

EQ 1185/07. Recomendación a la Dirección General de Bienestar Social sobre implantación en Canarias del SAAD.

Ilustrísima señora:

Nos dirigimos de nuevo a V. I., con ocasión de la tramitación de la Actuación de Oficio iniciada por esta Institución sobre el desarrollo y aplicación en Canarias 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 LPAPAD), con la referencia que se indica en el encabezamiento de este escrito.

A lo largo de la tramitación de esta Actuación de Oficio, el Diputado del Común ha solicitado sendos informes a esa Dirección General de Bienestar Social (DGBS), que han sido cumplimentados y remitidos a nuestras oficinas, el primero en el mes de febrero de 2008 y el segundo en el mes de marzo de 2009.

Además, durante la tramitación de este expediente, el Diputado del Común ha acudido a diversas jornadas y congresos relativos a la implantación en Canarias de la LPAPAD, ha organizado un Foro de la Dependencia, con la participación de diversos agentes sociales, ONGs del sector y organizaciones de afectados, y ha tenido la ocasión de valorar numerosas quejas de particulares, presentadas en la Sede y en las distintas oficinas del Diputado del Común.

La primera cuestión que deseamos destacar en esta Resolución es que nos consta el gran esfuerzo que han realizado y continúan realizando en Canarias, al servicio de esa Dirección General, un numeroso grupo de profesionales, entre los que se encuentran desde auxiliares administrativos hasta técnicos de la Administración de diferentes Cuerpos, pasando por valoradores, psicólogos, trabajadores sociales, médicos, etc. Igualmente entendemos que se debe destacar el esfuerzo de los servicios sociales municipales, de los centros residenciales y de los centros de día y de los trabajadores sociales que han intervenido mediante la elaboración de informes en el marco del Convenio suscrito con los respectivos Colegios Profesionales de las provincias de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife. Por último, somos conscientes del esfuerzo y sacrificio que la implantación de este sistema ha supuesto en los niveles directivos competentes de la Administración de nuestra Comunidad Autónoma, incluyendo a los Cabildos insulares y a las Corporaciones Locales.

Sirva pues esta introducción como reconocimiento al esfuerzo y sacrificio de las personas que han puesto toda su capacidad humana y profesional en el empeño de implantar en Canarias el Sistema para la Autonomía y Atención a la

Dependencia (SAAD). Sin embargo, este reconocimiento no debe obstar para que esta Institución realice el examen de la implantación de LPAPAD en Canarias, y resalte aquellos aspectos en los que aprecie una vulneración de los derechos de los ciudadanos, procediendo en consecuencia a emitir las recomendaciones que correspondan, en el bien entendido de que con esta tarea se pretende, ante todo, colaborar con las Administraciones Públicas Canarias para que la actividad administrativa de atención a la dependencia que se desarrolla en nuestra Comunidad responda a las exigencias legales y a las expectativas legítimas creadas en la ciudadanía.

Al igual que han hecho constar otros defensores del pueblo de la diferentes Comunidades Autónomas, consideramos que la trascendencia de esta ley va más allá de la mera aprobación de una norma generadora de derechos, toda vez que configura un nuevo derecho subjetivo de ciudadanía para atender a las personas en situación de dependencia. Una vez desarrollado en su plenitud este Sistema, podremos hablar de la consolidación de un cuarto pilar en el estado del bienestar, complemento de los sistemas universales de pensiones, sanidad y educación.

Como señalamos anteriormente este Comisionado Parlamentario, en ejercicio de las competencias que tiene atribuidas por la Ley Territorial 7/2001, de 31 de julio del Diputado del Común, ha solicitado a V. I. dos informes diferentes, el primero, de carácter general, en una primera fase de la implantación de la LPAPAD y el segundo, mediante un cuestionario en el que se solicitaba información relativa a la aplicación en esta Comunidad Autónoma de la citada Ley, los medios personales y materiales de los que se disponen, el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y de elaboración y aprobación de los Programas Individuales de Atención (PIA), las prestaciones del sistema que se ofrecerán en Canarias, el Catalogo de Servicios, la definición y desarrollo de la prestación económica de asistencia personal, y también, la coordinación con otras Administraciones.

Una vez analizada la documentación obrante en nuestro expediente, hemos considerado oportuno someter a su juicio las siguientes

CONSIDERACIONES

Primera. Marco normativo.

Para la implantación del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD), creado por la LPAPAD, se hizo necesario un posterior desarrollo normativo en el ámbito nacional, y en el de las Comunidades

Autónomas, para responder como señala el artículo 1.2 de la citada ley, a una acción coordinada y cooperativa de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, contemplando medidas en todas las áreas que afectan a las personas en situación de dependencia, con la participación, en su caso, de las Entidades Locales.

