



SUMARIO

OTROS INFORMES Y COMUNICACIONES DE LA INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO RIOJANO

7L/OIDP-0015-. Informe especial sobre el avance de la aplicación de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja. María Bueyo Díez Jalón - Defensor del Pueblo Riojano.

1942

**OTROS INFORMES Y COMUNICACIONES DE LA
INSTITUCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO
RIOJANO**

La Mesa del Parlamento de La Rioja, en su reunión celebrada el día 26 de enero de 2010, ha adoptado sobre el asunto de referencia el acuerdo que se indica.

ASUNTO:

Expte.: 7L/OIDP-0015 - 0707682-.

Autor: María Bueyo Díez Jalón - Defensor del Pueblo Riojano.

13.0. Informe especial sobre el avance de la aplicación de la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ACUERDO:

Vista la documentación de referencia, la Mesa toma conocimiento de la misma y acuerda su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En ejecución de dicho acuerdo y de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja.

Logroño, 28 de enero de 2010. El Presidente: José Ignacio Ceniceros González.

INFORME ESPECIAL: AVANCE SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA

(I)

**Implantación en la Comunidad Autónoma
de La Rioja**

Diciembre '09

Expedientes acumulados núms. 2007/0277-B y 2007/0296-B.

Informe especial de la Defensora del Pueblo Riojano de 21 de diciembre de 2009 que se eleva al Parlamento de La Rioja sobre el avance de la aplicación 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 la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El presente se trata de un Informe Especial o Extraordinario cuya legitimidad se halla recogida en la Ley reguladora de esta Institución, la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano (artículo 34), pues cuando la situación de los derechos afectados y dignos de protección así lo aconsejen, el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja puede emitir este tipo de informes, poniendo en conocimiento de la Cámara las conclusiones a las que se lleguen, en aras de la consecución de la mejora y respeto de los derechos constitucionales de las personas, en este caso de un colectivo que precisa de una especial protección en el ejercicio de sus derechos, cuales son las personas que precisan de la promoción de su autonomía personal, o bien la atención a través de un catálogo de servicios sociales tras la previa declaración administrativa de "persona dependiente" y, por lo tanto, titular de un derecho subjetivo público reconocidos en la normativa.

La motivación del Informe hunde sus raíces en dos procedimientos de oficio decretados directamente por la Defensora en virtud de las potestades que el artículo 13 de la Ley 6/2006, le confiere para ser el ob-

servatorio directo del estado de situación de los derechos y libertades de las personas, y, en especial, ante un colectivo de personas especialmente vulnerables: las personas dependientes.

Estos procedimientos de oficio fueron decretados por las siguientes Resoluciones:

Resolución de la Defensora del Pueblo Riojano de 28 de septiembre de 2007, dirigida a la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, por la que se decreta la iniciación de un procedimiento de oficio para el estudio y seguimiento de la implantación de la Ley de autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja (Expediente n.º 2007/0277-B).

Resolución de la Defensora del Pueblo Riojano de 9 de octubre de 2007, por la que se decreta la iniciación de un procedimiento de oficio, dirigido al Ayuntamiento de Logroño –Concejalía de Derechos Sociales–, para el estudio y seguimiento de las medidas adoptadas para la implantación de la Ley de autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia, dentro de su marco competencial de prestación de servicios sociales (Expediente n.º 2007/0296-B).

Una vez incoados de oficio estos expedientes y puesto en marcha nuestro procedimiento de investigación a través de los mismos hemos recabado datos no solo de las Administraciones Públicas sino de los colectivos afectados, y que se pondrán de manifiesto en el cuerpo del presente Informe. La colaboración del tejido asociativo ha sido fundamental para obtener datos, por lo que desde estas líneas hemos de expresar nuestro agradecimiento más sincero.

Para un mejor seguimiento del contenido del presente Informe Especial proponemos el siguiente

ÍNDICE

- I. Introducción: antecedentes y motivación del Informe.
- II. Metodología empleada para el estudio.
- III. Marco normativo.
 - 1. Normativa estatal: títulos competenciales.
 - 2. Normativa autonómica riojana.
- IV. El procedimiento administrativo para el reconocimiento de la situación de dependencia.
- V. El procedimiento para la elaboración a la persona dependiente de su Programa de Atención Individualizada (PIA).
- VI. La concesión de prestaciones a las personas dependientes.
 - 1. Problemas detectados.
 - 2. Compatibilidad de las prestaciones.
 - 3. Efectos retroactivos.
- VII. Coordinación administrativa.
- VIII. Conclusiones.
- IX. Recomendaciones.

