- Los recursos administrativos se regirán conforme el artículo 23.2 de la Ley 1/2008, de 22 de mayo, de creación de Entidades Públicas de la Junta de Extremadura, el artículo 101 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la

---

<sup>394</sup> Decreto 1/2009, de 9 de enero, 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 la Comunidad Autónoma de Extremadura, (DOE de 15 de enero), artículo 18.

Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y en los artículos 121 y 122 de la Ley 39/2015 sobre procedimiento administrativo común.

- En lo referente a la vía contenciosa administrativa se regirá conforme a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

### **5.11.3. Recapitulaciones**

La tabla 11 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015 el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo en la Comunidad Autónoma de Extremadura y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

El Decreto de regulación del procedimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura desarrolla un procedimiento que podría definirse como breve, sencillo, facilitador en su acceso al reconocimiento de grado aunque despótico en cuanto a la concesión de la prestación o servicio se refiere. En algunos puntos se manifiesta indeterminado al igual que en la mayoría de los procedimientos autonómicos. La premura con la se regularon todos estos procedimientos hace que quedaran en el tintero cuestiones importantes por determinar, así como las vicisitudes con las que la LAAD ha hecho aún más dificultoso su desarrollo. Es destacable el posible cambio que puede experimentar el desarrollo procedimental de esta Ley, ya que hay un proyecto de modificación pendiente de aprobar.

En este trabajo se ha analizado su realidad, lo que se encuentra en vigor y se observan las características siguientes: se aprecia ausencia de actuaciones procedimentales, como el inicio del procedimiento de oficio, comunicación de inicio de procedimiento, etc. Lo más llamativo por su repercusión, es la ausencia absoluta del trámite de audiencia, supliendo éste con una consulta al dependiente o familiares justo antes de la concesión del programa individualizado de atención; la Administración solicita del interesado o familiares su aceptación en la prescripción del PIA, dando lugar al archivo de actuaciones si este no está de acuerdo. La actuación por parte de la Administración tan tajante e incomprensible conduce al ciudadano a una respuesta sesgada, ya que de no llegar a un acuerdo con ésta perdería su derecho y se vería obligado a empezar un nuevo procedimiento, solicitar una revisión, reclamación o recurso. Resulta bastante llamativo

## CAPÍTULO V

que se trate del desarrollo normativo para la protección de un derecho subjetivo destinado a personas dependientes, y que la Administración actúe de ese modo; o aceptas lo que la Administración te ofrece o te quedas sin nada. ¿Dónde está ese derecho universal?, ¿qué principios se están utilizando en este caso?, ¿no se vulnera el artículo 3 de la LAAD donde desarrolla los principios de esta, e indica entre otros “la participación de las personas en situación de dependencia y, en su caso, de sus familias y entidades que les representen en los términos previstos en la Ley”?

	<b>Procedimiento general</b>	<b>Extremadura</b>
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según la Ley 39/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según la Ley 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad o autorización</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento o autorización</li> <li>▪ Informe de salud</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según la Ley 39/2015	No contempla
<b>Tasas</b>	No	No establece
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según la Ley 39/2015	No, solo consulta si se acepta lo prescrito
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	Tres meses según la Ley 39/2015 Según la Ley 39/2015	Tres meses Desestimatorio
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Según la Ley 39/2015	Tres meses
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	Tres meses (desde inicio del procedimiento) Desestimatorio
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Tres meses	Tres meses
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Tres meses (o seis dependiendo interpretación)

**Tabla 11.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Fuente: Elaboración propia).

A pesar del problema de los plazos que ya hemos analizado e interpretados como un error, es cierto que la redacción de este procedimiento queda lejos de ser colaborativo y protector, insistiendo en marcar más profundamente las desigualdades entre los ciudadanos Españoles que residen en unas comunidades u otras. Así mismo, este desarrollo legislativo autonómico se desvía del auténtico propósito de la LAAD al no respetar sus objetivos y principios esenciales.



## **5.12. RÉGIMEN JURÍDICO DEL 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 LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA**

### **5.12.1. Introducción**

Los poderes públicos en la Comunidad Autónoma de Galicia<sup>395</sup> encuentran primordial la necesidad de apoyo a la población afectada con algún tipo de discapacidad o limitación y que cause algún tipo de dependencia para la autonomía personal de las actividades de la vida diaria. En consecuencia se dicta la *Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia* (publicado en *BOE 18 de diciembre*) en adelante *Ley 13/2008*, con el objetivo principal de “garantizar la vida independiente y la autonomía personal de las personas en situación de dependencia integrando, a estos efectos, el catálogo de prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia” de conformidad con el artículo 3 de esta ley, y como desarrollo de la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, esta Ley ha sufrido numerosas revisiones desde 2011 hasta agosto de 2016 que fue la última.

Las comunidades autónomas juegan un papel fundamental en el desarrollo de esta protección de autonomía personal y protección de la dependencia, siendo éstas dentro de su ámbito competencial, las que se encarguen de la planificación, ordenación y coordinación en materia de dependencia junto con las entidades locales; participando además en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia de acuerdo con la normativa de sus respectivas comunidades autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye.

Se reconoce en esta ley de desarrollo autonómico la gran labor llevada a cabo por las entidades locales especialmente, a la hora de atender durante tiempo atrás a personas dependientes, derivado sin lugar a duda, del principio de proximidad. Principio que parece ser bastante cuestionado desde el gobierno central, tras aprobación de la Ley

---

<sup>395</sup> Portal de Dependencia de la Xunta de Galicia  
<http://benestar.xunta.es/web/portal/dependencia/que-e-a-dependencia>

## CAPÍTULO V

de sostenibilidad y racionalización de la Administración Local<sup>396</sup> publicada a finales de 2013, cediendo las competencias en materia de servicios sociales casi en su totalidad a las comunidades autónomas, dejando a la Administración Local vacía de contenido social en casi su totalidad, tal y como se recoge en el artículo 27 del Estatuto de Autonomía de Galicia, en su apartado 23, donde le atribuye a la comunidad autónoma con carácter exclusivo, competencias en materia de asistencia social.

Como desarrollo legislativo autonómico de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, se publicó el Decreto 176/2007, de 6 de septiembre, por lo 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 La Comunidad Autónoma de Galicia y posteriormente modificada por el *Decreto 15/2010, de 4 de febrero por el que se regula el Procedimiento para el Reconocimiento de la Situación de la Dependencia y del Derecho a las Prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, el Procedimiento para la Elaboración del Programa Individual de Atención y la Organización y Funcionamiento de los Órganos Técnicos (publicado en DOG de 19 de febrero)* y revisado en varias ocasiones, siendo la última en 2013, en adelante Decreto 15/2010.

Modificación motivada a la vista de la evolución de la implantación del sistema de atención a la dependencia en la comunidad autónoma y de sus dificultades; por lo que se pretende, con este Decreto 15/2010, a propuesta de la Consellería de Trabajo y Bienestar, “*avanzar en el desarrollo de la atención y prevención de la situación de dependencia, adaptarse a los últimos cambios normativos, consolidar los derechos de las personas con grado y nivel<sup>397</sup> de dependencia (nivel que desaparece gracias al Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad), así como de todas aquellas personas que ya eran usuarios del sistema gallego de servicios sociales con anterioridad a la entrada*

---

<sup>396</sup> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE de 30 de diciembre).

<sup>397</sup> Modificación en el Decreto de desarrollo en el procedimiento, donde se establecen que los niveles de los grados de la valoración del reconocimiento de la situación de dependencia desaparezcan. Orden de 27 de marzo de 2014 por la que se modifica la Orden de 2 de enero de 2012, de desarrollo del Decreto 15/2010, de 4 de febrero, 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, el procedimiento para la elaboración del programa individual de atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes.

*en vigor de la normativa específica en materia de dependencia y garantizar la máxima agilidad y eficacia en los procedimientos de valoración de la dependencia y de la elaboración del programa individual de atención*”<sup>398</sup>. Desarrollado de forma más extensa y detallada en la *Orden de 2 de enero de 2012 de desarrollo del Decreto 15/2010, de 4 de febrero, 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 la Atención a la Dependencia, el procedimiento para la elaboración del programa individual de atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes (publicada en DOG el 13 de enero)* en adelante Orden del 2 de enero de 2012.

Este nuevo Decreto 15/2010 está estructurado en un título preliminar conteniendo las disposiciones generales, tres títulos;

- El primer título, establece los trámites del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, y elaboración del PIA, que es el que más nos interesa, destacando la modificación tan sustancial que se produce en este Decreto 15/2010, con la reducción de los plazos globales en el procedimiento, de 12 a 6 meses así como, la regulación de un procedimiento de emergencia y utilización de medios telemáticos, informáticos y electrónicos.
- En el título II se regula el programa de asignación de recursos en el caso de imposibilidad de acceso a un servicio público, estableciendo los criterios de prelación en la incorporación de las personas a dichos servicios.
- Y el título III, donde se regula el pago y la justificación de las libranzas y su procedimiento a los efectos de control y fiscalización en prestaciones concedidas al objeto de evitar y detectar actuaciones fraudulentas.

Cinco disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, haciendo un total de 55 artículos, agrupados.

---

<sup>398</sup> Preámbulo del Decreto 15/2010, de 4 de febrero por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de la dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, el procedimiento para la elaboración del programa individual de atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos (DOG de 19 de febrero).

## CAPÍTULO V

Pasamos pues, a analizar el este Decreto 15/2010, por el que se regula el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Galicia, destacando los puntos de mayor interés.

### **5.12.2. Disposiciones generales**

En lo referente al objeto y ámbito de aplicación el Decreto 15/2010 regula el procedimiento aplicable en la Comunidad Autónoma de Galicia para la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia y el procedimiento para la elaboración del programa individual de atención en el que se reconocen las prestaciones económicas y/o los servicios concedidos, de acuerdo con lo establecido en los capítulos III y IV del título I de la Ley básica 39/2006<sup>399</sup>.

Los titulares del derecho para el reconocimiento de la situación de la dependencia serán los españoles que de conformidad con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, cumplan con los requisitos que se establecen en el Decreto 15/2010 de residencia en territorio español y más concretamente en la Comunidad Autónoma de Galicia y haberlo hecho durante cinco años a excepción de los menores de cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Para los menores de cinco años el período de residencia se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia y para los extranjeros, cuyo país de origen no pertenezcan a la Unión Europea se registrarán por lo establecido en la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen. A los menores de edad que carezcan de la nacionalidad española se les aplicará lo dispuesto en las leyes del menor vigentes, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, así como en los tratados internacionales. De igual modo también podrán ser titulares de este derecho, los emigrantes retornados.

---

<sup>399</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, así como determinar los órganos técnicos competentes para la valoración y asesoramiento de la dependencia y la coordinación de estos, así como su composición y funciones (BOE el 15 de diciembre).

Igualmente, en las disposiciones generales del Decreto 15/2010, se establece un catálogo de servicios y prestaciones<sup>400</sup> del SAAD de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, manteniendo como preferente y prioritario los servicios del catálogo prestados a través de la red de servicios sociales por la comunidad autónoma mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados.

Lo que más nos interesa por ser objeto de este estudio de este trabajo, se encuentra en el título I, relativo a los procedimientos para el reconocimiento del grado de dependencia y la elaboración del programa individual de atención donde previamente se desarrollan unas normas comunes de procedimiento. En este título I del Decreto 15/2010 se enumeran previamente una serie de cuestiones generales a tener en cuenta en el procedimiento.

- Plazo de reconocimiento de la situación de dependencia. El plazo máximo para resolver la primera parte del procedimiento de reconocimiento del grado de dependencia, será de tres meses desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para la instrucción y resolución del expediente. Pero además se establece un segundo procedimiento donde se elabora el programa individual de atención, determinándose en este los servicios o prestaciones<sup>401</sup> más convenientes al interesado previamente valorado. Se determina un plazo máximo de tres meses desde la fecha de la resolución del grado de dependencia, determinándose un biprocedimiento de tres meses cada uno.
- En caso de emergencia social y evidentemente debidamente motivada mediante resolución por el competente en servicios sociales, se podrá tramitar de forma prioritaria el correspondiente procedimiento cuando así lo aconsejen razones de interés público y conlleven alguna de estas situaciones; desamparo o abandono;

---

<sup>400</sup> Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia, garantiza la oferta de servicios y prestaciones económicas recogidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, integrándolas en el Sistema Gallego de Servicios Sociales (BOE el 18 de diciembre).

<sup>401</sup> El Real decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, establece en su disposición adicional segunda las cuantías máximas de las prestaciones económicas equiparando las mismas por grado reconocido, disponiendo que, con independencia de la fecha en la que se había producido su reconocimiento, las cuantías máximas de las prestaciones económicas correspondientes a los grados III, II y I de dependencia serán las que se determinan en la disposición transitoria décima, punto 2, del Real decreto ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

## CAPÍTULO V

malos tratos físicos y/o psíquicos; o riesgo grave inminente para su integridad física y/o psíquica.

- Desistimiento y renuncia. Este decreto destaca como cuestión previa y general la posibilidad del solicitante o representante, de desistir de su petición o renunciar a sus derechos reconocidos en cualquier momento ya sea por escrito o por cualquier otro medio que permita su constancia (el competente cumplimentará diligencia que deberá de ser firmada por el interesado o representante). A continuación se procederá al archivo y finalización del expediente<sup>402</sup>. Añadir que si la renuncia o desistimiento se efectuara en la fase de elaboración del Programa Individual de Atención, se mantendrá el grado durante un plazo máximo de dos años.
- Silencio administrativo. A este respecto el Decreto 15/2010 establece expresamente un silencio administrativo negativo sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente.
- Utilización de medios telemáticos, informáticos y electrónicos. De conformidad con el Decreto 255/2008, de 23 de octubre, se simplifica la documentación para la tramitación de los procedimientos administrativos y se fomenta la utilización de medios electrónicos, adecuándose al cumplimiento del dispuesto en la Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y demás normativa que resulte de aplicación, se podrán utilizar los medios telemáticos, informáticos y/o electrónicos en la tramitación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia.

### **5.12.3. El procedimiento para el reconocimiento del grado de dependencia<sup>403</sup>**

#### **A) Iniciación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia.**

Se iniciará el procedimiento a instancia de la persona que pudiera estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación. Esta solicitud normalizada por el Decreto 15/2010 se acompañará junto con la documentación precep-

---

<sup>402</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre), artículo 21.

<sup>403</sup> Portal de Benestar. Xunta de Galicia.

[http://benestar.xunta.es/web/portal/dependencia/procedemento-de-solicitud;jsessionid=CB9D98788FC579E6879663AAD7DBF46F?d\\_m=360](http://benestar.xunta.es/web/portal/dependencia/procedemento-de-solicitud;jsessionid=CB9D98788FC579E6879663AAD7DBF46F?d_m=360)

tiva y se entregará en los Servicios Sociales Comunitarios que correspondan en función del domicilio del solicitante y en cualquier registro general de la Xunta de Galicia o los contemplados en la Ley de procedimiento administrativo común<sup>404</sup>. Las personas que tuviesen reconocida la necesidad de ayuda de tercera persona con una puntuación de 45 puntos o más, de conformidad con el Real decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado y discapacidad podrán presentar solicitud de homologación a la dependencia de conformidad con el anexo I de la presente norma. Se contempla la iniciación de oficio en determinadas situaciones; según el artículo 16 del Decreto 15/2010, se dará prioridad a la tramitación del procedimiento cuando así lo aconsejen razones de interés público debidamente documentadas y objetivadas que conlleven: una situación de desamparo o abandono; malos tratos físicos y/o psíquicos; o una situación de riesgo grave inminente para su integridad física y/o psíquica. La Consellería con competencias en materia de servicios sociales establecerá protocolos de coordinación con las demás Consellerías, organismos e instituciones para la gestión de las situaciones de emergencia social. De conformidad con el artículo 85 de la Orden de 2 de enero de 2012<sup>405</sup>, la declaración de la tramitación por la vía de emergencia se llevará a cabo en el plazo máximo de 48 horas desde la entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para resolver el expediente, y en base al informe social y de salud. El órgano de valoración y asesoramiento de la dependencia emitirá dictamen técnico determinando las circunstancias de la urgencia y la modalidad de intervención más adecuada a las necesidades de atención de la persona (preferentemente el servicio de atención residencial o servicio de ayuda en el hogar). El dictamen será elevado al competente en materia de servicios sociales que declarará la tramitación de emergencia mediante resolución motivada en el plazo máximo de 72 horas desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para resolver el expediente. Posteriormente y en el plazo máximo de 48 horas desde la declaración de la urgencia se proporcionará por la unidad gestora competente, el acceso al recurso determinado como modalidad de intervención más adecuada.

---

<sup>404</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre) en el artículo 16.

<sup>405</sup> Orden de 2 de enero de 2012 de desarrollo del Decreto 15/2010, de 4 de febrero, 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 la atención a la dependencia, el procedimiento para la elaboración del programa individual de atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes (DOG el 2 de enero).

## CAPÍTULO V

En cualquier caso, la documentación perceptiva constará de<sup>406</sup>:

- Acreditación de la identidad:
  - ✓ Copia compulsada del DNI/NIE del solicitante o cualquier otro documento acreditativo de su identidad, de conformidad con la normativa vigente (en caso de menores de edad, fotocopia del libro de familia donde aparezca) o a acceder a los datos del DNI por medios digitales, hecho que podrá ser revocado en cualquier momento.
  - ✓ En caso de ostentar representación, se deberá de aportar documentación acreditativa de tal representación y copia compulsada del DNI o a acceder a los datos del DNI por medios digitales, hecho que podrá ser revocado en cualquier momento.
- Acreditación de residencia:
  - ✓ Certificado de empadronamiento que acredite la residencia en la comunidad autónoma que acredite la residencia de la persona solicitante en España durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud (están eximidas las personas que estén siendo atendidas dentro del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Galicia) de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud. Para los menores de cinco años, tendrá que acreditar la residencia su representante.
  - ✓ En el supuesto de extranjeros deberán de presentar certificación del Ministerio del Interior que acredite el cumplimiento de los mismos períodos.
  - ✓ Así como en el caso de emigrantes retornados necesitarán certificado expedido en la Delegación del Gobierno correspondiente o mediante la correspondiente baja consular.
- Informes:
  - ✓ Informe de condiciones de salud emitido por un profesional del servicio gallego de salud, o de otras administraciones públicas o privadas concertadas con la seguridad social Gallega o regímenes especiales.
  - ✓ Informe complementario de condiciones de salud emitido por otras entidades sin ánimo de lucro en el ámbito de la discapacidad o de otras entidades de servicios sociales de centros residenciales donde se encuentre el solicitante.

---

<sup>406</sup> Ayuntamiento de A Coruña.

<https://www.coruna.es/servlet/Satellite?pagename=UAMI/Page/Generico-Page-Generica&cid=1367543763175&argIdioma=es&itemID=1379034968741&itemType=Contenido>



- ✓ Estarán exentas de la presentación del informe sobre las condiciones de salud el solicitante que tuviera reconocido la necesidad de ayuda de tercera persona, con una puntuación de 45 puntos o más de conformidad con la normativa<sup>407</sup> que lo regula.
- ✓ Informe social, emitido por el trabajador social de los Servicios Sociales Comunitarios del domicilio de la persona solicitante donde se emitirá una valoración previa del recurso idóneo).
- Preferencia del interesado o representante del servicio o prestación económica del catálogo existente del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. En el caso de que su preferencia sea la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, deberá de aportar además el certificado de empadronamiento del cuidador, declaración jurada del grado de parentesco que los une o tipo de relación si no es la filial, y DNI/NIE u otro documento acreditativo de su identidad.
- Certificado de convivencia de la persona solicitante según padrón municipal.
- Datos económicos y patrimoniales
  - ✓ Declaración del impuesto de la renta de las personas físicas, certificado de toda clase de pensiones percibidas por la persona solicitante o declaración jurada de no percibir las, junto con la autorización para la consulta o autorización de comprobación de sus datos económicos.
  - ✓ Declaración responsable acerca del patrimonio de la persona solicitante con detalle.
  - ✓ Copia compulsada, de ser el caso, del DNI/NIE o de otro documento acreditativo de su identidad, del cónyuge o pareja de hecho, ascendentes o hijos menores de 25 años o mayores en situación de discapacidad, que dependen económicamente del solicitante.
  - ✓ Declaración del impuesto de la renta de las personas físicas, certificado de toda clase de pensiones percibidas por el cónyuge o pareja de hecho, ascendentes o hijos/as menores de 25 años o mayores en situación de discapacidad, económicamente a cargo de la persona solicitante, o declaración jurada de no percibir las, junto con la autorización para la consulta y comprobación de sus datos económicos.

---

<sup>407</sup> Real decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad (BOE de 26 de enero de 2000).

## CAPÍTULO V

- Cuando proceda:
  - ✓ Certificado de discapacidad con la puntuación de ayuda de tercera persona (ATP) cuando fuese emitido por otra comunidad autónoma, en su caso.
  - ✓ Resolución de grado, en su caso, cuando sea emitido por otra comunidad autónoma.
  - ✓ Cuando existan menores de edad que dependan económicamente de la persona solicitante, copia compulsada del libro de familia en el caso de que estos no posean DNI.

Destacar en relación a la documentación, lo extremadamente extensa, sobre todo, si de lo que se trata es de adaptarse al procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia estatal, establecido por la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, en su artículo 1, objeto de aplicación, donde se garantiza por la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado Español. En definitiva, un derecho universal de mínimos válido con su identificación y justificación de residencia en el territorio español. Y de conformidad con el artículo 3 se establecen los principios de la Ley, de entre ellos, su carácter universal en el acceso de todas las personas en situación de dependencia en condiciones de igualdad efectiva y no discriminación, en los términos establecidos en esta Ley. Del mismo modo en su artículo 5 se reconoce a los titulares de estos derechos a todos los españoles que se encuentren en situación de dependencia en alguno de los grados establecidos y residir en territorio español y haberlo hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, salvo los menores de cinco años. Por todo esto, si nos vamos al portal del Ayuntamiento de A Coruña<sup>408</sup> observamos tal y como se muestra a pie de página, un

---

<sup>408</sup> Portal del Ayuntamiento de A Coruña

[http://www.coruna.es/servlet/Satellite?pagename=UAMI/Page/Generico-Page-](http://www.coruna.es/servlet/Satellite?pagename=UAMI/Page/Generico-Page-Generica&cid=1367543763175&argIdioma=es&itemID=1379034968741&itemType=Contenido)

[Generica&cid=1367543763175&argIdioma=es&itemID=1379034968741&itemType=Contenido](http://www.coruna.es/servlet/Satellite?pagename=UAMI/Page/Generico-Page-Generica&cid=1367543763175&argIdioma=es&itemID=1379034968741&itemType=Contenido)

- Copia compulsada del DNI/NIE del solicitante o cualquier otro documento acreditativo de su identidad, de acuerdo con la normativa vigente, en el supuesto de que no autorice a la Administración para el acceso por medios propios.
- Cuando la persona solicitante sea un menor de edad, copia compulsada del libro de familia, que incluya la hoja en la que aparezca el nombre del beneficiario/a, en el caso de no poseer DNI.
- Acreditación de la persona representante del solicitante, en su caso.
- Certificado de empadronamiento que acredite la residencia en un municipio de la Comunidad Autónoma en el momento de presentar la solicitud, excepto las personas que estén siendo atendidas dentro del sistema público de servicios sociales (residencias, centro de día, ayuda en el hogar).

- 
- Certificado de empadronamiento emitido por los ayuntamientos correspondientes que acrediten la residencia de la persona solicitante en España durante cinco años, de los cuales dos deberán ser ya anteriores a la fecha de presentación de solicitud. Para el caso de menores de cinco años, certificado de empadronamiento que acredite la residencia de quien ostente su representación. En el supuesto de residentes que carezcan de la nacionalidad española deberán presentar certificado emitido por el Ministerio de Interior que acredite el cumplimiento de los mismos períodos.
  - En el caso de ser emigrantes retornados y no cumplir el requisito del período de residencia, se acreditará esta circunstancia mediante certificado de emigrante retornado expedido por la delegación del Gobierno o mediante la baja consular.
  - Fotocopia compulsada de la tarjeta de la mutualidad de la persona solicitante en caso de no pertenecer al régimen de la seguridad social.
  - Informe de condiciones de salud emitido por un profesional del Servicio Gallego de Salud, de otras Administraciones públicas que traten habitualmente a la persona solicitante o de entidades concertadas o conveniadas con la Seguridad Social o regímenes especiales. Tendrá carácter complementario los informes emitidos por los profesionales de entidades, asociaciones y corporaciones sin ánimo de lucro en el ámbito de la discapacidad, así como el emitido por profesionales de entidades gestoras de servicios sociales de institucionalización donde se encuentre el solicitante. Estarán exentas de presentar el informe de salud las personas que habrían tenido reconocida la necesidad de ayuda de tercera persona, con una puntuación de 45 puntos o más.
  - Informe social emitido por/a trabajador social de los servicios sociales comunitarios del domicilio de la persona solicitante, y si es el caso del trabajador social del sistema de salud o del trabajador social de los servicios sociales especializados.
  - Certificado de discapacidad con la puntuación de ayuda de tercera persona (ATP) cuando había sido emitido por otra Comunidad Autónoma, si es el caso.
  - Resolución de grado y nivel, si es el caso, cuando sea emitido por otra Comunidad Autónoma.
  - Manifestación de la persona solicitante o de su representante, conforme al punto nº 10 y 11 del modelo Anexo I de la solicitud, de su preferencia dentro del catálogo de servicios y prestaciones del SAAD. En el caso de solicitud de prestación económica para cuidados en el entorno familiar, certificado de empadronamiento del cuidador, así como declaración jurada del grado de parentesco que los une o tipo de relación si no es la filial, conforme a punto 11 del modelo anexo I de la solicitud y DNI/NIE u otro documento acreditativo de su identidad.
  - Certificado de convivencia de la persona solicitante según Padrón Municipal.
  - Declaración del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, certificado de toda clase de pensiones percibidas por la persona solicitante o declaración jurada de no percibir las, junto con la autorización para la consulta y comprobación de sus datos económicos conforme al modelo Anexo I de la solicitud, en cuyo caso no estará obligado a presentar estos documentos.
  - Declaración responsable acerca del patrimonio de la persona solicitante en la que se detalle el conjunto de sus titularidades de bienes y derechos de contenido económico, de suerte que quede completamente acreditada su situación patrimonial. (Anexo IX)
  - Declaración Jurada de las disposiciones patrimoniales realizadas por la persona solicitante en los cuatro años anteriores a la presentación de la solicitud.
  - Fotocopias compulsadas de los últimos recibos del Impuesto de Bienes inmuebles (IBI) e del Impuesto de Vehículos de tracción mecánica (IVTM) de las propiedades de la persona solicitante.
  - Justificante de rendimientos bancarios del último trimestre del año.
  - Copia compulsada, de ser el caso, del DNI/NIE del cónyuge o pareja de hecho, ascendentes o hijos menores de 25 años o mayores en situación de discapacidad que dependan económicamente del solicitante. Cuando existan menores de edad que dependan económicamente de la persona solicitante, copia compulsada del libro de familia en caso de que estos no posean DNI.
  - Declaración del IRPF, certificado de toda clase de pensiones percibidas por el cónyuge o pareja de hecho, ascendentes o hijos/las menores de 25 años o mayores en situación de discapacidad, económicamente a cargo de la persona solicitante, o declaración jurada de no percibir las. (La autorización para la consulta y comprobación de sus datos económicos conforme al modelo Anexo I de la solicitud, exime del deber de presentar estos documentos), y declaración responsable de su patrimonio (Anexo IX).

## CAPÍTULO V

enorme listado de documentación que aportar por parte del interesado o solicitante contradiciendo completamente el carácter universal de la Ley Estatal. Y en definitiva, obstaculizando el acceso a este derecho de forma indiscriminada.

En todo caso, cuando la documentación a presentar esté en poder de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, los interesados no estarán en la obligación de remitir información, siempre que se refleje esta autorización de consulta por parte de la administración en la solicitud, artículo 22 del Decreto 15/2010. No obstante, la comprobación y consulta por parte de la Administración de toda la documentación que estime preceptiva, se llevará un largo periodo de tiempo en revisar.

### **B) Subsanación de solicitud**

Una vez examinada la solicitud presentada por el órgano del departamento territorial de la Consellería competente en materia de servicios sociales, se detectase que no reúne los requisitos exigidos o faltase documentación necesaria, se requerirá a la persona interesada para que, en el plazo de 10 días hábiles desde su notificación, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 39/2015 de no subsanar su solicitud se considerará desistida<sup>409</sup> en su petición, previa resolución motivada<sup>410</sup> que deberá dictarse en los términos previstos en el artículo 21 de la citada ley.

### **C) Verificación de los datos aportados. Régimen de infracciones y sanciones**

Este Decreto 15/2010 desarrolla la facultad, por parte de la Administración, de verificar los datos aportados por los interesados en cualquier momento. Y en caso de que se detecte ocultación o falsificación u omisión de estos, se podrá denegar el reconocimiento de la situación de dependencia. Del mismo modo, en caso de incumplimiento de las obligaciones y requisitos del beneficiario establecidas en el presente decreto quedará sometido al régimen de infracciones y sanciones regulado en el título III de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre y cuando proceda, al régimen de infracciones y sanciones dispuesto en los títulos X y XI de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia.

---

<sup>409</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre), artículo 68.

<sup>410</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre), artículo 21.

#### **D) Ordenación e instrucción**

El orden de prelación en la tramitación de los procedimientos seguirá por orden de entrada salvo excepciones debidamente motivadas derivadas del informe social o de salud y previo dictamen técnico del órgano competente en materia de valoración de la situación de dependencia. Estableciéndose en este Decreto 15/2010 en su artículo 26 un orden de prelación en la tramitación de los procedimientos, adjudicando una preferencia de tramitación en menores de tres años y en caso de declaración de urgencia porque se detecten razones de interés público.

Revisada la solicitud y subsanada si fuera necesario, se procederá a la valoración de la situación de dependencia del interesado. Para ello, el órgano de valoración del departamento territorial de la Consellería comunicará (posibilidad de ser citado por medios telemáticos si su hubiera indicado su conformidad en la solicitud) al interesado el día, franja horaria y lugar en el que se realizará la valoración de la situación de dependencia. Ante la imposibilidad de poder valorar al interesado por causa imputable a éste, se le notificará el hecho de una vez transcurridos tres meses, producirá la caducidad<sup>411</sup> del mismo y el archivo de las actuaciones practicadas, salvo causa de fuerza mayor debidamente acreditada. Ante la imposibilidad de realizar la valoración por razones motivadas de salud del interesado, se suspenderá temporalmente el procedimiento hasta que se pueda realizar esta.

#### **E) Valoración de la situación de dependencia**

La valoración de la situación de dependencia<sup>412</sup> se llevará a cabo con la aplicación de los baremos establecidos y principalmente, se realizará en el entorno habitual del solicitante, salvo excepciones debidamente motivadas. Se tendrá en cuenta además, la situación socioeconómica así como el estudio sobre el entorno en el que vive la persona en situación de dependencia. Para ello, los técnicos de valoración podrán realizar de oficio las actuaciones que se estimen necesarias (comprobación de datos, petición de informes, pruebas, etc).

---

<sup>411</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre), en su artículo 95.

<sup>412</sup> Portal ASEM Galicia

[http://www.asemgalicia.com/afectados\\_familiares/ayudas\\_recursos\\_sociales/ley\\_dependencia.html](http://www.asemgalicia.com/afectados_familiares/ayudas_recursos_sociales/ley_dependencia.html)

## CAPÍTULO V

Realizada la valoración, el órgano valorador emitirá un dictamen-propuesta que deberá contener como mínimo, diagnóstico, puntuación del baremo, el grado de dependencia y su carácter permanente o revisable (revisión que se establecerá en función de la edad), así como cualquier otro que se estime relevante y lo elevará a la persona titular del departamento territorial de la Consellería con competencias en materia de servicios sociales. Este dictamen-propuesta, de conformidad con este Decreto 15/2010, no precisará trámite de audiencia al interesado<sup>413</sup>. “Los expedientes de menores de tres años que utilicen medidas de soporte para funciones vitales (alimentación parenteral exclusiva y respirador mecánico) pasarán directamente a la fase de dictamen propuesta con un grado de dependencia en grado III, sin necesidad de aplicación del baremo establecido normativamente”<sup>414</sup>.

El procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para los menores de tres años, de conformidad con la Orden 2 de enero de 2012<sup>415</sup>, en su artículo 74, desarrolla esta prelación de los expedientes de los menores de tres años instaurando prioridad en la tramitación de estos procedimientos para evitar la demora e interferencia en los plazos de revisión de oficio señalados por el *Real decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*. Reduciendo además en su artículo 76 los plazos para la resolución del grado de dependencia y del programa individual de atención en 20 días hábiles desde que la solicitud tuvo entrada en el registro del órgano competente para resolverlo; con un plazo máximo para dictar y notificar la resolución del programa individual de atención de 20 días hábiles desde la fecha de la notificación de la resolución del grado de dependencia.

---

<sup>413</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre), artículo 82.

<sup>414</sup> Consellería de Trabajo y Bienestar

Corrección de errores. Orden de 2 de enero de 2012 de desarrollo del Decreto 15/2010, de 4 de febrero, 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 la Atención a la Dependencia, el procedimiento para la elaboración del programa individual de atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes (DOG de 9 de abril).

<sup>415</sup> Orden de 2 de enero de 2012 de desarrollo del Decreto 15/2010, de 4 de febrero, 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 la atención a la dependencia, el procedimiento para la elaboración del programa individual de atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes (DOG el 13 de enero).

### **F) Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia**

La terminación de esta parte del procedimiento se llevará a cabo con la resolución. El competente en materia de dependencia pondrán fin a esta primera parte del procedimiento dictando resolución donde determinará el grado de dependencia de la persona solicitante, indicando los servicios y/o prestaciones económicas que pueden corresponderle en función del catálogo de prestaciones y su situación personal una vez realizado el proyecto individualizado de atención. Además deberá de contener el plazo máximo de revisión, así como el recurso (recurso de alzada de conformidad con los artículos 112 y siguientes de la Ley 39/2015) y plazo (un mes) para que el interesado pueda interponer recurso, en caso de no estar de acuerdo con la resolución. En el supuesto de ser denegado el reconocimiento de la situación de dependencia en la resolución, ésta no podrá ser solicitada hasta que no hayan transcurrido dos años desde la primera solicitud, a no ser que acredite error de diagnóstico o que su situación ha empeorado, de conformidad con el artículo 31 del Decreto 15/2010.

### **G) Procedimiento para la elaboración del programa individual de atención**

Una vez dictada resolución de reconocimiento de la situación de dependencia donde se le asigna un grado en función de la aplicación de los correspondientes baremos, se iniciará el procedimiento para la elaboración del programa individual de atención. Cuando se refiera a un grado no implantado de acuerdo con el calendario de implantación de la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, el inicio del procedimiento para la elaboración del programa individual de atención tendrá lugar en el plazo máximo de tres meses, antes del primer día del año o la fecha establecida, en que se proceda a implantar el grado de dependencia de que se trata. El orden de prelación en la instrucción de los procedimientos en la realización de los PIAs, se realizará en función del calendario que establece la disposición final primera de la Ley 39/2006; prioridad en el acceso de los servicios a igual grado por la menor capacidad económica del solicitante.

Para llevar a cabo este PIA se requerirá al dependiente o representante la documentación necesaria para que la aporte en el plazo máximo de 10 días hábiles, desde el día siguiente a la notificación del requerimiento. De no aportarse la documentación necesaria y complementaria, se tendrá por interrumpido el cómputo del plazo para resolver

## CAPÍTULO V

y notificar la resolución. Pasados tres meses sin que la persona requerida realice las actividades esenciales para reanudar la tramitación, la Administración declarará la caducidad del procedimiento y acordará el archivo de las actuaciones. El interesado, no obstante, podrá volver a solicitar su reanudación del PIA por escrito aportando la documentación necesaria, pero este proceso sólo será válido durante un plazo de dos años y de no ser reanudado para la elaboración del PIA, deberá de iniciarse de nuevo la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia, de conformidad con el Decreto 15/2010.

El PIA será elaborado por los técnicos de los Servicios Sociales Comunitarios junto con el beneficiario y deberá de contener la prestación o servicio del catálogo que se prescribe más conveniente para la situación del dependiente en función de su grado previamente dictaminado. La modalidad de intervención será la que resulte más adecuada a las necesidades de la persona en situación de dependencia, de entre los servicios y prestaciones<sup>416</sup> económicas previstas en la resolución para su grado, que se adecuará a los criterios de acceso conforme a la legislación aplicable de la comunidad autónoma, aunque nuestro estudio no abarca el análisis de los servicios y prestaciones por lo que solo quedará indicado.

### **H) Resolución del programa individualizado de atención**

Vistos los informes tanto de salud como social, el grado del dependiente así como las preferencias del dependiente o representante (solicitante manifiesta sus expectativas o necesidades, no obstante, no es de carácter vinculante), el competente analizará los datos y la documentación y emitirá la propuesta del programa individual de atención, con los servicios o prestaciones que estime más adecuadas al caso en función también de su capacidad económica, así como los recursos que le corresponda. De no poder ofrecer la Administración el servicio público o prestación al interesado que le haya correspondido, deberá de especificar al solicitante los términos de asignación de recursos, con las preferencias de acceso a los servicios que no podrá producirse en un plazo no superior a tres meses desde la resolución del PIA. Transcurrido el plazo sin producirse el acceso al servicio, el beneficiario podrá solicitar una modificación de su PIA a efec-

---

<sup>416</sup> Se establecen las cuantías por grado. Orden de 27 de marzo de 2014 por la que se modifica la Orden de 2 de enero de 2012, de desarrollo del Decreto 15/2010, de 4 de febrero, 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, el procedimiento para la elaboración del Programa individual de atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes.



tos de obtener una libranza vinculada a un servicio o de lo contrario, seguir incorporado al programa a la espera del acceso a un servicio público. Destacar la desprotección por parte del interesado, pues si transcurre el plazo sin respuesta alguna, podrá modificar su PIA haciéndole demorar aún más su derecho o simplemente puede elegir esperar, pero no estipula cuanto, ya que quedará en una espera incierta.