En la actualidad, el marco normativo elaborado por la Comunidad Autónoma de Canarias, en desarrollo de la LPAPAD, es el siguiente:

- 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, modificado por Decreto 163/2008, de 15 de julio.

- Orden de 2 de abril de 2008, por la que se establece con carácter transitorio la intensidad de protección de los servicios y se hacen públicos los criterios para la determinación de la prestación económica a los beneficiarios que tengan reconocida la condición de persona en situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2008, prorrogada por Orden de 29 de diciembre de 2008.

- Orden de 7 de abril de 2008, por la que se establecen los modelos normalizados de propuesta de 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 la dependencia.

- Orden de 25 de mayo de 2007, por la que se hacen públicos los modelos normalizados para la solicitud del reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la Autonomía personal y atención a la dependencia.

- Resolución de 13 de Junio de 2007, de la Dirección General de Servicios Sociales, por la que se amplía el plazo de resolución y notificación en los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema.

Segunda. El procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia.

De la información remitida por la Administración Autonómica y de las quejas presentadas ante este Comisionado Parlamentario, se observa con mucha preocupación, el reiterado incumplimiento de los plazos legales establecidos

para dictar y notificar la Resolución que reconoce la situación de dependencia y para elaborar y comunicar el Plan Individual de Atención (PIA).

Según dispone el artículo 9.2 del 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, la resolución del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia 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 los registros de la Dirección General competente en materia de servicios sociales, todo ello sin perjuicio de los supuestos legales de suspensión de dicho plazo o del supuesto justificado de ampliación del mismo, en atención a las circunstancias concurrentes en el caso.

Asimismo, según el artículo 12 del mencionado Decreto, la aprobación y notificación a la persona beneficiaria o a sus representantes legales del Programa Individual de Atención deberá producirse en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de notificación de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, salvo en el supuesto de que el derecho de acceso a los servicios y prestaciones correspondientes deba hacerse efectivo en año distinto a aquel en que se haya dictado la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia y en el supuesto de que una persona beneficiaria de otra Comunidad Autónoma traslade su domicilio de forma permanente al territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El incumplimiento de los plazos para resolver los expedientes conlleva la inobservancia de la normativa aplicable al respecto. En efecto, se vulnera lo dispuesto en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), que determina que el plazo máximo en el que debe notificarse por la Administración la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora de cada procedimiento.

El artículo 47 LRJ-PAC establece que la observancia de los plazos es obligatoria y su artículo 41, igualmente, obliga a remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de los procedimientos. Con independencia de que el artículo 43.1 establece los efectos de la falta de resolución expresa (silencio administrativo), la Administración tiene obligación expresa de resolver, de conformidad con el artículo 42 LRJ-PAC.

A título de ejemplo, recogemos a continuación la información obrante en algunos de los expedientes de queja que se han presentado ante el Diputado

del Común, referentes a los retrasos en el reconocimiento y efectividad de las prestaciones de la LPAPAD:

- EQ 922/08: Se solicitó el reconocimiento como dependiente el 5 de julio de 2007. La resolución de reconocimiento de la dependencia es de 6 de junio de 2008.
- EQ 1356/07: Se solicitó el reconocimiento como dependiente el 11 de junio de 2007. La resolución de reconocimiento de la dependencia es de 16 de abril de 2008.
- EQ 1400/08: Se solicitó el reconocimiento como dependiente el 28 de junio de 2007. La resolución de reconocimiento de la dependencia es de 15 de enero de 2009.
- EQ 1832/08: Se solicitó el reconocimiento como dependiente el 27 de julio de 2007. La resolución de reconocimiento de la dependencia es de 15 de febrero de 2008.
- EQ 2218/08: Se solicitó el reconocimiento como dependiente el 14 de junio de 2007. La resolución de reconocimiento de la dependencia es de 14 de febrero de 2009.
- EQ 47/09: Se solicitó el reconocimiento como dependiente el 6 de julio de 2007. La resolución de reconocimiento de la dependencia es de 6 de mayo de 2008.
- EQ 206/09: Se solicitó el reconocimiento como dependiente el 28 de agosto de 2007. La resolución de reconocimiento de la dependencia es de 1 de octubre de 2008.
- EQ 253/09: Se solicitó el reconocimiento como dependiente el 25 de octubre de 2007. La resolución de reconocimiento de la dependencia es de 4 de diciembre de 2008.
- EQ 274/09: Se solicitó el reconocimiento como dependiente el 27 de diciembre de 2007. La resolución de reconocimiento de la dependencia es de 13 de abril de 2009.
- EQ 312/09: Se solicitó el reconocimiento como dependiente el 28 de junio de 2007. La resolución de reconocimiento de la dependencia es de 25 de febrero de 2008.
- EQ 104/09: Se solicitó el reconocimiento como dependiente el 31 de julio de 2007. La resolución de reconocimiento de la dependencia es de 17 de septiembre de 2008.
- EQ 312/09: Se solicitó el reconocimiento como dependiente el 28 de junio de 2007. La resolución de reconocimiento de la dependencia es de 27 de febrero de 2008.