I. Introducción: antecedentes y motivación del Informe

Con fecha 1 de enero de 2007, entró en vigor una Ley estatal denominada comúnmente como "Ley de la Dependencia".

La Ley de Dependencia aprobada en el Congreso de los Diputados el 30 de noviembre del año 2006, sancionada y promulgada por el Rey y publicada en el BOE

de 15 de diciembre de 2006, establece en su disposición final séptima, en lo tocante a su *vacatio legis*, que entraría en vigor el primer día del mes siguiente a su publicación en el Boletín Oficial, esto es, el 1 de enero de 2007. Así, apareció publicada con la siguiente denominación: **Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.**

La norma se dictó por el Legislativo central trayendo a colación como título competencial el relacionado en el **artículo 149.1.1.ª CE**, esto es, "la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales". Este es el fundamento constitucional, pues así lo cita la disposición final octava de la Ley.

Al amparo de este título de competencia exclusiva del Estado se ha pretendido la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas. Si bien dicho título competencial estatal puede entrar en colisión con otro también exclusivo de las Comunidades Autónomas, "ex" **artículo 148.1.20.ª CE**, pues ellas según el Texto Constitucional tienen competencia exclusiva en materia de "asistencia social".

Su puesta en funcionamiento supone un avance importante en el Estado autonómico Social (del bienestar social), si bien su articulación requiere la intervención necesaria de las Comunidades Autónomas, por lo que en su práctica la Ley se antoja complicada y con excesivas trabas tanto en lo tocante a su desarrollo reglamentario por el Ejecutivo Central, como en su implantación por las Comunidades Autónomas, encontrando tal vez su punto más débil en el sistema de financiación, pues implica un sistema que puede provocar desigualdades entre las distintas Comunidades Autónomas.

En este sentido y pese a que se trata de una Ley preocupada por un sector de la población en régimen de

dependencia, se mereció concederle una buena acogida, aunque la imbricación de los distintos poderes públicos y la coordinación de distintos agentes e instancias, con un marco de financiación tan abierto como el que presenta la Ley, conlleva también una implicación necesaria de las Administraciones Regionales y Locales.

Ante esta situación la Defensoría del Pueblo Riojano no podía quedar al margen del análisis de la aplicación de esta Ley estatal en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo cual, y ya avanzado el 2007, en septiembre y en octubre, se acordó el inicio de los dos procedimientos de oficio dirigidos a las Administraciones competentes y sujetas al ámbito de supervisión de esta Institución, a saber: la Consejería de Servicios Sociales y la Concejalía de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Logroño, respectivamente.

Los procedimientos de oficio son una potestad de la Defensora del Pueblo Riojano para poner en marcha los procedimientos de investigación contemplados en la Ley 6/2006, con los que se pretende la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos recogidos en el Texto Constitucional, en concreto en su Título I, algunos de los cuales, en especial los de la Sección 1.ª del Capítulo II, gozan de mecanismos especiales de garantía, por tratarse de derechos fundamentales y de libertades públicas; sin necesidad de esperar a una queja concreta, individual o colectiva.

En primer lugar, hemos de precisar la legítima intervención de la Institución de la Defensoría del Pueblo Riojano para supervisar la actuación administrativa que se pretende, esto es, cómo las Administraciones riojanas, la Regional y la Local, están implantando en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma riojana la referida Ley 39/2006.

En efecto, dispone el artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja tras la redacción dada por la LO 2/1999 que "*Sin perjuicio de la institución del Defensor del Pueblo prevista en el artículo 54 de la Constitución y en coordinación con la misma, la Comunidad*

Autónoma de La Rioja podrá crear mediante ley una institución similar que actuará como comisionado del Parlamento de La Rioja y que, designado por éste, se ocupará de la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración autonómica, dando cuenta de ello al Parlamento".

Del mismo modo, la normativa de desarrollo del precepto estatutario, la vigente Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, en su artículo 1 afirma que:

"1. El Defensor del Pueblo Riojano es el Alto Comisionado del Parlamento de La Rioja designado por éste para la protección y defensa, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las libertades reconocidas en la Constitución, la tutela del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la defensa del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

2. Constituye la función primordial de la institución del Defensor del Pueblo Riojano salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración pública de La Rioja.