Si el PIA asigna una prestación vinculada al servicio por imposibilidad de acceso a un servicio público, esta resolución PIA deberá de contener el centro o entidad prestadora del servicio y la cuantía. En el caso de que el PIA señale con carácter excepcional una prestación para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, o asistencia personal, la propuesta de resolución deberá señalar la cuantía y fecha de inicio de la prestación.

### **I) Resolución del programa individualizado de atención**

De conformidad con el artículo 38 del Decreto 15/2010, una vez recibida la propuesta del programa individual de atención así como la documentación necesaria, el titular del departamento territorial de la Consellería con competencia en materia de servicios sociales, dictará resolución por la que se aprueba el programa individual de atención. Al igual que en la propuesta de resolución deberá de determinar: la modalidad o modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades del interesado de entre los servicios y prestaciones ofrecidos en el catálogo establecidos en función del grado reconocido, las condiciones individuales para su prestación y la participación del beneficiario en el coste de los mismos, se determinará el plazo máximo en que se deba efectuar la revisión del PIA y todo esto de conformidad con lo establecido en la normativa vigente y de desarrollo de este decreto 15/2010. De ser aprobadas otras intervenciones diferentes a la propuesta de resolución, deberá justificarse expresamente en la resolución la motivación de la modalidad de intervención.

El Decreto 15/2010 tiene en cuenta circunstancias muy significativas y lógicas que el legislador de otras comunidades autónomas obvia indiscriminadamente, como es el caso de lo que ocurre con los solicitantes fallecidos y de los cuales se les ha reconocido la situación de dependencia y derecho a prestación o servicio, estableciendo una serie de consideraciones. De entre ellas, en el caso de que se le hubiere reconocido al interesado fallecido la situación de dependencia con grado, la efectividad del derecho a las

## CAPÍTULO V

prestaciones económicas se reconocerá a la persona que había soportado el gasto (debidamente justificado), siempre que le corresponda conforme a la normativa de aplicación (no obstante deberá de cumplir los requisitos establecidos para la aprobación del PIA)<sup>417</sup>.

### **J) Recursos**

El recurso administrativo, al igual que el procedimiento administrativo común, se establecerá el de alzada, contra la resolución por la que se determina el Programa Individual de Atención, de conformidad con la ley 39/2015 en sus artículos 112 y siguientes.

### **K) Revisiones de grado y PIA**

De conformidad con el artículo 42 del Decreto 15/2010 las revisiones de grado así como las de PIA se establecen en la Ley 39/2006 de reconocimiento de la situación de dependencia. El grado de dependencia será revisable por las causas establecidas en el artículo 30 de la Ley antes mencionada. Podrá ser iniciado tanto de parte como de oficio por el competente en materia de servicios sociales y deberá de estar lo suficientemente argumentada con informes de salud, que justifiquen dicha revisión. De no ser así podrá ser desestimada por el competente, el cual dictará un dictamen técnico proponiendo dicha desestimación y el competente resolverá su denegación en consecuencia; desarrollado por la Orden del 2 de enero de 2012 en su artículo 69 y ss.

El programa individual de atención podrá ser revisado a solicitud de parte o de oficio, al igual que la revisión de grado. Podrá ser revisado el PIA de parte cuando interesado o representante, acredite una variación en las condiciones de salud o en la situación de su entorno que pudiesen motivar una modificación del servicio o prestación económica reconocida. De igual modo, se podrá revisar de oficio por el órgano del departamento territorial de la Consellería con competencia en materia de servicios sociales en determinados supuestos: cuando se produzca una revisión del grado de dependencia reconocido, por traslado de residencia a la Comunidad Autónoma de Galicia desde otra

---

<sup>417</sup> Orden de 2 de enero de 2012 de desarrollo del Decreto 15/2010, de 4 de febrero, 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 la atención a la dependencia, el procedimiento para la elaboración del programa individual de atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes (DOG de 13 de enero), artículo 88 y ss.

comunidad autónoma, cuando existan circunstancias objetivamente motivadas que aconsejen su revisión, a propuesta del trabajador social de los servicios sociales comunitarios del domicilio del beneficiario o del trabajador social del sistema de salud o trabajador social de servicios sociales especializados, responsable del seguimiento del PIA; y en cualquier caso, con la periodicidad propuesta en la resolución y conforme a los planes de actuación anuales que se establezcan (regulado por el artículo 43 de la Orden 15/2010 y la Orden del 2 de enero de 2012 en su artículo 71 y ss).

#### **5.12.4. Recapitulaciones**

La tabla 12 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015 con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo en la Comunidad Autónoma de Galicia y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo. Analizado el procedimiento de la Comunidad Autónoma de Galicia se vislumbra una regulación completa, extensa y adaptada a las necesidades de sus ciudadanos, y sobre todo, inspirada en la acción protectora de la LAAD salvo en ciertos detalles que a continuación se comentarán.

Destaca por su extensa regulación, minuciosa y completa, que se desprende como consecuencia de las experiencias y las continuas modificaciones que el Estado ha ido introduciendo al respecto y que la comunidad autónoma de Galicia recoge desde su inicial regulación en 2007, posterior modificación en 2010, hasta llegar a noviembre de 2013 con la última revisión; regulando detalles en el procedimiento tan concretos como el establecimiento de atrasos, el reconocimiento de derechos de los fallecidos valorados, etc.

En lo que respecta al procedimiento, objeto de este estudio, denota la ausencia de alguna figura fundamental, de entre ellas, la de comunicación de iniciación de procedimiento y el trámite de audiencia, como las más importantes. Sin embargo, algo poco usual en procedimientos análogos es que se tiene en cuenta la iniciación del procedimiento de oficio y no solo en caso de personas que residan en centros residenciales, sino que abre completamente la puerta a todos los colectivos, preservando a aquellos más débiles que por sus circunstancias de desprotección no son capaces de iniciar un procedimiento. Asimismo establece un orden de prelación, es decir, un régimen de prioridades de tramitación en función de las circunstancias del solicitante (menor de 3 años y

## CAPÍTULO V

situación de desamparo), instaurando plazos de resolución y asignación de recursos en un breve espacio de tiempo.

	<b>Procedimiento general</b>	<b>Galicia</b>
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según la Ley 39/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según la Ley 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Acreditación de convivencia</li> <li>▪ Informe de salud</li> <li>▪ Informe social</li> <li>▪ Datos económicos patrimoniales</li> <li>▪ O autorizaciones</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según la Ley 39/2015	No lo recoge expresamente
<b>Tasas</b>	No	No establece
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según la Ley 39/2015	No
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	<p>Tres meses según la Ley 39/2015</p> <p>Según la Ley 39/2015</p>	<p>Tres meses (40 días hábiles menores de 3 años y 96 horas en caso de urgencia)</p> <p>Desestimatorio</p>
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Según la Ley 39/2015	Seis meses (remite al habitual)
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	<p>No contempla (integrado en el anterior)</p> <p>No contempla</p>	<p>Tres meses</p> <p>Desestimatorio</p>
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Tres meses	Tres meses
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Seis meses

**Tabla 12.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Galicia (Fuente: Elaboración propia).

Como crítica, añadiremos la gran cantidad de documentos necesarios para la iniciación del procedimiento, vulnerando el carácter universal de la LAAD en su artículo 3. Parece el legislador olvidar el colectivo al que va dirigido este procedimiento. ¿Por qué tanta documentación inicial si se establecen dos procedimientos bien diferenciados en el tiempo? De no ser reconocida la situación de dependencia sobraría la mayoría de los documentos o informaciones aportadas, se agilizarían los trámites, se sintetizaría más el procedimiento y la actuación de la Administración sería mucho más ágil y eficaz.

### **5.13. REGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA**

#### **5.13.1. Introducción**

El procedimiento que se establece para el reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de la Rioja se constituye en la Orden 2/2012, de 3 de abril, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales, por la que se regula el procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja (publicada en el BOR de 18 de abril), en adelante Orden 2/2012. En ella se desarrolla la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, con el objetivo fundamental de garantizar a los ciudadanos y a las propias comunidades autónomas un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia, que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en todo el territorio nacional.

La dinámica que establece esta Ley estatal es la de determinar la situación de dependencia de los ciudadanos a través de una valoración realizada por los órganos competentes constituidos por las comunidades autónomas, los cuales emitirán un dictamen sobre el grado así como una posterior determinación del acceso a una prestación o servicio, en función de la específica situación personal del dependiente. La valoración se realizará con el baremo<sup>418</sup> correspondiente de conformidad con la mencionada Ley 39/2006.

La Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta la competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales, entre otros, como se recoge en su estatuto<sup>419</sup> de autonomía. Para ello, se desarrolla una Ley de servicios sociales<sup>420</sup>, la cual, ha supuesto

---

<sup>418</sup> Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia (BOE de 21 de abril de 2007) vigencia desde 22 de abril de 2007 hasta 18 de febrero de 2012, actualizado por el Real Decreto 174/2011 Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia (BOE de 18 de febrero de 2011), aplicable a partir del 18 de febrero del año 2012.

<sup>419</sup> Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, artículo 8.1 apartados 30 y 31, (BOE de 19 de junio), y reformado por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (BOE de 8 de enero de 1999).

<sup>420</sup> Decreto 28/2014, de 27 de junio (BOLR de 2 de julio de 2014), por el que se modifica el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social; y el Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de

## CAPÍTULO V

un avance importante tanto para la regulación de los servicios sociales, la creación del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales y dentro de este, del sistema Riojano para la autonomía personal y la dependencia. Entre los cambios introducidos destacamos las modificaciones realizadas en el procedimiento de valoración de dependencia, orientadas a lograr una simplificación administrativa mejorando la gestión del procedimiento de valoración y revisión.

La Orden 2/2012 de 3 de abril sucesora de la Orden 4/2007, de 16 de octubre, introduce mejoras de carácter técnico, suponiendo una agilización en la asignación de recursos<sup>421</sup>, puntos claves para la consecución del objetivo de proteger a un titular de derechos que se encuentra en una posición de especial vulnerabilidad. Asimismo, la Orden 2/2012, de 3 de abril se estructura en una breve exposición de motivos, dos capítulos, uno de disposiciones generales y otro de procedimiento, una disposición derogatoria, y dos disposiciones finales.

### **5.13.2. Disposiciones generales**

El objeto de esta Orden es la regulación del procedimiento de valoración y de reconocimiento de la situación de dependencia y su ámbito de aplicación estará concretado en todas las personas que tengan su residencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja y que cumplan los requisitos<sup>422</sup> establecidos para su reconocimiento; residir en territorio español y lo hayan hecho durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, tal y como se establece en la LAAD.

### **5.13.3. PROCEDIMIENTO PARA LA VALORACIÓN DE LA DEPENDENCIA**

#### **A) Iniciación del procedimiento**

De conformidad con el artículo 4 del Decreto 2/2012 el procedimiento de valoración de la dependencia se iniciará a instancia de la persona interesada o su represen-

---

Servicios Sociales (modifica la Ley 7/2009, de servicios sociales de La Rioja y el Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales).

<sup>421</sup> Orden 5/2010, de 30 de diciembre, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se regulan las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas del sistema Riojano para la autonomía personal y la dependencia (BOR de 5 de enero 2010), que se opera mediante la disposición final primera.

<sup>422</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 15 de diciembre), artículo 5.

tante legal, no contemplando la iniciación de oficio en caso de desamparo. Se materializará a través de una solicitud normalizada y acompañada de la documentación preceptiva exigida. Esta podrá presentarse en cualquiera de las oficinas de atención al ciudadano del gobierno de La Rioja, en el registro del órgano al que se dirija, o en cualquiera de las formas establecidas en la Ley 339/2015<sup>423</sup>, así como en los registros establecidos por la normativa propia<sup>424</sup> de la Comunidad Autónoma de la Rioja. Según el Portal de Servicios Sociales de Comunidad Autónoma de la Rioja, la presentación de solicitudes se podrá realizar de dos formas: de forma electrónica y de forma presencial<sup>425</sup>.

La documentación que se deberá de acompañar será, tal y como establece el artículo 5 del Decreto 2/2012 será:

- Que acredite la identidad:  
El DNI del interesado, cuando sea menor de edad y carezca de DNI, el libro de familia, si se realizase a través de representante legal, copia de la resolución judicial de incapacitación o cualquier otra documentación acreditativa de dicha condición, si el solicitante fuera extranjeros, copia del permiso de residencia u otro documento que acredite la residencia legal en España durante 5 años, 2 inmediatamente anteriores a la solicitud.
- Que acredite la residencia:  
A través de certificado o volante histórico de empadronamiento de residir en La Rioja y haber residido en territorio español durante cinco años (dos anteriores inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud), en el caso de los menores de cinco años este requisito deberá de cumplirlo quien ejerza su guarda y custodia.
- Que acredite su estado de salud:  
Informe del sistema público de salud de La Rioja, en modelo oficial, cumplimentado por el médico de atención primaria.

---

<sup>423</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre), en el artículo 16.4.

<sup>424</sup> Decreto 58/2004, de 29 de octubre, por el que se regula el Registro en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Públicos, artículo 6 (BOLR de 9 de noviembre).

<sup>425</sup> Oficina electrónica de La Rioja.

<http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=694948&web=000&proc=15867>

No establece expresamente que se pueda autorizar en la solicitud la comprobación de información por parte de la Administración y así simplificar la documentación, aunque si lo recoge en la solicitud<sup>426</sup>.

### **B) Subsanación de solicitud**

De conformidad con el artículo 5.2 de la Orden 2/2012 una vez examinada la documentación por el competente, se requerirá al solicitante para que en un plazo de diez días subsane la omisión de los requisitos exigidos en la solicitud o se acompañe la documentación preceptiva. De no subsanar, se resolverá como desistimiento y se procederá al archivo de las actuaciones tal y como establece la Ley 39/2015 en su artículo 68.1.

### **C) Valoración de la situación de dependencia**

Tal y como declara en los artículos 6 y ss. del Decreto 2/2012, la valoración se llevará a cabo una vez examinada y completada la solicitud si fuera el caso, por el órgano competente quién aplicará el baremo en la residencia del interesado, habiéndoselo comunicado previamente estableciendo fecha y hora. De no encontrarse el interesado en su domicilio en la fecha y hora indicadas, deberá notificarlo para que se le adjudique una nueva fecha y hora para proceder a la valoración. Ante la imposibilidad de realizar la valoración y transcurridos tres meses sin poder llevarla a cabo por causas imputables al interesado, el valorador notificará tal circunstancia al competente de resolver, para que emita resolución comunicando la caducidad del procedimiento de conformidad con la Ley 39/20 en su artículo 95.1, procediéndose al archivo de las actuaciones.

---

<sup>426</sup> [https://www.larioja.org/.../707807\\_Solicitud\\_reconocimiento\\_de\\_Depen](https://www.larioja.org/.../707807_Solicitud_reconocimiento_de_Depen).

Autorizo a la Dirección General competente en materia de atención a la dependencia y prestaciones sociales a que realicen las verificaciones y las consultas que sean necesarias en los ficheros públicos en materia de empadronamiento. Se informa al interesado de que la presentación de esta solicitud autoriza a la Dirección General competente en la materia a recabar los informes y documentos necesarios relativos a la situación del usuario, de otros órganos de la Comunidad Autónoma de La Rioja en los términos previstos en el artículo 37 de la Ley 58/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, así como a realizar las verificaciones y las consultas necesarias a través de la red de comunicaciones de las administraciones públicas españolas para comprobar los datos de identidad personal, así como a la cesión de sus datos a otros organismos del Gobierno de la Rioja, del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja así como a los servicios sociales de primer nivel y Administración General del Estado, tanto para la consecución de la finalidad con la que se recabaron como para el cumplimiento de las obligaciones legales del responsable del fichero.



Una vez realizada la valoración y estimado cuando se deberá de realizar la próxima revisión, el valorador remitirá el resultado a los equipos de valoración de la dependencia (los menores de seis años, serán valorados por la unidad de desarrollo infantil y atención temprana, UDIAT). Además de la aplicación del correspondiente baremo, podrán solicitarse todos los informes que se estimen necesarios.

#### **D) Trámite de audiencia<sup>427</sup>**

El artículo 7.4. del Decreto 2/2012 establece expresamente que si el dictamen técnico emitido fuese desfavorable al reconocimiento de la situación de dependencia, se notificará a la persona solicitante o en su caso, o a su representante legal para que pueda presentar, antes de la resolución las alegaciones que estime oportunas. Trámite muy importante en procedimientos como estos, pues un error en la resolución del grado, puede tener consecuencias nefastas en un perfil de usuario de carácter sensible, pues de ser resuelto de forma errónea, debería de presentar una revisión o recurso con la consiguiente dilatación en los plazos. Plazos que en determinados casos pueden incidir notablemente en la calidad de vida del dependiente causándole graves perjuicios. No obstante, es un trámite de audiencia sesgado, pues solo se produce cuando es desfavorable, es decir, cuando no hay reconocimiento de la situación de dependencia. Puede ocurrir que se produzca un error en la valoración y se reconozca un grado inferior al que realmente reflejen sus informes de salud y como consecuencia de ello, no se dará paso al trámite de audiencia y por tanto se procederá a dictar una resolución de grado inferior, dando lugar a un perjuicio al dependiente. Como consecuencia de lo anterior, el dependiente puede recibir menor intensidad en una ayuda a domicilio o menor prestación económica a la que le correspondería, etc. De producirse siempre el trámite de audiencia se protegería al ciudadano de errores innecesarios, de dilataciones en sus procedimientos y la Administración evitaría duplicidades en sus actuaciones, optimizando sus recursos tanto personales como económicos, dando lugar a un servicio ágil, eficaz y de calidad, tal y como se persigue en la LAAD.

---

<sup>427</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre) artículo 82.

### **E) Propuesta de resolución**

Tal y como se establece en el artículo 8 de la Orden 2/2012 se emite el dictamen correspondiente por el equipo técnico. Realizado si fuese necesario, el trámite de audiencia, se procederá a la elaboración de la propuesta de resolución que se remitirá al órgano competente para el reconocimiento del grado de dependencia.

### **F) Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia**

El competente resolverá teniendo en cuenta el dictamen de valoración y de la propuesta de resolución y lo notificará al interesado. Esta resolución deberá de contener el sentido del reconocimiento de la situación de dependencia, el grado obtenido, los servicios y prestaciones<sup>428</sup> que se consideren adecuados en función de este y el plazo de revisión si procede (artículo 9 de la Orden 2/2012)

A pesar de que el ámbito de aplicación se centra en la Comunidad Autónoma de la Rioja, de conformidad con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, esta resolución emitida por sus órganos competentes tendrá validez en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de la revisión del programa individual de atención que corresponda realizar, derivado del cambio de residencia del beneficiario a otra comunidad autónoma.

### **G) Plazo de resolución de reconocimiento de la situación de dependencia**

El plazo máximo para resolver el procedimiento de valoración y reconocimiento del grado de dependencia se establece en un mes, plazo bastante reducido en comparación con otras comunidades autónomas. Asimismo, para la revisión de grado se establecen cuatro meses; siendo el mismo establecido tanto si se ha iniciado a instancia de parte, como si se tratase de iniciación de oficio (artículo 11 de la Orden 2/2012).

---

<sup>428</sup> Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre intensidades de protección de los servicios y cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (BOE de 9 de junio).

### **H) Programa individual de atención**

Valorada la situación de dependencia, resuelta y comunicada al interesado o representante legal, se realizará un programa personalizado PIA de conformidad con el artículo 29 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre y del artículo 10 de la Orden 2/2012.

El PIA se realizará por el órgano técnico competente, en el domicilio del dependiente, teniendo en cuenta las preferencias de este, que no obstante, no serán vinculantes. Se prescribirán las prestaciones o servicios de acuerdo al catálogo recogido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en función de su adecuación conforme a su grado de dependencia, pudiendo establecerse prelación o preferencias en el caso de que no exista el recurso inicialmente demandado (si existiera discrepancia en el recurso, se hará constar dicha circunstancia en el PIA). De conformidad con el artículo 19 de la Orden 5/1010 se establece un plazo<sup>429</sup> de concesión de la prestación económica de cinco meses desde el inicio de la solicitud de la prestación de dependencia o de seis meses, computando también el procedimiento de valoración y reconocimiento del grado de dependencia. De no notificarse la resolución expresamente, los efectos económicos de la prestación serán del día siguiente a la fecha en la que se cumplan los cinco o seis meses respectivamente.

### **I) Revisión del grado o nivel de dependencia**

La revisión de grado podrá iniciarse tanto a instancia de parte (interesado o representante legal) o de oficio. No obstante, esta revisión queda limitada por los plazos, ya que a instancia de parte no podrá solicitarse una revisión de grado hasta que no hayan transcurrido dos años desde la fecha en que se haya valorado la situación de dependencia, salvo que se acredite que se ha producido una variación de su situación personal (a través de informes médicos y/o sociales). De ser suficientemente justificado, se valorará de nuevo, pero de no ser lo suficientemente probada la variación de situación del interesado, se inadmitirá a trámite la solicitud de revisión del grado de dependencia mediante resolución motivada por el órgano competente.

---

<sup>429</sup> Orden 5/2010, de 30 de diciembre, de la Consejería de Servicios Sociales por la que se regulan las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas del sistema Riojano para la autonomía personal y la dependencia (BOR de 5 de enero de 2011).

Se podrá iniciar la solicitud de revisión de grado de dependencia de oficio por la Administración: cuando se tenga conocimiento de una variación en la situación personal o social del interesado; cuando se prevea una posible mejoría de su situación; cuando se haya señalado fecha de revisión y en el caso de menores de tres años, la revisión se llevará a cabo a los seis, a los doce, a los dieciocho, a los veinticuatro y a los treinta meses de edad del menor, utilizando el baremo de valoración de la dependencia para personas menores de tres años y siendo valorado por la unidad de desarrollo infantil y atención temprana.

Como consecuencia de la revisión de grado de dependencia, cuando se haya producido una variación del grado e implique la necesidad de modificar la intensidad de los servicios, la cuantía de la prestación o simplemente un cambio del servicio o prestación, o simplemente extinción, se deberá de realizar un PIA tal y como se ha configurado de conformidad con el artículo 10 de la Orden 2/2012, de 3 de abril.

#### **J) Revisión del programa individual de atención**

El PIA podrá revisarse a instancia del interesado o de sus representantes legales cuando se produzca una variación en las condiciones sociofamiliares o en las condiciones de salud, ambos debidamente justificados por los informes de social o de salud necesarios. También se podrá revisar de oficio por la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuando se constate que haya habido una variación de la situación personal del interesado. Esta cuestión queda en el aire en relación a la regulación de otras comunidades autónomas que desarrollan bastante más las circunstancias que provocan una revisión de PIA. En esta Orden 2/2012, de 3 de abril, solo recoge la revisión de PIA de oficio cuando se realice un cambio de residencia permanente a otra comunidad autónoma.

#### **K) Silencio administrativo**

En la Orden 2/2012, de 3 de abril, se establece un sentido desestimatorio en el silencio administrativo, es decir, que se entenderá desestimada la solicitud de no haberse notificado la resolución expresamente en el plazo. Éste se computará a partir de la fecha del acuerdo en caso de iniciación de oficio y desde la entrada en el registro competente, en caso de que se haya iniciado por parte del interesado.

## L) Recursos

Al igual que en otras comunidades autónomas y en la LAAD, el portal de la Comunidad Autónoma de la Rioja asigna como recurso administrativo contra una mala actuación de la Administración, el recurso de alzada<sup>430</sup>.

### 5.13.4. Recapitulaciones

La tabla 13 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015 con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo en la Comunidad Autónoma de La Rioja y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

	Procedimiento general	La Rioja
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según la Ley 39/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según la Ley 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Informe de social</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según la Ley 39/2015	No lo recoge expresamente
<b>Tasas</b>	No	No contempla
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según la Ley 39/2015	Sí, en situación desfavorable en la resolución
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo</li> <li>▪ Silencio administrativo</li> </ul>	Tres meses según la Ley 39/2015 Según la Ley 39/2015	Un mes Desestimatorio
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de resolución</li> </ul>	Según la Ley 39/2015	Cuatro meses
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo</li> <li>▪ Silencio administrativo</li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	No establece Estimatorio en prestación económica
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de resolución</li> </ul>	Tres meses	No establece
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Seis meses (LAAD)

**Tabla 13.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de La Rioja (Fuente: Elaboración propia).

En este desarrollo autonómico nos encontramos con un procedimiento simple, sencillo y breve; cualidades innovadoras en cuanto a procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia se refiere, pues los procedimientos que habitualmente

<sup>430</sup> Portal de Servicios Sociales de la Rioja  
<http://www.larioja.org/npRioja/default/defaultpage.jsp?idtab=694948&web=000&proc=15867#tab3>

nos encontramos son largos y pesados, condicionados por un gran número de documentos que en algunos casos, parecen pretender aburrir a los solicitantes. Se caracteriza por tener un procedimiento ágil, con los requisitos ceñidos a la LAAD y con un plazo de resolución extremadamente breve en cuanto a reconocimiento de la situación de dependencia se refiere. La regulación es excesivamente escueta, dejando en el tintero cuestiones tan importantes como el plazo de resolución de PIA, iniciación del procedimiento de oficio, etc.

El sentido de esta regulación tras su modificación, es de protección al ciudadano, evitando un procedimiento farragoso y cargado de documentos. Se podría decir que a pesar de su brevedad y su trámite de audiencia sesgado, se reviste de un aire protector hacia el dependiente.

## **5.14. REGIMEN JURÍDICO DEL RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**

### **5.14.1. Introducción**

De conformidad con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en la Comunidad Autónoma de Madrid se crea con el objeto de realizar este cometido y mediante Decreto 63/2006, de 20 de julio, la Dirección General de Coordinación de la Dependencia, integrándose en la estructura de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales. Se aprueba la Orden 2386/2008, de 17 de diciembre, con el objeto de establecer el procedimiento<sup>431</sup> administrativo que regule el acceso a las prestaciones. Posteriormente se modifica por la *Orden 625/2010, de 21 de abril, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, por la que se regulan los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y para la elaboración del programa individual de atención y el derecho a las prestaciones en la CCAA de Madrid*. Derogándose esta última con la entrada en vigor del *Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid (publicado en BOCM de 26 de mayo)*, en adelante Decreto 54/2015.

---

<sup>431</sup> Portal de dependencia en la CCAA de Madrid.  
<http://www.madrid.org>

De lo que se trata en definitiva, es de configurar un nuevo desarrollo de los servicios sociales que complemente su acción protectora y pueda dar respuesta a las necesidades de atención de las personas en situación de dependencia; atribuyendo a las comunidades autónomas y a las entidades locales un papel fundamental en este proceso, colaborando entre ellas de forma eficiente y lograr una mejor gestión de los servicios, conforme a las competencias que la legislación vigente que le atribuye. Ya desde las comunidades autónomas y las entidades locales se han atendido a las personas dependientes por el principio de proximidad, dando lugar a una gran labor.

La Comunidad de Madrid, en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de asistencia social promulgó la Ley 11/2003, de 27 de marzo, de servicios sociales, cuya finalidad consistía en garantizar el desarrollo de la acción social mediante un Sistema Público de Servicios Sociales destinado a contribuir al bienestar social a través de la prevención, eliminación o tratamiento de las causas que impidan o dificulten el pleno desarrollo de los individuos o de los grupos en que se integran. En este marco, en su título VI se regula la atención a las personas en situación de dependencia, al objeto de satisfacer su desarrollo integral, lo que supuso un primer paso en el reconocimiento de los derechos de las personas en situación de dependencia de la Comunidad de Madrid.

Con la presente Orden se introducen determinadas modificaciones en el procedimiento administrativo actual, como su simplificación en la tramitación de expedientes para obtener respuestas más ágiles y eficaces al objeto de adaptarlo a las necesidades de los ciudadanos, reduciendo los tiempos de tramitación tanto en el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, como en el procedimiento de elaboración del programa individual de atención; así como el establecimiento de una regulación específica y diferente de los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y del procedimiento de elaboración del programa individual de atención, en el acceso de cada una de las prestaciones económicas o a los servicios del SAAD. En definitiva con esta última modificación se centra el objetivo fundamental de proporcionar un fácil acceso del ciudadano en situación de dependencia a los servicios y recursos que pueda necesitar.

La Orden 54/2015 es bastante extensa, detallada y viene a estar estructurada de la siguiente manera: consta de 62 artículos, agrupados en una introducción, seis capítulos (el primero, disposiciones generales, el segundo dedicado al sistema para la autono-

mía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid, a la vez que regula los requisitos generales y obligaciones de los beneficiarios del mencionado sistema; el tercero al reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia; el cuarto al régimen de acceso a los servicios del SAAD; el quinto a la naturaleza, requisitos y régimen de acceso y disfrute de las prestaciones económicas del SAAD; y finalmente el sexto, dedicado al control, seguimiento, suspensión y extinción del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD), cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. No obstante, para poder observar el procedimiento con más detalle es analizado solo la parte correspondiente a procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y acceso a las prestaciones, omitiendo lo demás.

Se destaca del Decreto 54/2015 la recepción de la encomienda de gestiones técnicas por razones de eficacia a otras administraciones institucionales, así como a las entidades locales del territorio de la Comunidad de Madrid, como resultado de la aplicación de la Ley de racionalización y sostenibilidad de las entidades locales<sup>432</sup>.

#### **5.14.2. Disposiciones generales**

Al igual que en las demás comunidades autónomas, el objeto de aplicación de este Decreto 54/2015 es el regulación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia pero orientado a la Comunidad de Madrid, de acuerdo con lo establecido en los capítulos III y IV del título I de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. El ámbito de aplicación de este Decreto se extiende a todo el territorio de la Comunidad de Madrid y residan en la Comunidad de Madrid en la fecha de presentación de la solicitud; también lo serán los que residiendo en la Comunidad de Madrid en la fecha de presentación de la solicitud carezcan de nacionalidad española o comunitaria, rigiéndose

---

<sup>432</sup> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE de 30 de diciembre). El objetivo de la norma es efectuar una profunda revisión del conjunto de disposiciones relativas al estatuto jurídico de la Administración Local, con el objetivo de: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades; racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.



por lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen. Para los menores que carezcan de la nacionalidad española, se estará a lo dispuesto en las Leyes del menor vigentes, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, así como en los tratados internacionales.

En las disposiciones generales además, aparecen un catálogo de servicios correspondientes con el artículo 15 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, el sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid y configurados para los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal. De entre ellos, el servicio de teleasistencia, servicio de ayuda a domicilio, atención de las necesidades del hogar, centros para personas mayores, etc.

En materia de prestaciones económicas del SAAD en la Comunidad de Madrid se recogen por un lado la prestación económica vinculada al servicio<sup>433</sup>, cuya finalidad es contribuir a la financiación del coste de un servicio del catálogo de servicios de conformidad con el artículo 5 del Decreto 54/2015, prestado por un centro o entidad privada con o sin ánimo de lucro; el centro o servicio deberá estar debidamente acreditado por la Comunidad de Madrid. Por otro lado la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales<sup>434</sup>, siendo ésta de carácter excepcional, tiene como finalidad paliar los gastos derivados de la atención a la persona en situación de dependencia en su domicilio. Y por último la prestación económica de asistencia personal, destinada a la promoción de la autonomía de las personas con gran dependencia reconocida.

La intensidad de determinados servicios y prestaciones del catálogo del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid será la determinada por el Decreto en función del grado.

---

<sup>433</sup> Por Orden 627/2010, de 21 de abril, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, se regulan la prestación económica vinculada al servicio o cheque servicio y la prestación económica de asistencia personal para personas en situación de dependencia de la Comunidad de Madrid (BOCM de 30 de abril).

<sup>434</sup> Por Orden 626/2010, de 21 de abril, de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, se regula la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales para personas en situación de dependencia de la Comunidad de Madrid (BOCM de 30 de abril).

Pero lo que nos afecta realmente es lo relativo a procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia que se configura en el capítulo III del Decreto 54/2015.

### **5.14.3. Procedimiento para el reconocimiento del grado de dependencia**

#### **A) Iniciación**

Se iniciará con una solicitud normalizada a instancia de la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien lo represente. No teniendo en cuenta la solicitud de oficio por parte de los servicios sociales correspondientes, en caso de que se detectase desprotección de la persona en cuestión. Si será aplicable la iniciación de oficio en caso de dependientes se encuentren atendidos en centros residenciales, opción introducida por la Orden 895/2013, de 3 de julio. Y de igual modo a los demás, se formalizará en el modelo formalizado al respecto en los centros de servicios sociales municipales correspondientes al domicilio del solicitante o en cualquiera de los lugares contemplados en el artículo 16 de la Ley 39/2015.

La solicitud, así como la documentación adjunta, podrán además presentarse por internet, a través del registro telemático de la consejería de familia y asuntos sociales<sup>435</sup>, siendo necesario para ello de disponer de uno de los certificados electrónicos reconocidos por la Comunidad de Madrid. El artículo 13 del Decreto 54 que regula la documentación establece los documentos preceptivos que deberán de acompañar a la solicitud para iniciación del procedimiento:

- Que acredite la identidad:
  - ✓ Copia del DNI/NIE del solicitante y en su caso, copia del DNI/NIE del representante.
- Que acredite la residencia del dependiente:
  - ✓ Documento emitido por los ayuntamientos correspondientes que acrediten la residencia en la nación española durante cinco años (copia de certificado colectivo de empadronamiento o residencia que acredite los miembros que

---

<sup>435</sup> Sede electrónica de la Comunidad Autónoma de Madrid.  
<https://sede.madrid.es/portal/site/tramites/menuitem.1f3361415fda829be152e15284f1a5a0/?vgnextoid=405ce1295f2c2110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnnextchannel=ca99a38813180210VgnVCM100000c90da8c0RCRD>

componen la unidad de convivencia), de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, así como el empadronamiento en un municipio de la Comunidad de Madrid a fecha de la solicitud (están eximidas las personas que estén siendo atendidas en residencias públicas, concertadas o contratadas de la Comunidad de Madrid); en el supuesto de residentes no comunitarios que carezcan de la nacionalidad española deberán presentar certificado emitido por el Ministerio del Interior que acredite la residencia legal en España por los mismos períodos.

- Que acredite su estado de Salud:  
Resaltar la importancia de aportar en un primer momento un informe<sup>436</sup> de condiciones de salud actualizado y suscrito por un médico colegiado, conforme a unos modelos establecidos en función de la edad del solicitante. O informe emitido al efecto y suscrito por cualquier médico colegiado, no debiendo de tener una antigüedad superior a tres meses desde la fecha de presentación de la solicitud. En casos de acreditar gran invalidez, la resolución de su reconocimiento de grado de discapacidad.
- Que acredite los ingresos:
  - ✓ Con una declaración responsable de capacidad económica y patrimonial del solicitante y copia de la declaración de la renta o autorización para que la Administración pueda realizar las comprobaciones pertinentes.

Una vez presentada la documentación se remitirá el expediente (artículo 15 del Decreto 54/2015) desde los Centros de Servicios Sociales municipales, al órgano competente en materia de dependencia las solicitudes, debidamente registradas y subsanadas, junto con la documentación adjunta; añadiendo éstos un informe normalizado<sup>437</sup> de entorno del solicitante en un plazo máximo de quince días hábiles, desde la presentación de la solicitud en el registro municipal o de la subsanación de la misma por parte del interesado. De ser presentada la solicitud en lugar distinto, el informe de entorno podrá ser solicitado a la entidad local correspondiente por el órgano competente en materia de dependencia. De no ser aportado, el órgano competente en materia de dependencia po-

---

<sup>436</sup> Por Resolución 761/2010, de 16 de septiembre, de la Dirección General de Atención Primaria, se aprueba el modelo telemático de solicitud de informes sobre el estado de salud y para reconocimiento de la situación de dependencia (BOCM de 19 de octubre).

<sup>437</sup> Ley 11/2003 de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (BOCM de 14 de abril y BOE de 2 de julio).

drá proseguir las actuaciones y resolver los procedimientos iniciados de regulados conformidad con lo previsto en el artículo 80.4 de la Ley 39/2015. Las entidades locales que tengan encomendada la gestión de las solicitudes adjuntarán además, la valoración de la situación de dependencia del solicitante y el resultado documentado del trámite de consulta sobre la modalidad de intervención más adecuada. En este caso, la remisión del expediente a la Comunidad de Madrid debidamente instruido, habrá de realizarse en el plazo máximo de cuarenta días hábiles desde la fecha en que la solicitud hubiera tenido entrada en el registro de cualquier órgano de la Administración legitimada por la encomienda de gestión.

Si la solicitud tuviese entrada por otros registros, el informe social podrá ser solicitado a la Entidad Local correspondiente por el órgano competente en materia de dependencia o la Administración encomendada par la gestión (de no aportarlo en diez días hábiles, se seguirán las actuaciones de conformidad con el 39/2015.

### **B) Subsanación de solicitud**

De conformidad con la Ley 39/2015, el órgano competente o el que tenga encomendada la gestión<sup>438</sup> en materia de dependencia, examinará las solicitudes presentadas y si estas no reunieran los requisitos documentales exigidos, se requerirá al interesado para que en un plazo de quince días hábiles desde el día siguiente a la notificación del requerimiento, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos. De no ser subsanada la solicitud y transcurrido dicho plazo, se entenderá desistido de su solicitud previa resolución del órgano competente en materia de dependencia.