El listado anterior no ofrece toda la información de plazos de resolución de las solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia pues, como dijimos, dicha información ha sido extraída de algunos expedientes de queja presentados ante el Diputado del Común. No obstante, de la información facilitada verbalmente por los colectivos sociales e incluso por la propia

Dirección General, constatamos que el incumplimiento de los plazos de resolución ha sido, hasta la fecha, generalizado.

Tercera. Estadísticas referentes a la implantación del SAAD en Canarias.

Procederemos a continuación al estudio de la información estadística referente a la implantación en Canarias del SAAD. Para ello, analizaremos en primer lugar la información que nos ha remitido esa Dirección General de Bienestar Social.

En la última solicitud de informe que dirigimos a esa Dirección General, solicitamos que nos trasladara, entre otras cuestiones, los siguientes datos:

- Número de solicitudes, de dictámenes y de PIAs aprobados, desglosados por provincia e isla.
- Informes sociales elaborados hasta la fecha, tanto por la propia DGBS, como por los servicios sociales municipales, de otras administraciones y otros. Acuerdos alcanzados con colegios profesionales para la elaboración de estos informes.
- Prestaciones concedidas, según tipo de prestación.

No reproduciremos aquí, por razones de economía, todos los datos que nos han sido enviados, y nos limitaremos a destacar los más significativos. No obstante, como cuestión preliminar, destacaremos que se nos da traslado de los datos estadísticos de la provincia de Santa Cruz de Tenerife, datos de fecha 28 de enero de 2009, mientras que los datos de la provincia de Las Palmas que nos han sido remitidos están fechados a 17 de febrero de 2009. Además, los datos están estructurados de forma diferente. En la información de la provincia de Santa Cruz de Tenerife se nos presenta el número de solicitudes por isla, el número de resoluciones de reconocimiento de la dependencia, por grados e isla y, finalmente, los PIAs aprobados, en función de la prestación reconocida e isla de residencia. Por el contrario, la información correspondiente a la provincia de Las Palmas se presenta por isla y municipio, y se recoge el número de solicitudes, los expedientes aprobados y las prestaciones correspondientes, aunque a su vez la información que se facilita de Gran Canaria no tiene la misma estructura que la que se facilita de Lanzarote y Fuerteventura.

Esta diferente elaboración de la información que se facilita al Diputado del Común no deja de tener un carácter meramente anecdótico, si bien nos preocupa que pueda traslucir un funcionamiento interno no suficientemente coordinado, en el que se produzcan diferentes velocidades de resolución o de

ejecución. No obstante, no podemos realizar afirmaciones concluyentes sobre este punto, puesto que nuestra investigación no ha tratado de profundizar en las posibles contradicciones internas del SAAD en Canarias sino que hemos buscado conocer, en general, como se está llevando a cabo la implantación del SAAD. En cualquier caso, hemos creído oportuno trasladar a V.I. esta reflexión, por si considera adecuado profundizar, en el ámbito interno, en esta cuestión.

En fecha 28/01/2009 para Santa Cruz de Tenerife y 18/02/2009 para Las Palmas, según informe de esa DGBS, el total de solicitudes presentadas es de 20.580. El número de Resoluciones aprobadas parece ser de 6.506 personas, lo que representa el 31,61% de las solicitudes. En esa fecha tan solo se habían aprobado 2.849 Programas Individuales de Atención, 1.206 correspondientes a la provincia de Santa Cruz de Tenerife y 1.643 a la provincia de Las Palmas.

Hay que hacer notar, no obstante, que el número de Resoluciones es muy desigual si comparamos las dos provincias, estando la provincia de Las Palmas en un porcentaje en torno al 20% de las solicitudes presentadas, mientras que la de Santa Cruz de Tenerife duplica dicho porcentaje, situándose en torno al 40%, cifras que componen un porcentaje global del 31,61% al que hemos hecho alusión en el párrafo anterior. Se observa, por tanto, una sustancial diferencia entre las dos provincias, destacando la isla de Fuerteventura como la de menor número de resoluciones en términos comparativos, tan solo el 19,43% de las solicitudes presentadas. Por el contrario, la provincia de Las Palmas, con menor número de resoluciones, tiene un mayor número de PIAs aprobados.