3. Con esta finalidad supervisa la actuación de la Administración Autonómica, sus Entes, Organismos, Empresas públicas y autoridades y personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público. Supervisa también la actuación de las Entidades Locales de La Rioja en las materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma.

4. En el cumplimiento de su misión, el Defensor del Pueblo Riojano podrá dirigirse a autoridades, organismos, funcionarios y dependencias de cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma de La Rioja y aquéllas que ejerzan funciones delegadas o transferidas".

Pues bien, es competencia la supervisión ejercida por la Defensoría del Pueblo Riojano, a través de la incoación de los procedimientos de oficio, pues son varios los derechos constitucionales que pueden verse afectados en la aplicación por las Administraciones Públicas de esta ley de dependencia.

Los derechos de los ciudadanos que pueden verse relacionados en la implantación progresiva de la Ley 39/2006, cuya intervención ampara la actuación de la Defensora, que desemboca en la redacción del presente Informe Especial, son los siguientes:

Artículo 49: *"Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos".*

Artículo 50: *"Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio".*

Estos preceptos están relacionados dentro del **Capítulo tercero del Título I de la Carta Magna** bajo la rúbrica "De los principios rectores de la política social y económica", y, si bien solo serán exigibles ante los Tribunales de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen (artículo 53.3.º de la Constitución), lo cierto es que son auténticos derechos que la Norma Fundamental reconoce a los ciudadanos, que bajo determinadas condiciones especiales los poderes públicos deben garantizar para la consecución de la igualdad de todos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Todo ello motiva este Informe Especial que ha de ser necesariamente conocido por el órgano donde reside la soberanía del pueblo riojano, nuestro Parlamento de La Rioja.

La Ley está precedida por una Exposición de Motivos en la que constan las razones por las que se ha considerado oportuna la aprobación por las Cortes Generales, se sintetizan los elementos esenciales del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) y se describe la estructura o sistemática del texto legal.

De esta Exposición de Motivos de la norma se desprende que las transformaciones sociales y económicas que se han producido en las últimas décadas han provocado, por un lado, un aumento considerable del número de personas que no pueden valerse por sí mismas para realizar las actividades más elementales e indispensables de la vida cotidiana; por otra parte, la incorporación de las mujeres al trabajo fuera del hogar ha agravado la necesidad de atención de las personas que padecen limitaciones, pues tradicionalmente han sido las familias —especialmente las mujeres— quienes han suplido esas carencias.

Todo ello ha generado, incluso en ámbitos que trascienden de nuestras fronteras, una preocupación creciente de los entes públicos para afrontar los problemas que padecen quienes no pueden desenvolverse por sí mismos, definiendo las situaciones de dependencia y predisponiendo los medios oportunos para que todos dispongan de la asistencia necesaria que les permita desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia en el desarrollo de las actividades básicas de la vida diaria.

El Estado español se sintió interpelado por estas situaciones de necesidad y decidió aprobar la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, invocando para ello la competencia exclusiva que ostenta para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en

el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1.^a CE).

A tal efecto, la Ley ha creado un nuevo **derecho público subjetivo**, de naturaleza prestacional, determinando unos estándares de contenido de tal derecho que sean uniformes en todo el ámbito nacional y estableciendo un instrumento —el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD)—, que permitirá que todos los ciudadanos puedan acceder en condiciones de igualdad a unas prestaciones mínimas, que las Comunidades Autónomas pueden mejorar en uso de sus competencias.

El espíritu de la Ley ha sido el de unificar el régimen de dependencia en todo el territorio nacional, pero pese a que la norma entró en vigor el día 1 de enero de 2007, para su plena aplicación se necesitó que el Ejecutivo Central dictase una serie de reglamentos necesarios, pues sin ellos el derecho público subjetivo de naturaleza prestacional que asiste a las personas en tal situación solo será papel mojado. La norma bajo el título competencial del Estado del artículo 149.1.1.^a de la CE, está plagada de remisiones normativas, técnica por la cual, el Legislativo llama a la potestad reglamentaria, ora sea del Estado, ora lo sea de las Comunidades Autónomas.

Artículo 9. La determinación del nivel mínimo de protección garantizado para cada uno de los beneficiarios del sistema público, según su grado y nivel de dependencia, también será determinado por el Gobierno Central, oído el Consejo Territorial del SAAD.