### **C) Valoración de la situación de dependencia**

Los expedientes se estudiarán en riguroso orden de entrada (salvo urgencia motivada) y el órgano competente en materia de dependencia, una vez completo el expediente, comunicará al interesado el día, franja horaria y lugar en el que vaya a realizarse la valoración de la situación de dependencia<sup>439</sup>. De no poder el interesado cumplir con la cita prevista para su valoración, el procedimiento caducará y se archivarán las actua-

---

<sup>438</sup> Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid (BOCM de 26 de mayo).

<sup>439</sup> De no poder el interesado cumplir con la cita/s prevista para su valoración.

ciones practicadas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 95 de la Ley 39/2015, salvo causa de fuerza mayor debidamente acreditada.

De considerarse tras el estudio del expediente por parte de la comisión técnica de valoración de la dependencia que no existe necesidad de ayuda para, podrá proponer el archivo de la solicitud previa resolución motivada del órgano competente.

La valoración generalmente se llevará a cabo en el entorno habitual del interesado por profesionales de la Administración de la Comunidad de Madrid con perfil socio-sanitario, aunque podrá ser valorado en otro lugar si se estima conveniente. Para llevar a cabo esta valoración será necesario:

- Que el personal técnico aplique el baremo<sup>440</sup> correspondiente en función de la edad, de conformidad con la normativa vigente;
- Un análisis de los informes de salud, considerando, en su caso, las ayudas técnicas, órtesis o prótesis prescritas;
- La valoración del entorno habitual del interesado;
- Comunicación al interesado y/o familia sobre los servicios y prestaciones que pueda necesitar; y por último, la realización del trámite de consulta (artículo 23 del Decreto 54/2015) al interesado sobre sus preferencias, que podrá realizarse en cualquier momento previo a la propuesta de resolución, aunque es de carácter preceptivo, no es vinculante para la Administración. Este trámite de comunicación al interesado es de gran importancia pues el técnico pone en conocimiento del interesado lo que le va prescribir como resultado de la valoración, y porque su resultado afectará en mayor o menor medida a la calidad de vida del enfermo y de sus familiares).

El Dictamen sobre el grado de dependencia, será realizada por la comisión técnica de valoración de la dependencia que deberá de contener un el diagnóstico, el grado de dependencia, así como otras cuestiones consideradas relevantes (valoración del entorno, análisis de la capacidad económica, etc.). Posteriormente se elevará al director general competente en materia de dependencia.

---

<sup>440</sup> "Baremo de valoración de los grados y niveles de dependencia" (BVD) y de la "escala de valoración específica" para menores de tres años (EVE).

**D) Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia**

Una vez emitido el dictamen valorando la situación del interesado se terminará esta primera parte del procedimiento con la emisión de una resolución del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia. Esta la dictará el competente reconociendo o no la situación de dependencia, determinando el grado, y dando paso a la elaboración del PIA si el grado reconocido fuese efectivo, de conformidad con la disposición final primera de la Ley 39/2006. En lo relativo a la competencia, el órgano competente en esta materia será el que resuelva tanto los procedimientos para el reconocimiento del grado de dependencia como la elaboración del PIA. Como ya se ha comentado al inicio, podrá encomendarse esta gestión tanto a organismos autónomos de carácter administrativo pertenecientes a la Administración institucional de la Comunidad de Madrid, como a las entidades locales del territorio de la Comunidad de Madrid.

Remarcaremos aún más por su gran importancia el cambio que se produce en la última modificación de la ley al establecer en su artículo 23 del Decreto 54/2015 sobre el trámite de consulta, donde declara que en cualquier momento previo a la propuesta de resolución, se consultará al interesado (representantes) sobre la preferencia de atención, es decir, entre los servicios que le pudieran corresponder o prestación. No obstante, la consulta (que deberá de quedar constancia en su expediente de que ha sido efectuada) al interesado será preceptiva pero no vinculante para la Administración.

**E) Elaboración del programa individualizado de atención**

De conformidad con el Artículo 24 del Decreto 54/2015, el programa individual de atención se elaborará, si procede por su efectividad, de conformidad con el calendario de implantación previsto por la disposición final primera de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. De ser efectivo, el órgano competente establecerá al dependiente reconocido, su correspondiente PIA determinando la modalidad de intervención más adecuada a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas previstas para su grado. Una vez que se haya realizado el trámite de audiencia, tras oír a la parte interesada en el trámite de consulta, el órgano competente podrá conceder la propuesta del interesado si esta lo creyera conveniente (considerado otros factores) y elaborará un dictamen como propuesta de resolución dándole trámite de consulta al interesado, a fin de

que, en un plazo no superior a quince días hábiles, pueda alegar y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

#### **F) Resolución del programa individualizado de atención**

De conformidad con el artículo 27 del Decreto 54/2015 el órgano competente en materia de dependencia resolverá el procedimiento reconociendo el grado de dependencia del solicitante y si procede, el derecho a las prestaciones del SAAD a través del correspondiente PIA, cuyo objeto será la determinación de la modalidad de intervención que se considere más adecuada.

#### **G) Plazo para resolver**

De conformidad con el artículo 28 del Decreto 54/2015, el plazo máximo para resolver el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD será de seis meses, a contar desde la fecha en que la solicitud tenga entrada en el registro de la Administración competente para su tramitación.

#### **H) Silencio administrativo**

El vencimiento del plazo máximo<sup>441</sup> sin que se hubiera dictado y notificado la resolución expresa del procedimiento, producirá efecto desestimatorio.

#### **I) Recursos**

De conformidad con el artículo 29 del Decreto 54/2015, contra la resolución del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia podrá interponerse en el plazo de un mes, desde el día siguiente a su notificación, recurso de alzada<sup>442</sup> ante el titular de la consejería que tenga atribuida la competencia en materia de dependencia y asuntos sociales.

---

<sup>441</sup> Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos (BOC de 10 de abril).

<sup>442</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre), en sus artículos 121 y 122.

### **J) Revisión de grado y revisión de PIA**

De conformidad con el artículo 32 del Decreto 54/2015, la resolución del procedimiento podrá ser objeto de revisión<sup>443</sup>, bien en su conjunto, bien en lo que se refiere al grado o a la modalidad de intervención (plazo de resolución seis meses, igual que el procedimiento habitual). Esta revisión podrá ser iniciada tanto de oficio como a instancia del interesado, siempre y cuando se encuentre debidamente justificada la necesidad de revisión. Los motivos alegados serán tanto por empeoramiento, variación de su situación personal, traslado de residencia, etc. No podrá ser revisado hasta que no haya transcurrido seis meses desde la anterior valoración o que se justifique un empeoramiento en la situación de dependencia de forma manifiesta.

### **K) Control y seguimiento**

De conformidad con el artículo 58 del Decreto 54/2015, el órgano competente en materia de dependencia podrá realizar las comprobaciones<sup>444</sup> necesarias durante la tramitación del expediente y en fases posteriores, respecto al desarrollo efectivo de las obligaciones asumidas y el cumplimiento de la normativa aplicable. En caso de realizarse seguimiento, no suspenderá la prestación o servicio concedido salvo por causas justificadas y de modo cautelar. Como resultado del seguimiento podrá dar lugar a una modificación o supresión de la concesión, por detectar algún incumplimiento de los requisitos necesarios para ser beneficiario e incluso, podrá dar lugar a responsabilidad administrativa y por consiguiente, podrán exigirse la devolución de las cantidades indebidamente satisfechas e incluso los intereses de demora generados.

---

<sup>443</sup> Destacaremos que se hace un especial hincapié en facilitar al ciudadano su participación en la elección de las prestaciones y servicios, tal y como declara el Decreto 54/2015 en su artículo 32, relativo a las Garantías procedimentales en las revisiones de oficio donde insiste que “Instruidos los correspondientes procedimientos de revisión, se dará el oportuno trámite de audiencia a los interesados conforme a lo previsto en el artículo 82 de la Ley 30/2015”.

<sup>444</sup> Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid (BOCM de 26 de mayo) en su artículo 58.2, declara que singularmente, en caso de tener concedida una prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, su seguimiento se realizará a través de visita al domicilio del dependiente, por el órgano competente de la inspección, no obstante, se necesitará previamente, el libre consentimiento del beneficiario a la entrada en el domicilio. De no concederlo injustificadamente, y carecer de medios de prueba, podrá ser considerado como indicio de incumplimiento de finalidad de prestación y como consecuencia podrá ser calificado de infracción de conformidad con el artículo 43, apartados b), c) y d), como en el artículo 44, apartado tercero, parágrafo b), artículos ambos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.



#### 5.14.4. Recapitulaciones

La tabla 14 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la ley 39/2015 con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo en la Comunidad Autónoma de Madrid donde se comprueban de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

	Procedimiento general	Madrid
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según la Ley 39/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de oficio (en centros residenciales)</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según la Ley 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Capacidad económica y patrimonial</li> <li>▪ Informe de salud</li> <li>▪ Informe social</li> <li>▪ O autorización</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según la Ley 39/2015	No lo recoge expresamente
<b>Tasas</b>	No	No
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según la Ley 39/2015	Sí
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo</li> <li>▪ Silencio administrativo</li> </ul>	Tres meses Según la Ley 39/2015 Según la Ley 39/2015	Tres meses Desestimatorio
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de resolución</li> </ul>	Según la Ley 39/2015	Seis meses (remite al habitual)
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo</li> <li>▪ Silencio administrativo</li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	Tres meses Estimatorio (prestación económica)
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de resolución</li> </ul>	Tres meses	Seis meses
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Seis meses

**Tabla 14.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Madrid (Fuente: Elaboración propia).

El Decreto 54/2015 de la Comunidad Autónoma de Madrid surge como resultado de la práctica y las regulaciones previas del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia. Se caracteriza su procedimiento como extenso, minucioso y con espíritu protector. Asimismo la característica específica más destacada es la regulación expresa del trámite de audiencia en la que se da en dos momentos del procedimiento; antes de la resolución de grado y en el momento de la realización del programa individualizado de atención. El legislador dota al ciudadano de protagonismo a la hora de decidir en lo que a su calidad de vida se refiere y pone en valor la opinión del intere-

sado o familiar, es decir, se preocupa por la decisión del interesado en este sentido, en el momento de valorar y prestar un servicio o prestación, a pesar de no ser vinculante.

Asimismo, en este procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y derecho a las prestaciones, tiene en cuenta el ahorro procedimental, pues añade la posibilidad de autorizar en la solicitud la consulta documental y respeta los plazos regulados dentro del marco establecido en la Ley 39/2015. No obstante, podía haber ido más allá reduciendo el procedimiento a uno solo. De este modo se podría reducir un gran periodo de tiempo para al interesado, si a la hora de valorar se hubiese planteado que el técnico, de forma simultánea plantease además el recurso necesario.

En este procedimiento además se tiene en cuenta la iniciación de oficio aunque de forma sesgada, planteándose solo en caso de residentes en centros.

Y por último, en el momento de aprobación de la norma, se denota un avance importante en su regulación, introduciendo ya la encomienda de competencias en las entidades locales, tal y como declara la *Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Con el objetivo primordial de clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las de otras administraciones de forma que se haga efectivo el principio “*una Administración una competencia*”; racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; y garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso, entre otros.

Al tratarse de una norma reciente, intenta plasmar todo lo aprendido desde la primera regulación y aprobación de la LAAD, aprovechando su experiencia, aplicando el objetivo de la Ley Estatal e intentando optimizar al máximo los recursos, ya que hoy por hoy son cada vez más escasos.

## **5.15. REGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA DE LA REGIÓN DE MURCIA**

### **5.15.1. Introducción**

Según la exposición de motivos del Decreto 74/2011, de 20 de mayo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía y

Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece el régimen de infracciones y sanciones (publicado en BORM el de 14 de junio), en adelante Decreto 74/2011, la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, se configura para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, fundamentado en principios de universalidad, equidad y accesibilidad, estableciendo un mínimo de derechos para todos los ciudadanos allá donde se encuentren en cualquier parte del territorio español.

El desarrollo de las condiciones básicas de esta competencia, según la Constitución Española en su artículo 149.1.1 corresponde al Estado regulando los contenidos mínimos. Pero serán las Comunidades Autónomas las que los desarrollen y las ejecuten, de conformidad con la artículo 10.1.18 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, atribuyéndose la exclusividad de la competencia en materia de "asistencia y bienestar social".

No obstante, la misma Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en su artículo 11, establece que corresponden a las Comunidades Autónomas, las funciones de planificar, ordenar, coordinar y dirigir, en el ámbito de su territorio, los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia; gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia; y asegurar la elaboración de los correspondientes programas individuales de atención.

Como consecuencia, se aprueba este Decreto 74/2011 de 20 de mayo, que regula el procedimiento del reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Murcia, encontrándose estructurado de la siguiente manera: cuatro capítulos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. Un primer capítulo que trate sobre aspectos generales como el objeto y ámbito de aplicación, competencia y titulares del derecho, así como de los medios telemáticos, informáticos y electrónicos; un segundo capítulo que es el que más nos concierne, que trata al completo del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, objeto de este trabajo; un capítulo tercero que trata lo relativo a suspensión, extinción, seguimiento y extinción de las prestaciones; y un cuarto capítulo que desarrolla las infracciones y sanciones.

### 5.15.2. Disposiciones generales

El capítulo primero recoge cuestiones generales tales como el objeto y ámbito de aplicación. Establece como objeto de este Decreto 74/2011 de 20 de mayo, regular principalmente el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD, así como otras tareas derivadas de la misma, estableciendo todo el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia como ámbito de aplicación en el caso de que los destinatarios cumplan los requisitos preceptivos: encontrarse en situación de dependencia, residir en el territorio de la Región de Murcia y estar empadronados en el mismo, en el momento de la solicitud (cinco años inmediatamente anteriores en territorio nacional, no para los menores de tres años que se les exigirá esta condición a quien ejerza la guarda y custodia). Excepcionalmente, para los extranjeros que carezcan la nacionalidad española se regirán por lo establecido en la normativa vigente<sup>445</sup>, en los tratados internacionales y en los convenios que se establezcan con el país de origen (Para los menores que carezcan de la nacionalidad española se estará a lo dispuesto en las leyes del menor vigentes, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, así como en los tratados internacionales).

Para los emigrantes españoles retornados que no cumplan el requisito de residencia en el territorio español, podrán acceder a prestaciones y/o servicios en las mismas condiciones que el resto de los españoles de conformidad con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre en su artículo 5.4.

En lo relativo a las competencias que son asumidas por la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de dependencia, serán las establecidas por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, participando en el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD, y para ello asignará a sus órganos competentes para su tramitación y ejecución.

Asimismo, en sus disposiciones generales se establece la posibilidad de utilizar en la tramitación medios telemáticos, informáticos y electrónicos<sup>446</sup>, respetando la Ley

---

<sup>445</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE de 12 de enero).

<sup>446</sup> Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (BOE de 23 de junio).

Orgánica de protección de Datos de Carácter personal<sup>447</sup>, y demás normativa que le resulte de aplicación.

### **5.15.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de Murcia**

El segundo capítulo desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD, objeto principal de estudio en nuestro recorrido autonómico de procedimientos. Según la Exposición de motivos del Decreto 74/2011 de 20 de mayo, el artículo 28 de la Ley 39/2006 de 12 de diciembre, dispone que el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del sistema se ajustará a las previsiones establecidas en la LRJAP y PAC recientemente derogada por la Ley 39/2015 relativo a procedimiento administrativo común, con las especialidades que resulten de la propia Ley.

#### **A) Iniciación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia**

Conforma el Decreto 74/2011 de 20 de mayo en su artículo 6, que este procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD podrá iniciarse por la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación. No contemplando la iniciación de oficio por parte de la Administración en caso de desprotección o desamparo.

La solicitud se formulará en el modelo normalizado y deberá de ser acompañada por la documentación exigida que acrediten los requisitos preceptivos, que será aprobado por Orden del Consejero competente en materia de dependencia, requiriéndose además del pago de una Tasa<sup>448</sup>, la siguiente documentación:

- Que acredite la identidad:

---

<sup>447</sup> Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (BOE de 14 de diciembre).

<sup>448</sup> Portal de dependencia de la Región de Murcia.

[https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2115&IDTIPO=240&RASTRO=c65\\$m2379](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2115&IDTIPO=240&RASTRO=c65$m2379)

- ✓ Fotocopia del documento Nacional de Identidad (DNI) en vigor o equivalente para extranjeros. Si fuera menor de 14 años se aportará además el DNI del que ejerza la guarda y custodia y el libro de familia o tarjeta de residente en caso de extranjero. En caso de actuar por medio de representante, se deberá de acreditar dicha representación e identificación pertinente a través de DNI o tarjeta de residente en su caso.
- Que acredite la residencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el momento de la solicitud (requisito no necesario para aquellas personas que estén siendo atendidas en residencias públicas o concertadas de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia). Ha de acreditarse cinco años en territorio español y dos inmediatamente anteriores en esta Comunidad de la Región de Murcia.
  - ✓ En caso de carecer de nacionalidad española, ha de presentar certificado emitido por el Ministerio del Interior que acredite el cumplimiento de los mismos períodos.
  - ✓ Cuando el solicitante sea un menor de cinco años, acreditará la residencia quien ejerza la guarda y custodia.
- Que acredite el estado de salud:

Ha de aportar informe sobre condiciones de salud del solicitante emitido por facultativo correspondiente a su régimen de asistencia sanitaria, (según modelo normalizado). Si se encuentra la persona interesada en recurso residencial, el informe se emitirá por el facultativo de dicho recurso.
- Que acredite los ingresos con la documentación pertinente, Declaración de los impuestos sobre la Renta y sobre el Patrimonio de las personas Físicas, certificado de retenciones de rendimientos percibidos o, en su defecto, declaración responsable de los ingresos y declaración sobre la titularidad de los bienes inmuebles, así como de los bienes muebles, sobre los que se ostenten un derecho de propiedad, posesión o usufructo.
- Que se acredite las circunstancias personales, familiares y económicas.
- Que se acredite además si se solicita prestación económica; identidad del cuidador a través del DNI o el NIE<sup>449</sup> si es extranjero, justificación del parentesco en-

---

<sup>449</sup> Número de identificación de extranjero

tre el interesado y cuidador (si no hay parentesco habrá la exigencia de residencia de un año previo en el municipio o uno vecino), empadronamiento del cuidador, número de cuenta, etc. Aumentando de forma exponencial la documentación a aportar y requisitos para su valoración y concesión de la prestación y en definitiva obstaculizando el momento de la solicitud.

- Acreditación de haber pagado la tasa por solicitud de reconocimiento de grado de dependencia: 31,52 € Algo inesperado pues en el decreto no hace referencia a ningún pago, no obstante se establece posteriormente en una Orden por la que se publican las tarifas de las tasas y precios públicos aplicables en 2015<sup>450</sup>, aunque con exenciones en función de los ingresos de la unidad familiar<sup>451</sup>.

Lo que destaca de Decreto 74/2011, de 20 de mayo es que en el momento de la solicitud<sup>452</sup> no podrá exigirse la presentación de originales ni copias compulsadas de la documentación solicitada que esté en poder de la Administración y pueda ser obtenida de oficio. Es largo y tedioso el procedimiento que se inicia con un montón de documentación y trámites para solo reconocer en un principio si es o no dependiente y su grado, tal y como se establece en el artículo 3 de la LAAD en lo referente a su universalidad

La solicitud debidamente cumplimentada junto con la documentación requerida y necesaria se podrá presentar en el registro correspondiente del Instituto Murciano de Acción Social o en el registro correspondiente de la consejería competente en materia de política social, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015. Así como podrá ser subsanada de conformidad con lo previsto en el artículo 68 de esta misma Ley, si no se adjuntaran los documento preceptivos necesarios, teniendo un plazo de diez días para ello y de no ser así, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previsto en el artículo 21 del mismo texto legal.

---

<sup>450</sup> Orden de 3 de febrero de 2015 de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se publican las tarifas de las tasas y precios públicos aplicables en 2015.

<sup>451</sup> La Ley 13/2014, de 23 de diciembre de 2014, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2015, disposición adicional cuadragésima (BORM de 30 diciembre), incluye la exoneración de la tasa 172 (solicitud de reconocimiento, revisión del grado de dependencia) para todas las personas cuyas unidades familiares no superen unos ingresos mínimos reflejados en la presente Ley.

<sup>452</sup> De conformidad con la Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (BON de 18 de abril) y el Decreto 286/2010, de 5 de noviembre, sobre medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM de 11 de noviembre).

De conformidad con Decreto 74/2011, de 20 de mayo donde regula el procedimiento de acceso al reconocimiento de la situación de dependencia y derecho a las prestaciones y servicios, el órgano competente en esta materia realizará de oficio cuantas actuaciones resulten necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba dictarse la resolución. En función de los resultados de la valoración de la situación de dependencia (grado) se elaborará el PIA para la determinación de la prestación o servicio correspondiente adecuado a la situación del dependiente.

### **B) Valoración de la situación de dependencia**

El órgano instructor (equipo interdisciplinar del área sanitaria y psicosocial) notificará al interesado el día y la hora en que haya de realizarse la valoración de la situación de dependencia, preferiblemente en el entorno habitual del interesado. Se valorará los aspectos relacionados con la realización de las actividades básicas de la vida diaria del interesado y la necesidad de ayuda aplicando los baremos<sup>453</sup> necesarios para su determinación; de no ser posible realizar la valoración en un plazo de tres meses por causas imputables al interesado, producirá la caducidad<sup>454</sup> del mismo, así como el archivo de las actuaciones.

Tras la valoración por parte del equipo multidisciplinar, se emitirá un dictamen técnico, con el diagnóstico, situación, grado de dependencia, los cuidados que la persona pueda requerir, etc.

### **C) Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia**

Una vez realizado el dictamen técnico y basándose en éste, el titular del órgano competente en materia de valoración de dependencia dictará resolución expresa sobre el reconocimiento de la situación de dependencia determinando los servicios o prestaciones económicas que mejor se adapte a la situación del interesado en función de los re-

---

<sup>453</sup> Baremo de valoración de dependencia (BVD) y de la escala de valoración específica para menores de tres años (EVE), aprobados por Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (publicado en BOE de 21 de abril) y posteriormente derogado por el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero (BOE de 18 de febrero).

<sup>454</sup> De conformidad con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre), en su artículo 95.



sultados de la valoración (siempre y cuando el grado esté en vigor), estableciendo la efectividad del derecho reconocido. Se puede ver claramente que el trámite de audiencia es obviado por completo pasando directamente a resolver sobre el grado de dependencia.

En cuanto a los órganos competentes, cabe decir que en la actualidad, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 305/2006, de 22 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Murciano de Acción Social, le corresponde a éste, a través de la dirección general de pensiones, valoración y programas de inclusión, el reconocimiento del grado de dependencia a todos los efectos previstos en la legislación vigente.

#### **D) Plazo de resolución de grado**

El plazo<sup>455</sup> máximo para resolver y notificar la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia será de seis meses desde la entrada de la solicitud en el registro. No obstante, como excepción y con el fin de que las personas interesadas puedan acreditar la situación de discapacidad del hijo o menor, a los efectos de la ampliación del permiso de maternidad o paternidad y la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia de los menores de tres años, a través de la aplicación del EVE, se dictará resolución en el plazo máximo de 30 días naturales, desde la fecha de entrada de la correspondiente solicitud en el registro del órgano competente (en caso de ampliación de plazos se regirá de conformidad con el artículo 21 de la Ley 39/2015).

#### **E) Silencio administrativo**

El silencio administrativo tal y como declara el Decreto 74/2011, de 20 de mayo, es considerado como desestimatorio sin perjuicio de que la Administración pueda resolver expresamente en otro sentido.

#### **F) Recursos**

En relación a los recursos que se puedan interponer contra la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, el Decreto 74/2011, de 20 de mayo, estima

---

<sup>455</sup> Véase la disposición transitoria segunda de la Ley de la Región de Murcia, de 6 de junio de 2012, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia (BORM de 30 junio) respecto al plazo máximo para resolver y notificar la solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema de atención a la dependencia.

que al no agotar la vía administrativa podrá ser recurrida en alzada ante el superior jerárquico del órgano que las dictó, así como el que le corresponda en la jurisdicción contenciosa administrativa.

### **G) Revisión del grado de dependencia**

Según la Ley básica Estatal 39/2006 de 14 de diciembre en su artículo 30 el grado será revisable cuando se detecte algún cambio en la situación del dependiente; empeoramiento, mejoría o por error en el diagnóstico o en la aplicación del baremo. Este procedimiento de revisión se iniciará a instancia del interesado o de quien ostente su representación (con la debida acreditación de la necesidad de revisión); no obstante y a diferencia con la solicitud, este trámite si contempla la iniciación de oficio por el órgano competente en materia de valoración, exigiéndose que se garantice la debida audiencia al interesado o a su representante legal. Para la solicitud de revisión de grado será necesario que se realice el pago de una tasa de 31,52 €<sup>456</sup>, aunque se establecen exenciones en función de los ingresos de la unidad familiar<sup>457</sup>.

La revisión de grado podrá dar lugar a una modificación o extinción de los servicios o prestaciones económicas reconocidos en su resolución inicial. El plazo<sup>458</sup> máximo para resolver y notificar la solicitud de reconocimiento de grado de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia es de 6 meses desde la presentación de dicha solicitud.

### **H) Resolución de PIA**

Una vez obtenida la resolución de valoración por el órgano competente en materia de dependencia se procederá al reconocimiento del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD mediante la elaboración del PIA. Según el Decreto 74/2011, de 20 de mayo, en su artículo 15, se establece el procedimiento de reconoci-

---

<sup>456</sup> Orden de 3 de febrero de 2015 de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se publican las tarifas de las tasas y precios públicos aplicables en 2015 (BORM de 3 de febrero).

<sup>457</sup> La Ley 13/2014, de 23 de diciembre de 2014, de presupuestos generales de la comunidad autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2015, disposición adicional cuadragésima (BORM de 30 de diciembre), incluye la exoneración de la tasa 172 (solicitud de reconocimiento, revisión del grado de dependencia) para todas las personas cuyas unidades familiares no superen unos ingresos mínimos reflejados en la presente Ley.

<sup>458</sup> Modificado el artículo 13 del Decreto 74/2011 de la Región de Murcia por la Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia (BORM el 30 de junio), disposición transitoria segunda.

miento de situación de dependencia y acceso a las prestaciones o servicios en la Comunidad de la Región de Murcia. En el PIA se determinarán las modalidades de intervención que se consideren más adecuadas a las necesidades del dependiente, en función de su grado y siempre con la colaboración del interesado y/o familia de este (respetando el calendario<sup>459</sup> de acceso a los servicios o prestaciones). Cuando el grado no esté vigente, el PIA se realizará a partir del primer día del año en el que proceda la implantación del grado de dependencia que le haya sido reconocido.

Para la elaboración del PIA, los Servicios Sociales de atención primaria del municipio de residencia del interesado realizarán un informe social del interesado (situación social, familiar y del entorno), haciendo partícipe al interesado para establecer el servicio o prestación económica que se considere más adecuado en función del grado previamente obtenido. Actuación que deberá de ser llevada a cabo en el plazo de un mes y ser remitida con la documentación pertinente al competente para resolver.

El órgano instructor a la vista del expediente y del informe de la comisión, formulará propuesta de resolución de PIA. Dicha propuesta<sup>460</sup> ha de ser notificada al interesado y/o familia o entidades que le representen cuando los servicios o prestaciones propuestos difieran de lo solicitado por el interesado. Se le concederá al interesado un plazo de diez días para que puedan solicitar otras opciones propuestas. Es de destacar la importancia del trámite de audiencia en esta fase del procedimiento, dándole protagonismo al interesado. Es tan importante este trámite porque la calidad de vida del interesado es lo que se decidirá en este acto e incluso su esperanza de vida podrá verse directamente afectada al aprobarse o no un servicio o prestación.

---

<sup>459</sup> Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE de 14 de julio). En el título III. Medidas de racionalización del sistema de dependencia, en el número diecisiete:

“1. La efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia incluidas en la presente ley se ejercerá progresivamente, de modo gradual, y se realizará de acuerdo con el siguiente calendario a partir del 1 de enero de 2007:

El primer año a quienes sean valorados en el grado III de gran dependencia, niveles 1 y 2.

En el segundo y tercer año a quienes sean valorados en el grado II de dependencia severa, nivel 2.

En el tercer y cuarto año a quienes sean valorados en el grado II de dependencia severa, nivel 1.

El quinto año, que finaliza el 31 de diciembre de 2011, a quienes sean valorados en el grado I de dependencia moderada, nivel 2, y se les haya reconocido la concreta prestación.

A partir del 1 de julio de 2015 al resto de quienes fueron valorados en el grado I de dependencia moderada, nivel 2.

A partir del 1 de julio de 2015 a quienes hayan sido valorados en el grado I, nivel 1, o sean valorados en el grado I de dependencia moderada.”

<sup>460</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 15 de diciembre), en su artículo 29.

Una vez valoradas las alegaciones del interesado, el instructor elevará la propuesta de resolución de PIA al competente para resolver en materia de dependencia. Éste una vez examinada la propuesta dictará resolución expresa, donde reconocerá el derecho a servicio o prestación económica, en función de la disponibilidad de recursos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

#### **I) El plazo de resolución del programa individualizado de atención**

El plazo máximo para resolver y notificar la resolución de reconocimiento del derecho a los servicios y prestaciones económicas del SAAD será de seis meses, computándose desde la fecha de la entrada de la solicitud en el registro. Resaltar que resulta insólito que se establezcan los mismos plazos en ambas fases del procedimiento, pues si para la valoración se establecen seis meses desde la entrada de la solicitud en el registro, no puede establecerse el mismo plazo para un trámite posterior al que además tiene un plazo interno de un mes para realizar la propuesta de PIA desde la resolución de la obtención de grado de dependencia.

En relación al sentido del silencio administrativo de la resolución de PIA, de conformidad con el Decreto 74/2011, de 20 de mayo, de desarrollo del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad de la Región de Murcia, lo establece negativo, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente. En relación a los recursos y al igual que la anterior, la resolución de PIA, no agota la vía administrativa, y podrá ser recurrida en alzada ante el superior jerárquico del órgano que las dictó.

#### **J) Revisión del programa individualizado de atención**

El PIA podrá revisarse:

- De oficio tras una revisión de grado que implique una modificación de los servicios o prestaciones que estuvieran disfrutando; también por disponibilidad del servicio o centro en la red del sistema, cuando la prestación reconocida fuera la prestación económica vinculada al servicio; y asimismo por traslado<sup>461</sup> permanente de otra Comunidad Autónoma a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

---

<sup>461</sup> Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios (BOE de 9 de junio), artículo 3.2.

- A instancia del interesado o de su representante cuando se acredite la variación de las condiciones de salud o situación del entorno que justifique dicha revisión y conlleve una modificación del servicio o cuantía en la prestación económica concedida.

De producirse revisión o extinción<sup>462</sup> dando lugar a una modificación de prestación o servicio, estos tendrán efecto desde la fecha de resolución en la que se declare, de conformidad con el artículo 20 del Decreto 74/2011, de 20 de mayo de desarrollo del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Visto lo anterior, los servicios o prestaciones podrán ser extinguidos o suspendidos como consecuencia de un seguimiento o control por parte del órgano competente siempre y cuando, se dé audiencia al interesado y esté suficientemente motivada.

#### **5.15.4. Recapitulaciones**

La tabla 15 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley de 39/2015 con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo en la Comunidad Autónoma de Murcia y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

El desarrollo normativo del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que se ha analizado, lo definimos como indeterminado, desconcertante, pesado y farragoso a la vez. Es un procedimiento que aunque ajustado a derecho parece no tener muy claro lo que pretende. Es un procedimiento de carácter poco protector y a pesar de su universal tal y como establece la LAAD, crea un requisito, una tasa en la iniciación del procedimiento y en la revisión de grado, no establecida en la Ley de desarrollo si no en una Orden autonómica de presupuestos. El carácter universal de la LAAD no es vulnerada por la generación de una tasa mínima y que en algunos casos puede ser dispensada, aunque parece ser innecesaria.

---

<sup>462</sup> Ley 6/2013, 8 julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas (BORM de 10 julio), artículo 5 apartado 3.

CAPITULO V

En otros aspectos procedimentales además, como es en la parte documental de la iniciación del procedimiento, puede hacerse pesada para el solicitante, aunque luego se minimiza la carga cuando dispensa al solicitante del hecho de aportar documentos que ya obren en poder de la Administración. No contempla actuaciones tales como la comunicación de iniciación del procedimiento; actuación de gran repercusión para al ciudadano al recoger informaciones necesarias para éste tales como el establecimiento del plazo máximo para resolver la Administración, cuando considerar el silencio administrativo, cuándo poder interponer un recurso por falta de resolución expresa, etc. Supondría en definitiva un documento de gran valor pues dota al ciudadano de la garantía necesaria contra la ineficacia de la Administración.

	Procedimiento general	Murcia
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según la Ley de 39/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según la Ley de 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Informe de circunstancias personales y familiares</li> <li>▪ Informe de salud</li> <li>▪ Capacidad económica y patrimonial</li> <li>▪ O autorización</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según la Ley de 39/2015	No lo recoge expresamente
<b>Tasas</b>	No	Si
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según la Ley de 39/2015	Sí, en la revisión de grado y en la realización de PIA
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo</li> <li>▪ Silencio administrativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tres meses según Ley de 39/2015</li> <li>Según la Ley de 39/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seis meses</li> <li>Desestimatorio</li> </ul>
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de resolución</li> </ul>	Según la Ley de 39/2015	Seis meses
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo</li> <li>▪ Silencio administrativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No contempla (integrado en el anterior)</li> <li>No contempla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seis meses</li> <li>Desestimatorio</li> </ul>
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de resolución</li> </ul>	Tres meses	No contempla
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Seis meses

**Tabla 15.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (Fuente: Elaboración propia).

La ausencia de la iniciación del procedimiento de oficio propicia una ligereza y descuido en la regulación de este procedimiento, pues es muy probable la existencia de posibles dependientes en situación de desamparo. Criticaremos levemente el trámite de

audiencia que aunque existente, si parece encontrarse de forma temporal en el procedimiento y no en el momento que establece el artículo 82 de la Ley 39/2015.

En definitiva y a grandes rasgos, se considera esta regulación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia como básico, indeterminado y de carácter poco protector, con poco esencia de los objetivos básicos de la Ley 39/2006.

## **5.16. REGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

### **5.16.1. Introducción**

*La Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y se regula la organización, las funciones y el régimen del personal que configura los equipos y el órgano de valoración de la situación de dependencia en Navarra*<sup>463</sup> (publicada en BON de 28 de febrero), en adelante Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, regula el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra. En su exposición de motivos establece como fin de esta Ley, el desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, aprobada al amparo del artículo 149.1.1.ª de la Constitución. Garantizando de este modo, la configuración de un derecho subjetivo de la ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, fundamentado en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano en situación de dependencia, al que se reconoce como beneficiario de su participación en el sistema.

Con este objetivo de protección social, la Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, constituye el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en su reunión de 25 de enero de 2010 y aprueba el acuerdo<sup>464</sup> en materia de órganos y procedimientos de valoración de la situación de dependencia, donde establece

---

<sup>463</sup> Portal del IMSERSO

[http://www.dependencia.imserso.es/dependencia\\_01/normativa/informacion\\_norma/index.htm?id=720](http://www.dependencia.imserso.es/dependencia_01/normativa/informacion_norma/index.htm?id=720)

<sup>464</sup> Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, de 25 de enero de 2010 (BOE de 12 de marzo).

los criterios comunes de composición y formación de los equipos de valoración, así como los criterios básicos del procedimiento.

Expone literalmente esta Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, que *“complementa la Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de servicios sociales, fija como objetivo básico conseguir el bienestar social de la población en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, garantizando el derecho universal de acceso a los servicios sociales”*; así como la configuración de *“un sistema de servicios sociales que permita prestar servicios con las condiciones óptimas, con el fin de asegurar la autonomía, dignidad y la calidad de vida de las personas”*.

La Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero se encuentra estructurada en preámbulo, cuatro capítulos, cinco disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Dentro de los cuatro capítulos podemos distinguir un primero dedicado a las disposiciones generales, un segundo a los equipos y órgano de valoración, un tercero expresamente dedicado al procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema y un último capítulo que desarrolla la eficacia del sistema para la autonomía y atención a la dependencia y competencias para sancionar.

Con la aprobación de la Resolución<sup>465</sup> 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 sistema para la autonomía y atención a la dependencia para la mejora del SAAD, se introducen mejoras en el procedimiento y transparencia en la gestión; respecto de la solicitud de inicio del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, contenidos mínimos, básicos, comunes y documentos a aportar.

### **5.16.2. Disposiciones generales**

Dentro de las disposiciones podemos destacar la disposición adicional cuarta donde se regula la igualdad de género, dirigiéndose de forma genérica a los cargos que ocupen las mujeres en estricta igualdad, tal y como se refiere de forma literal, no profundizando sobre nada más al respecto.

---

<sup>465</sup> 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 sistema para la autonomía y atención a la dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOE el 3 de agosto).



Asimismo, la Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero tiene como objeto establecer el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, determinar la composición y funciones de los órganos y de los equipos competentes para valorar la situación de dependencia y la elaboración de los programas individuales de atención, dentro del ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra y la regulación del personal de valoración de la situación de dependencia, entre otros.

En relación a su ámbito de aplicación, la Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, establece como titulares de derechos a las personas afectadas con una situación de dependencia que residan y estén empadronadas en la Comunidad Foral de Navarra y que cumplan los requisitos especificados en el artículo 5 de la LAAD.