Sin perjuicio de la información que nos facilita esa Administración, haremos referencia a continuación a las Estadísticas del SAAD que publica mensualmente el Servicio de Estadísticas de la Subdirección General Adjunta de Valoración, Calidad y Evaluación del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Dicha publicación mensual recoge el número de solicitudes y su evolución mensual, el perfil de los solicitantes y su evolución, las valoraciones y dictámenes y su evolución, los grados y niveles, las prestaciones reconocidas, el convenio especial de cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia y el nivel mínimo de protección garantizado por la Administración General del Estado.

El primer dato que destacamos de las estadísticas del IMSERSO, comparando las series mensuales a partir de la primera publicada, de 31 de julio de 2008, es que en el primer año de vigencia de la Ley se presentaron un considerable número de solicitudes, más de quince mil. Sin embargo, entre agosto de 2008 y mayo de 2009 el número de solicitudes solo se ha incrementado en unas seis mil aproximadamente, con un incremento medio aproximado de unas seiscientos solicitudes por mes en los últimos siete meses. En conclusión, tras una primera fase en la que la ciudadanía en situación de dependencia ejerció

masivamente su derecho a solicitar el reconocimiento de la dependencia y las prestaciones del sistema, al hilo de la entrada en vigor de la Ley y de las campañas de publicidad que se realizaron, con posterioridad se ha ralentizado el número de nuevos solicitantes, cifra que continuará reajustándose hasta llegar, con la total implantación del sistema, a una situación en la que pueda preverse con bastante exactitud la evolución futura de solicitantes.

De acuerdo con las estadísticas del IMSERSO, en el conjunto de la Comunidad Autónoma de Canarias, a fecha 01 de mayo de 2009, el número de solicitudes registradas es de 21.415, con un total de 17.159 valoraciones realizadas (80.1%), y 14.163 dictámenes realizados (66.1%), para un total de Beneficiarios con derecho a prestación (Grado III y Grado II Nivel 2) de 12.054 personas.

Sin ánimo de hacer de este dato una cuestión definitoria de la implantación del SAAD en nuestra Comunidad Autónoma, pues se deben tomar en consideración otros factores, lo cierto es que Canarias se sitúa entre las últimas Comunidades Autónomas en el porcentaje de solicitudes valoradas con respecto al total de las presentadas, y en el último lugar, también en términos porcentuales, en cuanto a emisión de dictámenes.

Cuarta. Prestaciones concedidas

También de la información suministrada por la Administración Autonómica, se observa con preocupación, como del total de prestaciones concedidas, es decir, Planes Individuales de Atención con Resolución Aprobatoria, una gran mayoría se corresponden a Prestaciones Económicas para cuidados en el entorno familiar, las cuales deben tener, de acuerdo con lo previsto en la LPAPAD, un carácter subsidiario con respecto a las prestaciones del Catálogo de Servicios de la Ley.

Según los datos publicados por el IMSERSO, en fecha 1 de mayo de 2009, en esta Comunidad Autónoma, no se han concedido –al amparo de la LPAPAD– prestaciones como Teleasistencia o Ayuda a Domicilio y de Prevención de la Dependencia y Promoción de la Autonomía Personal o Prestaciones para Asistente personal. Otras presentan unos índices muy bajos, como las Prestaciones Económicas vinculadas al Servicio, de las que se han concedido 19.

Mayor importancia relativa tienen los Centros de día/noche (420 prestaciones) y la Atención residencial (con 478 prestaciones).

Según las cifras del IMSERSO que venimos comentando, a 1 de mayo de 2009, del total de Prestaciones reconocidas (12.054), 1.791 son Prestaciones

Económicas para Cuidados Familiares, mientras que hay un total de 9.346 prestaciones que no están identificadas en el PIA.

En nuestra solicitud de informe a esa Consejería solicitamos que se nos explicaran los motivos por los que en la estadística del SAAD que publica mensualmente el IMSERSO aparece un elevado número de prestaciones “sin especificar” (en la estadística de 1 de diciembre de 2008 aparecían bajo este concepto 6.124 prestaciones; en la de 1 de mayo de 2009 aparecen 9.346).

En su respuesta se señala que *“El dato de prestaciones sin especificar de todo el ámbito de Canarias [...] responde al número de personas que ya tienen Resolución de Reconocimiento de Grado y Nivel, con derecho a recibir servicio o prestación económica de acuerdo con el calendario económico de la Ley, y que están pendientes de la tramitación de su Plan Individual de Atención...”*.

En definitiva, podemos afirmar que a 1 de mayo de 2009 el número de personas que se encontraban disfrutando o percibiendo efectivamente las prestaciones de la LPAPAD era de 2.708.

Quinta. Recursos humanos destinados a la implantación del SAAD en Canarias.

Insistimos en este epígrafe en el reconocimiento del esfuerzo que están haciendo los profesionales canarios para la efectiva implantación del SAAD en nuestra Comunidad Autónoma.