La Administración de la Comunidad Foral de Navarra de conformidad con la disposición adicional quinta de la Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, adoptará las medidas necesarias (plazo inferior al año) para que los ciudadanos puedan tramitar sus procedimientos por medios electrónicos<sup>466</sup>, no obstante, y como medida de protección, los procedimientos electrónicos no supondrán la eliminación de los procedimientos por medios convencionales.

### **5.16.3. Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema**

#### **A) Inicio del procedimiento**

Según esta Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, en su artículo 9, 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 se podrá iniciar a instancia de parte por el interesado o representante, de conformidad con la Ley 39/2015 y en la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra con las especificidades que resulten de ésta. No contemplando la iniciación de oficio en caso de situación de desamparo determinada por el órgano competente correspondiente a los servicios sociales; aunque si podrán promoverse en caso de que el interesado se encuentre ocupando plaza en residencia, centros de día o centro ocupacional perteneciente a la red pública o concertada de la Comunidad Foral de Navarra. Por lo

---

<sup>466</sup> Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (BON de 18 de abril).

que nos encontramos una iniciación de oficio parcial, pudiendo iniciar el procedimiento por la Administración tan solo en determinados casos.

### **B) La solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia**

De conformidad con el artículo 10 y ss. de la Ley Foral 1/2011, la iniciación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia se realizará en modelo normalizado<sup>467</sup> presentando los documentos establecidos reglamentariamente a excepción de los que obren en manos de la administración. Éstas se podrán presentar en cualquiera de los registros previstos por la normativa de procedimiento administrativo, tramitándose el expediente a través del correspondiente servicio social de base o unidad de barrio o del departamento competente en materia de servicios sociales o de un centro de salud o salud mental. De no reunir los requisitos exigidos, podrán subsanarse en el plazo de diez días y de no realizar dicho acto, se le tendría desistida su petición dictándose resolución en este sentido.

En el caso de que la solicitud se inicie en otra comunidad autónoma de conformidad con la disposición adicional tercera, y luego trasladen su domicilio a la Comunidad Foral de Navarra durante el procedimiento, la documentación y actuaciones de sus expedientes serán válidas y remitidas al competente de la comunidad de destino, tras consentimiento del interesado y de conformidad con la normativa vigente sobre protección de datos de carácter personal.

Según la resolución<sup>468</sup> de 13 de julio de 2012 se establece que en el momento de presentación de la solicitud se aportarán los siguientes documentos:

- Compromisos adquiridos, en su caso, por el cuidador familiar.
- Informe de Salud normalizado.
- Declaración responsable sobre situación económica y patrimonial del solicitante.
- Copia de la declaración, en su caso, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

---

<sup>467</sup> Portal del Gobierno de Navarra

[http://www.navarra.es/home\\_es/servicios/ficha/2551/Valoracion-de-la-situacion-de-dependencia](http://www.navarra.es/home_es/servicios/ficha/2551/Valoracion-de-la-situacion-de-dependencia)

<sup>468</sup> 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 Sistema para la autonomía y atención a la dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOE el 3 de agosto).

- Autorización de comprobación de datos por parte de las Administraciones Públicas competentes.

### **C) Valoración de reconocimiento de la situación de dependencia**

Los Servicios Sociales de Base, centro de salud o centro de salud mental del municipio de la residencia de la persona interesada, emitirán un informe social del solicitante sobre su situación sociofamiliar, así como una valoración orientativa del tipo de servicio o prestación más adecuada a la situación del interesado. De encontrarse ya disfrutando de algún recurso dentro de la Comunidad Foral de Navarra, la dirección y el trabajador social del centro donde se encuentre, colaborarán con los Servicios Sociales de Base del municipio donde se ubica el recurso en la elaboración del informe social referido a la persona solicitante.

Tras el registro de la solicitud y revisión de los requisitos y documentos preceptivos se procederá a la valoración del interesado. El órgano competente para valorar la situación de dependencia comunicará a la persona solicitante el día y hora en que se acudirá al domicilio para aplicar el baremo correspondiente, en función de la edad del interesado (distinto para los menores de tres años). De no poder realizar la valoración en el domicilio del interesado por supuestos debidamente justificados, se podrá realizar en otro lugar diferente. En la valoración, además del baremo, se tendrán en cuenta el informe de salud, informe del entorno donde viva, considerando en su caso, las ayudas técnicas, órtesis y prótesis que le hayan sido prescritas. No obstante, el equipo de valoración podrá solicitar de las distintas entidades los informes complementarios o aclaratorios que considere pertinentes, siempre y cuando las especiales circunstancias de la persona interesada así lo aconsejen.

En los supuestos de urgencia debidamente acreditados, se podrán disponer los mecanismos necesarios para que la valoración se lleve a cabo de forma prioritaria. Cuando la valoración no fuera posible por causas imputables a la persona interesada, el órgano competente comunicará al interesado o representante, que si transcurridos tres meses se mantuviera esta imposibilidad, se producirá la caducidad del procedimiento archivándose las actuaciones y procediendo a la posterior notificación al interesado o representante.

De conformidad con la disposición adicional primera sobre reconocimiento de las situaciones de necesidad de concurso de otra persona de la Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia de aquellas personas reconocidas con la necesidad de concurso de otra persona<sup>469</sup>, se limitará a declarar el grado de dependencia que les corresponda en función de la puntuación específica otorgada por el citado baremo, de acuerdo con la tabla contenida en el apartado 2 de la disposición adicional primera del Real Decreto 504/2007, de 20 de abril (vigente hasta el 18 de febrero de 2012), por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, baremo sustituido por Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia. Aunque de estar interesado el solicitante o representante, podrá ser valorado a través de la aplicación del correspondiente baremo de valoración de la dependencia o, en su caso, escala de valoración específica. De resultar un grado inferior al inicialmente reconocido se mantendrá el más alto para evitar perjuicios. Pero si fuese más elevado, se tendrá en cuenta esta valoración y se resolverá a través de una resolución administrativa adaptándose en ella el servicio.

Según la disposición adicional segunda, el reconocimiento de la situación de dependencia de personas que se hallen en centros de la red pública o concertada de la Comunidad Foral de Navarra y que por razones de edad o discapacidad su ingreso se haya determinado en atención a su grado de discapacidad o conforme a la valoración de su estado de salud, situación sociofamiliar o dependencia (según las normas que regulan el acceso y adjudicación de plazas en centros de atención a personas mayores y con discapacidad) podrán solicitar la valoración de su situación de dependencia<sup>470</sup> desde sus centros. El establecimiento del programa individual de atención que corresponda a estas personas dispondrá los servicios que ya estén disfrutando, sin perjuicio de revisiones futuras.

---

<sup>469</sup> Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, del procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía, (BOE de 26 de enero de 2000) según el baremo del anexo 2.

<sup>470</sup> Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y se regula la organización, las funciones y el régimen del personal que configura los equipos y el órgano de valoración de la situación de dependencia en Navarra, disposición adicional segunda (BON de 28 de febrero).

#### **D) Plazo de resolución de grado**

Al establecerse primeramente un procedimiento de valoración, el plazo máximo que se constituye será de tres meses desde la entrada de la solicitud en el registro competente de conformidad con el artículo 14.7 de la Ley Foral 2/2011.

#### **E) Elaboración del programa individual de atención**

Tras la valoración del reconocimiento de la situación de dependencia y dependiendo de si el grado está en vigor o no, se procederá a elaborar el programa individual de atención a que se refiere el artículo 29 de la citada Ley 39/2006. Para ello, se tendrá en cuenta el informe social emitido por el personal técnico de la red pública de servicios sociales de base municipales, también podrán ser tenidos en cuenta otros informes técnicos aportados tanto por la persona interesada o por otra entidad públicas que faciliten información necesaria para la elaboración del programa individual de atención. En este PIA se propondrán los servicios o prestaciones más adecuados a su grado y a la situación personal del solicitante, siempre y cuando reúna los requisitos necesarios para su concesión y la red de servicios de la comunidad foral de Navarra lo tuviese efectivo.

En la elaboración del PIA, se tendrá en cuenta además las preferencias del interesado y familia entre las alternativas propuestas en el programa individual de atención en función de las disponibilidades de la red de servicios y prestaciones del SAAD y de la cartera de servicios sociales de Navarra, a través del trámite de audiencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 de la Ley 39/2006, y el artículo 16 de esta Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero. De ser propuesto en el PIA ingreso en un centro residencial y el interesado acreditara voluntad de ingreso con su cónyuge, se podrá atender dicha situación incorporándola a la propuesta, a pesar de que no tuviese reconocida la situación de dependencia.

#### **F) Propuesta de resolución del PIA**

Elaborado el programa individual de atención por el equipo técnico, este lo elevará la propuesta para resolución. En ella se comunicará de los servicios y prestaciones que se le proporcionarán a la persona solicitante y si procediera, el plazo máximo en que deba efectuarse la primera revisión del grado dictaminados.

### **G) Resolución del proyecto individualizado de atención**

El órgano administrativo competente en materia de dependencia emitirá las correspondientes resoluciones determinando el grado de dependencia de la persona solicitante, su vigencia si procediera, plazo en que deba realizarse la primera revisión y en función de las circunstancias concurrentes, el plazo máximo en que deba efectuarse la primera revisión del grado que se declare y contendrá además los servicios y prestaciones que se han estimado más adecuados para garantizar la atención a la persona en situación de dependencia en función de la ley nacional y la disponibilidad de recursos de la Comunidad de Navarra, tal y como se establece en la Ley 39/2006.

### **H) Plazo para dictar resolución de PIA**

De conformidad con la Ley foral 1/2011 en su artículo 18, se deberá de dictar y notificar en el plazo máximo de seis meses y se computará a partir de la fecha de presentación de la solicitud (no computa el periodo de tiempo que el expediente se encuentre paralizado por causas imputables al solicitante, ni por ampliación de plazos debidamente motivado). Excepcionalmente y una vez agotados los medios personales y materiales, el plazo máximo para resolver el procedimiento podrá ampliarse por el órgano competente, en razón del número de solicitudes formuladas o de las personas afectadas o de otras circunstancias que expresamente se determinen en la resolución administrativa de ampliación. En la ampliación se reflejará también la fecha en que han de tener efectividad los servicios o prestaciones reconocidos, lugar dónde será efectivo (caso de servicio residencial, donde además se le notificará la concesión de dicho servicio); fecha de seguimiento; recursos que se pueden interponer y plazo; y su eficacia tendrá validez en todo el territorio nacional.

### **I) Los recursos**

La resolución de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD, al ser una resolución administrativa, se podrá recurrir en alzada de conformidad con la Ley 39/2015 y la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

**J) Revisión de la situación de dependencia y de las prestaciones del sistema**

De conformidad con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre el grado de dependencia y el PIA, podrán revisarse la situación de dependencia por las causas establecidas en el artículo 30 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre y su iniciación podrá ser tanto de oficio, por el competente o a instancia de parte (interesado o representante), debiendo de acreditarse tal solicitud acompañando los informes de salud que justifiquen suficientemente la situación de agravamiento o mejoría alegada. Si la revisión produjera modificación en la intensidad o extinción del servicio reconocido, se fijará en el día siguiente a la fecha de la resolución en que se declare. Pero si la modificación<sup>471</sup> afectase a la cuantía de una prestación económica o a su extinción, sus efectos se producirán a partir del día primero del mes siguiente al que se haya producido la variación de circunstancias que han dado lugar a la modificación o extinción. El plazo para resolver los procedimientos de revisión será de seis meses.

De otra parte, el PIA podrá revisarse de oficio o de parte cuando haya un traslado de domicilio a otra comunidad, cambio en la necesidad de servicio o prestación por variación de la situación personal o de salud, por la variación de los requisitos o condiciones establecidos para su reconocimiento, por incumplimiento de obligaciones del beneficiario y por último por revisión de grado; dando lugar a un cambio de grado y por tanto, cambio en la intensidad tanto del servicio como de la prestación. No obstante, no se podrá solicitar una revisión de PIA hasta que no haya transcurrido el plazo de una revisión desde la emisión del Programa anterior, a no ser que esté debidamente justificado y de los informes aportados se derive la necesidad de una revisión del PIA.

**K) Extinción del derecho a la prestación o al servicio**

De conformidad con el artículo 24 de la Ley Foral 1/2011, se extinguirá el derecho o prestación cuando se pierda la condición de residente en la comunidad autónoma, incumplimiento de los requisitos que dan lugar su concesión, por incompatibilidad de prestaciones y la modificación del grado. Se podrá suspender temporalmente la presta-

---

<sup>471</sup> Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y se regula la organización, las funciones y el régimen del personal que configura los equipos y el órgano de valoración de la situación de dependencia en Navarra (BON de 28 de febrero), artículo 24.

ción económica por un periodo no superior a tres meses, si el titular acredite un periodo de descanso, enfermedad o formación.

#### 5.16.4. Recapitulaciones

La tabla 16 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015 con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo en la Comunidad Foral de Navarra donde se comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

	Procedimiento general	Navarra
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según Ley la 39/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según Ley la 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Informe social</li> <li>▪ Informe de salud</li> <li>▪ Capacidad económica y patrimonial</li> <li>▪ O autorización</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según Ley la 39/2015	No lo recoge expresamente
<b>Tasas</b>	No	No
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según Ley la 39/2015	Sí, en la revisión de grado y realización de PIA
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo</li> <li>▪ Silencio administrativo</li> </ul>	Tres meses según Ley la 39/2015 Según Ley la 39/2015	Tres meses Desestimatorio
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de resolución</li> </ul>	Según Ley la 39/2015	Seis meses
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo</li> <li>▪ Silencio administrativo</li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	Seis meses Desestimatorio
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de resolución</li> </ul>	Tres meses	Seis meses
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Seis meses

**Tabla 16.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Foral de Navarra (Fuente: Elaboración propia).

Esta regulación del procedimiento de la Comunidad Foral de Navarra se puede clasificar como breve pero completa a pesar de algunas ausencias procedimentales. En su normativa autonómica se regula de forma detenida algunas cuestiones como sucede con los equipos y órganos de valoración, dedicando un capítulo completo a ello.



Sin embargo, en lo que se refiere a procedimiento, objeto de este estudio, en algunas cuestiones queda un poco indeterminada en lo que se refiere a la documentación que el interesado deba de acompañar a la solicitud; quedando en la normativa incompleta aunque si es desarrollada de forma concreta en el Portal del Gobierno de Navarra. El silencio administrativo no se encuentra presente en la regulación de esta Ley Foral, aunque se remita a la Ley 39/2015 tal y como declara la Ley estatal LAAD. En determinadas cuestiones sorprende gratamente, sobre todo en lo referente a la prelación de solicitudes en el caso de que se detecte una urgencia en la situación de dependencia (muy probable en este tipo de procedimientos); también se ajustan los plazos al procedimiento que estipula la normativa estatal y algo que regula de forma expresa, por su importancia, es el trámite de audiencia, al que le da un gran protagonismo a pesar de que no utilizarlo desde antes de la resolución de grado. Es destacable además, su espíritu protector cuando reconoce al cónyuge el servicio de residencia en caso de que el dependiente sea internado, algo muy poco usual en estos tiempos en los que prima más bien el equilibrio y sostenimiento económico que el fin que realmente se persigue.

En definitiva y para concluir el análisis de este procedimiento lo definiremos como un procedimiento con un alto nivel de adecuación al fin que se pretende alcanzar, aunque con algunos matices.

## **5.17. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAIS VASCO**

### **5.17.1. Régimen jurídico en Álava**

#### *5.17.1.1. Introducción*

El Decreto Foral 36/2014, del Consejo de Diputados de 22 de julio, que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, la calificación de discapacidad, la existencia de trastornos del desarrollo o del riesgo de padecerlo y el derecho y procedimiento de acceso en tales condiciones a los servicios y prestaciones económicas de Servicios Sociales en Álava, (publicado en BOTHERA, de 1 de septiembre

de 2014), en adelante Decreto Foral 36/2014, es aprobado en el marco<sup>472</sup> de las competencias exclusivas asumidas en materia de asistencia social por la Comunidad Autónoma del País Vasco a través del artículo 10.12 del Estatuto de Autonomía, en aplicación del artículo 148.1.20º de la Constitución Española.

De igual modo, la Diputación Foral de Álava asume en base a lo previsto en el artículo 16 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que los servicios y las prestaciones económicas integrados en el catálogo de servicios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia se ofrecerán, en el territorio histórico de Álava, a través de la red foral de Servicios Sociales en cuanto recaiga en su competencia, atendiendo a la distribución competencial contenida en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de servicios sociales y al amparo de la disposición adicional duodécima de la mencionada Ley 39/2006, que reconoce expresamente las especificidades de las Diputaciones Forales, en el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, como entidades territoriales que forman parte del sistema para la autonomía y atención a la dependencia.

En el año 2013, la Diputación Foral de Álava observó la necesidad de modificar la normativa foral vigente, con el fin de adecuarla a las sucesivas modificaciones en la normativa estatal en materia de atención a las situaciones de dependencia y a las nuevas previsiones integradas en el marco normativo autonómico, en particular en la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales. Con esos objetivos se aprueba el Decreto Foral 36/2014, del Consejo de Diputados de 1 de septiembre, revisada en numerosas ocasiones, que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, la calificación de discapacidad y el reconocimiento de la existencia de trastornos del desarrollo o del riesgo de padecerlos, el derecho de acceso y el procedimiento de acceso en tales situaciones a los servicios y prestaciones económicas de Servicios Sociales. A lo largo del primer año de aplicación de éste, se observa la necesidad de adaptar su contenido con el fin de garantizar la total adaptación entre las diversas disposiciones.

---

<sup>472</sup> Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, del Gobierno Vasco (BOPV de 24 de diciembre de 2008 y BOE de 7 de octubre de 2011). En su artículo 41.3 atribuye a las Diputaciones Forales la competencia para la provisión de los servicios sociales de atención secundaria del Sistema Vasco de Servicios Sociales, con la salvedad de los atribuidos al Gobierno Vasco en su competencia de acción directa.

El Decreto Foral 36/2014 está estructurado en una introducción, cuatro títulos (el primero de procedimiento para el reconocimiento de las situaciones de necesidad, un segundo título desarrolla el derecho de acceso a los servicios y prestaciones económicas, un tercero sobre procedimientos de acceso a los servicios y prestaciones económicas y un cuarto y último, sobre los procedimientos organizativos de gestión de plazos), tres disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final; todo ello desarrollado en ochenta y nueve artículos.

#### 5.17.1.2. *Disposiciones generales*

El Decreto Foral 36/2014<sup>473</sup> sobre el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en el Gobierno del País Vasco, establece como objeto regular los procedimientos aplicables para obtener: el reconocimiento de la situación de dependencia; el reconocimiento, la declaración y la calificación de la discapacidad; el reconocimiento de la existencia de trastornos del desarrollo o del riesgo de padecerlos en niños y niñas de edad igual o inferior a 6 años (estableciéndose compatibilidad entre ellos). No obstante el Decreto mencionado, declara los procedimientos compatibles entre sí, pudiendo simultanearse su tramitación. Visto lo anterior, solo se desarrollará en este apartado lo concerniente a procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, objeto de estudio de este trabajo.

#### 5.17.1.3. *Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de Álava*

##### **A) Iniciación del procedimiento**

De conformidad con el artículo 2 del Decreto 36/2014, el inicio del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el territorio histórico de Álava, podrá iniciarse a instancia de parte (interesado, representante o quien ejerza la guarda y custodia), a través de solicitud normalizada y presentada ante el órgano competente de tramitar en los servicios sociales correspondientes, sin perjuicio de la posibilidad de presentarse en otras admi-

---

<sup>473</sup> Decreto Foral de Álava 58/2014, del Consejo de Diputados, 11 noviembre, que modifica diversos preceptos del D Foral 36/2014, 22 julio, sobre procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia, la calificación de discapacidad, la existencia de trastornos del desarrollo o del riesgo de padecerlo y el derecho y procedimiento de acceso en tales condiciones a los servicios y prestaciones económicas de Servicios Sociales en Álava (BOTHÁ 21 noviembre).

nistraciones tal y como se observa en la ley de Procedimiento administrativo común<sup>474</sup>. Tal y como se puede ver, no se reconoce la iniciación de oficio del procedimiento, quedando olvidados aquellas personas que por su situación de dependencia se encuentre en desamparo o las que estén siendo atendidas en un centro residencial.

Esta solicitud normalizada deberá de ir correctamente cumplimentada y acompañada con la documentación preceptiva, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 36/2014. De entre los documentos que ha de aportar serán:

- Que acrediten la identidad:  
Fotocopia del documento nacional de Identidad o del número de identificación de extranjeros del interesado, o cualquier otro que acredite su identidad, así como el del representante legal (documentación acreditativa de dicha representación) o tutor legal del menor de edad (tendrá que aportar libro de familia y convenio regulador en caso de separación o divorcio, así como resolución administrativa o judicial en caso de acogimiento), o tutor del incapacitado (resolución judicial del nombramiento), entre otros.
- Que acredite su estado de salud:  
Informe de salud normalizado expedido por el servicio de salud Vasco, médicos adscritos a servicios residenciales de la red foral o de la red municipal de servicios sociales, por los servicios de salud concertados por la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), por el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) o por la Mutualidad General Judicial (MUGEJU). No obstante, podrán ser aportada la documentación médica, psicológica, pedagógica o de otra naturaleza, de carácter complementario.
- Que acredite la residencia:
  - ✓ Certificado municipal de empadronamiento, que acredite en el momento de la solicitud haber estado empadronada en el territorio español durante el plazo de cinco años, dos de los cuales deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud<sup>475</sup>. Este certificado no será exigible a las personas que se encuentren en centros penitenciarios ubicados en el Te-

---

<sup>474</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. artículo 16 (BOE de 2 de octubre).

<sup>475</sup> Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia, artículo 5.1, (BOE de 15 de diciembre).

ritorio Histórico de Álava, salvo que ya estuvieran empadronadas en el dicho territorio con anterioridad.

- ✓ Las personas extranjeras deberán presentar además, certificado de registro de ciudadano de la Unión (intracomunitarias), y permiso de residencia (extracomunitarias), salvo menores de edad. En el caso de menores de 5 años el plazo de empadronamiento indicado será exigible a los padres, tutores, guardadores de hecho, según proceda.
- Circunstancias especiales:
  - ✓ Certificado expedido por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, acreditativo del complemento de gran invalidez que tenga reconocido la persona solicitante<sup>476</sup> en los casos en que este dato pueda ser relevante para la valoración de la situación de dependencia, conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 de la disposición adicional primera del Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia.
  - ✓ Junto a la solicitud deberá de adjuntar autorización al Instituto Foral de Bienestar Social para recabar, utilizar y/o transmitir datos de carácter personal necesarios para la tramitación del expediente, debidamente firmada, cuyo conocimiento sea necesario para tramitar el expediente. En su defecto, el interesado deberá de aportar los documentos que la Administración competente le requiera (artículo 3 del Decreto 36/2014).

Una vez recibida la solicitud y la documentación por el servicio social correspondiente se iniciará la tramitación del expediente, verificando si aquélla está debidamente cumplimentada así como su comprobación. De detectarse un error en la solicitud o ésta incompleta en lo que se refiere tanto a sus datos o documentación, se requerirá mediante notificación escrita a la persona solicitante, para que la subsane en el plazo de diez días hábiles a contar de la fecha de recepción de la misma, indicando al interesado que de no subsanar en el plazo indicado, se tendrá por desistida la solicitud y se archivará su procedimiento, dictándose resolución en este sentido. En cualquier momento, la Administración podrá requerir cuanta información y documentos complementarios pue-

---

<sup>476</sup> Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (BOE de 29 de junio).

dan ser necesarios y pertinentes para resolver el expediente (artículo 6 del Decreto 36/2014).

Comprobada la solicitud y la documentación preceptiva, según el artículo 5 del Decreto 36/2014, el personal técnico valorador se pondrá en contacto por escrito con el interesado, comunicándole la fecha y hora en la que se le realizará la valoración de reconocimiento de la situación de dependencia. Podrá realizarse tanto en el propio domicilio como en el Centro de Orientación y Valoración del Instituto Foral de Bienestar Social, (artículo 8 del Decreto 36/2014) y se comunicará que ante incomparecencia, se procederá al archivo de las actuaciones, salvo justificación documentada previa de imposibilidad y solicitud de cambio de cita o justificación posterior causada por fuerza mayor de imposibilidad de acudir a la valoración.

### **B) Valoración de la situación de dependencia**

Posteriormente, el órgano técnico competente<sup>477</sup> aplicará el correspondiente baremo de valoración<sup>478</sup>. Las situaciones susceptibles de valoración serán solo aquellas de carácter permanente, derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, que conlleven una falta o pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial. El órgano técnico competente de valoración realizará los reconocimientos, pruebas y entrevistas que considere necesarias para valorar la situación de dependencia y con los resultados obtenidos, elaborar un dictamen técnico de valoración de la situación de dependencia (artículo 10 de Decreto 36/2014). Este dictamen contendrá, el grado de dependencia (especificación de la escala utilizada, si es mayor de 3 años o no); puntuación obtenida tras la aplicación del BVD; especificación de los apoyos que se encuentran requeridos (tipo, intensidad, frecuencia, etc.); los diagnósticos; edad (si fuese menor de 3 años); información relevante; plazo de validez, etc.

El dictamen técnico realizado se dirigirá al competente de resolver como propuesta de resolución, determinando si la persona se encuentra en situación de dependencia o no, grado de dependencia si lo procediese, si es efectivo el grado o no, de confor-

---

<sup>477</sup> Instituto Foral de Bienestar Social

[http://www.alava.net/cs/Satellite?c=IFBS\\_Programa\\_FA&cid=1223999872221&pageid=1223999875956&pagename=IFBS%2FIFBS\\_Programa\\_FA%2FIFBS\\_programa](http://www.alava.net/cs/Satellite?c=IFBS_Programa_FA&cid=1223999872221&pageid=1223999875956&pagename=IFBS%2FIFBS_Programa_FA%2FIFBS_programa)

<sup>478</sup> Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 18 de febrero).

midad con la disposición final primera de la Ley 39/2006 y la disposición transitoria primera del Decreto 36/2014; asignación del recurso<sup>479</sup>, es decir, servicios o prestaciones que le corresponda en función del grado reconocido; cita previa para realizar el PIA o indicación de dónde ir para fijar cita; fecha de efectos; si es definitivo o no; validez.

### **C) Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia**

Como consecuencia de la propuesta de resolución, el competente en materia de bienestar social dictará resolución de reconocimiento de situación de dependencia con las especificidades contenidas en la propuesta de resolución y deberá de estar debidamente motivada (artículo 12 del Decreto 36/2014). El Decreto de desarrollo de la Ley 39/2006 en la Comunidad Foral del País Vasco, no contempla el trámite de audiencia al interesado, desprovisto por tanto, de un requisito que desde el punto de vista administrativo debería de ser ineludible.

### **D) Plazo de resolución de grado**

De conformidad con el Decreto Foral 36/2014, la resolución deberá dictarse y notificarse al interesado en el plazo máximo de dos meses y medio a contar desde la fecha de recepción de la solicitud en el registro competente (no computará el tiempo que el expediente se ha encontrado paralizado por causas imputables al interesado).

### **E) Revisión del grado de dependencia**

La revisión de grado de dependencia podrá realizarse de oficio para los mayores de 18 años, en cualquier momento y cuantas veces sean necesarias; si es menor de 3 años se establecerán revisiones periódicas a los 6, 12, 18, 24 y 30 meses; a los 36 meses todas las personas deberán ser de nuevo evaluadas; de 3 y 18 años al inicio de cada periodo diferenciado en la tabla de aplicación cronológica prevista en relación con la aplicación del BVD, o a la mitad del mismo cuando no haya transcurrido un año desde la anterior; en igual o superior a 18 años, deberá de/ esperar dos años desde la resolución, salvo que se acredite (documentalmente con informes médicos) una mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia, error de diagnóstico, o posible error en la apli-

---

<sup>479</sup> Instituto Foral de Bienestar Social de Alava  
[http://www.alava.net/cs/Satellite?cid=500002131050&pagename=IFBS%2FPage%2FIFBS\\_contenidoFinal](http://www.alava.net/cs/Satellite?cid=500002131050&pagename=IFBS%2FPage%2FIFBS_contenidoFinal) (consultado el 25 de mayo de 2015)

cación del correspondiente baremo, con indicación de qué error se alega. En este último caso también puede ser revisado a instancia de parte.

De conformidad con la disposición final primera del Decreto Foral 36/2014 en el ámbito de la Comunidad Foral del País Vasco, declara que en todo lo que no se prevé expresamente en ella, serán de aplicación supletoria las disposiciones de carácter procedimental que, en su caso, se dicten en desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, recientemente derogada por la Ley 39/2015, así como las correspondientes disposiciones legales vigentes que resulten de concordante y pertinente aplicación. No obstante, habrá que tener en cuenta la resolución de 13 de julio de 2012<sup>480</sup>, en la que se proponen medidas de mejora del SAAD.

#### **F) Realización del programa individualizado de atención**

De conformidad con el artículo 61 del Decreto Foral 36/2014, los servicios y, en su caso las prestaciones económicas que sean idóneos para el dependiente, se concretarán a través del PIA para responder a sus necesidades. El personal de referencia informará al dependiente y/o familiar, de los servicios y/o prestaciones económicas que resulten más adecuados a su situación personal y en función al grado concedido, tendrán la obligación de presentar la documentación complementaria necesaria para su tramitación. Entre otras, se le requerirá que acredite la identidad de cada miembro de la unidad de convivencia; datos económicos (ingresos y bienes) a través de un modelo normalizado; ficha identificativa de titular y cuenta, firmado y sellado por la entidad bancaria, etc. Asimismo, podrá autorizarse para que el Instituto Foral de Bienestar Social pueda comprobar de oficio los datos necesarios.

El consentimiento y fecha deberá ser manifestado de forma expresa y documentada y en condiciones de validez jurídica por la persona destinataria del servicio o de la prestación económica, o en su defecto, quién ejerza su patria potestad o representación legal. No obstante, según el artículo 64 del Decreto Foral 36/2014, cuando se pretenda un ingreso del dependiente a un centro, es decir, sea sacado de su residencia habitual y

---

<sup>480</sup> 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 sistema para la autonomía y atención a la dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOE de 3 de agosto).



no se encuentre en condiciones de prestar un consentimiento válido, se estará a lo previsto para tales situaciones en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, en relación con la necesidad de autorización judicial y a la interpretación que de dichas previsiones haga la jurisprudencia, así como a lo que, en su caso, y en relación con esta materia, se disponga en el desarrollo normativo al presente Decreto Foral, ajustándose a dichas previsiones normativas estatales y jurisprudenciales. Posteriormente, de conformidad con el artículo 68 del Decreto Foral 36/2014, La subdirección técnica del área competente en cada caso, elaborará una propuesta de resolución que a su vez, elevará a la Dirección-Gerencia del Instituto Foral de Bienestar Social. En ella se contemplarán aspectos como la modalidad de servicio o de prestación (intensidad, cuantía, fecha, centro, etc.), el carácter permanente o provisional y el plazo de validez de dicho reconocimiento.

#### **G) Resolución de PIA**

De conformidad con el artículo 69, la resolución corresponderá a la Dirección-Gerencia del Instituto Foral de Bienestar Social dará acceso a las prestaciones y/o servicios y establecerá como ya se ha dicho en el párrafo anterior en función del grado reconocido.

#### **H) Plazo de resolución de PIA**

La resolución deberá de dictarse en el plazo máximo de 3 meses y medio, a contar de la fecha de la resolución por la que se reconoce la situación de dependencia, respetando además el plazo máximo de 6 meses a contar desde la fecha de solicitud de reconocimiento de las situaciones de dependencia. En el caso de los procedimientos discontinuos la resolución deberá dictarse y notificarse a la persona solicitante en un plazo de 2 meses a contar de la fecha efectiva de entrega de la documentación complementaria, referida en el artículo 64.1 del Decreto Foral 36/2014. No se computará a los efectos del cómputo de plazos, los periodos de tiempo durante los cuales el expediente se encuentre paralizado por causas imputables a la persona solicitante.

#### **I) Procedimiento urgente**

De conformidad con el artículo 71 del Decreto Foral 36/2014, se regula el procedimiento urgente para aquellos dependientes que concurren circunstancias de extra-

ordinaria urgencia, referidas a su atención, y previo informe justificativo de la subdirección técnica del área correspondiente a la naturaleza del servicio que resulte más idóneo, la dirección-gerencia del Instituto Foral de Bienestar Social. Estos expedientes urgentes se tramitarán, resolverán y notificarán en el plazo máximo de quince días hábiles, contados desde la fecha de entrega efectiva de la documentación complementaria referida en el artículo 64.1. La adjudicación del servicio será provisional y no podrá exceder de tres meses. En el caso ser requerido urgente un servicio residencial y no estar disponible, se podrá reconocer una prestación económica vinculada al servicio en lugar de una plaza en un centro de la red foral de servicios sociales.

### **J) Revisión de PIA**

De conformidad con el artículo 72 del Decreto Foral 36/2014, la revisión de PIA tendrá objeto cuando: se produzca una variación en los requisitos que dieron lugar a la concesión; se produzca una variación en la capacidad económica de la persona titular; o se considere que la evolución de las necesidades o de la situación personal y/o familiar de la persona titular, aconseja una modificación del servicio prestado. Esta revisión podrá iniciarse tanto de oficio como a instancia de parte y se ajustará al procedimiento previsto para su reconocimiento. Como resultado de esa revisión podrá darse una modificación de servicio o prestación o de intensidad o cuantía, del mismo modo, también podrá darse una extinción de no seguir reuniendo los requisitos a los que dieron lugar dicha concesión (artículo 73). No obstante, podrá contemplarse la suspensión del derecho ocasionado por determinadas causas, de entre ellas: por acceso a un servicio de respiro en servicio de alojamiento<sup>481</sup> (no determinará la suspensión de los servicios de promoción de la autonomía, siempre que el servicio de alojamiento no ofrezca servicios asimilables a estos últimos, y siempre que hagan un uso efectivo de tales servicios) o en centros de día o atención diurna; por solicitud de la persona usuaria o de quien le repre-

---

<sup>481</sup> *Libro Blanco de la Dependencia*. 2004. Imsero, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, Atención y cuidado temporal de la persona con discapacidad (o en situación de dependencia), para aliviar la sobrecarga familiar. Es un servicio que aporta espacios planificados de tiempo para que las familias puedan descansar. El respiro se ofrece a través de diferentes servicios en función de su duración y de las necesidades de apoyo de cada persona.

El respiro familiar está destinado a prestar servicios de atención integral por un período limitado de tiempo a miembros de una unidad familiar, con el fin de permitir a sus cuidadores espacios de tiempo libre y descanso.

<http://www.amadiba.org/Respiro-familiar>

sente (por cambio de servicio, etc.); por ingreso hospitalario; por retraso en el cumplimiento de la obligación de facilitar la información y presentar la documentación que les sea requerida por el Instituto Foral de Bienestar Social o por el correspondiente Servicio Social de Base (no superior a un mes desde el vencimiento, ya que de ser superior produciría la extinción del derecho); y por reiteración en el impago del precio público. Una vez que decaiga la causa que motivó dicha suspensión, se reanudará el servicio o prestación económica (tanto de oficio como a instancia de parte).

### **K) Recursos**

De conformidad con el artículo 88 del Decreto 36/2014, contra las resoluciones dictadas por la dirección-gerencia del Instituto Foral de Bienestar Social se podrá interponer cuando no agoten la vía administrativa, recurso de alzada ante el Consejo de Administración de dicho Instituto, en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente al de la notificación de la resolución impugnada de conformidad con la Ley 39/2015. Agotada la vía administrativa, podrá interponerse el correspondiente recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de la notificación o publicación del acto que ponga fin a la vía administrativa, en los términos previstos en la ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

## **5.17.2. Diputación Foral de Vizcaya**

### *5.17.2.1. Introducción*

Según la exposición de motivos del *Decreto Foral de la Diputación Foral de Vizcaya 162/2009 de 1 de diciembre, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia (publicado en BOB de 18 de diciembre), derogado por Decreto Foral de la Diputación Foral de Vizcaya 153/2016, de 11 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la valoración y orientación en situación de dependencia (publicado en BOE de 14 de octubre), en adelante Decreto 153/2016*. Esta norma surge y se aprueba como consecuencia de la necesidad de regular el desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, en el marco de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (publicada en BOE de 7 de octubre) y el Decreto 353/2013, de 28 de mayo, de Ficha Social

*del Sistema Vasco de Servicios Sociales y del instrumento de diagnóstico social del Sistema Vasco de Servicios Sociales (publicado en BOPV de 26 de junio).*

El Decreto 153/2016 es además el resultado de la experiencia de más de nueve años de aplicación desde la primera regulación que se aprobó con el Decreto Foral 74/2007, de 24 de abril, que regulaba el procedimiento de la situación de dependencia. Esta modificación fue realizada por la Diputación de Vizcaya porque consideraba la necesidad de ajustar el procedimiento a las situaciones reales, simplificando los trámites administrativos y formulando un proceso más ágil y acorde con la realidad que se producía en el territorio Histórico de Vizcaya en el ámbito de la protección de las personas en situación de dependencia.

#### *5.17.2.2. Disposiciones generales*

El Decreto Foral 153/2016 en su artículo 1 establece como objeto, la regulación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de la dependencia, para aquellas personas que así lo soliciten, en el Territorio Histórico de Bizkaia. Se consideran titulares del derecho al reconocimiento de la situación de dependencia, de conformidad con el artículo 4 del Decreto, las personas empadronadas y con residencia legal y efectiva en cualquiera de los municipios del Territorio Histórico de Vizcaya, las que acrediten estar empadronadas en el Territorio Histórico de Vizcaya y acrediten además la residencia efectiva en cualquier municipio de la Comunidad Autónoma Vasca durante los 12 meses continuados inmediatamente anteriores a su solicitud; también toda aquella dependiente que se encuentre empadronada en el Territorio Histórico de Vizcaya independientemente de su nacionalidad y situación administrativa.

#### *5.17.2.3. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de Vizcaya*

##### **A) Inicio del procedimiento**

De conformidad con el artículo 6 del Decreto 153/2016, el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia se iniciará a instancia de parte y de oficio.<sup>482</sup> (contemplado este hecho en el portal oficial), previa solicitud normalizada de la

---

<sup>482</sup> Portal de Vizcaya.

[http://www.bizkaia.net/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem\\_Codigo=1470&idioma=CA&dpto\\_biz=3&odpath\\_biz=3%7C235%7C1470](http://www.bizkaia.net/home2/Temas/DetalleTema.asp?Tem_Codigo=1470&idioma=CA&dpto_biz=3&odpath_biz=3%7C235%7C1470)

persona interesada o, en su caso, la persona que ostente su representación. Han de acompañar además la documentación que:

- Acredite la identidad:  
Fotocopia del DNI u otro documento identificativo acreditativo de la identidad de la persona solicitante y, en su caso, representante legal o voluntario. En el caso de menores, además, documento acreditativo de la relación de parentesco (libro de familia); modelo de representación voluntaria en el caso de otorgarse expresamente dicha representación, firmado por la persona otorgante y la que vaya a ejercer la representación y con fotocopia del documento acreditativo de la identidad de este último; y en caso de incapacidad, la documentación acreditativa de la representación legal que tenga atribuida la persona que presente la solicitud en nombre de la persona incapaz.
- Acredite el estado de salud:  
Informe de salud conforme al modelo del Anexo IV al presente Decreto Foral.
- Acredite residencia:
  - ✓ Documentación acreditativa de la residencia legal o certificado de empadronamiento que acredite el periodo de residencia.
- Copia de la tarjeta individual sanitaria
- Ficha de domiciliación bancaria de la persona solicitante.

Una vez recibidos los documentos al órgano competente de tramitación del procedimiento, se comprobará y subsanará la solicitud si fuera necesario. De ser necesario su subsanación por encontrarse la solicitud incompleta o faltara alguno de los documentos preceptivos, la unidad administrativa competente, requerirá a la persona solicitante, de acuerdo con lo establecido en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015 y el artículo 7.1 de este Decreto 153/2016, para que en el plazo de diez días subsane la falta y acompañe los documentos preceptivos con apercibimiento de que si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su solicitud, previa resolución que deberá dictarse en los términos previstos por el artículo 21 de la citada Ley 39/2015.

---

Procedimiento de urgencia: En el caso de que una persona mayor dependiente sufra una situación de abandono o de maltrato físico o psicológico que haya sido denunciada ante la autoridad competente, o que se encuentre en una situación de, en su caso, emergencia social, podrá ser ingresada de forma inmediata en una residencia de la red foral, iniciándose posteriormente los trámites oportunos para la regularización administrativa de su situación.

Tal y como declara el artículo 15 del Decreto 153/2016, en cualquier momento del procedimiento iniciado a instancia de parte y antes de dictarse resolución, la parte interesada podrá desistir de su solicitud por cualquier medio (presencial o telemática) que permita dejar constancia de su voluntad. De ser manifestado por vía telefónica deberán de realizarse las comprobaciones pertinentes que comprueben su autenticidad.

### **B) Valoración de reconocimiento de la situación de dependencia**

De conformidad con el artículo 7.2. del Decreto Foral 153/2016, se establece que el personal competente del departamento de Acción Social realicen la valoración según lo dispuesto en el baremo del Real Decreto 174/2011 de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia. Estos podrán efectuar los reconocimientos, entrevistas, solicitud de informes a otros organismos y demás pruebas que consideren necesarias para la evaluación de la situación del solicitante (que se encuentre estable) y sean pertinentes para evaluar la situación de la persona solicitante. A continuación y en ese mismo momento se realizará un programa individual de atención en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y/o prestaciones económicas correspondientes a su grado de dependencia, consultando al dependiente y/o familiares sobre la elección de entre las alternativas propuestas de la persona beneficiaria. Se favorecerá, siempre que resulte idóneo, la alternativa que posibilite la permanencia de la persona usuaria en su entorno habitual.

Si intentada la evaluación de la persona solicitante por los equipos de valoración, la persona interesada se negara a que ésta se realizase, y así conste debidamente acreditado en el expediente, se entenderá que desiste de su solicitud y se procederá al archivo del expediente, previa resolución emitida en este sentido.

De conformidad con el artículo 11 del Decreto Foral 153/2016, se establece un procedimiento de urgencia si ésta se encuentra debidamente justificada conforme a los criterios establecidos por la unidad competente en valoración de la situación de dependencia.

### **C) Resolución de grado**

De conformidad con el artículo 8 del Decreto Foral 153/2016, una vez valorada la situación de dependencia, se elevará la correspondiente propuesta de resolución al Diputado o a la Diputada Foral de Acción Social una vez emitido el informe de los equipos de valoración. Éste dictará resolución motivada del procedimiento en el sentido de la propuesta y notificará al interesado en el plazo máximo de dos meses (no computará por causa imputable al interesado) a contar desde la recepción de la solicitud en el Departamento de Acción Social de la Diputación Foral de Vizcaya.

La resolución deberá de pronunciarse en los extremos siguientes: el grado de dependencia de la persona solicitante y el programa individual de atención donde se determinará el recurso o prestación que se estime más idóneo para responder a sus necesidades, se pronunciará además si obtiene la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad; el carácter provisional o no de la resolución en función de la edad del dependiente y su situación. En cualquier caso habrá que notificarla además al servicio social de base que le corresponda.

### **D) Silencio Administrativo**

De conformidad con el Decreto Foral 153/2016 en su artículo 9, transcurrido el plazo máximo de dos meses para dictar y notificar la resolución sin que se haya adoptado resolución expresa, la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia se entenderá desestimada por silencio administrativo, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente (artículo 21 de la Ley 39/2015. Este sentido del silencio tiene solo los efectos de permitir a las personas interesadas la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente<sup>483</sup>.

### **E) Revisión de grado y programa individual de atención**

De conformidad con el artículo 12 del Decreto 153/2016, el grado de dependencia reconocido podrá ser revisado por agravamiento, mejoría o error de diagnóstico. Este podrá iniciarse en modelo normalizado a instancia de parte o de oficio por la Administración. Esta solicitud podrá presentarse junto con la documentación que justifique

---

<sup>483</sup> Artículo 7 redactado por el artículo único del Decreto Foral de Vizcaya 121/2012, de 21 de agosto, por el que se modifica Decreto Foral 162/2009 de 1 de diciembre, de la Diputación Foral de Vizcaya, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia (BOB el 24 agosto).

su pretensión (informes médicos, etc.), en el registro del Departamento de Acción Social, en cualquiera de los Registros Generales Departamentales de la Diputación, en el Servicio Social de Base del Ayuntamiento en que esté empadronada la persona interesada o, en cualquiera de las formas previstas en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

De ser admitida este hecho y valorada posteriormente la situación de dependencia del interesado provocando un cambio en su grado, los servicios y prestaciones deberán de ser modificados o extinguidos en función de la nueva situación del beneficiario. También podrá ser modificada su prestación o servicio por incumplimiento de las obligaciones reguladas en la normativa vigente.

Asimismo, el PIA podrá ser revisado, solicitando su revisión a instancia de la persona interesada y representantes y de oficio, a instancia de los Servicios Sociales de Base y de la Diputación Foral de Vizcaya, cuando se produzca una variación de las circunstancias que se tuvieron en cuenta en la elaboración del plan individual de atención o con motivo del cambio de residencia a otra Comunidad Autónoma o Territorio Histórico, tal y como establece el artículo 13 y 14 del Decreto Foral 153/2016. La solicitud de revisión se podrá presentar en el Departamento de Acción Social, en cualquiera de los Registros Generales Departamentales de la Diputación, y/o en cualquiera de las formas previstas en el artículo 16 de la Ley 39/2015, según modelo contenido en el Anexo VI o, documento similar que contenga los datos requeridos.<sup>484</sup>.

Asimismo, las prestaciones podrán ser modificadas o extinguidas en función de la situación personal de la persona beneficiaria, cuando se constate que se ha producido una variación en cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento, o por incumplimiento de las obligaciones reguladas en la normativa vigente.

---

<sup>484</sup> Artículo modificado por el artículo único del D. Foral de Vizcaya, 121/2012, de 21 de agosto, por el que se modifica D. Foral 162/2009 de 1 de diciembre, de la Diputación Foral de Vizcaya, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia (BOB de 24 agosto).



### **5.17.3. Régimen jurídico de Guipúzcoa**

#### *5.17.3.1. Introducción*

Según el portal de Guipúzcoa la finalidad de este reconocimiento es la valoración del grado de dependencia de aquellas personas que se encuentren en situación de dependencia permanente debido a la edad, enfermedad o discapacidad, ligada a la falta o pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, sin posibilidad razonable de restitución o mejoría en el funcionamiento de la persona y que cumplan los requisitos de estar de alta en el padrón municipal de cualquiera de los municipios de Guipúzcoa; tener nacionalidad española o residir de forma legal en España; haber tenido residencia en el estado español 5 años, 2 de los cuales deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud (para las personas menores de 5 años, este requisito se exigirá a quien ejerza su guarda y custodia); presentar alguna deficiencia o discapacidad, con carácter general, diagnosticada y tratada como mínimo 6 meses antes de la solicitud y por la que se requiere el concurso de otra persona para desempeñar actividades de la vida diaria.

#### *5.17.3.2. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia*

##### **A) Iniciación**

El procedimiento se iniciará de forma presencial a instancia de parte del interesado o quien ostente la representación, a través de la presentación de una solicitud de valoración normalizada (podrá presentarse en los Servicios Sociales del Ayuntamiento del Territorio Histórico donde esté empadronada la persona solicitante) y deberá de ir acompañada de los documentos que:

- Acrediten la identidad:
  - ✓ DNI o el documento que acredite la identidad de la persona a valorar.
- Acredite el estado de salud:
  - ✓ Informe de Salud Básico. El competente podrá además solicitar informes de técnico especialista para poder realizar la valoración.

---

<sup>485</sup> Portal de Diputación Foral de Guipúzcoa  
<https://w390w.gipuzkoa.net/WAS/CORP/LIATramitesWEB/ficha.do?ver=856>

### **B) Valoración de reconocimiento de la situación de dependencia**

Una vez verificada y comprobada la documentación e informes necesarios, previa cita de la persona a valorar, se realizará por parte de los técnicos de valoración una visita al propio domicilio para la realización de una entrevista y cumplimentación del cuestionario de valoración.

### **C) Resolución de grado de dependencia**

Una vez realizada la valoración por el competente, se dictará resolución en el plazo máximo de 3 meses a contar desde la fecha de entrada de la solicitud. El resultado de la valoración podrá tener carácter definitivo o previsional.

### **D) Silencio Administrativo**

Los efectos del silencio administrativo, según la LAAD y de igual modo el Portal de la Diputación Foral de Gipuzkoa es desestimatorio y legitima a las personas interesadas para entender desestimada por silencio administrativo la solicitud de la prestación.

### **E) Elaboración del programa individualizado de atención.**

En función del grado obtenido en la resolución, la persona valorada podrá acceder a los servicios y prestaciones contenidos en la cartera de servicios y prestaciones, siempre y cuando se cumplan los requisitos específicos que, para cada uno de ellos, se establezcan.

### **F) Resolución del programa individualizado de atención**

De conformidad con el artículo 7.4. del Decreto Foral 25/2009, instruido el expediente y previo estudio y dictamen, por parte de los servicios técnicos del Departamento de Política Social, el competente dictará la oportuna resolución concediendo o denegando la prestación o servicio solicitado. El plazo máximo para resolver y notificar será de tres meses a contar desde la presentación de la solicitud de la prestación económica. El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución podrá considerarse desestimado.

**G) Recursos**

De conformidad con el artículo 7 del Decreto Foral 25/2009 de 21 de julio de Guipúzcoa, contra la resolución cabrá interponer recurso de alzada ante el/la Diputado/a Foral del Departamento de Política Social de la Diputación Foral de Guipúzcoa.

**5.17.4. Recapitulaciones**

En la Tabla 17 se recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015 con el procedimiento establecido por la Ley Foral desarrollada en la Comunidad Autónoma Vasca y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

Nos sumergimos en un derecho foral de la Comunidad Foral del País Vasco, y como siempre, nos encontramos con una gran diversidad normativa y mucho más en este contexto territorial. La regulación del reconocimiento de la situación de dependencia en esta zona histórica se encuentra enmarcada dentro de la LAAD, pero con las peculiaridades y desarrollos que cada provincia establece: Álava, Vizcaya y Guipúzcoa. En ellas, el reconocimiento de la situación de dependencia y el acceso a las prestaciones se rige por la normativa estatal y sus Decretos Forales. En el caso de Guipúzcoa se rige por la estatal salvo las regulaciones que hace específicas sobre el reconocimiento de una prestación o un servicio residencial, no obstante, el procedimiento general se ubica fundamentalmente en la LAAD.

Álava, sin embargo, contiene una regulación sobre el reconocimiento de la situación de dependencia y derecho a las prestaciones o servicios, muy detallado y extenso. Parece procurar cubrir todas las situaciones posibles y se encuentra muy adaptada al procedimiento común de la Ley 39/2015, vislumbrándose un muy cuidado desarrollo normativo así como el fin que se persigue en ella. Se echa de menos la regulación específica de la iniciación de oficio del procedimiento aunque, sí que tiene en cuenta el procedimiento de urgencia. Se establecen plazos cortos y adaptados a la Ley y tiene en cuenta el trámite de audiencia.

Vizcaya tras su reciente modificación con el Decreto 153/2016 desarrolla una regulación normativa que aunque poco precisa en algunas actuaciones o incluso ausente, establece de forma general un procedimiento corto y conciso de aire esencialmente

	Procedimiento general	Álava	Vizcaya	Guipúzcoa
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según la Ley 39/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Instancia de oficio (por el portal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según la Ley 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Informe de salud</li> <li>▪ O Autorización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Informe de salud</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Informe de salud</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según la Ley 39/2015	No contempla	No contempla	No contempla
<b>Tasas</b>	No	No	No	No
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según la Ley 39/2015	No	Sí	No
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí	Sí	Sí
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo</li> <li>▪ Silencio administrativo</li> </ul>	Tres meses según la Ley 39/2015 Según la Ley 39/2015	Dos meses y medio Desestimatorio	Dos meses Desestimatorio	Tres meses Desestimatorio
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<b>Resolución de PIA</b>	Según la Ley 39/2015	No contempla	No contempla	No contempla
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo</li> <li>▪ Silencio administrativo</li> </ul>	No contempla No contempla (integrado en el anterior) No contempla	Sí Seis meses Desestimatorio	Sí, a la vez que la resolución de grado Dos meses desde su inicio No contempla	Sí Tres meses Desestimatorio
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plazo de resolución</li> </ul>	Tres meses	No contempla	No contempla	No contempla
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Seis meses	Dos meses	Seis meses

**Tabla 17.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma Vasca (Fuente: Elaboración propia).

protector. En su articulado y pese a su brevedad se detiene para regular el procedimiento de urgencia advirtiéndose un gran interés por conseguir el objetivo previsto por la LAAD. Asimismo destacar en su última modificación, el establecimiento de un único procedimiento tanto para el reconocimiento de grado como la consecución del PIA y aún más siendo éste resuelto en un plazo tan corto, dos meses. En un solo momento incluye además un trámite de audiencia consultando al interesado la prestación o servicio que mejor le convengan.

En definitiva, la Comunidad Foral del País Vasco, a pesar de su normativa tan prolija en aspectos como procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia de cada territorio histórico, de la regulación al acceso de las prestaciones, etc., podemos resumir que su regulación es ajustada a la Ley estatal, tanto a su especificidad como a procedimiento se refiere. Y en definitiva destaca su espíritu de protección al dependiente al coincidir de forma tan clara al objetivo básico que se establece en la LAAD. Es por tanto, un derecho adaptado a la legislación estatal de procedimiento y de carácter protector.

## **5.18. RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE VALENCIA**

### **5.18.1. Introducción**

En la Comunidad Valenciana se aprueba 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 en situación de dependencia (publicado en DOCV de 2 de marzo), en adelante Decreto 18/2011.

De conformidad con el Estatuto de la Comunidad Valenciana, Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana en su artículo 49.1.24<sup>a</sup>, la Generalitat tiene competencia exclusiva en materia de servicios sociales, correspondiéndole por tanto, desarrollar en su ámbito territorial el modelo de atención integral establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, que señala en su artículo 11, que corresponde a las comunidades autónomas las funciones de planificar, ordenar, coordinar y dirigir, en el ámbito de su territorio, los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia; gestionar en su ámbito territorial los servicios y

recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia; y asegurar la elaboración de los correspondientes programas individuales de atención.

Para este cometido, se aprueba en primer lugar el Decreto 171/2007, de 28 de septiembre, del Consell, donde se estableció el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema Valenciano<sup>486</sup> para las personas en situación de dependencia. Pero la Generalitat, tras experimentar el volumen de trabajo y recursos que se exigían en su puesta en marcha y a pesar de los grandes esfuerzos exigidos en la estructura material e institucional dispuesta inicialmente, denotaba excesivas dilataciones en el desarrollo del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y la efectiva percepción de la prestación en algunos casos.

Vista la gran demora producida en los procedimientos de reconocimiento de dependencia y acceso a las prestaciones, el Consell estimó necesario introducir ciertas modificaciones en la ejecución del proceso, en los efectos económicos retroactivos del mismo, etc., con el fin de obtener la máxima eficacia y celeridad en la tramitación de los expedientes, así como las derivadas del Real Decreto- Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Como consecuencia de lo anterior el Consell modifica los aspectos más sustanciales de su primer desarrollo<sup>487</sup> de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre. Este cambio suprimía el procedimiento de las dos actuaciones que se sucedían desde el inicio hasta el reconocimiento del derecho del servicio o prestación. Con la primera regulación el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones se dividía en dos fase, al igual que en la mayoría de las comunidades autónomas, de tal modo que en un primer momento se reconocía la situación de dependencia y en el segundo transcurrido el anterior y como consecuencia, se elaboraba su programa individual de atención dónde reconocía la prestación o servicio que el dependiente debía de recibir, estableciéndose unos plazos de seis y tres meses para su resolución respectivamente.

---

<sup>486</sup> Decreto 38/2010, de 19 de febrero, del Consell, por el que se crea el Comité Consultivo Autonómico del sistema Valenciano para la autonomía y atención a la dependencia y se establecen sus normas de funcionamiento (DOCV de 23 de febrero).

<sup>487</sup> Decreto 171/2007, de 28 de septiembre, del Consell, por el que establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema Valenciano para las personas dependientes (DOCV de 3 de octubre).

Con el paso de los años y tras la devastadora experiencia, se aprueba un Decreto<sup>488</sup> nuevo de desarrollo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, regulando ambos procedimientos no como sucesivos en el tiempo sino en parte, simultáneos, dejando para el final, eso sí, la resolución de aprobación del programa individual de atención y limitando el plazo máximo a seis meses para ambos procedimientos simultáneos.

Otra modificación sustancial viene a ser la inclusión de nueva documentación en el momento de la solicitud de iniciación del procedimiento, como consecuencia de poder simultanear ambos procedimientos (informe de entorno, determinación del cuidador así como la documentación que lo justifique, preferencia de tipo de prestación o servicio...).

En lo que se refiere a la estructura del 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 en situación de dependencia, está compuesto por un preámbulo, seis capítulos (disposiciones generales, valoración, instrucción y resolución del procedimiento, programa individual de atención, procedimientos de revisión y recurso de alzada), dos disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

En lo que respecta a las disposiciones generales, se regulan el objeto como la regulación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a los servicios o prestaciones del sistema Valenciano de atención a la dependencia, así como la determinación de la composición y funciones de los órganos competentes para su valoración en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana. Se regula además la posibilidad de utilizar medios telemáticos de conformidad con la Ley 39/2006 Estatal de dependencia, y la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común y la competencia, indicándola de forma genérica.

Será en el capítulo II donde se regulen los órganos de valoración de la situación de dependencia, aportando un enfoque multidisciplinar, asignando a un equipo multiprofesional las funciones de entre otras: emitir el dictamen técnico sobre grado y nivel

---

<sup>488</sup> 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 en situación de dependencia (DOCV de 3 de marzo).

de dependencia a partir de la aplicación del baremo valoración de la dependencia /escala de valoración específica (BVD/EVE) y/o homologación conforme a la normativa vigente en la materia; informar de los recursos contra las resoluciones de grado, prestando asistencia técnica y asesoramiento; asistencia técnica a todo el personal que participa en el proceso de valoración de la situación de dependencia, entre otras.

Pero lo que realmente nos interesa, por ser objeto de este estudio, es analizar el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Valenciana, sus planteamientos y soluciones.

### **5.18.2. Procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Valencia**

#### **A) Iniciación**

En lo que se refiere a iniciación, el Decreto 18/2011, de 25 de febrero, en su artículo 7, establece que el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia se iniciará a instancia del interesado, de su representante legal o de su guardador de hecho. Dejando totalmente fuera la posibilidad de iniciación de oficio por parte de los servicios sociales correspondientes en caso de que se halle el posible dependiente en situación de desprotección.

La solicitud se formulará en el modelo normalizado (establecido en el Decreto 18/2011) y deberá de acompañarse de los siguientes documentos siguientes:

- Que acredite la identidad:

Fotocopia del documento nacional de identidad de la persona interesada, no siendo necesario, si el interesado presta su consentimiento de consulta para que el órgano instructor consulte sus datos de identidad personal en el sistema de verificación de datos de identidad (SVDI), mediante la suscripción del apartado correspondiente en el modelo de solicitud. En caso de menores de edad, la fotocopia del libro de familia. Las personas que carezcan de la nacionalidad española aportarán documentación acreditativa de su condición de residente, en la que figure el Número de Identificación de Extranjeros. En caso de que tenga representante legal, fotocopia del documento nacional de identidad del representante legal o guardador de hecho o consentimiento de verificación de datos de identidad



(SVDI) y en su caso, resolución judicial de incapacitación y documento acreditativo de la representación.

- Que acredite su Residencia:

Certificado o volante de empadronamiento del solicitante que acredite dicho empadronamiento en un municipio de la Comunitat Valenciana al tiempo de la presentación de la solicitud y la residencia en territorio español durante cinco años, de los cuales dos deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. En caso del menor de edad, este requisito lo tendrá que cumplir la persona que ejerza su guarda y custodia.

- Que acredite el estado de Salud:

- ✓ Informe de salud elaborado por la Administración Pública sanitaria (normalizado).
- ✓ Copia compulsada de resolución de gran invalidez o certificado de grado de discapacidad (con necesidad de asistencia de tercera persona). Informe de entorno realizado por el servicio municipal de atención a la dependencia correspondiente al lugar del empadronamiento o, en su caso, de los servicios sociales que designe al efecto la Conselleria de Bienestar Social (no necesario para personas ingresadas en centros públicos o concertados).

- Preferencia en el servicio o prestación que solicita:

Documento en el que el interesado o representante legal o guardador de hecho manifiesta la preferencia por la prestación o servicio a recibir. De preferir prestación de cuidador no profesional deberá adjuntar copia del DNI, certificado de empadronamiento, compromiso de permanencia de seis meses y compromiso de formación, entre otros.

### **B) Subsanación de la solicitud**

De conformidad con el artículo 8 del Decreto 18/2011 y el artículo 68 de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común, en lo que se refiere a la subsanación, en el caso de faltase cualquiera de los datos o documentos citados, se requerirá al interesado para que en el plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con la indicación de que si así no lo hiciere, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21 del mismo texto legal.

### **C) Valoración del reconocimiento de la situación de dependencia**

De conformidad con el artículo 9 del Decreto 18/2011, la valoración se realizará una vez recibida la solicitud, notificando al interesado la fecha y hora en que haya de realizarse la valoración, que se llevará a cabo en el entorno habitual de la persona interesada, de conformidad con los baremos establecidos para ello. Se podrá valorar en otro lugar, siempre y cuando se justifique de forma motivada. Si el interesado no compareciese injustificadamente, se le podrá declarar decaída en su derecho al trámite, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73 de la Ley 39/2015 y producirá la caducidad del procedimiento, en los términos establecidos en el artículo 95 de esta misma Ley de procedimiento, cuando la valoración fuera imposible por causas imputables a la persona solicitante.

El grado de dependencia dependerá de la valoración del baremo de dependencia, del informe de salud, del informe de entorno en que viva y si las hubiere de las ayudas técnicas, órtesis y prótesis que les hayan sido prescritas.

Realizada dicha valoración, el órgano de valoración emitirá dictamen técnico que genere propuesta de resolución sobre el grado de dependencia, con especificación de los servicios o prestaciones que la persona pueda requerir. El dictamen será elevado a la Dirección General con competencias en materia de dependencia, para emitir la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, con especificación de los servicios y prestaciones que el solicitante necesite.

### **D) Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia**

El artículo 10 del Decreto 18/2011 declara que la persona titular de la dirección general con competencias en materia de dependencia, dictará resolución expresa y por escrito sobre el reconocimiento de la situación de dependencia, determinando además los servicios y prestaciones correspondientes en función del grado obtenido en la valoración de la situación de dependencia. Dicha resolución se notificará al interesado y se comunicará, de manera simultánea, a los servicios municipales de atención a la dependencia. Ésta deberá de ser dictada y notificada en un plazo máximo de seis meses a contar desde la fecha de registro de entrada de solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación y resolución. Transcurrido dicho plazo sin que haya sido dictada y

notificada resolución expresa, podrá entenderse desestimada la solicitud de la persona interesada por silencio administrativo<sup>489</sup>.

### **E) Programa individual de atención**

En función de la obtención del grado de reconocimiento de la situación de dependencia, será elaborada la propuesta del programa individual de atención, en la que se prescribirá la prestación o servicio más adecuado a las condiciones<sup>490</sup> de salud y de entorno de la persona interesada. Hecho esto, se notificará al interesado junto con la resolución del grado para que en el plazo de quince días formule, en su caso, las alegaciones que estime pertinentes. Acto por el cual cuenta con la persona interesada o familia para su aprobación, ya que en la resolución se decide el bienestar de la persona dependiente y por tanto, es menester que el interesado exprese su conformidad (actuaciones tan importantes y de tanta relevancia como es la concesión de un servicio de ayuda residencial o una ayuda a domicilio donde se decide que un profesional entre a casa del interesado, es decir, invada su intimidad). No obstante, hay que tener en cuenta que se respeta el trámite de audiencia, hecho de gran valor en procedimientos de carácter tan personal.

En caso de estar de acuerdo la persona interesada con la propuesta del programa individualizado de atención o no formular alegaciones en plazo, se emitirá la resolución aprobando el PIA. De no ser así, el interesado podrá aportar las alegaciones que estime convenientes en el plazo de 15 días desde su notificación, siendo estudiadas con carácter previo a dictar la correspondiente resolución. Transcurrido dicho plazo sin haberse formulado alegaciones antes de la resolución, se recabará informe del servicio municipal de atención a la dependencia correspondiente o en su caso, de los servicios sociales designados por la Conselleria de Bienestar Social, tras lo cual se resolverá de forma motivada.

---

<sup>489</sup> Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (DOCV de 29 de diciembre), artículo 79.

<sup>490</sup> Orden 34/2014, de 22 de diciembre de la Conselleria de Bienestar Social por la que se modifica la Orden 21/2012, de 25 de octubre de la Conselleria de Justicia y Bienestar Social por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familiares en el marco del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunitat Valenciana (BOCV de 31 de diciembre).

### **F) Resolución del programa individualizado de atención**

En cualquier caso y para terminar, la resolución de 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 situación de dependencia en el registro del órgano competente para su tramitación y resolución. Transcurrido este plazo, podrá entenderse desestimada la pretensión de la persona interesada por silencio administrativo.

No obstante, en todo caso se dictará resolución expresa y se comunicará al interesado así como a los correspondientes servicios municipales de atención a la dependencia en forma de resolución de PIA.

Pero si transcurre el plazo máximo establecido sin resolución de PIA en cuanto a servicio o prestación, el derecho se generará desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo de seis meses indicado para resolver. La Comunidad Autónoma de Valencia reconoce como positivo el silencio administrativo en el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, priorizando al máximo los derechos de los ciudadanos, protegiendo de este modo la situación de vulnerabilidad del dependiente.

El PIA contendrá entre lo más importante: los datos de la persona en situación de dependencia, el servicio o servicios prescritos con sus especificaciones, o bien, la prestación<sup>491</sup> económica<sup>492</sup> que mejor se adapte a su situación (vinculada al servicio, para cuidados en el entorno familiar de personas en situación de dependencia o la prestación para asistente personal<sup>493</sup>).

### **G) Revisión del programa individual de atención**

Tal y como establece el artículo 14 y siguientes del Decreto 18/2011, la revisión de grado se iniciará a instancia de la persona interesada (debidamente justificada) o representantes y de oficio por la Administración competente. Esta revisión se llevará a

---

<sup>491</sup> 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 en situación de dependencia (DOCV de 2 de marzo).

<sup>492</sup> Orden 5/011, de 6 de junio de la Conselleria de Bienestar Social de modificación de los artículos 4 y concordantes de la Orden de 5 de diciembre de 2007, por la cual se regulan los requisitos y condiciones de acceso a las ayudas económicas del programa de atención a las personas, a sus familias en el marco del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunitat Valenciana (BOCV de 9 de junio).

<sup>493</sup> Portal de Servicios Sociales de la Conserjería Generalitat Valenciana  
<http://www.bsocial.gva.es/web/dependencia/prestacion-para-cuidados-en-el-entorno-familiar>

cabo cuando se detecte una mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia; error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo; cuando el grado hubiera sido reconocido con carácter temporal; o por incumplimiento<sup>494</sup> de las obligaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia. Las prestaciones y servicios asignados con anterioridad, podrán ser modificados o extinguidos en función de la nueva situación personal del beneficiario, cuando se produzca una variación de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento, o por incumplimiento de las obligaciones reguladas en la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia.

No obstante, estas revisiones podrán iniciarse de oficio y a instancia del interesado o representante y en lugar donde se halle empadronado el dependiente. Con carácter general, solo podrá iniciarse la revisión de grado pasados dos años desde su reconocimiento, salvo que se justifique debidamente con un informe médico o psicológico su agravamiento. El plazo para resolver será de seis meses, al igual que el plazo de resolución del procedimiento de reconocimiento inicial y esta resolución consistirá en la confirmación o modificación del grado de dependencia valorado. De no resolver en el plazo señalado, se entenderá desestimada por silencio administrativo. Si las revisiones fuesen instadas de oficio de las que pudieran derivarse efectos desfavorables para el interesado, producirá la caducidad<sup>495</sup> del mismo. De producirse una variación del grado y fuese necesario modificar el PIA, se efectuarán de oficio las actuaciones pertinentes.

El PIA podrá ser objeto de revisión a instancia de la persona interesada o de sus representantes, (con informe motivado de los servicios municipales de atención a la dependencia o, en su caso, de los servicios sociales que designe la Conselleria de Bienestar Social) y de oficio.

El competente para resolver es el titular de la dirección general con competencias en materia de dependencia y el plazo para la misma es de seis meses, siendo en su caso el silencio administrativo negativo (produciéndose la caducidad si la iniciación del

---

<sup>494</sup> De conformidad con la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 15 de diciembre).

<sup>495</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre), artículo 25.2.

procedimiento fuera de oficio y pudieran derivarse efectos desfavorables). Si una vez resuelta la revisión del PIA se derivase una modificación del derecho a las prestaciones o servicios, será efectiva dicha modificación una vez se resuelva y se dicte resolución. Si la modificación afectase a la cuantía de una prestación económica o a su extinción, sus efectos se producirán a partir del día primero del mes siguiente a aquel en que se haya producido la variación de las circunstancias que han dado lugar a la modificación o extinción. Cuando la modificación de la cuantía tenga su causa en la revisión del grado de dependencia, sus efectos comenzarán desde el primer día del mes siguiente a la fecha de la resolución en que se acuerde dicha revisión.

#### **H) Seguimiento**

Esta actuación será llevada a cabo como resultado de un seguimiento del programa individual de atención, habiendo sido acordado de forma previa en el mismo. En todos los casos en los que se produzca variación en la situación de la persona dependiente, el titular del servicio, centro o cuidador no profesional está obligado a comunicar al área de atención a la dependencia aquella circunstancia dentro de los quince días siguientes a la fecha en la que se produzca, con el fin de evitar que se pudiesen producir pagos indebidos.

#### **I) Recurso de alzada**

Tal y como se establece en el artículo 19 del Decreto 18/2011 en relación a los recursos, y al igual que en las demás comunidades autónomas, los interesados podrán interponer recurso de alzada en el plazo de un mes, desde la fecha de la notificación de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia y de la de aprobación del programa individual de atención, ante el órgano que ha dictado la citada resolución o la Secretaría Autonómica con competencias en materia de dependencia, de conformidad con la Ley 39/2015.

#### **5.18.3. Recapitulaciones**

La Tabla 18 recoge la comparativa del procedimiento general establecido por la LAAD y la Ley 39/2015, con el procedimiento establecido por el Decreto de desarrollo en la Comunidad Autónoma de Valencia y comprueba de forma clara las diferencias que se establecen en la normativa de desarrollo.

	<b>Procedimiento general</b>	<b>Valencia</b>
<b>Iniciación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> <li>▪ Según la Ley 39/2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<b>Solicitud</b>	Según la Ley 39/2015 (tal y como remite la LAAD en cuanto a procedimiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Solicitud normalizada</li> <li>▪ Acreditación personalidad (representación si procede)</li> <li>▪ Acreditación de empadronamiento</li> <li>▪ Preferencias de servicio o prestación</li> <li>▪ Informe de salud</li> </ul>
<b>Comunicación de iniciación del Procedimiento</b>	Según la Ley 39/2015	No lo recoge expresamente
<b>Tasas</b>	No	No
<b>Trámite de audiencia</b>	Sí, según la Ley 39/2015	Sí
<b>Resolución de Grado</b>	Establece una única resolución	Sí, único procedimiento
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	Tres meses según la Ley 39/2015 Según la Ley 39/2015	Seis meses Estimatorio
<b>Revisión de Grado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Según la Ley 39/2015	Seis meses
<b>Resolución de PIA</b>	No contempla	No
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo</b></li> <li>▪ <b>Silencio administrativo</b></li> </ul>	No contempla (integrado en el anterior) No contempla	No No contempla
<b>Revisión de PIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Iniciación de oficio</li> <li>▪ Instancia de parte</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Plazo de resolución</b></li> </ul>	Tres meses	No
<b>Plazo total</b>	Tres meses	Seis meses

**Tabla 18.** Comparativa entre el procedimiento general de reconocimiento de la situación de dependencia con el de la Comunidad Autónoma de Valencia (Fuente: Elaboración propia).

Esta regulación del reconocimiento de la situación de dependencia y acceso a las prestaciones de la Comunidad Autónoma es concreta, protectora y ajustada tanto a la LAAD como a la Ley de procedimiento administrativo común 39/2015. Esto es así, porque el Decreto 18/2011 es el producto resultante de una experiencia previa distinta a la que nos ofrece en la actualidad, al comenzar inicialmente con un procedimiento más largo y en determinadas cuestiones, duplicado. El actual procedimiento elimina el doble procedimiento de reconocimiento de situación de dependencia y de reconocimiento de prestación o servicio, agrupándose estas actuaciones en una y convirtiendo el procedimiento en uno más sencillo, corto y en consecuencia con un carácter más protector. Se echa en falta en su regulación algún trámite como el de la comunicación de la iniciación del procedimiento. Dicho olvido como consecuencia por remitir su regulación a la Ley 39/2015 o bien por olvido, al igual que ocurre en otras comunidades autónomas.

No obstante, a pesar de determinadas ausencias de actuaciones, es cierto que nos encontramos ante un procedimiento que por su simpleza documental, hace que su tramitación sea ágil y eficaz; considerando partícipe al ciudadano de forma activa y desde un

primer momento los resultados probables, sobre sus preferencias ante la concesión de un servicio o prestación en función de sus necesidades.

No ha caído en olvido el trámite de audiencia al ciudadano en el momento previo de la resolución del programa individualizado de atención, haciéndole partícipe del grado obtenido y el recurso prescrito, para que pueda actuar en consecuencia a través de alegaciones, en caso de no estar de acuerdo.

Como reproche, añadir que la iniciación de oficio del procedimiento no se encuentra presente, algo tan sencillo como el dotar a la Administración pública de la competencia necesaria para iniciar el procedimiento en caso de que el ciudadano pueda encontrarse en situación de desamparo (aunque venga regulado en otros protocolos de actuación, hubiera sido importante y necesario regularlo desde aquí, dando una visión integral del procedimiento).

Con carácter general y para concluir con este análisis se define este procedimiento como breve, protector, ágil, dinámico y ajustado a la LAAD, a la Ley 39/2015 y en definitiva al fin para el que fue aprobado.