No obstante, el retraso generalizado que se viene observando, tanto para el cumplimiento del plazo de tres meses para dictar la Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, como del plazo de tres meses para la aprobación del Programa Individual de Atención, debe mover a la reflexión del Gobierno de Canarias, acerca de la necesidad de continuar mejorando la eficacia en los procesos de gestión e incrementando, en la medida en que sea necesario, los recursos humanos destinados a la gestión del SAAD en Canarias.

Entendemos, por la evolución de solicitudes que muestran las series estadísticas, que en el plazo de unos años, en particular cuando el calendario de aplicación progresiva de la Ley se haya completado, se podrá tener una previsión certera del número de solicitudes que, aproximadamente se recibirán en cada ejercicio, y se podrá dimensionar la plantilla de personal para atender dichas solicitudes dentro de los plazos marcados en la normativa autonómica de procedimiento.

Pero en el momento actual, en el que todavía queda un elevado número de expedientes por resolver, se hace necesario ese esfuerzo de gestión, para que los dependientes actuales, a los que ya la Ley reconoce el derecho a ser atendidos, reciban un servicio administrativo de calidad, efectuado en el plazo que marca la normativa de aplicación, que ha de ser además antesala del servicio asistencial de calidad que deben recibir a continuación.

Sin perjuicio de las medidas en materia de dotación de recursos humanos que se puedan adoptar en adelante, no podemos dejar de analizar las cuestiones referidas a personal obrantes en el informe que nos ha remitido esa Dirección General. En este sentido, si justo es reconocer la importancia de las contrataciones que se realizaron en los meses de abril y mayo de 2007, para impulsar el proceso de evaluación y reconocimiento de la dependencia de los solicitantes de las prestaciones, también es necesario recalcar algunos desajustes en materia de personal que, sin duda, han debido contribuir a la generalización de los retrasos a la que hemos aludido. Relacionamos a continuación algunos de estos desajustes:

- Al iniciarse el ejercicio 2007, con la Ley ya en vigor, tan solo se había cubierto la Jefatura de Sección de Valoración y Coordinación de la Situación de Dependencia (en Santa Cruz de Tenerife). A mitad de dicho ejercicio, a 31 de junio de 2007, la plantilla se había incrementado con 2 Auxiliares, ambas en Santa Cruz de Tenerife.
- Al finalizar el ejercicio 2007, se había incorporado una Jefa de Sección de Prestaciones Económicas y una Jefa de Sección de Régimen Jurídico en Santa Cruz de Tenerife y una Jefa de Sección de Valoración y Coordinación de la Situación de Dependencia en Las Palmas de Gran Canaria, si bien esta última plaza quedó vacante entre el 31 de enero de 2008 y el 15 de enero de 2009.
- No ha sido hasta el mes de noviembre de 2008 cuando ha habido una dotación de personal continuada en el Servicio de Dependencia en Las Palmas de Gran Canaria, con la incorporación de la Jefatura de Sección de Prestaciones Económicas, la Jefatura de Negociado de Prestaciones Económicas y una Auxiliar. También en ese momento se produjeron nuevas incorporaciones en Santa Cruz de Tenerife (2 Jefaturas de Negociado de Prestaciones Económicas y otra Auxiliar).
- En fecha 13 de febrero de 2009 existen todavía cuatro vacantes en la plantilla de funcionarios asignados al servicio de Dependencia, tres correspondientes al Cuerpo Auxiliar en las Palmas de Gran Canaria que no fueron cubiertas mediante el último concurso de traslados y la Jefatura de Sección de Régimen Jurídico que permanecía vacante a la espera del siguiente concurso de traslados.
- La Jefatura del Servicio no fue cubierta hasta el 24 de septiembre de 2007, permaneciendo posteriormente sin titular, por IT, desde el 5 de agosto de 2008 hasta el 11 de noviembre de ese año.

- En definitiva, la dimensión prevista de la plantilla del Servicio de Dependencia no ha sido cubierta en su totalidad hasta la fecha, y más de la mitad de los efectivos reales no se incorporaron hasta el final del ejercicio 2008.

Las carencias descritas deben llevar a ese Centro Directivo a efectuar una autoevaluación rigurosa sobre la gestión de sus recursos humanos, adoptando medidas para prever con suficiente antelación la necesaria disponibilidad presupuestaria para hacer frente a los nombramientos que correspondan y adoptando igualmente las medidas necesarias para cubrir con la máxima agilidad las plazas dotadas presupuestariamente y no cubiertas.

Preocupa especialmente a este Comisionado el retraso que se viene observando en la elaboración y aprobación de los Programas Individuales de Atención, máxime cuando hemos constatado que, a 1 de mayo de 2009, únicamente hay 2.708 beneficiarios de las prestaciones de la LPAPAD.