## **CAPÍTULO VI**

---

**RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL  
EN EL ÁMBITO LOCAL**



## 6.1. INTRODUCCIÓN

En cuanto al título competencial, la Constitución de 1978 no ha establecido una tabla de competencias locales<sup>496</sup>, sino que todas ellas las ha repartido entre el Estado (artículo 149 CE) y las CCAA (artículo 148 CE), tal y como se ha estudiado en capítulos anteriores. En el artículo 103.1 de nuestro texto Constitucional se sienta el principio de descentralización en la organización de la Administración Pública y garantiza a los municipios y provincias “*autonomía para la gestión de sus respectivos intereses*”<sup>497</sup> (artículo 137 CE), remitiendo al legislador ordinario la determinación de las competencias de las entidades locales, sin llegar a definir constitucionalmente ningún ámbito material. Existe en nuestro país, a tenor del artículo 3.1 de *la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de bases de régimen local (publicada en BOE el 3 de abril)*, en adelante *Ley 7/1985*, una variada tipología de entidades locales<sup>498</sup>: el municipio, la provincia, la isla en los archipiélagos balear y canario; e incluso gozan de la condición de entidades locales, las entidades de ámbito territorial inferior al municipal (conforme al artículo 45 de la LBRL); así como las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios<sup>499</sup> u otras entidades que agrupen varios municipios, instituidas por las comunidades autónomas de conformidad con esta Ley.

---

<sup>496</sup> SANCHEZ MORÓN, M. 2011. Dirigido por Santiago Muñoz Machado. *Tratado de Derecho Municipal*. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local. Editorial Iustel. Pág 64 y ss.

<sup>497</sup> PAREJO ALFONSO, L. 1981. *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 167.

<sup>498</sup> Gestión y financiación de los servicios sociales en la Administración local.  
<http://derecho.ispedia.com/primeroderecho-administrativo-i/10---competencias-y-regimen-de-las-corporaciones-locales>

<sup>499</sup> PAREJO ALFONSO, L. 1981. *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 167.

En relación al principio de autonomía de las entidades locales, la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>500</sup> enfatiza el carácter de la autonomía local, en cuanto derecho a participar en la gestión de los intereses respectivos de estas comunidades, que: *"...sería contrario a la autonomía municipal una participación inexistente o meramente simbólica que hiciera inviable la participación institucional de los Ayuntamientos"*. A pesar de que en otra sentencia<sup>501</sup> limite esa autonomía: *"ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste, donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el artículo 2 de la Constitución"*.

No obstante, esta garantía institucional<sup>502</sup> de la autonomía local se ha visto reforzada con la introducción en el artículo 75 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de un nuevo proceso, *"el Conflicto en Defensa de la Autonomía Local"*, en virtud de Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

En consecuencia, la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, actualmente limitada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de administración Local<sup>503</sup> (en adelante Ley 27/2013). Según la doctrina de Embid Irujo<sup>504</sup> el concepto de autonomía local hace referencia a tres contenidos fundamentales: el reconocimiento del poder normativo local (autonormación), la potestad de libre decisión en el ejercicio de sus competencias (autodeterminación dentro

---

<sup>500</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 170/89 de 19 de octubre de 1989.

<sup>501</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 4/1981 de 2 de febrero de 1981.

<sup>502</sup> Señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 240/2006 de 20 de julio: "El conflicto en defensa de la autonomía local constituye una "vía para la defensa específica de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional", de conformidad de la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999.

<sup>503</sup> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. (BOE de 27 de diciembre)

<sup>504</sup> EMBID IRUJO, A. 1981. Autonomía Municipal y Constitución, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 30, julio/septiembre, pág. 442.

del marco del ordenamiento jurídico) y la reserva de un ámbito de competencias sustantivas, no susceptibles de limitación por el legislador (garantía institucional).

La Constitución Española garantiza la autonomía de los municipios<sup>505</sup> en su artículo 140, cuando define a la provincia como agrupación de municipios en el artículo 141 y señala que las haciendas locales deben disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones (artículo 142).

Según la Ley 7/1985, (modificada recientemente por la Ley 27/2013), en su artículo 2, establece que: *“para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses; atribuyéndoles las competencias que proceda, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*. Sin embargo, los entes locales no podrán reaccionar directamente contra las leyes que no les asignen competencias propias, para decidir en los asuntos que claramente les afecten; situación modificada por la Ley Orgánica 7/1999 de 21 de abril, (modificando la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pudiendo plantearse el *“conflicto en defensa de la autonomía local”*, con un número mínimo de municipios o diputaciones provinciales, frente a normas con rango de Ley dictadas por el Estado o comunidades autónomas en relación con las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, Estatutos de Autonomía, o Leyes Orgánicas u Ordinarias).

---

<sup>505</sup> "la Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena (...)". Este principio general, delimitador de la organización territorial española propugnada por la Constitución, es producto de una compleja construcción doctrinal en los Derechos patrio y comparado que, con independencia de su mayor o menor influencia en el momento de redactar el precepto constitucional, ha requerido una delimitación y concreción de su concepto y contenido a la hora de aplicarlo y cobrar virtualidad práctica, función encomendada a la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional. SOSA WAGNER, F. 2005. *Manual de Derecho Local*. Editorial Thomson-Aranzadi., pág. 55.

La Carta Europea de la autonomía Local<sup>506</sup> de 15 de octubre de 1.985, ratificada por España con fecha 20 de enero de 1988, define la autonomía local en su artículo 3º, según el cual: "*por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos*". Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente, deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen, haciendo una distinción entre propias o exclusivas. Pero también, el Estado y las comunidades autónomas pueden atribuir a los entes locales la gestión de sus competencias, delegando en ellas las funciones correspondientes, tal y como ocurre con la reciente aprobación de la Ley 27/2013, modificando considerablemente las competencias de las entidades locales en aras a conseguir una eficiencia y estabilidad presupuestaria, tal y como declara la propia Ley.

Según la doctrina<sup>507</sup>, esta modificación en la regulación de las entidades locales tiene su fundamento en la necesidad de derecho a una buena administración, según se encuentra en los antecedentes del Libro Blanco sobre la Gobernanza<sup>508</sup> en la Unión Europea; la transparencia en las administraciones públicas, la participación ciudadana y la responsabilidad por parte de las autoridades públicas en la toma de decisiones son algunos de los parámetros que han evolucionado a partir del soft law<sup>509</sup> hacia el derecho positivo. Son numerosos los documentos en distintos niveles de la UE que reafirman la

---

<sup>506</sup> La Carta Europea de la Autonomía Local, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985 y abierta a la firma de los Estados miembros el 15 de octubre de 1985, ratificada por España con fecha 20 de enero de 1988 (BOE de 24 de febrero de 1989).

<sup>507</sup> MIGLIARI, W. Y PONCE SOLÉ J. 2015. El derecho a una buena administración y su protección judicial. La contribución del derecho y de los juristas al buen funcionamiento de las instituciones públicas. *Revista Catalana de Derecho Público*.

<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/10/22/el-derecho-a-una-buena-administracion-y-su-proteccion-judicial-la-contribucion-del-derecho-y-de-los-juristas-al-buen-funcionamiento-de-las-instituciones-publicas-wellington-migliari-y-juli-ponce-s/>

<sup>508</sup> Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, "La Gobernanza Europea - Un Libro Blanco" [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

<sup>509</sup> Portal de Derecho Internacional Jurídico. 2013. La expresión doctrinal "soft law" hace referencia a un método normativo empleado en el Derecho Internacional, que se está desarrollando con mayor virulencia en el Derecho Comunitario y que es asumido por el derecho de los Estados. Concretamente, es el conjunto de instrumentos que en principio carecen de rango normativo en sentido convencional, que no han sido creados por instituciones dotadas de poder legislativo, pero que sin embargo condicionan la soberanía legislativa de los Estados afectados y adquieren relevancia jurídica.

importancia del derecho a una buena administración en todos los ámbitos. La eficacia y la coherencia son dos conceptos que respectivamente orientan las competencias en la producción de resultados y demandan una constante armonización del orden jurídico en la sociedad como un todo. De igual modo, el impacto del Libro Blanco sobre la Gobernanza se plasma dotando a la ciudadanía de una mayor presencia y más aún en los años de crisis; individuos y colectivos exigen más derechos y su efectiva protección a los Estados Europeos y consecuentemente, a las Administraciones Públicas. Por otro lado, el concepto de buena gobernanza en Europa tiende a desubicar el discurso en favor de más derechos de la esfera local hacia la europea, demandando los ciudadanos más a sus gobiernos, poniendo en relieve una concepción de ciudadanía en estrecha relación con los poderes públicos en varios niveles en UE. En el ámbito nacional, la Constitución española se refiere implícitamente al derecho a la buena administración en su capítulo IV, especialmente en su artículo 103. Aunque no aparezca la expresión “buena administración”, el título “Del gobierno y de la administración” se fundamenta en principios como los de la objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y legalidad administrativa.

## 6.2. COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES

Las competencias de las entidades locales se agrupan en función de quién las ostente, distinguiéndose entre<sup>510</sup> competencias propias de las entidades territoriales atribuidas por la Ley o competencias atribuidas por delegación. Se regulan fundamentalmente en los artículos 7, 25 y 36 de la LBRL (modificada en numerosas ocasiones y concretamente la última en octubre de 2016, siendo la más importante por su repercusión, la establecida por la *Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, publicada en BOE de 30 de diciembre*, en adelante Ley 27/2013).

- Las competencias propias<sup>511</sup> de los municipios, las provincias, las islas y demás entidades locales territoriales sólo pueden ser determinadas por Ley, de acuerdo con el artículo 7 de la LBRL. Y se ejercen con autonomía y bajo su propia res-

---

<sup>510</sup> <http://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/entidadeslocales/CompetenciasEntidad.html>

<sup>511</sup> SANCHEZ MORÓN, M. 2011. Dirigido por Santiago Muñoz Machado. *Tratado de Derecho Municipal*. Distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local. Editorial Iustel, pág. 396 y ss.

ponsabilidad atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas (introducido por la Ley 27/2013). Es decir, *“las competencias atribuidas a los entes locales pueden ser propias, por delegación, o en una posición intermedia, propias sometidas a directiva, cuya concreción corresponde a la legislación sectorial por razón de la materia de que se trate”*<sup>512</sup>. Con la última reforma de la Ley 7/1985 de entidades locales, sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal. Según Sosa Wagner, se distinguen dentro de las competencias propias las estrictas y las sometidas a instrucciones<sup>513</sup>.

- Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de delegación, que puede incluir técnicas de dirección y de control de oportunidad, y que, en cualquier caso, debe respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad Local.
- Existen las denominadas competencias impropias, que son las que estando atribuidas a la Administración Autonómica o Estatal en algunos casos son asumidas o complementadas por los ayuntamientos atendiendo a situaciones de especial necesidad por ser la administración más próxima al ciudadano. De igual modo que el anterior, Sosa Wagner distingue dentro de esta categoría las competencias transferidas o delegadas y las que denomina competencias asignadas o encomendadas. *“Las diferencias entre las figuras de la delegación y la asignación de competencias, de lege ferenda, radican en que en la delegación hay una voluntariedad de ambas partes que no existe en la asignación, en la que una de ellas impone a la otra la carga de una prestación forzosa. Y las delegadas, que suponen una relación "convenida" entre entes, mientras que ésta implica una relación funcional jerárquica entre un órgano superior y un órgano de un ente inferior, por lo que las facultades de dirección y control son más intensas... En cualquier caso, lo característico de esta figura es la utilización de las estructuras administrativas inferiores a modo de la administración indirecta, situándolas en posición de órganos sometidos a poderes jerárquicos, sin que varíe, por*

---

<sup>512</sup> SANCHEZ MORÓN M. 2011. Dirigido por Santiago Muñoz Machado. *Tratado de Derecho Municipal*. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local. Editorial Iustel, pág. 358 y ss.

<sup>513</sup> SOSA WAGNER, F. 2005. *Manual de Derecho Local*, Editorial Aranzadi, S.A. Pág. 65.



*tanto, el centro de imputación. Así, y dado que la entidad local actúa en este supuesto como un simple mandatario por cuenta y para la administración comitente, ningún reparo puede oponerse al ejercicio de las técnicas de control en su plenitud*<sup>514</sup>.

El artículo 25 de la LBRL recoge las competencias específicas de los municipios, señalando que los mismos, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos. El municipio, con la última reforma de las entidades locales ejercerá competencias de urbanismo, medio ambiente urbano, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, infraestructura, evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a la situación de exclusión social, etc., dependiendo del número de habitantes del municipio, eliminando las competencias en materia de educación, sanidad y servicios sociales, como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013).

En su artículo 26 de la LBRL declara además que los municipios por sí o asociados, deberán prestar, en todo caso, los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. En los municipios con población superior a los 5.000 habitantes, se incluye además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos. En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, también deben prestar los servicios de protección civil, evaluación e información de situación de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público, (eliminando con la modificación de Ley 27/2013, la prestación de servicios sociales). En los municipios con población superior a 50.000 habitantes, le asigna junto a las anteriores: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano. Asimismo añade en su apartado 2, que para los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, será la diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará

---

<sup>514</sup> SOSA WAGNER, F. 2005. *Manual de Derecho Local*, Editorial Aranzadi, S.A. Pág. 65-66.

la prestación de servicios como tratamiento de residuos, abastecimiento de agua, evacuación, etc.

De conformidad con el artículo 27 de la LBRL, en su última redacción, establece que el Estado y las comunidades autónomas podrán delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias, siempre y cuando se mejore la eficiencia de la gestión pública, evitando duplicidades y acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Esta delegación será concreta en su alcance, contenido, condiciones y duración, no inferior a cinco años, con los respectivos medios personales, materiales y económicos sin dar lugar a posibilidad de aumento de gasto.

Con el objeto de aumentar la eficiencia administrativa y mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía, la Administración del Estado y las de las comunidades autónomas podrán delegar competencias de prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer, entre otras. La efectividad de la delegación requerirá la aceptación expresa del municipio interesado.

La administración delegante podrá para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio. Los actos del municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la administración delegante (artículo 27 LBRL).

De conformidad con la disposición transitoria primera de la Ley 27/2013, sobre asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a la salud, éstas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud. De forma progresiva, y en plazo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley, las comunidades autónomas asumirán un veinte por cien anual de la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias, sin que suponga un aumento del gasto de la

Administración Pública. Esto no impide que las comunidades autónomas puedan delegar dichas competencias en los municipios, diputaciones provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la LBRL. Lo que esta reforma pretende es<sup>515</sup> la clarificación de las competencias de las entidades locales para evitar que estas ejerzan competencias que no les corresponden cuando no cuenten con la financiación suficiente para ello o, cuando ello suponga una duplicidad con las ejercidas por otras Administraciones Públicas. Pretende asimismo, definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas, de manera que las entidades locales no asuman competencias que no les atribuya la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada; ejerciendo competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.”

De igual modo y como ya se verá, la disposición transitoria segunda de asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a servicios sociales, atribuye a éstas la titularidad relativa a la prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social. No obstante y al igual que las de sanidad, podrán ser delegadas a las entidades locales.

### **6.3. LA COOPERACIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES**

Hasta finales del año 2013 y anterior a la reforma de la LBRL, con el objeto de cooperar con los municipios, las diputaciones aprobaban anualmente un Plan Provincial<sup>516</sup> de Cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, financiado con

---

<sup>515</sup> FEMP. 2014. *Las Competencias De los Ayuntamientos en materia de Servicios Sociales tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Dirección general de los servicios jurídicos coordinación territorial e internacional. Pág. 3

<http://www.femp.es/files/3580-836-fichero/LAS%20COMPETENCIAS%20EN%20MATERIA%20DE%20SERVICIOS%20SOCIALES%20TRAS%20LA%20ENTRADA%20EN%20VIGOR%20DE%20LA%20LRSAL.pdf>

<sup>516</sup> Seis CCAA (Andalucía, Extremadura, Asturias, Castilla-La Mancha, Galicia y Cantabria) reclamaron del Estado, el 18 de junio de 2008, una nueva Ley de Régimen Local, que abordara el nuevo modelo de gobiernos locales, en el plazo máximo de dos años a fin de adecuar el proceso legislativo de la misma a la de aquellas CCAA que tuvieran previsto legislar sobre esta materia. Así, la ministra de Administraciones Públicas, E. Salgado, anunciaba en diciembre de 2008, la aprobación de una nueva Ley de Bases del Régimen Local, que, entre otras cosas, permitiría que las EELL cuenten con «recursos suficientes para

sus propios medios, con aportaciones municipales y con las subvenciones que acordaban la comunidad autónoma y el Estado, con cargo a sus respectivos presupuestos. Ahora, serán el Estado y la comunidad autónoma, los que establezcan estas delegaciones competenciales y por períodos no inferiores a cinco años, tal y como se ha señalado en la nueva redacción del artículo 27.1 de la LBRL.

Tal y como establece la disposición adicional séptima de la Ley 27/2013 de reforma de la Administración Pública, se podrán establecer colaboraciones con las intervenciones locales a través de convenios con la Intervención General de la Administración del Estado; asumiendo ésta, actuaciones de apoyo encaminadas a reforzar la autonomía y eficacia de los órganos responsables del control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera, contable y presupuestaria en el ámbito de las Entidades Locales; atribuciones que podrán ser encomendadas a la intervención delegada, regional o territorial que en cada caso se determine. Este convenio deberá de contener la contraprestación económica que habrá de satisfacer la entidad local al Estado y que podrá dar lugar a una generación de crédito de conformidad con lo dispuesto en la legislación presupuestaria.

De otra parte, las competencias atribuidas a los entes locales habilitarán a éstos para intervenir en un ámbito material determinado. En este sentido, el artículo 84 de la LBRL, faculta a las corporaciones locales para *“intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: ordenanzas y bandos; sometiénolos a licencia previa y otros actos de control preventivo; órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo”*. El sometimiento de licencia, también ha sido objeto de reforma, motivado por la necesidad de eliminar trámites innecesarios y procedimientos pesados, garantizando la transparencia y eficiencia de la Administración Pública (actual artículo 84 bis de LBRL tras la reforma).

El artículo 85 LBRL con la última reforma de la Ley 27/2013, clasifica los modos gestores de los servicios locales en modos de gestión directa e indirecta: la gestión directa (por la propia entidad local, por un organismo autónomo local, por una entidad pública empresarial local y por una sociedad mercantil local, con capital de titularidad pública) y la gestión indirecta a través de contratos de gestión de servicios. Estas formas

---

poder prestar los servicios necesarios. FUSTER ASENCIO, M<sup>a</sup> C. 2010. Situación Actual De Las Corporaciones Locales: Competencias y Recursos. *Crónica tributaria*, n<sup>o</sup>. 136, pág. 106.

previstas serán limitadas en algunos casos, mientras no se acredite una memoria justificativa de sostenibilidad y eficiencia, entre otros requisitos.

La doctrina<sup>517</sup> de Entrena Cuesta, afirma y destaca el carácter meramente administrativo de los entes locales, posición que sostuvo el Tribunal Constitucional en su citada Sentencia de 2 de febrero de 1981. Parejo Alfonso sostuvo inicialmente esta misma posición, aunque evolucionó en el sentido de reconocer a la autonomía local un claro componente político al afirmar que *"la Autonomía Local da expresión no a una mera autonomía administrativa sino a una autonomía política, si bien su ámbito de expresión es inferior al de los ordenamientos estatal y autonómico"*.

#### **6.4. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LAS ENTIDADES LOCALES**

Al Estado le compete la legislación básica, el régimen económico de los servicios sociales de la Seguridad Social y la asistencia social de la Seguridad Social; garantizando la igualdad de todos los españoles en el acceso a los servicios sociales, a través de planes nacionales de acción de fomento a entidades mediante subvenciones y protectorado.

Las comunidades autónomas poseen la competencia principal en materia de asistencia y servicios sociales; se les atribuyen la capacidad legislativa plena y les corresponden las más importantes funciones de ejecución. Con relación a los servicios sociales de la Seguridad Social transferidos<sup>518</sup> (excepto Ceuta y Melilla), sólo poseen competencias de ejecución y desarrollo legislativo. En lo referente a los servicios sociales, la administración autonómica que hasta la fecha gestionaba directamente los centros o servicios que por sus características trascendían el ámbito local, pasarán directamente a la comunidad autónoma, así como la creación, mantenimiento y gestión de los centros y servicios de alta especialización. Además gestionaban los servicios sociales del primer nivel de atención por incumplimiento de las obligaciones de las corporaciones loca-

---

<sup>517</sup> *Sinopsis elaborada por: Julio Castelao*, Profesor Titular, Universidad San Pablo-CEU. Diciembre, 2003. Revisado por el equipo de puesta al día del Portal de la Constitución. Agosto, 2006. Actualizada por Sara Sieira. Letrada de las Cortes Generales. 2011.

(<http://www.congreso.es/consti/constitucion/bibliografia/bibliografia.jsp?tipo=1&cod=140&tparti=2>)

<sup>518</sup> IMSERSO, Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Secretaria de Estado de Servicios Sociales y de Igualdad. Ministerio. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. ([www.imserso.es](http://www.imserso.es))

les<sup>519</sup>, cosa que ya no asume por ese motivo, pasando directamente a su comunidad autónoma, de conformidad con la última reforma de la Ley de entidades locales.

En lo que respecta a los servicios sociales, más concretamente dependencia, se queda de la siguiente forma, de conformidad con la disposición transitoria segunda de la Ley 27/2013: “asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a servicios sociales”. A este respecto, quedan relegadas las competencias de esta materia a las comunidades autónomas, dando un plazo para esta cesión hasta el 31 de diciembre de 2015<sup>520</sup>. Las comunidades autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia la entidad local que las estuviera realizando y sin que el gasto para su ejecución suponga un aumento para las Administraciones Públicas. Todo sin perjuicio de la posibilidad de delegar dichas competencias en los municipios, diputaciones provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la LBRL. De no asumir las competencias en materia social en el plazo previsto, o no haber acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la comunidad autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello, se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.

La LBRL impone a las entidades locales unos servicios mínimos que deben prestar, limitándolos en gran manera en la reforma de la Ley de entidades locales, en materia de protección social. En consecuencia, el artículo 26 queda redactado excluyendo competencias de protección social que con anterioridad a la reforma le estaban atribuidas, de tal manera, que los municipios con población superior a 20.000 sólo podrán evaluar e informar situaciones de necesidad social y de atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Y los de menos de 20.000 habitantes están excluidos de cualquier atribución en esta materia.

No obstante, este mismo artículo 26 de LBRL, modificado por la Ley 27/2013 añade que “*gozan así de un amplio margen de actuación y libertad para prestar cual-*

---

<sup>519</sup> BELTRÁN AGUIRRE, J.L. 2005. Los principios organizativos de la Administración social: Descentralización, participación, coordinación y cooperación. *Revista de documentación administrativa (1958-2005)*. Nº271-272.

<sup>520</sup> Fundación democracia y gobierno local. 2014. *Guía práctica sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*. Pág. 18.

*quier servicio encaminado a la mejora de la vida municipal. En consecuencia, cualquier servicio de interés público desarrollado por una entidad local, dentro del ámbito de sus competencias y cuyo fin sea el cumplimiento de los fines que le están encomendados, queda englobado dentro del concepto servicio público local”.*

No hay que olvidar que según la Ley 27/2013 a cada servicio se une una normativa sectorial que lo regula. Esta regulación especifica el contenido del servicio público ya que la Ley de Bases tan sólo enuncia sus competencias en cada ámbito concreto de la administración local.

Con anterioridad a la reforma de la Ley de las entidades locales, encontrábamos unos servicios sociales entendidos como un conjunto de prestaciones, eminentemente técnicas, pero complementadas con ayudas económicas, dirigidas a satisfacer necesidades circunstanciales de individuos o grupos que se encuentran en situación de riesgo social<sup>521</sup>. Si analizáramos el reparto competencial que nos ha quedado entre los distintos niveles administrativos, central, autonómico y local, con el fin de proporcionar una panorámica del esquema de responsabilidades existentes dentro del sistema público de servicios sociales Español, se afirma que ante la existencia de acuerdos<sup>522</sup> de delegación y cooperación, desaparecerían los servicios sociales (comunitarios generales, básicos o de atención primaria), dotados desde hace unos años de fuerte protagonismo en la sociedad Española y provistos, tras la entrada en vigor de la LAAD, de un carácter universal, una estructura sólida y un fácil acceso a su sistema. Tras su evidente desarrollo de estos últimos años y su proximidad a los ciudadanos, los municipios, son el medio natural y más adecuado para la atención y prestación de los servicios sociales a pesar de la reforma.

En materia de protección a la dependencia y a pesar de todo, se debe resaltar el papel fundamental de los entes locales en la construcción del sistema de atención a la dependencia, especialmente a nivel de atención primaria, que hasta la fecha se venía realizando. Según la LAAD, en su artículo 12, las entidades locales participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de

---

<sup>521</sup> CASADO y GUILLÉN. 2005. *Manual de Servicios Sociales*. Madrid, editorial CCS.

<sup>522</sup> Acuerdo de 14 de enero de 2014, del Consejo de Gobierno, por el que se distribuyen créditos entre Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales al objeto de financiar la contratación de personal para la atención a las personas en situación de dependencia. (BOJA 16 de enero de 2014).

acuerdo con la normativa de sus respectivas comunidades autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye.

El artículo 8 de la LAAD declara la creación del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (estará adscrito al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad) y lo define como instrumento de cooperación para la articulación de los servicios sociales y la promoción de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia, con competencia de acordar el marco de cooperación interadministrativo para el desarrollo de la LAAD previsto en el artículo 10<sup>523</sup>. Este artículo 10 de la LAAD sobre cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, hace referencia a la cooperación a través de convenios, donde se establezcan unos objetivos con un mínimo nivel de protección y unas dotaciones presupuestarias para su consecución<sup>524</sup>.

Cada comunidad autónoma regulará en su legislación el procedimiento a seguir desarrollando la LAAD, así como el reparto competencial entre ésta y las entidades locales a través de acuerdos<sup>525</sup>. Si se toma como ejemplo la Comunidad Autónoma de Andalucía, el artículo 4 del Decreto 168/2007, de 12 de junio, 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, así como los órganos competentes para su valoración, establece un reparto competencial en materia de protección a la dependencia entre las Delegaciones Provinciales de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social y los servicios sociales comunitarios y municipales. De este modo, cada comunidad autónoma establecerá a través de acuerdos de colaboración su margen de actuación y cooperación (convenios de colaboración que hasta la fecha se han ido renovando anualmente y donde se establecían los presupuestos<sup>526</sup>, recursos y demás cuestiones para poder llevar a cabo las gestiones encomendadas). Con la nueva

---

<sup>523</sup> Se suspende la aplicación del artículo 8.2.a) durante 2014, de conformidad con la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

<sup>524</sup> Se suspende la aplicación del artículo 10 durante 2014, de conformidad con la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

<sup>525</sup> Acuerdo del Consejo de Gobierno, por el que se distribuyen créditos entre ayuntamientos de Municipios con población superior a 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales al objeto de financiar la contratación de personal para la atención en situación de dependencia (BOJA de 31 de diciembre).

<sup>526</sup> [http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciosocialesydependencia/es/noticias/not\\_270711/wfnews\\_view\\_pub](http://www.juntadeandalucia.es/agenciadeserviciosocialesydependencia/es/noticias/not_270711/wfnews_view_pub)



reforma se limita el plazo de delegación, no inferior a cinco años y en cuanto a procedimiento, las entidades locales han protagonizado un papel fundamental durante años tras la entrada al sistema de reconocimiento de la situación de dependencia. Siendo los Servicios Sociales Comunitarios o Municipales los que se han encargado de gestionar la mayor parte del procedimiento, concretamente lo relativo a la solicitud de valoración así como la realización del proyecto individual de atención. En definitiva han sido los servicios Sociales Comunitarios los encargados de coordinar el procedimiento administrativo de reconocimiento de la situación de dependencia por el principio de proximidad, facilitando a los usuarios el acceso a los servicios evitando que tuvieran que desplazarse a las Delegaciones Provinciales para la tramitación e información del procedimiento en su totalidad. Ha supuesto en definitiva la agilización del procedimiento así como el acceso a la prestación o servicio.

## **6.5. LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**

### **6.5.1. Antecedentes de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**

El planteamiento inicial de este proyecto de reforma fue ocasionado como medida de mejora y calidad en funcionamiento de la administración producido por situación de regresión económica en la que se encontraba España. De ese modo y utilizando desde el Gobierno todas las medidas de austeridad posible para combatir la insuficiencia de recursos. se publicaba a mediados del año 2013, el proyecto de Ley sobre racionalización y sostenibilidad de las Entidades Locales, con el objetivo primordial de reducir el gasto público, evitar duplicidades y mejorar la gestión de nuestros recursos.

Según la Catedrática de Derecho Administrativo, Lozano Cutanda, en un comentario jurídico<sup>527</sup> sobre el proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local (publicado en el BOCG de 6 de septiembre de 2013), declaraba que esta nueva reforma pretendía revisar algunos aspectos en las entidades locales, con la finalidad de racionalizar y redimensionar el sector público local. El objetivo fundamental en

---

<sup>527</sup> LOZANO CUTANDA, B. 2013. Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Gómez-Acebo & Pombo*.

<http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/proyecto-de-ley-de-racionalizacion-y-sostenibilidad-de-la-administracion-local.pdf>

esos momentos de inestabilidad política y económica era el de reducir el déficit público y relanzar la economía. Objetivo justificado ante las evidencias de las disfunciones y desequilibrios en la organización y funcionamiento de las corporaciones locales responsables en gran medida del excesivo endeudamiento de muchas de ellas. No obstante, desde esta reforma no se pretendía de ningún modo la supresión de entes locales, pero sí su reducción a través de fusiones de pequeños municipios e incentivando la función de la Diputación Provincial en la prestación de servicios públicos.

Las medidas que pretendía esta reforma de la Ley de entidades locales, según Lozano Cutanda son:

- *Medidas de delimitación y reducción de las competencias municipales*

Proponía una reducción considerable de competencias propias a las entidades locales y condicionaba su atribución al cumplimiento de determinados requisitos, redefiniendo otras competencias acotando su contenido. Se suprimirían las competencias en materia de sanidad y las relativas a los servicios sociales, quedando circunscritas a la “*evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*”; se suprime de igual modo, la competencia de defensa de consumidores y usuarios<sup>528</sup>. Esta reducción de las competencias propias municipales en materia de sanidad y servicios sociales iría acompañada de la regulación de su transferencia a las comunidades autónomas, que deberían asumirlas en el plazo de cinco años para las competencias relativas a la salud y de un año en el caso de las de los servicios sociales.

- *Medidas para coordinación por las Diputaciones provinciales de la prestación de los servicios obligatorios en los municipios*

En los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes (más del 95 % de los existentes), se encomendaría a las Diputaciones Provinciales la coordinación de la prestación de los servicios obligatorios que más costes generan (recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento de agua, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías y tratamiento de residuos). El proyecto de Ley abandonaba la técnica del “coste estándar” y optaba por una “decisión consensuada”. Esta prestación de servicios podría ser según el proyecto de Ley: “prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades

---

<sup>528</sup> Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Boletín oficial de las Cortes Generales, 6 de septiembre de 2013. Nº. 58-1.

u otras fórmulas”, pero también preveía la posibilidad de que los municipios retuvieran la prestación y coordinación de los servicios si, a petición de los mismos, la Diputación acreditaba en un informe que pueden prestarlos a un coste efectivo inferior que el derivado de la forma de prestación por ella decidida.

- *Medidas para favorecer la iniciativa económica privada: limitación de la intervención administrativa local y supresión de monopolios municipales*

Se pretendía evitar la duplicidad de licencias en obras e instalaciones, así que no sería necesario licencia municipal de obras o instalaciones físicas para iniciar una actividad si ya cuenta con una autorización de otra administración competente en esa materia. Según el proyecto de Ley, estas instalaciones o infraestructuras físicas “sólo se someterían a un régimen de autorización, cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico, y resulte proporcionado”.

- *Medidas de racionalización de las estructuras y órganos administrativos locales*

Cuando las Entidades Locales estuviesen sometidas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste, no podrían constituir o participar en la constitución de ningún tipo de entidades instrumentales durante el tiempo que dure el mismo. También trataba de limitar la “huida del derecho administrativo” en la prestación de servicios públicos locales, limitando las concesiones y estableciendo la obligatoriedad de gestión directa en la mayoría de los casos.

- *Medidas para un mayor control interno de las entidades locales*

Se incluía un control financiero a través de auditorías de cuentas de las entidades locales según se determine reglamentariamente y se habilita al gobierno para establecer las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como los derechos y deberes del personal controlador en el desarrollo de las funciones de control y destinatarios de sus informes.

### **6.5.2. Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local**

A finales de 2013, con el planteamiento de estas medidas de control y racionalización a mediados de año y tras un periodo de más de seis meses de discusión en el Congreso de los Diputados sobre la materia, se aprueba la *Ley de 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, publicándose

en el BOE el 30 de diciembre de 2013<sup>529</sup>. Según el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>530</sup>, con esta Ley se pretenden conseguir los siguientes objetivos:

- Garantizar el derecho a unos servicios mínimos municipales para el conjunto de España, pudiéndolos prestar la Diputación Provincial en los municipios menores de 20.000 habitantes.
- Publicar el coste de los servicios municipales para que el ciudadano pueda comparar la gestión de sus servicios y evaluar a sus representantes.
- Fijar el sueldo de los miembros de las corporaciones locales según la población del municipio y reducir el número del personal eventual y cargos públicos.
- Garantizar, en todo caso, el mantenimiento y la prestación de los servicios a los ciudadanos, entre los que se encuentran los servicios sociales.

Tras grandes enfrentamientos en el Congreso de los Diputados, el proyecto de reforma se fue puliendo con la eliminación de los puntos de mayor conflictividad hasta perfilarse la Ley. En relación a las atribuciones, se mantiene el proyecto de Ley, eliminando competencias en el ámbito de la educación, sanidad y servicios sociales, pasando a manos de las CCAA en ausencia de acuerdo. Se impone el cumplimiento de la suficiencia financiera para toda administración local y se refuerza el papel de las Diputaciones en los pueblos de menos de 20.000 habitantes.

Por otro lado y desde el punto de vista del personal público, la reforma limita el sueldo de los alcaldes así como el número de asesores de los ayuntamientos. Por último, desde el punto de vista económico y buscando la estabilidad económica declara que para realizar el pago de las deudas de las entidades locales podrán utilizar suelo público.

Otros autores<sup>531</sup> analizan la Ley y sus objetivos de forma básica, agradeciendo el cambio, definiéndolos como una “*reforma para aclarar las competencias municipales, evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones, racionalizar la*

<sup>529</sup> Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE de 30 de diciembre).

<sup>530</sup> Portal de derecho

[http://www.elderecho.com/derecho\\_local/novedades-relevantes-administracion-local\\_0\\_525375084.html](http://www.elderecho.com/derecho_local/novedades-relevantes-administracion-local_0_525375084.html)

<sup>531</sup> Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE de 30 de diciembre).

<http://elconsultor.laley.es/content/DocumentoDos.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt/SvVK1+B0oQiAYBMk2JBAEozBiM3mkuwdaUcjKasqgcpIVmVdZhZAzO2dvPfee++999577733uju dTif33/8/XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIH9+fB8/IorZ7LPT33sHz8PdnZ2DX3iZ101RLT/b29m9t7t3bwcFfOfXT6vpm+tV/tl5Vjb5L8wnVfU2eO/3N+3/H1+XIMFRAAAWKE>

*estructura organizativa de la administración local, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.*

#### 6.5.2.1. *La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y los Servicios Sociales*

La regulación y reforma de las competencias municipales sobre los servicios sociales tras la aprobación de la ley de racionalización las competencias<sup>532</sup>, quedan reducidas a la “*evaluación e información, de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*”. La justificación gubernamental de este cambio reside, en primer término, en la calificación como “impropias” de la mayoría de las competencias ejercidas por los municipios en este ámbito y en segundo lugar, de acuerdo con los cálculos gubernamentales, la supresión del carácter obligatorio de las competencias municipales en materia de servicios sociales supondría un ahorro suplementario de 382,1 millones de euros para el periodo 2014-2016. De este modo se asegura la estabilidad presupuestaria, principio rector de las actuaciones de las Administraciones Públicas según el artículo 135 de la CE.

Dada la gravísima situación social que atravesamos en el contexto de la protección social, la reforma viene a romper el consenso existente acerca de cuál debe ser el mínimo común denominador de servicios sociales prestados desde los municipios. Consenso que arranca con el Plan Concertado acordado en 1988 entre el Estado y las comunidades autónomas, plasmándose después en el catálogo de prestaciones de servicios sociales de atención primaria y recogido en la práctica actual de la totalidad de las leyes autonómicas de servicios sociales. Esta reforma deja sin efecto en los cuatro ámbitos básicos contemplados en el Plan Concertado de 1988: información y orientación, ayuda a domicilio, alojamiento y convivencia y por último, prevención e inserción social. Quedando únicamente el primero, el de información y orientación, complementado con una actuación de emergencia (“atención inmediata”) retornando a una concepción asistencialista de la protección social. No obstante, ante la evidencia de lo ocurrido, el 26 de noviembre de 2013 el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas anunció en la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado la voluntad de que el go-

---

<sup>532</sup> AYMERICH CANO, C. 2014. Los servicios sociales tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre. *Revista Andaluza de Administración Pública*. Nº 88, Sevilla. Págs. 333-365

bierno promueva que las comunidades autónomas deleguen las competencias en materia de servicios sociales en las entidades locales, añadiendo literalmente que *“son las que mejor saben hacerlas, con la previsión de la ley que se establece con las garantías financieras para que de esa forma se garanticen todas las prestaciones económicas en nuestro país propias del Estado del bienestar, especialmente las sociales”*. Comentario contradictorio, ya que lo que están llevando a cabo es completamente distinto, pues de ser así podían haberlo dejado tal y como estaba. Y qué diferencia supone en el ejercicio de estas competencias por delegación, de su prestación como competencias propias.