Somos conscientes, además, que en esta fase del procedimiento participan otras Administraciones Públicas, pues el 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, modificado por Decreto 163/2008, de 15 de julio, prevé que en el procedimiento de elaboración del Programa Individual de Atención, esa Dirección General solicitará informe social en el que se detalle la situación social, familiar y del entorno de la persona en situación de dependencia, a las Administraciones Públicas que directa o indirectamente asuman competencias para la realización de los mismos. Dichos informes deberán ser evacuados en el plazo máximo de diez días contados a partir del siguiente a la recepción de la solicitud del mismo, si bien cuando razones de cualquier índole no permitan a los servicios sociales la emisión del informe social necesario para la confección de la propuesta del PIA, dicho informe, con el contenido previsto, será emitido por personal propio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, adscrito a la Dirección General de Bienestar Social.

Como colofón a este epígrafe, esta Institución considera que el reconocimiento y respeto de los derechos dimanantes de la nueva legislación sobre autonomía personal y atención a la dependencia requiere medidas urgentes en materia de recursos humanos, para reconducir los procedimientos en trámite dentro de los plazos establecidos legalmente y asegurar que las nuevas solicitudes también sean resueltas en el plazo que estipula la Ley.

Sexta. Planificación del SAAD.

En nuestro cuestionario de solicitud de información, consultamos a esa Dirección General para que nos informara, con respecto al Catálogo de Servicios contemplado en el artículo 15 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, si se ha elaborado o se encuentra en elaboración algún instrumento de planificación para determinar las necesidades de infraestructuras y/o de incremento de la oferta de servicios (por ejemplo de ayuda a domicilio) en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, de forma que los servicios del referido Catálogo tengan, efectivamente, carácter prioritario, frente a las prestaciones de tipo económico reguladas en los artículos 17, 18 y 19.

En respuesta a nuestra solicitud, esa Dirección General de Bienestar Social expresa lo siguiente:

“Para la implantación del SAAD así como los servicios establecidos en la Ley que pasan a integrar la Red de Servicios Sociales de las respectivas Comunidades Autónomas en el ámbito de las competencias que las mismas tienen asumidas. Dicha red está formada por los centros públicos de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales, los centros de referencia estatal, así como los privados concertados debidamente acreditados, que es la red con que se viene trabajando para la asignación de la prestación vinculada al servicio y el reconocimiento de las plazas que integran esa Red, ello sin perjuicio de la coordinación necesaria entre las Administraciones implicadas en la gestión de los recursos existentes y de la planificación para determinar las necesidades futuras, así como las infraestructuras ya puestas en marcha y que pasan a engrosar la red.”

Sobre esta respuesta, cuyo sentido compartimos en cuanto que destaca la conformación de la Red de Servicios Sociales así como la importancia de la coordinación entre las Administraciones implicadas, queremos apuntar algunas consideraciones, en lo que respecta a planificación y a desarrollo normativo.

En cuanto a planificación, somos conscientes de la composición de la Red de Centros de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.1 LPAPAD. Sobre este particular, hacemos notar que existen en la actualidad en ejecución los Planes Sociosanitarios de Canarias, en el Área de Discapacidad y en el Área de Mayores, planes que implican la coordinación entre las Consejerías del Gobierno de Canarias competentes en materia de Sanidad y de Bienestar Social y los respectivos Cabildos insulares y sobre cuya base se están generando recursos asistenciales, tanto residenciales como de centros de día, que se vienen a sumar a los ya existentes con carácter previo.

A nuestro juicio, se hace necesario que por esa Dirección General, en coordinación con las restantes Administraciones Públicas con competencias en la materia, se haga un esfuerzo de planificación, que permita conocer,

partiendo de la realidad actual de la dependencia en Canarias, la previsible evolución en cuanto a número de personas, edad, sexo y nivel de dependencia y, en consecuencia, las necesidades de infraestructuras en el medio y largo plazo, para que pueda cumplirse la previsión de la LPAPAD, en el sentido de que debe priorizarse las prestaciones del Catálogo (Teleasistencia, Ayuda a Domicilio, Centros de Día y de Noche, Atención Residencial) frente a las prestaciones económicas (para cuidados en el entorno familiar, vinculada al servicio y de asistencia personal).

Con respecto al desarrollo normativo, y sin perjuicio del respeto al ámbito competencial de ese Centro Directivo, entendemos que la legislación de servicios sociales de Canarias requiere ser modificada, para dar cabida con rango legal a la nueva realidad, la de la promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia, pues es necesario integrar dicho derecho subjetivo en el conjunto del sistema de servicios sociales de Canarias. A nuestro juicio, sería deseable que esta nueva Ley establezca mecanismos permanentes de coordinación y de cooperación entre las Administraciones Públicas canarias, y desarrolle el sistema sociosanitario, como espacio de encuentro entre las prestaciones para la atención social y las prestaciones sanitarias.

En este sentido, valoramos de forma positiva el que se haya publicado en la web del Gobierno de Canarias un Borrador de Anteproyecto de Ley de Acción Social y Servicios Sociales de Canarias, por cuanto supone una evidente toma de conciencia sobre la necesidad de avanzar en el desarrollo normativo y por el debate público que se abre al publicar el Borrador de la norma en la red.

Séptima. El seguimiento de los Programas Individuales de Atención.

En el artículo 15 del 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, modificado por Decreto 163/2008, de 15 de julio, se señala que la Dirección General competente en materia de servicios sociales será la responsable del seguimiento de la correcta aplicación del Programa Individual de Atención y contará con la colaboración de los servicios sanitarios.

Sobre esta cuestión, planteada en el cuestionario que le fue remitido, esa Dirección General señala que *“Actualmente, el seguimiento de los PIA se viene haciendo por el Servicio de Dependencia, que actúa bien de oficio o bien a instancia del interesado o su representante o familiares que ponen en conocimiento de la Administración cualquier variación en la situación o datos*

presentados. Lo que lleva a la Administración a proceder a una revisión del PIA asignado. En cualquier caso, esta Dirección General de Bienestar Social tiene previsto la creación de una Sección PIA dentro del Servicio que sería la encargada de realizar las actuaciones pertinentes para el seguimiento del PIA, mientras ello no se lleve a cabo es el personal dentro de cada una de las Secciones del Servicio, el encargado de llevar a cabo las actuaciones que se precisen”.

Nada que objetar, por nuestra parte, a los planes de ese Centro Directivo de crear una Sección PIA, para que realice las actuaciones pertinentes para el seguimiento del PIA. No obstante, queremos trasladarle nuestra preocupación por que la creación de dicha Unidad se demore en el tiempo, pues a nuestro juicio, tan importante como la prestación del servicio público es la evaluación continuada de su eficacia para permitir que la persona en situación de dependencia pueda realizar una vida lo más completa posible, dentro de las limitaciones intrínsecas a dicha dependencia. Además, la dependencia no tiene siempre un carácter estático, pudiéndose producir tanto agravaciones como modificación del entorno personal o familiar del afectado, que requieran la adopción de nuevas medidas o la sustitución de las existentes. La calidad, como objetivo de la prestación de servicios de carácter público, exige la inmediata incorporación, también en los servicios de atención a la dependencia, de procesos de evaluación de la eficiencia y eficacia, en los que además se debe evitar la situación de “cuello de botella” que impida un seguimiento continuado de los PIA por la excesiva carga de trabajo acumulada cuando se constituya, de forma efectiva, la aludida Sección PIA.

Octava. Fallecimiento de personas dependientes en el curso de los procedimientos de reconocimiento y aprobación del PIA.

Se han recibido diversas quejas en esta Institución, en las que se relata el fallecimiento de personas dependientes que se encontraban a la espera de comenzar a disfrutar las prestaciones comprendidas en la LPAPAD. Los familiares de los fallecidos se han dirigido al Diputado del Común expresando su hondo malestar por el hecho de que por causa de los retrasos en el reconocimiento de la situación de dependencia y/o de aprobación del PIA, los posibles beneficiarios no habían obtenido prestación alguna, viendo así frustrado su legítimo derecho a ser atendidos en el marco del SAAD.

Sobre este asunto, aunque circunscrito a las prestaciones para cuidados en el entorno familiar, solicitamos información a esa Dirección General en el cuestionario que le fue remitido. Concretamente, solicitamos conocer qué criterio se estaba empleando para definir la fecha de inicio del devengo de la prestación.

En la respuesta de esa Dirección General se señala que el criterio es el que marca la LPAPAD, en su Disposición Final Primera, cuyo apartado 2 establece que *“El reconocimiento del derecho contenido en las resoluciones de las administraciones públicas competentes generará el derecho de acceso a los servicios y prestaciones correspondientes, previstos en los [artículos 17 a 25 de esta Ley](#), a partir del inicio de su año de implantación de acuerdo con el calendario del apartado 1 de esta disposición o desde el momento de su solicitud de reconocimiento por el interesado, si ésta es posterior a esa fecha”*.

Para esta Institución, una correcta interpretación de la mencionada Disposición Final Primera, párrafo 2 LPAPAD, implica entender que la primera parte de la misma hace referencia exclusivamente a aquellas personas a las que se ha reconocido la situación de dependencia mientras que la segunda parte hace referencia a las personas que solicitan el reconocimiento de la dependencia una vez que su grado ya tiene reconocida la efectividad de las prestaciones, según el calendario gradual de la Ley. Estas personas tienen derecho a acceder a los servicios correspondientes, es decir, los servicios que se les asigne mediante el PIA, a partir del año de implantación, o lo que es lo mismo, en 2007 a quienes sean valorados en el Grado III de Gran Dependencia, niveles 2 y 1, en 2008 y 2009, a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2, en 2010 y 2011 a quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 1, en 2012 y 2013 a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2 y en 2014 y 2015 a quienes sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 1. O bien desde el momento de la solicitud de reconocimiento de la dependencia por el interesado, si esta es posterior a la fecha de inicio según el calendario de aplicación.