En definitiva, con esta reforma se trata de otorgar a la comunidad autónoma delegante importantes poderes de dirección y control, expresamente previstos en el nuevo art. 27.7 de la Ley 27/2013 y reducir en gran medida el gasto público. El real y verdadero objetivo del gobierno está concretado en el ahorro y apostilla además en su reforma que para la delegación de estos servicios no podrá suponer “un mayor gasto de las Administraciones Públicas”. No podemos olvidar en su reforma la inclusión del sector privado, condicionando el ejercicio de la iniciativa pública local para el ejercicio de actividades económicas, dentro de las que deben incluirse los servicios sociales; sometiendo a estos a la rentabilidad, a la privatizando de los conciertos con los servicios sociales, priorizando aquellas que resulten más beneficiosas con el coste social que ello pueda implicar, sin importan la función de eficacia y eficiencia de la administración. Para concluir, es necesario esperar para comprobar cuál es el efecto práctico de la misma y el resultado efectivo de los traspasos competenciales, sin olvidar la opinión de nuestro sistema judicial pues se han presentado ya varios recursos de inconstitucionalidad contra ésta Ley 27/2013.

## **6.6. RECAPITULACIONES**

En este capítulo se ha abordado principalmente el principio de autonomía de las entidades locales, sus competencias generales y su atribución en protección social y más concretamente, en materia de protección de la dependencia. Se ha hecho un recorrido competencial ubicando la protección social y analizando el panorama en esta materia tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de reforma de la administración local. Asimismo se ha analizado la protección social en el ámbito local, destacando los cambios más importantes realizados en la LBRL, analizando someramente el cambio que se proponía y lo que realmente se aprueba con la Ley de reforma y más concretamente en lo

que se refiere al ámbito competencial de los servicios sociales, es decir, si serán ejercidos o no por delegación.

Comprobando el reparto competencial se vislumbra la cesión en su totalidad de la titularidad a las comunidades autónomas en la gestión de la protección social y por ende, en todo lo relativo al reconocimiento de la situación de dependencia y sus servicios y prestaciones; dejando a las entidades locales solo con la participación en el servicio y sobre todo a expensas de llevar a cabo acuerdos de colaboración a través de delegaciones de competencias sociales. Curiosa reforma a este respecto, cuando han sido las entidades locales las primeras que han puesto todos los medios para llevar a cabo y de la mejor manera la protección social al municipio; los que se han acercado a los interesados de forma inmediata y eficaz; los que han hecho llegar esta protección de la situación de dependencia a la ciudadanía; y en definitiva, los que se han encargado de abrir la puerta al sistema de atención a la dependencia.

Finalmente, destacar la importancia de la aprobación de un nuevo texto legal que gestione eficientemente los recursos, evitando duplicidades administrativas, el mantenimiento de entidades deficitarias, subcontrataciones innecesarias y el establecimiento de un sistema de control que elimine los excesos de endeudamiento, entre otras cuestiones.





## **CAPÍTULO VII**

---

CONCLUSIONES



## 7.1. CONCLUSIONES

Abordar en profundidad el estudio de la institución me lleva a la propuesta de las siguientes consideraciones que formulo a modo de conclusiones:

### **PRIMERA: Situación actual de la protección a la situación de dependencia.**

La realidad demográfica europea actual nos muestra una sociedad en proceso de envejecimiento, provocado por una débil tasa de fertilidad y una esperanza de vida creciente. A esta enrarecida situación se añade, en negativo, la intrincada coyuntura económica de la última década, y también el proceso de transformación por el que discurre hoy la estructura sociológica del mundo occidental, evolucionando hacia un nuevo concepto de familia, más reducida y con mayor presencia de núcleos monoparentales. Se advierten diferentes y novedosas exigencias en las necesidades de la sociedad; a pesar del incremento del número de personas con enfermedades crónicas, paradójicamente se ha dilatado la esperanza de vida. A quienes de ello disfrutaban se les adeuda inexorablemente un nuevo concepto de calidad de vida que hoy ya se nos antoja innegociable.

### **SEGUNDA: Necesidades emergentes en cuidados de larga duración.**

Desde hace décadas, las necesidades de protección a la situación de dependencia han sido cubiertas en ámbitos autonómicos y locales, si bien en consuno y a través de planes nacidos o negociados con la Administración Central. Sin embargo, no podemos negarlo, el principal actor en la prestación real de la asistencia social ha sido y sigue siendo actualmente la familia del necesitado. El enorme esfuerzo personal, económico y emocional que han desplegado para cubrir las muchas lagunas que las instituciones han ido tolerando en el tiempo se hace imprescindible en el panorama asistencial.

No obstante, es de destacar la importancia de los nuevos planteamientos de protección impuestos por las políticas europeas que pretenden garantizar un completo marco de acceso a recursos y servicios estables para la atención a la dependencia. El Estado, asumiendo el contexto, ha intervenido con la regulación de una nueva modalidad de protección social, configurando un especial desarrollo de los servicios sociales del país y comprometiendo a todos los poderes públicos. El resultado ha sido la dotación de los recursos necesarios para hacer efectivo un sistema de servicios sociales de calidad, garantistas y plenamente universales, tal y como se declara en la Recomendación nº (98) 9 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la dependencia, (adoptada por el Comité de Ministros el 18 de septiembre de 1998, en la 641ª reunión de Delegados de Ministros).

### **TERCERA: Objetivos planteados para cubrir las necesidades de protección a la dependencia.**

Para conseguir el objetivo de esperanza de vida en calidad, los gobiernos deben plantear una respuesta contundente a la sociedad y a los prestadores de esos servicios asistenciales, más en concreto, por ser propulsores de cuidados y atención de las personas en situación de dependencia. El Estado inexcusablemente debe contribuir al fomento de la protección integral del individuo, como respuesta al cambio de modelo de familia tradicional, caracterizado por la preocupante endeblez en su capacidad para hacer frente a los cuidados que necesitan este amplio y creciente sector de la sociedad con necesidades acuciantes de protección. Este objetivo se encuentra hoy dibujado con carácter normativo desde la Recomendación (98) 9 arriba referida, habiendo pasado de contemplarse como un mero *desiderátum*, constituyendo por el contrario una obligación exigible (desde luego, al menos como criterio ético-moral) a los operadores legislativos y ejecutivos de los estados miembros de la Unión.

### **CUARTA: Regulación de los cuidados de larga duración en el ámbito europeo.**

Es por ello que desde las instituciones europeas se aprueba la Recomendación (98) 9 donde se define por primera vez el concepto de dependencia: es el estado en el que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o a la pérdida absoluta de autonomía física, psíquica o intelectual, presentan necesidad de una asistencia y/o ayudas de alcance a fin realizar las actividades corrientes de la vida diaria (independien-

temente de la edad). Se considera por primera vez en la UE el *principio de respeto de la autonomía de la persona dependiente*, imponiendo la exigencia de guiar toda la política social en pro de las personas dependientes, en la obligación de los poderes públicos de garantizar la calidad de los cuidados dispensados; se pone en valor la importancia de una formación adecuada de los cuidadores, reforzando su rol y prestándoles los apoyos necesarios con el fin de aliviarles y de sostener las cargas que exigen los cuidados del dependiente. A través de este documento, se recomienda a los gobiernos de los Estados miembros a velar por la sensibilización de la opinión pública en relación a la dependencia; a orientar las medidas políticas en favor de la protección a la dependencia; y asegurar que su legislación tenga en cuenta los principios generales y medidas derivadas de la Recomendación.

**QUINTA: Principios de la Recomendación (98) 9 de dependencia.**

Vista la situación social actual y las necesidades que de ahí derivan, la Recomendación enuncia los principios generales sobre la protección de las personas en situación de dependencia de forma clara:

- *“Ayudar a las personas dependientes a llevar una vida según sus propias necesidades y deseos”* (se trata de hacerlo sin demora, con apoyo y sin obstáculos, haciéndoles partícipes en todo momento de su situación y preferencias).
- *“Proporcionar una protección suplementaria a las personas dependientes, sea por la concesión de una prestación, sea por el acceso a los servicios existentes, la creación de todos los servicios apropiados, tales como los servicios de ayudas familiares y el acceso a ayudas técnicas apropiadas”* (no enfatiza ni excepciona ningún tipo de prestación o servicio como preferente, sino que establece explícitamente que sean los más apropiados a cada situación).
- *“Todas las personas dependientes o susceptibles de llegar a serlo, cualquiera sea su edad, raza, convicción filosófica, y la naturaleza, origen y grado de severidad de su estado, deben tener derecho a la asistencia y ayuda requerida para poder llevar una vida conforme a sus capacidades reales y potenciales, al nivel lo más elevado posible para cada uno. En consecuencia, ellas tienen que tener acceso a servicios de buena calidad y a las tecnologías más adaptadas”* (independientemente del lugar donde resida, los dependientes deberán de tener los

mismos derechos, instituyéndose el principio de igualdad y universalidad para todos los ciudadanos de cualquier punto del territorio).

- *“Toda persona dependiente tiene derecho al respeto de su dignidad humana y de su autonomía. Y para esto debe participar en el proceso de evaluación del grado de dependencia y en toda toma de decisión que le concierne”* (destaca como fundamental el trámite de audiencia, instaurando como ineludible la participación del interesado en todo el procedimiento, por su carácter personalísimo).
- *“Esto supone, entre otros, que toda persona dependiente sea informada sobre sus derechos y libertades, sobre las opciones y facilidades disponibles y sobre la evolución de la legislación que le concierne”* (subraya una vez más la importancia de la participación del interesado, no como objeto, sino como titular de derechos con voz y voto).
- *“Paralelamente, los poderes públicos tienen responsabilidad, en relación a la atención de la dependencia, de adoptar las medidas legislativas adaptadas a la evolución en este campo (evolución tecnológica, etc.) para obtener la igualdad de oportunidades y para garantizar la accesibilidad a los cuidados y servicios ofertados”* (de forma inequívoca apuesta por la necesidad de un procedimiento claro, sencillo y adecuado a la situación de vulnerabilidad del interesado, atribuyendo a la Administración Pública la obligación de realizar los esfuerzos necesarios para un desarrollo legislativo adaptado al objetivo de protección y al servicio de los ciudadanos).
- *“Los poderes públicos deben garantizar la calidad de los cuidados y de los servicios”* (a pesar de la contención del gasto público, deberán de garantizar el acceso en condiciones de calidad, exentos de obstáculos, imposiciones y excepciones a la realidad que se produce en torno al dependiente).
- *“Las personas afectadas por la dependencia deben ser tratadas sin discriminación, en particular en lo que concierne al acceso a la infraestructura y a los servicios creados para ellas. Deberá favorecerse y facilitarse por las autoridades competentes el acceso y participación de las personas dependientes en las actividades de la vida social comprendiendo las de ocio”* (incidiendo nuevamente en el carácter universal e igualitario del procedimiento independientemente del lugar donde residan, reclamando el carácter protector de la actuación).

**SEXTA: Prioridades en la Recomendación (98) 9 sobre la situación de dependencia.**

La Recomendación (98) 9 establece como prioritaria la atención en el domicilio habitual, respetando y reconociendo como lo habitualmente preferido por la persona dependiente. Esta circunstancia es considerada como un elemento esencial en el respeto a la dignidad y a la calidad de vida de la persona dependiente. Añadiendo además que los servicios de ayuda y protección deben de ser complementarios entre sí, nunca incompatibles, estimulando desde el sector público la coordinación entre ellos, de manera que el dependiente pueda permanecer en su hogar y recibir ayuda a domicilio evitando o retardando su institucionalización. Pone en valor el rol social del cuidador no profesional, anima desde todos los ámbitos a reconocer su importancia, facilita su labor y participación fundamental en el proceso de protección de las personas dependientes a través de formación, acceso a la información y programas de respiro (cuidar al cuidador) y la define además como una actividad remunerada (alta en la Seguridad Social).

**SÉPTIMA: La Constitución Española y los cuidados de larga duración.**

En nuestro texto constitucional se recoge (artículos 49 y 50) la atención a personas con discapacidad y personas mayores y un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos para el bienestar de los ciudadanos; planteado como un principio rector y orientado hacia la protección sanitaria y de la Seguridad Social. Durante muchos años y por el reparto competencial diseñado en la Carta Magna, han sido las Comunidades Autónomas las propulsoras en la ejecución de este nuevo cometido social, colaborando en pro del fomento de la protección social como cuarto pilar del sistema de bienestar para la atención de las situaciones de dependencia.

**OCTAVA: Trasposición de la Recomendación (98) 9: regulación jurídica.**

Como transposición de las pautas establecidas en la Recomendación nº (98) 9 de la dependencia, a pesar de su carácter no vinculante, pero con una gran fuerza ética y cuasi filosófica hacia los Estados Miembros, se legisla en España la protección de la situación de dependencia o cuidados de larga duración. Tras la sucesión de diversos documentos de estudio donde se identificaba la problemática global de los miembros de la Unión Europea como conflicto social interno, se aprueba la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situa-*

*ción de dependencia (publicada en BOE el 15 de diciembre)*, conformándose como regulación básica para la prestación de atención en necesidades de personas vulnerables y desprotegidas, como uno de los principales retos de la política social. Nuestra realidad social, tras los resultados del Informe de la Subcomisión de la situación actual de discapacidad, de 13 de diciembre de 2003, convierte en indispensable la configuración de un sistema integral de dependencia desde una perspectiva global, con la participación activa de la sociedad, tal y como aconseja la Recomendación nº (98) 9.

#### **NOVENA: Aspectos fundamentales de la Ley de Dependencia en España (LAAD).**

Como corolario de todo ese esfuerzo previo, se pergeña con la LAAD el sistema de atención de la dependencia como uno de los instrumentos fundamentales de mejora de la situación de los servicios sociales en nuestro país, respondiendo a la necesidad de atención a las situaciones de dependencia y a la promoción de la autonomía personal, la calidad de vida, el desarrollo integral de la persona y la igualdad de oportunidades. En este contexto legislativo se desarrollan por primera vez las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia, configurándose un derecho subjetivo, fundamentado en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, a través de un modelo de atención integral al ciudadano. Para llevar a cabo este cometido, se parte de tres niveles de financiación definidos en la LAAD, con un nivel mínimo de protección, determinado y garantizado financieramente por la Administración General del Estado; un segundo nivel de protección, en régimen de cooperación y financiación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas mediante convenios para el desarrollo; y un tercer nivel adicional de protección a los ciudadanos que podrían desarrollar las comunidades autónomas; por último, se aconseja una cierta contribución económica por parte del interesado en función de su capacidad económica. Es ésta, no obstante, una primera brecha entre la Recomendación nº (98) 9 y nuestra regulación estatal establecida en la LAAD, siendo uno de los principales objetivos reconocidos el acceso al sistema en condiciones de igualdad, vulnerando de este modo uno de los principios establecidos por la Recomendación. La LAAD propone en su exposición de motivos la creación de un sistema de atención de la dependencia, basado en la calidad de vida y la igualdad de oportunidades. Desde el momento que se diferencian en la Ley diferentes tipos de financiación, compromete gravemente la virtualidad de ese concepto de “igualdad de oportunidades”. A



mi juicio, la protección a la dependencia se encuentra condicionada desde el momento en el que se regulan diferentes niveles de protección, dando lugar a una situación inicial heterogénea y desigual entre los ciudadanos. Sería, por ello, deseable la eliminación de elementos diferenciadores, estableciéndose en su lugar un único sistema de financiación para todas las comunidades autónomas, respetando el principio de igualdad.

**DÉCIMA: Crisis en la implantación de la LAAD.**

La implantación efectiva de la LAAD se inicia en 2007, relentizándose abruptamente su evolución con motivo de la crisis económica. Consecuencia necesaria de ella fue la reducción los presupuestos y la posposición temporal y material de la atención a las personas con dependencia moderada: revisiones en la aplicación del calendario (grados en vigor), eliminación del nivel en los grados, alteración a la baja de cuantías y condiciones destinadas a los cuidadores no profesionales (familiares), incremento de las aportaciones de las personas usuarias (el copago); potenciación del sector privado..., son todas manifestaciones palmarias de la crisis. Efectivamente, estas medidas implementadas desde 2012, suponían una fuerte afectación del sistema repercutiendo directamente en las personas con dependencia. Con ello, se tornaba a la “*familiarización*” de las actividades de cuidado y restaba responsabilidad al sector público en favor de los intereses del mercado.

**DÉCIMA PRIMERA: Objetivos generales de la LAAD.**

La LAAD diseña las reglas específicas básicas para todo el territorio nacional con el objetivo mediato de conseguir una mejor calidad de vida y autonomía personal, en un marco de efectiva igualdad de oportunidades. Promueve para ello una batería de objetivos inmediatos que pasan por facilitar la existencia autónoma del dependiente en su medio habitual, por el tiempo que desee y sea posible; la promoción de un trato digno en todos los ámbitos de su vida personal, familiar y social, facilitando su incorporación activa en la vida de la comunidad; la prevención de la aparición o el agravamiento de enfermedades o discapacidades y de sus secuelas, mediante el desarrollo coordinado entre los servicios sociales y de salud, de actuaciones de promoción de condiciones de vida saludables, programas específicos de carácter preventivo y de rehabilitación. Todo ello dirigido a personas mayores y personas con discapacidad y a quienes se ven afectados por procesos de hospitalización complejos.

**DÉCIMA SEGUNDA: Procedimiento administrativo establecido por la LAAD para la consecución de aquellos objetivos.**

El procedimiento específico para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones se regula en los artículos 26 y siguientes de la LAAD, aclarando su ajuste a las previsiones establecidas en la Ley 30/1992 (hoy sustituida por la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo común) con las especificidades que resulten de la regulación sectorial. Se establece un solo procedimiento con sus especificidades, distinguiéndose prácticamente los mismos estadios procedimentales que en las normas del procedimiento común: iniciación tanto de oficio como a instancia de parte, comunicación de inicio del procedimiento a efecto de cómputo de plazos, valoración (en tres niveles de reconocimiento), resolución motivada, plazo de tres meses o máximo de seis, trámite de audiencia, silencio administrativo positivo salvo las excepciones contempladas en la Ley 39/2015, recursos administrativos, etc. En lo que se refiere al control de legalidad, cierto es que la LAAD añade una formula extra referida a la calidad y una actuación adicional que da la posibilidad de revisión, tanto de oficio como a instancia de parte, no agotando la vía administrativa tras su resolución y pudiendo posteriormente hacer uso del recurso administrativo correspondiente. Configurándose, en definitiva, las reglas específicas básicas para todo el territorio nacional, con el objetivo de conseguir para los ciudadanos una mejor calidad de vida y autonomía personal.

**DÉCIMA TERCERA: Principios procedimentales en la LAAD.**

Desde una perspectiva meramente formal, merecen ser destacados los siguientes avances normativos:

1.- Resulta especialmente sobresaliente el esfuerzo legitimador de la figura del ciudadano para participar en el procedimiento a través de representantes y/o pluralidad de interesados, positivizando fielmente la posibilidad abierta ya desde el artículo 105.c de la CE. Se institucionaliza el derecho de audiencia de los interesados como pieza angular del procedimiento administrativo y su participación activa en todo el procedimiento, formulando alegaciones, derecho a información y orientación sobre los condicionamientos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos que se propongan abordar, facilitando el acceso al funcionamiento de la administración.

## CONCLUSIONES

2.- Expresa e inequívocamente se impone el sentido positivo del silencio administrativo, modificando la tendencia tradicional hasta el momento, con el objetivo de proteger al ciudadano de la inactividad de la administración cuando aquellos les dirijan sus pretensiones y no se cumpla el verdadero objetivo de la Ley, que es que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la administración y sobre todo, que la obtengan en el plazo establecido (respuesta contra la ineficacia de la administración).

3.- La Ley garantiza y simplifica el procedimiento a observar para la realización de la actividad jurídica de la administración en cualquiera de sus ámbitos en los mismos términos en que se expresa la legislación común: con el objetivo de servir con objetividad a los intereses generales y actuando de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberá respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima. Las Administraciones públicas, en sus relaciones externas e internas, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos, de conformidad con los principios de transparencia y de participación. Principios que deberían servir en todos los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia también en el ámbito autonómico, justamente allí donde hemos advertido las más numerosas, pero también las más relevantes, fallas que se ponen de manifiesto en la dispersión injustificada de procedimientos, perdiendo el objetivo fundamental del desarrollo normativo eficaz y vulnerando además los principios básicos que establece la Ley 40/2015 en relación a la transparencia y participación.

### **DÉCIMA CUARTA: Regulación autonómica de la Ley de la dependencia.**

Propuestos los objetivos (los fijados por la Recomendación nº (98) 9 y recogidos por la LAAD) y diseñado el procedimiento marco con sus especificidades, resta por conocer cuál deba ser su desarrollo reglamentario, el autonómico, para la aplicación de la Ley en las distintas comunidades autónomas, partiendo del presupuesto de que (según la LAAD) todo lo no regulado por ella corresponderá de forma supletoria a lo establecido en las Leyes estatales 39 y 40 de 2015.

La regulación autonómica que da lugar a esta remisión expresa ha resultado ser muy prolija y compleja a pesar de contar con escasos márgenes de decisión propia, te-

niendo en cuenta que las comunidades autónomas han de dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales. La Constitución, en su artículo 149.1.18º, atribuye al legislador estatal la competencia expresa para regular el procedimiento administrativo común y al sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas. Y asimismo, garantiza la calidad y transparencia de su actuación administrativa a través de la tecnificación de sus medios operativos con su cada vez mayor parque informático y telemático, agilizando la interrelación con los ciudadanos. Pero es a las CC.AA. a quienes corresponde el desarrollo reglamentario de sus determinaciones.

#### **DÉCIMA QUINTA: Procedimiento (“procedimientos”) en las CCAA.**

El concreto establecimiento de cauces procedimentales, en la mayoría de las comunidades autónomas (Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria,...) se vehicula a través de dos procedimientos específicos aislados, partiendo de un doble procedimiento irregular. La LAAD reconoce una única actuación en el reconocimiento de la situación de dependencia y acceso a las prestaciones o servicios, no obstante, la mayoría de los procedimientos establecidos por las comunidades lo desdoblan en dos, hecho que produce largas demoras e incumplimiento innecesarios de plazos. Una muestra paradigmática la constituye la regulación cántabra, donde su procedimiento bifásico es separado en dos largos plazos de resolución, seis meses para la obtención del reconocimiento de grado y seis meses más la elaboración y resolución del proyecto individualizado de atención, evidenciando así la ineficacia de la administración y por supuesto, la vulneración de los primigenios objetivos específicos y procedimentales. reflexionarla quiebra del principio de igualdad de oportunidades entre un ciudadano empadronado en Cantabria y otro en el País Vasco resulta palmaria: en tanto que el ciudadano cántabro que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad ha de esperar 12 meses para acceder a una ayuda a través de los servicios o prestaciones de dependencia, el ciudadano vasco, en idéntica situación de vulnerabilidad, puede resolver su situación y recibir una prestación y/o servicio en un solo acto y con el paso de un plazo máximo de dos meses. Como advierte Kruger y Jiménez, la LAAD presenta admirables propósitos, pero no supera el contraste con la realidad política y social, ya que uno de los aspectos más significativos de una Ley es su aplicabilidad y en España existen tanta desigualdad entre unas comunidades autónomas y otras, que en realidad se nos antoja una quimera la consecución de un régimen de bienestar homogéneo.

## CONCLUSIONES

Parece, pues, evidente que la esperanza de vida y/o la calidad de según qué ámbitos espaciales dentro del mismo Estado no es la misma; y este ejemplo arriba expuesto es sólo una muestra de la disparidad de trato que denuncio. La desigualdad es aún más grotesca en situaciones de decisiones sustantivas: el reconocimiento de la situación de dependencia, según qué comunidades, se adapta en mayor medida a la legislación estatal tanto en su especificidad como a su procedimiento, estableciendo formas de acceso más ágiles y adecuadas, respetuosas con los dependientes, lo que hace que no a todo dependiente se le dispense en modo alguno idéntico trato; en atención a qué administración se le exija, así se le despacha la atención reclamada.

### **DÉCIMA SEXTA: Aspectos divergentes de procedimiento reconocimiento de la situación de dependencia en las CCAA.**

Si observamos el procedimiento como una sucesión de actuaciones aisladas, observamos que la mayoría de ellos han sido elaborados de forma atropellada, intentando cumplir con su regulación pero olvidando en muchos casos el objeto primordial de la Ley. Se denota de forma reiterada que ciertas actuaciones han sido consideradas poco trascendentes y son relegadas en algunos casos, siendo excluidas no ya por ser reguladas por la normativa estatal sino en la mayoría de los casos por mero descuido. Pues en otros casos los el legislativo autonómico regula explícitamente tanto lo ya recogido por la norma estatal, como lo que no.

En lo que se refiere al trámite de iniciación de oficio, la mayoría de los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia obvian la iniciación de oficio (salvo Asturias, Aragón, Cantabria, Castilla la Mancha, Galicia y Madrid), quizás porque ha sido regulado en protocolos de actuación de los servicios sociales o simplemente por olvido. Sin embargo la iniciación de oficio tiene una relevancia especial y repercusión directa en el ciudadano en lo que se refiere tanto a esperanza de vida y calidad. Algo tan fácil de corregir si se llevara a cabo la actuación de la iniciación de oficio como se establece en el procedimiento administrativo común.

Si analizamos el momento procedimental dela solicitud, nos encontramos que en un gran número de comunidades autónomas este instrumento esencial se convierte en un estadio ciertamente complejo, en el que se exige multitud de documentos previos

para su valoración, así como la posibilidad postrera de nuevas aportaciones, una vez superada la primera fase del procedimiento.

La comunicación en la iniciación del procedimiento resulta ser una exigencia que desaparece en todas las regulaciones autonómicas, excepto Aragón.

El plazo máximo establecido para la resolución del procedimiento varía de una comunidad a otra pero con matizaciones. Desde los seis más seis de Cantabria hasta los dos meses de Vizcaya, discurren las muchas opciones que se formulan, lo que da noticia del efectivo grado de atención a los derechos de sus dependientes.

El trámite de audiencia al interesado en algunas comunidades se recoge como requisito indefectible, pero en otras regulaciones como la de Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria o Galicia, no es considerada trascendente pues su regulación es nula o escasa; en cambio, en otras como Madrid, Murcia, Navarra, Valencia y País Vasco, les confieren un alcance notorio y así lo imponen en su regulación.

Asimismo, la constitución de una tasa, como ocurre en Cantabria, Castilla la Mancha, Islas Baleares y Murcia, aunque no sea muy alta, se denota inadecuada, apelando al principio de gratuidad del procedimiento.

El sentido del silencio administrativo se muestra en nuestro derecho autonómico de forma diversa. Para algunas comunidades autónomas las demoras de la administración son justificadas sin más, en cambio en otras hace que su regulación proteja al ciudadano, utilizando medidas de protección ante la ineficacia de la administración.

### **7.2. PROPUESTAS**

Una vez analizado el panorama normativo y sus efectos en lo cotidiano, se hacen precisas ciertas reflexiones/propuestas por las que debiera discurrir la futura política legislativa y ejecutiva en materia de dependencia y que, avancemos desde ahora, pasarían por la necesaria imposición por el Estado de ciertas pautas claras y uniformes para todo el territorio nacional, cuyo armazón habría de bosquejarse en estas pocas directrices:

**PRIMERA.** El intento de aplicación igualitaria de los derechos reconocidos en la Constitución Española (art. 14) sugiere la eliminación de las discrepancias en los niveles de

## CONCLUSIONES

financiación establecidos por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. De manera que evite las preferencias políticas y como consecuencia de ello, la aplicación de recortes o mejoras económicas orientadas a este ámbito de especial sensibilidad e integración, cumpliendo así el principio establecido en la Ley sobre la universalidad en el acceso de todas las personas en condiciones de igualdad. Y por otro lado, como establecía la Recomendación (98) 9 de la Dependencia, a que todas las personas en condiciones de igualdad puedan obtener la asistencia necesaria para vivir con la mayor calidad de vida que le permita su situación.

**SEGUNDA.** En lo que toca al procedimiento, se deben perfilar actuaciones que se consideran indispensables para la consecución del objetivo de la LAAD, manteniendo el respeto absoluto a las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, especificándolos o no en sus regulaciones. Sin embargo, es conveniente que las normativas autonómicas redacten de forma adaptada a su ley marco y desde aquí se sugiere una mejora de los aspectos procedimentales siguientes:

- a) La iniciación del procedimiento debe principiar tanto a instancia de parte como de oficio, asumiendo esta iniciación desde su regulación propia y no desde protocolos de actuación.
- b) La eliminación de la tasa establecida tanto en la iniciación del procedimiento como en la revisión de su resolución, por ser inadecuada dado el carácter universal de la Ley.
- c) Una solicitud clara, ágil y sencilla, que actúe como instrumento facilitador para que el interesado pueda acceder al reconocimiento de la situación de dependencia y a sus prestaciones o servicios. Y en definitiva, una solicitud que posibilite a las administraciones completar la documentación necesaria que obre en su poder, siempre y cuando sea autorizada por el interesado.
- d) Una comunicación de iniciación del procedimiento efectiva, que dote al ciudadano de protección y seguridad jurídica.
- e) Un trámite de audiencia activo y real; de modo que el interesado sea tenido en cuenta en cuantas decisiones se adopten en el seno del procedimiento por lo que

pueda repercutir en sus intereses y derechos personales, en los de su entorno y muy especialmente en el de sus cuidadores.

- f) El establecimiento de un procedimiento único y en un solo plazo, eliminando demoras innecesarias, facilitando al interesado la posibilidad de que pueda obtener en un solo acto, en plazo corto, la protección que precise.
- g) Un silencio administrativo positivo de forma clara e inequívoca frente a la inactividad o ineficacia de la administración en su funcionamiento, reforzando y dotando de mayor garantía al ciudadano que se encuentre en situación de dependencia.
- h) Una objetividad plena sobre los tipos de protección social establecidos por la administración, a modo que sólo se prescriban las prestaciones o servicios como consecuencia de la valoración de la situación de dependencia del interesado, libre de influencia e interés político.

**TERCERA.** Como consecuencia de lo anterior y resultado de este análisis se propone elabórela elaboración del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia tipo y único para todas las comunidades autónomas, contemplando en su conjunto las actuaciones consideradas como fundamentales antes enumeradas, pues a pesar de que el desarrollo sea autonómico, deberá respetar unos requisitos básicos e ineludibles. De tal modo que responda a los siguientes cánones: iniciación de procedimiento tanto de oficio como a instancia de parte, formalizada a través de una solicitud gratuita y sencilla que exija la mínima documentación exigida (facilitando el acceso informático y telemático). Tras su inicio, el interesado deberá de recibir una comunicación de inicio de su procedimiento con la información necesaria que garantice su seguridad y defensa jurídica. Una vez comprobado por parte de la administración que el interesado cumple con los requisitos establecidos por la Ley, el órgano competente cumplimentará en un breve plazo y en un solo trámite, la valoración de la situación de dependencia y la prescripción del servicio o prestación que mejor se adapte a la situación del dependiente, informando en ese mismo instante al interesado del resultado de su valoración y dando cuenta sobre la prestación o servicio prescrito. Y en un plazo no superior a tres meses, el competente deberá de dictar resolución expresa, pues de no hacerlo, deberá de ser estimada la solicitud por silencio administrativo.



## CONCLUSIONES

Se trata, pues, de equilibrar la aplicación de la protección social dentro de toda la extensión de nuestro territorio, eliminando desigualdades autonómicas en lo que se refiere a los cuidados de larga duración. Es primordial dotar al procedimiento de los mecanismos adecuados para el fin que se marca, sea cual sea el objetivo que se persiga y mucho más, en el área de la protección de los derechos subjetivos; pues de nada sirve una normativa de referencia si no se cumple, si no se adapta a las necesidades de los ciudadanos, ya que a fin de cuentas, son los verdaderos protagonistas de este trabajo.

Se impone, pues una última reflexión en torno a la búsqueda de la perfección de los procesos de ayuda al dependiente; si son o no adecuados, igualitarios y eficaces. O si debemos continuar en la indagación de alternativas. Sólo de esa manera el sistema saldrá beneficiado y sus usuarios reforzados, pues en definitiva, todos somos potencialmente dependientes.

Febrero de 2017



## **BIBLIOGRAFÍA**

---



## **Bibliografía**

ABELLÁN GARCÍA, A. y PUJOL RODRÍGUEZ, R. 2015. *Un perfil de las personas mayores en España, 2015*. Indicadores estadísticos básicos. Madrid, Informes Envejecimiento en red nº 10.

<http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/enred-indicadoresbasicos15.pdf>

ABUSLEME, M.T., MARBÁN, V. Y VICENTE, F. 2013. *Seminario sobre políticas públicas de atención a personas mayores dependientes. Hacia un sistema integral de cuidados*. Cartagena de Indias (Colombia). Conclusiones. IMSERSO.

ACTUALIDAD SOCIO LABORAL. 2007. La Evaluación del grado de dependencia en el seguro Alemán. República Federal Alemana. Consejería de Trabajo y asuntos sociales.

<http://www.empleo.gob.es/es/mundo/consejerias/alemania/consejeria/publicaciones/Public4/21.pdf>

AGUT GARCÍA, CARMEN. 2009. *La situación de la dependencia*. Valencia. Tirant lo Blanch.

AGUT GARCÍA, CARMEN. 2009. *La situación de la dependencia*. Valencia. Tirant lo Blanch.

ARMSTRONG, P. 2010. Home, Work and the Shifting Geographies of Care. *Ethics, Place and Environment* Vol. 13, nº 2.

<http://faculty.washington.edu/england/EnglandEPE2010.pdf>

ARROSO GONZALEZ, M. 2010. *Ley de la dependencia como cuarto pilar del Estado del Bienestar: análisis de su aplicación en Andalucía*. Repositorio Institucional de la Universidad de Huelva.

<http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/4313/b15971041.pdf?sequence=2>

AYMERICH CANO, C. 2014. Los servicios sociales tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre. *Revista Andaluza de Administración Pública*. Nº 88, Sevilla..

## BIBLIOGRAFÍA

BARRIGA MARTÍN, L. A., BREZMES NIETO, M J., GARCÍA HERRERO, G. y RAMÍREZ NAVARRO, J. M. 2011. *Desarrollo e implantación territorial de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia. Informe de Evolución de la Ley cuatro años después*. VI Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales. Observatorio para el desarrollo de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

BARRIGA MARTIN, L.A. 2000. La Calidad en los Servicios Sociales. *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, nº 49.

BARTLETT BURGUERA, D. 2009. *Nulidad causada por actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido: Estudio jurisprudencial*. Base de datos noticias jurídicas.

<http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4433-nulidad-causada-por-actos-dictados-prescindiendo-total-y-absolutamente-del-procedimiento-legalmente-establecido:-estudio-jurisprudencial/>

BELTRÁN AGUIRRE, J.L. 2008. La atención a la dependencia: régimen legal. Interacciones entre lo social y lo sanitario. *Derecho y Salud*, 16, Número Extraordinario, noviembre.

BELTRÁN AGUIRRE, J.L. 2005. Los principios organizativos de la Administración social: Descentralización, participación, coordinación y cooperación. *Revista de documentación administrativa* (1958-2005). Números 271-272.

BLASCO LAHOZ, F. 2004. La protección social de las situaciones de dependencia, *Relaciones Laborales*, nº 17.

BLASCO LAHOZ, J. F. 2003. La protección de la dependencia: un seguro social en construcción. *Aranzadi Social*, nº 11.

Boletín Oficial de las Cortes Generales. Informe de la Subcomisión sobre el estudio de la situación actual de la Discapacidad y Perspectivas de Futuro. (154/000011) de 13 de diciembre de 2003.

CÁMARA DE CAPTOS EN NAVARRA. 2011. Aplicación de la Ley de dependencia en Navarra 2009-2010.

<http://camaradecomptos.navarra.es/imgx/informes/todo1115.pdf>

CASADO PEREZ, D. 2004. *La Dependencia funcional y su abordaje en respuestas a la Dependencia*, VV.AA. Madrid, Editorial CCS.

CASADO y GUILLÉN. 2005. Manual de Servicios Sociales. *Editorial CCS*, Madrid.

CASTELAO, J. 2003. Sinopsis art. 140 de la Constitución Española. Diciembre. Revisado por el equipo de puesta al día del Portal de la Constitución. Agosto, 2006. Actualizada por Sara Sieira. Letrada de las Cortes Generales. 2011.

<http://www.congreso.es/consti/constitucion/bibliografia/bibliografia.jsp?tipo=1&cod=140&tparti=2>

CASTÓN BOYER, P., RAMOS LORENTE, M. D. M. y MARTÍNEZ MARTÍN, R. 2008. Los cuidados de larga duración en un contexto de atención integral. *Revista digital "Tribuna abierta"*.

<http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/1023/09%20-%20LOS%20CUIDADOS%20DE%20LARGA%20DURACI%C3%93N%20EN%20UN%20CONTEXTO%20DE%20ATENCI%C3%93N%20INTEGRAL.pdf>

CAUSAPIÉ LOPESIN, P. 2011. Informe de Evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia. Gobierno de España.

[http://www.dependencia.imsero.es/InterPresent1/groups/imsero/documents/binario/ie\\_2011\\_informeevaluacion.pdf](http://www.dependencia.imsero.es/InterPresent1/groups/imsero/documents/binario/ie_2011_informeevaluacion.pdf)

CIERCO SEIRA, C. 2009. De la gratuidad del procedimiento Administrativo. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35.

CODORNIU, J.M. 2014. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. El impacto de la crisis en el sistema de atención a la dependencia. ¿Hacia un cambio de modelo? Fundación Foessa.

[http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos\\_trabajo/23102014144847\\_4790.pdf](http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/23102014144847_4790.pdf)

Consejo Económico y Social de España. 2012. *La aplicación de la Ley de la Dependencia en España*. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

Contenido y novedades de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. 2015. *Noticias jurídicas*. <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/10540-contenido-y-novedades-de-la-ley-39-2015-de-1-de-octubre-del-procedimiento-administrativo-comun-de-las-administraciones-publicas/>

DE ASIS ROIG, R. 2007. Reflexiones en torno a la ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. *Revista de Filosofía, Derecho y Política*, nº 5.

DE LA TORRE MARTINEZ, L. 2011. Derecho administrativo Europeo derivado del tratado de Lisboa: Un nuevo fundamento jurídico en materia de Servicios de Interés Económico General. En: El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo. *Actas del VI Congreso de la*

*Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*. Palma de Mallorca, 11 y 12 de febrero.

DIRECCIÓN GENERAL DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS COORDINACIÓN TERRITORIAL E INTERNACIONAL. 2014. *Las Competencias De los Ayuntamientos en materia de Servicios Sociales tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Federación Española de municipios y provincias.

<http://femp.femp.es/files/3580-836-fichero/LAS%20COMPETENCIAS%20EN%20MATERIA%20DE%20SERVICIOS%20SOCIALES%20TRAS%20LA%20ENTRADA%20EN%20VIGOR%20DE%20LA%20LRSAL.pdf>

DOMINGUEZ MARTIN, A. 2008. El cuarto pilar del Estado de Bienestar. *Lex Nova*, nº 51.

EMBID IRUJO, A. 1981. Autonomía Municipal y Constitución, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 30, julio/septiembre.

ESCAMILLA FERRO, M. A. 2011. Estudio Jurisprudencial y doctrinal de la prueba en el procedimiento administrativo común y su especial importancia en el ámbito sancionador. *Revista Digital CEMCI*, nº 11.

<http://revista.cemci.org/numero-11/pdf/doc2.pdf>

FERNANDEZ FIGUEROA, F. 2014. *Guía práctica sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*. Fundación democracia y gobierno local.

FUSTER ASENCIO, M.<sup>a</sup> C. 2010. Situación Actual De Las Corporaciones Locales: Competencias y Recursos. *Crónica tributaria*, nº 136.

GALLARDO DEL CASTILLO, M. J. 2010. *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común*. Madrid. Editorial Tecnos.

GARBERÍ LLOBREGAT, J. 2007. *El procedimiento administrativo común (Comentarios, Jurisprudencia, Formularios)*, AA.VV. Dos tomos. Valencia. Tirant Lo Blanch.

GARCÉS SANAGUSTÍN, A. 2012. *Los nuevos retos de los servicios sociales en España*. Madrid. Editorial ePraxis.

GARCÍA CALVENTE, M.M. 2008. *Actas de las II Jornadas Andaluzas Mujeres y Salud. Envejecimiento y salud desde una perspectiva de género*. Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

<http://www.juntadeandalucia.es/iam/catalogo/doc/iam/2008/14125862.pdf>

GARCÍA CALVENTE, M.M. y LA PARRA CASADO, D. 2007. *La investigación sobre cuidados informales de salud desde una perspectiva de género*. 5ª Monografía SEE: Investigación en género y salud. Cataluña. Sociedad Española de Epidemiología.



## BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA DE CORTÁZAR Y NEBREDÁ, C. 2008. El seguro de dependencia en la Unión Europea. Incidencia del Derecho comunitario en el seguro español. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 77.

[http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/77/Est02.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/77/Est02.pdf)

GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y FERNÁNDEZ, T.R. 2013. *Curso de Derecho Administrativo II*. El procedimiento Administrativo. Aranzadi S. L. Edición décimo tercera.

GARCÍA MARTÍNEZ, A. 2011. Sinopsis del Artículo 50. Actualizada por SIREIRA. *Revista "el congreso"*. 2011.

[http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis\\_pr.jsp?art=50&tipo=2](http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=50&tipo=2)

GLOBAL ACTION ON AGING. 2011. Francia comienza a preparar la futura ley de dependencia que anunció Sarkozy. *Gai*.

<http://www.globalaging.org/health/world/2011/law.htm>

GONZALEZ ORTEGA, S. (Responsable). 2012. *La aplicación de la Ley de la Dependencia en España*. Consejo Económico y Social de España. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

GUERRERO CARVAJAL, R. Y OTROS AUTORES. 2006. *El concepto de la protección social*. Ministerio de la protección social de Colombia.

[http://www.adapt.it/boletinespanol/fadocs/NL\\_4\\_23.pdf](http://www.adapt.it/boletinespanol/fadocs/NL_4_23.pdf)

IMSERSO. *Libro Blanco "Atención a las Personas en Situación de Dependencia"*. 2005. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad, Instituto de Mayores y Servicios Sociales. Madrid.

*Informe de "Evolución 2011-2015 de los datos básicos de gestión de la dependencia y costes de financiación del sistema por comunidades autónomas"*. Asociación Estatal De Directores Y Gerentes En Servicios Sociales. 2015.

<http://www.directoressociales.com/images/documentos/dictamenes/XV%20O%20Dependencia%20CC%20AA%20julio15.pdf>

*Informe de Evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, 2011*.

[http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/ie\\_2011\\_informeevaluacion.pdf](http://www.dependencia.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/ie_2011_informeevaluacion.pdf)

*Informe de Evaluación de Impacto de Género del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2015*. Consejería de Hacienda y Administración Pública. Instituto Andaluz de la mujer.

[http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif\\_presup/genero/informe/informe2015/IGenero2015\\_WEB.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/economiayhacienda/planif_presup/genero/informe/informe2015/IGenero2015_WEB.pdf)

## BIBLIOGRAFÍA

KRÜGER, K. Y JIMÉNEZ, E. 2012. La Ley De Dependencia ¿Un Cambio En El Régimen De Bienestar Español? Familiarización Versus Profesionalización. *Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-436.htm>

LASAGABASTER HERRARTE, I. 2007. La ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia: Una reflexión desde la perspectiva competencial. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, nº 4.

LOZANO CUTANDA, B. 2013. Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *Gómez-Acebo & Pombo*. <http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/proyecto-de-ley-de-racionalizacion-y-sostenibilidad-de-la-administracion-local.pdf>

MARTIN VALDIVIA, S. M. 1999. El silencio administrativo como garantía de los derechos de los particulares (Análisis comparativo de la nueva regulación legal de la institución)". *Revista de Administración Pública*, nº 149.

MIGLIARI, W. Y PONCE SOLÉ J. 2015. El derecho a una buena administración y su protección judicial. La contribución del derecho y de los juristas al buen funcionamiento de las instituciones públicas. *Revista electrónica Catalana de Derecho Público*. <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/10/22/el-derecho-a-una-buena-administracion-y-su-proteccion-judicial-la-contribucion-del-derecho-y-de-los-juristas-al-buen-funcionamiento-de-las-instituciones-publicas-wellington-migliari-y-juli-ponce-s/>

MONEREO PÉREZ, J.L., MORENO VIDA, M.N., MALDONADO MOLINA, J.A., y GONZÁLEZ DE PATTO, R.M. 2010. *Manual de Derecho de la Dependencia*. Tecnos. 2010.

MONTERO LANGE, M. 2014. *Análisis comparado de los sistemas de cuidados y atención a la dependencia en Alemania y España*. Fundación Caser.

MORRIS M. 2001. *Gender-sensitive home and community care and care giving research: A synthesis paper*. Final report. National Coordinating Group on Health Care Reform and Women, Health Canada. <http://www.cewh-cesf.ca/healthreform/publications/summary/synthesis.html>.

MUÑOZ MACHADO, S. 2011. *Tratado de Derecho Municipal*. Iustel.

MURILLO, S. 2004. *Congreso Internacional Sare 2003: Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*. Vitoria. Emakunde. [http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/pub\\_jornadas/es\\_emakunde/adjuntos/sare2003\\_es.pdf](http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/pub_jornadas/es_emakunde/adjuntos/sare2003_es.pdf)

NACIONES UNIDAS. 1982. Plan de acción internacional sobre el envejecimiento. I Asamblea Mundial del envejecimiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- PACOLET, J. 1998. *Social Protection for Dependency in old age in the 15 EU Member States and Norway*. European Commission, Brussels.
- PARADA VÁZQUEZ, R. 2004. *Manual de Derecho Administrativo*. Madrid-Barcelona. Marcial Pons. V. I y II.
- PAREJO ALFONSO, L. (director), Autores: CANO CAMPOS, T., DESCALZO GONZALEZ, EMBID TELLO, A.E., etc. 2011. *El Silencio en la Actividad de la Administración Pública*. Valencia. Tirant lo Blanch. Capítulo V.
- PAREJO ALFONSO, L. *Garantía institucional y autonomías locales*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local.
- PEREZ DE LOS COBOS, F. 2007. *La protección de la Dependencia. La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en materia de Dependencia*. Tiranonline.com.
- PINEDA SORIA, R. 1993. La década del cambio en la política social dirigida a los mayores. *Intervención psicosocial*. Vol. 2, nº 4.
- Plan de acción internacional sobre el envejecimiento. I Asamblea Mundial del envejecimiento. NN.UU. 1982.
- RAMON, G. 2006. Prioridades de la UGT en el cuidado de las personas dependientes, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 60.
- RECIO, E M. 2006. *Informe Económico Esade (Documentos y lecturas)*. ESADE Departamento de Economía.
- REPORTILLO BAQUER, L. M., BOCANEGRA SIERRA, R., TORNOS MAS, J., TRAYTER, J. M., FERNANDEZ TORRES, J.R., ALARCON SOTOMAYOR, L., CANO CAMPOS, T., HUERGO LORA, A., MEDINA ALCOZ, L. 2009. *Las garantías de los ciudadanos y el control de las Administraciones Públicas*. Madrid. Iustel.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (Coord.). 1999. *La protección social de la dependencia*. IMSERSO, Madrid.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. 2004. *La protección social de la dependencia. Documento de Trabajo 44/2004*, Madrid. Fundación Alternativas.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. 2007. Tendencias recientes del cambio en materia de protección social de las situaciones de dependencia en el modelo social europeo. El caso español. Documentación Administrativa. *Revista INAP*.  
<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=9523&path%5B%5D=9473>
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M. 2007. *La administración del Estado social*, Madrid, Marcial Pons.

## BIBLIOGRAFÍA

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M<sup>a</sup> y DIAZ SASTRE, S. (Coords.) 2012. *La administración de la Ley de Dependencia*, Madrid, Marcial Pons.

RODRÍGUEZ, RODRIGUEZ P. 2011. Hacia un nuevo modelo de alojamientos. Las residencias en las que queremos vivir. *Actas de dependencia*, nº 3.  
<http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/rodriguez-nuevomodelo-01.pdf>

RODRIGUEZ-ARANA, J Y SENDIN, M. A. 2009. *Derecho Administrativo Español*. Tomo II. El procedimiento administrativo. A Coruña. Gesbiblo S.L.

ROQUETA BUJ, R. (Coord.); PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.; TARABINI-CASTELLANI AZNAR, M. y otros. 2007. La protección de la dependencia. Comentarios a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Valencia. Tirant lo Blanch.

ROQUETA BUJ, R. (Coord). 2009. *La situación de dependencia*. Valencia. Tirant lo Blanch.

ROQUETA BUJ, R. (Coord.). 2009. *El sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Encuentros y Desencuentros con la Seguridad Social*. Valencia. Tirant lo Blanch.

ROQUETA BUJ, R. (responsable del trabajo). 2009. *El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Encuentros y Desencuentros con la Seguridad Social*. Universidad de Valencia, Investigación derivada de la subvención Fomento de la Investigación Social FIPROS.

SANCHEZ CASTIELLO, T. y RODRIGUEZ RODRIGUEZ, P. 2001. Envejecimiento y protección social de la dependencia en España. Veinte años de historia y una mirada hacia el futuro. *Revista de Intervención Psicosocial*, monográfico con motivo de la II AME.

SÁNCHEZ FIERRO, J. 2004. *Libro Verde de la Dependencia en España. Grupo de Trabajo "Dependencia"*. Fundación AstraZeneca.

SANCHEZ MORÓN, M. 2011. Dirigido por Santiago Muñoz Machado. *Tratado de Derecho Municipal*. Editorial Iustel.

SANCHEZ MORÓN, M. 2013. *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Tecnos, 9ª edición.

SANCHEZ-URÁN AZAÑA, Y. 2009. La situación de Dependencia. Valencia. Tirant lo Blanch.

SERRANO GUIRADO, E. 1951. Comentarios Monográficos. El trámite de Audiencia en el procedimiento administrativo. *Revista de la Administración Pública*, nº 4.  
<http://www.cepc.gov.es/en/publications/journals/electronicjournals?IDR=1&IDN=4>

## BIBLIOGRAFÍA

- SOSA WAGNER, F. 2005. *Manual de Derecho Local*, Aranzadi.
- SOSVILLA RIVERO, S. 2011. *Desarrollo de la atención a la dependencia en las Comunidades Autónomas*. Publicado por la Universidad de Barcelona. <http://www.ub.edu/riskcenter/oepd/SimonSosvilla.pdf>
- SUDHIR ANAND AND SEN AMARTYA. 1995. *Gender inequality in human development*. New York: Human Development Report Office. [http://economics.ouls.ox.ac.uk/12470/1/sudhir\\_anand\\_amartya\\_sen.pdf](http://economics.ouls.ox.ac.uk/12470/1/sudhir_anand_amartya_sen.pdf)
- TARDÍO PATO, J.A. 2003. El principio de especialidad normativa (lex specialis) y sus aplicaciones jurisprudenciales. *Revista de Administración Pública*, nº. 162.
- The World Health Organization. 1998. *Life in the 21st century a vision for all*. Gender and health: technical paper. Geneva: WHO. [http://www.who.int/whr/1998/en/whr98\\_en.pdf](http://www.who.int/whr/1998/en/whr98_en.pdf)
- TOBÍO, C. Y OTROS AUTORES. 2010. El cuidado de las personas: Un reto para el siglo XXI. *Colección de Estudios Sociales*, nº 28. [http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/77/Est02.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/77/Est02.pdf)
- TOMÁS MALLÉN, B. 2004. *El derecho fundamental a una buena administración*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, 1.ª edición.
- TORRES LÓPEZ, A. 2010. La gestión de la política de dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La Agencia Andaluza para la atención de la dependencia. *Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública*, nº 77.
- VICENTE MERINO, A., POCIELLO GARCÍA, E. y VAREA SOLE, J. 2004. Cobertura de la dependencia: una comparación internacional. *Actuarios*, nº 22, mayo/junio.
- VV. AA. (ed. AGUADO i CUDOLÀ, V.) 2009. *Servicios sociales, dependencia y derechos de ciudadanía: el impacto de la movilidad geográfica de los ciudadanos europeos en Cataluña*. Barcelona, Atelier Libros.
- VV. AA. 2005. El Derecho Público de la acción social. Monográfico de la *revista Documentación administrativa*, nº 271-272. <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=issue&op=view&path%5B%5D=318>.
- VV. AA. 2007. El sistema para la autonomía y la atención de la dependencia. Monográfico de la *revista Documentación administrativa*, nº. 276-277. <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=issue&op=view&path%5B%5D=623>. 2006-2007.
- VV. AA. 2010. Ley de dependencia. Número monográfico de la *revista Noticias de la Unión Europea*, nº. 303
- WAGNER, F. 2005. *Manual de Derecho Local*. Thomson-Aranzadi.

## BIBLIOGRAFÍA

XV Dictamen del Observatorio. Asociación Estatal de directores y Gerentes en Servicios Sociales. XV Dictamen del Observatorio. 2015.

<http://www.directoressociales.com/images/documentos/dictamenes/XV%20DICTAMEN%20del%20OBSERVATORIO%20meu.pdf>

### Fuentes electrónicas

Agencia de Evaluación y Calidad: <http://www.aeval.es>

Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA):

<http://www.aneca.es/ANECA>

AMADDIBA, Atención y apoyo integral a la persona con discapacidad intelectual y su familia: <http://www.amadiba.org>

Aranzadi: <http://www.aranzadidigital.es>

Asociación Uruguayo Japonesa de Cooperación Técnica, AUJCT:

<http://www.aujct.org.uy/historial-de-noticias/131-la-poblacion-japonesa-supero-los-128-millones-en-2010.html>

Ayuntamiento de A Coruña: <https://www.coruna.es>

Consejería de Asuntos Sociales, Comunidad De Madrid. <http://www.madrid.org/>

Departamento de bienestar social y familia de Cataluña:

[http://benestar.gencat.cat/es/ambits\\_tematicos/persones\\_amb\\_dependencia/](http://benestar.gencat.cat/es/ambits_tematicos/persones_amb_dependencia/)

Diario.es: [http://www.eldiario.es/sociedad/comunidades-implantado-peor-dependencia\\_0\\_358364771.html](http://www.eldiario.es/sociedad/comunidades-implantado-peor-dependencia_0_358364771.html)

Euro-lex: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/126087\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/126087_es.htm)

Fundación AstraZeneca. <http://www.fundacionastrazeneca.es>

IMSERSO, Instituto de Mayores y Servicios Sociales: <http://www.imserso.es>

La enciclopedia Jurídica: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com>

Juspedia Gestión y financiación de los servicios sociales en la Administración local:

<http://derecho.isipedia.com>

Index mundi. [http://www.indexmundi.com/es/estados\\_unidos/poblacion\\_perfil.html](http://www.indexmundi.com/es/estados_unidos/poblacion_perfil.html)

Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es>

Instituto Foral de Bienestar Social: <http://www.alava.net>

Instituto de Estadística de Andalucía. Dependencia y solidaridad en las redes familiares:

<http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia>

## BIBLIOGRAFÍA

Instituto Nacional de Administración pública revista INAP.  
<http://revistasonline.inap.es>

SSIP Insurance Partenrs. Medicare: <http://www.1ssip.com>

Noticias jurídicas: <http://noticias.juridicas.com>

OCDE: <http://www.oecd.org>

Portal del Parlamento de Cantabria. Diario de sesiones.  
[https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/diarios/7ds090209.PLENO%20\(56-A\).pdf](https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/diarios/7ds090209.PLENO%20(56-A).pdf)

Portal de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía:  
<http://www.juntadeandalucia.es/fundaciondeserviciossociales/>

Portal de Bizkaia: <http://www.bizkaia.net>

Portal de Diputación Foral de Guipuzkoa: <https://w390w.gipuzkoa.net>

Portal de la Comunidad Autónoma de la Rioja: <http://www.larioja.org>

Portal de Dependencia de la Xunta de Galicia:  
<http://benestar.xunta.es/web/portal/dependencia>

Portal de dependencia en la CCAA de Extremadura: <http://sepad.gobex.es/es/ley-de-dependencia>

Portal de la Junta de Extremadura: <https://sepad.gobex.es/es/ley-de-dependencia>

Portal de la Junta de Extremadura. SEPAD: <https://sepad.gobex.es/es/ley-de-dependencia/programa-de-atencion-que-es-y-en-que-consiste>

Portal de Benestar, Xunta de Galicia: <http://benestar.xunta.es/web/portal/dependencia>

Portal del Ayuntamiento de A Coruña: <http://www.coruna.es>

Portal ASEM Galicia: <http://www.asemgalicia.com>

Portal de dependencia en la CCAA de Madrid: <http://www.madrid.org>

Portal de derecho: <https://www.derecho.es>

Portal OCU: <https://www.ocu.org/salud>

Portal de OCDE: <http://www.oecd.org>

Portal Generalitat Valenciana: <http://www.bsocial.gva.es>

Portal de la Comunidad de Madrid: <http://www.madrid.org>

## BIBLIOGRAFÍA

- Portal de las Islas Baleares: <https://www.caib.es>
- Portal de Derecho Administrativo: <http://www.derecho-administrativo.com>
- Portal De La Región De Murcia: <https://www.carm.es>
- Portal de dependencia en el Gobierno de Canarias: <http://www.gobiernodecanarias.org>
- Portal de Servicios Sociales de la Conserjería Generalitat Valenciana:  
<http://www.bsocial.gva.es>
- Portal del Gobierno de Navarra: <http://www.navarra.es>
- Portal del Gobierno de Canarias: <http://www.gobiernodecanarias.org>
- Portal de Derecho Internacional Jurídico: <https://e-justice.europa.eu>
- Portal de dependencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León:  
<https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es>
- Portal de la Junta de Andalucía: <http://www.juntadeandalucia.es>
- Portal de Castilla la Mancha: <https://www.jccm.es>
- Portal del Ayuntamiento de Barcelona: <https://w30.bcn.cat/APPS/portalttramits/portalt>
- Portal de la Generalitat de Catalunya. Departamento de Bienestar y Familia:  
<http://benestar.gencat.cat>
- Portal del Congreso: : <https://www.congreso.es>
- Portal del Gobierno de España: <http://tramites.administracion.gob.es>
- Portal de dependencia de la Región de Murcia: <https://www.carm.es>
- Portal del Gobierno del Principado de Asturias: <https://sedemovil.asturias.es>
- Portal de Govern de les Illes Balear: <https://www.caib.es>
- Portal de Consultoría administrativa. <http://elconsultor.laley.es>
- Sede electrónica de la Comunidad Autónoma de Madrid: <https://sede.madrid.es>
- Servicio de información sobre discapacidad. <http://sid.usal.es>
- Servicios Sociales de Cantabria. ICASS: <http://www.serviciosocialescantabria.org>
- Tirant on line: <http://www.tirantonline.com>
- Thomson: <https://www.thomsonreuters.es>
- V-Lex: <http://WWW.vlex.es>



### **Legislación nacional e internacional**

Acuerdo de 28 de diciembre de 2012, del Consejo de Gobierno, por el que se distribuyen créditos entre Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales al objeto de financiar la contratación de personal para la atención en situación de dependencia. (BOJA de 31 de diciembre de 2012).

Acuerdo de 14 de enero de 2014, del Consejo de Gobierno, por el que se distribuyen créditos entre Ayuntamientos de municipios con población superior a 20.000 habitantes y Diputaciones Provinciales al objeto de financiar la contratación de personal para la atención a las personas en situación de dependencia. (BOJA 16 de enero de 2014).

Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la autonomía y atención a la dependencia, de 25 de enero de 2010 (BOE de 12 de marzo).

Borrador del Decreto ----/2014, de ----- de -----, por el que se desarrolla el sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad Autónoma de Extremadura y se establece el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia.

Carta Europea de la Autonomía Local, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985 y abierta a la firma de los Estados miembros el 15 de octubre de 1985, ratificada por España con fecha 20 de enero de 1988 (BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1989).

Carta de los Derechos Fundamentales, proclamada en Niza, el 7 de diciembre de 2000.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 29 de abril de 2009 - Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico) [COM(2009) 180 final].

Comunicación de la Comisión, de 25 de julio de 2001, “La gobernanza Europea - Un Libro Blanco” [COM (2001) 428 final - Diario Oficial C 287 de 12.10.2001].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 12 de mayo de 2004, titulada “Libro Blanco sobre los servicios de interés general” [COM (2004) 374 final - no publicada en el Diario Oficial].

Constitución Española de 1978 (BOE de 29 de diciembre).

Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950 (BOE de 10 de Octubre de 1979).

## BIBLIOGRAFÍA

Decreto 58/2004, de 29 de octubre, por el que se regula el Registro en el ámbito de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Públicos, artículo 6 (BOLR de 9 de noviembre).

Decreto 68/2007, de 14 de junio, 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 (BOJA de 18 de junio).

Decreto 171/2007, de 28 de septiembre, del Consell, por el que establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema Valenciano para las personas dependientes (DOCV de 3 de octubre).

Decreto 307/2007, de 18 de diciembre, 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, y de la composición y funciones de los órganos de coordinación, de atención y valoración de la situación de dependencia (DOCM de 21 de diciembre).

Decreto 54/2008, de 25 de marzo, 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, establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOCAC de 26 de marzo) modificado por el Decreto 163/2008 de 15 de julio (BOCAC de 17 de julio).

Decreto 1/2009, de 9 de enero, 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 la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE de 15 de enero).

Decreto 15/2010, de 4 de febrero por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de la dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, el procedimiento para la elaboración del programa individual de atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos (DOG de 19 de Febrero de 2010).

Decreto 38/2010, de 19 de febrero, del Consell, por el que se crea el Comité Consultivo Autonómico del sistema Valenciano para la autonomía y atención a la dependencia y se establecen sus normas de funcionamiento (DOCV de 23 de febrero).

Decreto 83/2010, de 25 de junio, por el cual se establecen los principios generales del procedimiento para reconocimiento de la situación de dependencia, la intensidad de protección de los servicios y el régimen de compatibilidad de las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en el ámbito de la Comunidad Autó-

## BIBLIOGRAFÍA

noma de las Illes Balears, y se crea la red pública de atención a la dependencia de las Illes Balears (BOIB de 3 de julio).

Decreto 286/2010, de 5 de noviembre, sobre medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM de 11 de noviembre).

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 en situación de dependencia (DOCV de 2 de marzo).

Decreto Foral de Bizkaia 121/2012, de 21 de agosto, por el que se modifica Decreto Foral 162/2009 de 1 de diciembre, de la Diputación Foral de Bizkaia, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia (BOB el 24 agosto).

Decreto 6/2013, de 8 de febrero, de medidas de simplificación documental de los procedimientos administrativos (BOE de 12 de febrero).

Decreto 26/2013, de 23 de mayo, del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de Promoción de la Autonomía Personal y Atención, (DOCM de 28 de mayo de 2013)

Decreto 28/2014, de 27 de junio, por el que se modifica el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social; y el Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales (BOLR de 02 de julio).

Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid (BOCM de 26 de mayo).

Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (BOE de 16 de agosto).

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE de 3 de abril).

Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales, mediante la que se vino a configurar un sistema de protección social de responsabilidad pública, cuya gestión, en parte, y coordinación está atribuida a la Consejería competente en materia de asuntos sociales (BOIC de 4 de mayo).

## BIBLIOGRAFÍA

Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE de 27 de noviembre).

Ley Federal sobre Seguro de Dependencia de Abril de 1994.

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE de 15 de Abril).

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE de 14 de Julio).

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (BOE de 14 de diciembre).

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE de 12 de enero).

Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos (BOC de 10 de abril).

Ley 6/2001, de 20 de noviembre, de Atención y protección a las personas en situación de dependencia de Cantabria (BOE de 18 de diciembre).

Ley 11/2003 de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid (BOCM de 14 de Abril y BOE de 2 de Julio).

Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales (Publicado en el BOE núm. 86 de 10 de Abril de 2003).

Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud (BOE de 29 mayo).

Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de Dependencia (BOE de 15 de diciembre).

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. (BOJA de 20 de marzo y BOE de 20 de marzo).

Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (BON de 18 de abril).

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (BOE de 23 de junio).

## BIBLIOGRAFÍA

Ley 12/2007, de 11 de octubre, de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Cataluña (BOE de 6 de noviembre).

Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de Regulación del Mercado Hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero, de regulación de las hipotecas inversas y el seguro de dependencia y por la que se establece determinada norma tributaria (BOE de 8 de diciembre).

Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia, garantiza la oferta de servicios y prestaciones económicas recogidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, integrándolas en el Sistema Gallego de Servicios Sociales (BOE el 18 de diciembre).

Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales, del Gobierno Vasco (BOPV de 24 de diciembre de 2008 y BOE de 7 de octubre de 2011).

Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat (DOCV de 29 de diciembre).

Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero, por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y se regula la organización, las funciones y el régimen del personal que configura los equipos y el órgano de valoración de la situación de dependencia en Navarra, disposición adicional segunda (BON de 28 de febrero).

Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia (BORM el 30 de junio).

Ley 15/2012 de 27 diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2013 (BOIB de 29 diciembre).

Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 (BOE de 28 de diciembre).

Ley 6/2013, de 8 julio, de medidas en materia tributaria del sector público, de política social y otras medidas administrativas (BORM de 10 julio).

Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 (BOE de 26 de diciembre).

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE de 30 de diciembre).

Ley 13/2014, de 23 de diciembre de 2014, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2015 (BORM de 30 diciembre).

## BIBLIOGRAFÍA

Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 (BOE de 30 diciembre).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (BOE de 2 de octubre).

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE de 2 de octubre).

Libro Verde de la Comisión, de 21 de mayo de 2003, sobre los servicios de interés general [COM (2003) 270 final - Diario Oficial C 76 de 25.3.2004].

Orden de 23 de abril de 2007, por la que se aprueba el modelo de solicitud del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, (BOJA 27 de abril).

Orden SAN/26/2007, de 7 de mayo, por la que se regulan los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia. (BOC de 11 de mayo).

Orden 15 de mayo de 2007, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el acceso a los servicios y prestaciones establecidos en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOA de 28 de mayo).

Orden TAS/2455/2007, de 7 de agosto, de Ceuta y Melilla, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo en el año 2007, de los Reales Decretos que desarrollan la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en las Ciudades de Ceuta y de Melilla (publicado en BOE de 10 de agosto).

Orden de 5 de octubre de 2007, de Aragón, del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se modifica el procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia y de acceso a los servicios y prestaciones del sistema para la autonomía y la atención a la dependencia (BOA de 22 de octubre).

Orden de 5 de diciembre de 2007 de la Conselleria de Bienestar Social que regula el Procedimiento de Aprobación del Programa Individual de Atención (DOCV 10-12-2007).

Orden de Canarias de 7 abril 2008, por la que se establecen los modelos normalizados de propuesta del Programa Individual de Atención, de informe social y del trámite de consulta que se han de utilizar en los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia (en BOIC de 15 abril de 2008).

## BIBLIOGRAFÍA

Orden 2386/2008, de 17 de diciembre, por la que se regulan los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia, para la elaboración del programa individual de atención, las prestaciones económicas y servicios y el régimen de incompatibilidades (Vigente hasta el 27 de Mayo de 2015), (BOCM de 19 de diciembre).

Orden Servicios Sociales y Familia de 11 Julio de 2008 de la Comunidad Autónoma de Aragón (modificación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el acceso a los servicios y prestaciones del sistema para la autonomía y la atención a la dependencia) (BOA de 18 julio).

Orden ESD/480/2009, de 13 de febrero, por la que se modifica la Orden TAS/2455/2007, de 7 de agosto, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo en el año 2007, de los Reales Decretos que desarrollan la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en las ciudades de Ceuta y de Melilla (BOE de 3 de marzo).

Orden 5/2010, de 30 de diciembre, de la Consejería de Servicios Sociales por la que se regulan las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas del sistema Riojano para la autonomía personal y la dependencia (BOR de 5 de enero de 2011).

Orden 626/2010, de 21 de abril, de la Consejería de Familia y Asuntos Siales, se regulan la prestación económica vinculada al servicio o cheque servicio y la prestación económica de asistencia personal para personas en situación de dependencia de la Comunidad de Madrid (BOCM de 30 de abril).

Orden de 5 de abril de 2010 del Departamento de Servicios Sociales y Familia de Aragón, sobre modificación parcial del procedimiento de reconocimiento de situación de dependencia. (BOA de 22 de abril).

Orden EMP/68/2010, de 29 octubre por la que se modifica la Orden SAN/26/2007, de 17 de mayo, por la que se regulan los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOC el 10 noviembre),

Orden 5/2011, de 6 de junio de la Conselleria de Bienestar Social de modificación de los artículos 4 y concordantes de la Orden de 5 de diciembre de 2007, por la cual se regulan los requisitos y condiciones de acceso a las ayudas económicas del programa de atención a las personas, a sus familias en el marco del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunitat Valenciana (BOCV de 9 de junio).

Orden de 2 de enero de 2012 de desarrollo del Decreto 15/2010, de 4 de febrero, 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 la Atención a la Dependencia, el procedimiento para la elaboración del programa individual de atención y la

## BIBLIOGRAFÍA

organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes (DOG de 9 de abril).

Orden SAN/16/2012, 18 abril, por la que se modifica la Orden SAN/26/2007, de 7 de mayo, por la que se regulan los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia y la Orden EMP 48/2009, de 24 de abril, por la que se desarrolla el catálogo de servicios del sistema para la autonomía personal y la atención a la dependencia y se regula la aportación económica de las personas usuarias en la Comunidad Autónoma de Cantabria (BOC de 27 abril).

Orden FAM/73/2012, de 15 de febrero, por la que se modifica 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 a la Dependencia (BOCL der 17 de febrero).

Orden FAM/644/2012, de 30 de julio, por la que se regulan las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales (BOCL de 31 de julio).

Orden SAN/12/2014, de 24 de abril, por la que se establecen las bases reguladoras y se aprueba la convocatoria de concesión de ayudas para la promoción de la vida autónoma en el ejercicio 2014 (BOC de 2 de mayo).

ORDRE BSF/339/2014, de 19 de novembre, de modificació de l'Ordre ASC/433/2007, de 23 de novembre, per la qual s'estableixen els criteris per determinar l'import de les prestacions econòmiques del Sistema per a l'Autonomia i l'Atenció a la Dependència (SAAD) en l'àmbit territorial de Catalunya. (publicat el 21 de novembre).

Orden de 27 de marzo de 2014 por la que se modifica la Orden de 2 de enero de 2012, de desarrollo del Decreto 15/2010, de 4 de febrero, 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, el procedimiento para la elaboración del programa individual de atención y la organización y funcionamiento de los órganos técnicos competentes (DOG de 2 de abril).

Orden 34/2014, de 22 de diciembre de la Consellería de Bienestar Social por la que se modifica la Orden 21/2012, de 25 de octubre de la Consellería de Justicia y Bienestar Social por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familiares en el marco del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunitat Valenciana (BOCV de 31 de diciembre).



## BIBLIOGRAFÍA

Orden de 3 de febrero de 2015 de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se publican las tarifas de las tasas y precios públicos aplicables en 2015 (BORM de 10 de febrero).

Orden de 6 de noviembre de 2014, por la que se modifica el modelo de solicitud del Procedimiento para el Reconocimiento de la Situación de Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía, (BOJA 14 de noviembre).

Orden FAM/4/2015, de 8 enero, sobre la aplicación de medidas en materia de Administración electrónica y de simplificación administrativa en la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (BOCL de 12 enero).

Protocolo 26 del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el tratado de la unión europea y el tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Diario Oficial de la Unión Europea, 2007/C 306 de 17 de diciembre de 2007).

Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (Boletín Oficial de las Cortes Generales, 6 de septiembre de 2013. Núm. 58-1).

Recomendación Nº 98 (9) del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la dependencia adoptada por el Comité de Ministros el 18 de septiembre de 1998, en la 641 g reunión de Delegados de Ministros.

Real Decreto ley 36/1978, de 16 de noviembre crea el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) como entidad gestora de la Seguridad Social a nivel nacional con la finalidad de dirigir su acción a las personas mayores, personas con discapacidad y solicitantes de asilo.

Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, de desarrollo de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, sobre prestaciones no contributivas de la Seguridad Social (BOE de 21 de marzo) modificado por la disposición final segunda del Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia (BOE de 12 de mayo).

Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Vigente hasta el 01 de Enero de 2014) (BOE de 29 de Junio).

Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad. (BOE de 26 de enero de 2000).

Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado (BOE de 3 de septiembre).

## BIBLIOGRAFÍA

Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 21 de abril).

Real Decreto 614/2007, de 11 de mayo, sobre nivel mínimo de protección del sistema para la autonomía y atención a la dependencia garantizado por la administración general del estado (BOE de 12 de Mayo).

Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la seguridad social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia (BOE de 12 de mayo).

Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre intensidades de protección de los servicios y cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre (BOE de 9 de junio).

Real Decreto 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público (BOE de 24 de mayo).

Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 18 de febrero).

Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad (BOE de 14 de julio).

Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE de 31 de diciembre).

RESOLUCIÓN de 9 de septiembre de 1993, de la Subsecretaria, por la que se da publicidad al Convenio entre el Ministerio de Asuntos Sociales y la Comunidad Autónoma de Asturias para el desarrollo de proyectos relacionado con el Programa de creación de plazas residenciales del Plan Gerontológico (BOE de 27 de julio).

Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2004, relativa al Libro Verde sobre los servicios de interés general [A5-0484/2003].

Resolución de 4 de noviembre de 2009, de la Secretaría General de Política Social y Consumo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre objetivos y contenidos comunes de la

## BIBLIOGRAFÍA

información del Sistema de información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (BOP de 27 de noviembre).

Resolución 761/2010, de 16 de septiembre, de Madrid, de la Dirección General de Atención Primaria, por la que se aprueba el modelo telemático de solicitud de informes sobre el estado de salud y para reconocimiento de la situación de dependencia (BOCM de 19 de octubre).

Resolución de 23 de marzo de 2012, de la Consejería de Bienestar Social e Igualdad, por la que se regulan los órganos de valoración 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 (BOPA el 19 de junio).

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 Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (BOE el 3 de agosto).

Resolución de 30 de junio de 2013, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se regulan los servicios y las prestaciones económicas del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (BOPA el 2 de julio de 2015).

STC (pleno) nº 61/1997 de 20 de marzo.

STC (pleno) nº 76/1986 de 9 de junio.

STC (pleno) nº 65/1987 de 21 de mayo.

STC (pleno) nº 127/1987 de 16 de julio.

STC (pleno) nº 65/1990 de 5 de abril.

STC 189/1987, de 24 de noviembre.

STS de 7 de diciembre de 1972.

STS de 21 de Abril de 2006

STS nº 6693/2001 de 18 febrero.

STS de 4 de febrero de 2002.

STS nº 6601/2012, de 16 de octubre de 2012,

## BIBLIOGRAFÍA

STSJ de la Comunidad Valenciana, sala de lo Contencioso-Administrativo sección quinta, Sentencia NUM. 287/13 en Valencia, a 29 de mayo de 2013.

STC nº 170/89 de 19 de octubre de 1989.

STC nº 4/1981 de 2 de febrero de 1981.

Tratado de Lisboa. Por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Diario Oficial de la Unión Europea, 2007/C 306 de 17 de diciembre de 2007).