Ahora bien, debido a la existencia de dos fases en el procedimiento, una de reconocimiento de la dependencia y otra de elaboración y aprobación del PIA, teniendo además una serie de hitos marcados cada una de estas fases, la casuística de situaciones en que podría encontrarse el futuro beneficiario que fallece es amplia. Sin ánimo de exhaustividad, puede darse el caso de fallecimiento sin haber sido valorado, o posteriormente, habiendo sido valorado pero sin haberse dictado la Resolución de reconocimiento de la dependencia. Igualmente, una vez obtenido el reconocimiento de la dependencia, puede darse el caso de fallecimiento con el Informe Social realizado, con Informe y trámite de audiencia, con propuesta de PIA y con PIA aprobado.

Partiendo de la premisa de que el hecho de haber sido reconocido como dependiente y encontrarse dentro del año de implantación gradual de la Ley según el grado y nivel implica el reconocimiento del derecho a las prestaciones a partir del día primero de dicho año, entendemos que se debe articular la manera de hacer efectivas las prestaciones a los sucesores legales del

dependiente en el caso de fallecimiento, prestaciones que deben comprenderse entre el día primero del año y el día del fallecimiento.

Entendemos que existen casos especialmente difíciles de valorar, concretamente cuando aún no se ha aprobado el PIA, e incluso en los casos de PIA aprobado cuando las prestaciones no tengan carácter económico y sean por lo tanto difícilmente cuantificables. Sin embargo, la dificultad de la valoración no debe impedir el efectivo reconocimiento del derecho. Este Comisionado Parlamentario considera que el órgano adecuado para la articulación de este reconocimiento debe ser el Consejo Interterritorial del SAAD, pues al mismo compete adoptar criterios comunes de actuación y de evaluación del sistema, según dispone el artículo 8, letra g) LPAPAD.

No obstante, hasta que se produzca, en su caso, dicho acuerdo en el marco del Consejo Interterritorial, consideramos conveniente que por parte de esa Dirección General se dicte una Instrucción en la que se aborde pormenorizadamente la casuística y los diferentes efectos que puede darse con ocasión del fallecimiento de la persona interesada durante la tramitación del procedimiento de dependencia y se lleven a cabo las actuaciones necesarias en orden a revisar todos los expedientes en que se ha producido fallecimiento del interesado, adoptando las resoluciones pertinentes en orden al reconocimiento del derecho a las prestaciones del sistema.

Con base en los anteriores Antecedentes y Consideraciones, en uso de la facultad que le confiere la Ley 7/2001, de 31 de julio, del Diputado del Común, a propuesta del Adjunto del Mayor, esta Institución ha acordado remitir a V.I. las siguientes

RECOMENDACIONES

- De adoptar con carácter urgente las medidas de gestión y en materia de recursos humanos que considere necesarias, para conseguir que los procedimientos de dependencia en trámite se resuelvan dentro de los plazos establecidos legalmente y asegurar que las nuevas solicitudes también sean resueltas en el plazo que estipula la normativa vigente.
- De elaborar un análisis de la realidad actual de la dependencia en Canarias y la previsible evolución en cuanto a personas, edad, sexo, grado y nivel, que permita planificar las necesidades de infraestructuras y servicios de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en Canarias en el medio y largo plazo.
- De proponer el traslado al Consejo Interterritorial del SAAD de los problemas referidos anteriormente sobre el fallecimiento de los interesados en los

procedimientos de dependencia y de elaborar, con carácter provisional, una Instrucción para el ámbito de Canarias, que contemple las posibles situaciones en que se pueden encontrar los interesados que fallecen y la forma de hacer efectivo el derecho que la LPAPAD les reconoce, procediendo a continuación a revisar todos los expedientes que hayan sido archivados por fallecimiento del interesado.

Según dispone el artículo 37 de la Ley del Diputado del Común, deberá dar respuesta a esta Resolución en término no superior al de un mes, comunicando a esta Institución las medidas adoptadas en cumplimiento de la misma o, en su caso, motivando su rechazo.

Para su conocimiento, le comunico que esta Resolución será publicada en la página web de esta Institución cuando se tenga constancia de su recepción por ese Centro Directivo.

Reciba un atento saludo.

Manuel Alcaide Alonso
DIPUTADO DEL COMUN