Artículo 10.3.º La aprobación de los criterios para determinar la intensidad de protección de cada uno de los servicios previstos en el Catálogo y la compatibilidad o incompatibilidad entre ellos. Se realizará por Real Decreto, todavía pendiente de tramitación.

Artículo 14. El copago de las prestaciones a solicitar, pues según este precepto se establecerá en función de la capacidad económica de la persona dependiente,

en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del SAAD, en atención a la renta y al patrimonio del solicitante.

Artículo 15. Relaciona el Catálogo de los servicios sociales de promoción de la autonomía personal y de atención a la dependencia, si bien se difiere su concreción a un futuro desarrollo reglamentario.

Artículo 27. En lo referente a la valoración de la situación de dependencia, establece que el grado y los niveles se determinarán mediante la aplicación del baremo que se acuerde en el Consejo Territorial del SAAD, para su posterior aprobación por el Gobierno. Este baremo ha sido normado mediante la aprobación del **Real Decreto 504/2007, de 20 de abril**, obligatorio para todas las Comunidades Autónomas que determinarán sus órganos de valoración, y en vigor desde el 24 de abril.

Y, por último, sin ánimo de agotar todos los supuestos de remisión normativa, no hemos de olvidar el necesario desarrollo reglamentario del Plan Integral de atención para **menores de tres años**, en situación de dependencia, que debe establecerse en una escala de valoración específica.

Con ello, las Comunidades Autónomas ahora se enfrentan a un doble reto. Primero, poner en marcha la Ley, valorando las distintas situaciones de dependencia conforme a las reglas fijadas en el R.D. 504/2007, de 20 de abril. Y segundo, la dotación financiera precisa para hacer realidad dichos derechos subjetivos públicos consagrados en la norma legal.

La **Comunidad Autónoma de La Rioja** ha ido dictando una serie de disposiciones normativas para poner en marcha en nuestro ámbito territorial esta disposición legal que pretende hacer efectiva la igualdad constitucional proclamada en el artículo 149.1.1.^a de nuestra Constitución. Toda la normativa autonómica de desarrollo será expuesta más adelante.

II. Metodología empleada para el estudio

La metodología empleada para la elaboración de este Informe Especial ha resultado más prolija que en otras ocasiones pues resultó esencial la audiencia de las personas y de los colectivos afectados; por eso se ha dilatado en el tiempo la instrucción de estos procedimientos de oficio.

Para una mejor comprensión del campo de trabajo, la metodología quedó plasmada en las siguientes fases:

1. Iniciación de los procedimientos y requerimientos de información dirigidos a las Administraciones competentes.
2. Instrucción: audiencia.
3. Resolución: conclusiones del presente informe.

1. Iniciación.

La atención de las necesidades de las personas dependientes es uno de los grandes retos de la política social. Y lo es, prescindiendo de cualquier otra consideración, porque los sufrimientos, dificultades y coste de toda índole que la dependencia está acarreado a cientos de miles de familias españolas requieren una respuesta firme y decidida.

La demanda de cuidados para personas dependientes se ha venido incrementando de forma notable en los últimos años y va a seguir aumentando a un fuerte ritmo durante las próximas décadas, como consecuencia de la combinación de factores de carácter demográfico, médico y social, entre los que podemos citar el envejecimiento de la población, las mayores tasas de supervivencia de las personas afectadas por alteraciones congénitas, enfermedades y accidentes graves, y la creciente incidencia de los accidentes laborales y de tráfico.

Ese crecimiento de las demandas coincide en el tiempo con la crisis de los sistemas de apoyo informal

que tradicionalmente han venido dando respuesta a las necesidades de cuidados. Una crisis motivada, fundamentalmente, por los cambios en el modelo de familia y la creciente incorporación de las mujeres al mundo laboral.

Ante la aparición de la nueva norma y la publicación del llamado *Libro Blanco sobre la atención a las personas en situación de dependencia en España*, (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, diciembre de 2004), y ante el número de consultas y quejas que llegaban diariamente a esta Defensoría, se acordó de oficio iniciar dos procedimientos de investigación dirigidos, uno a la Administración autonómica, Consejería de Servicios Sociales, y otro a la local, Ayuntamiento de Logroño.

1.1. Procedimiento de oficio dirigido a la Consejería de Servicios Sociales: respuesta de la Consejería al requerimiento de información.

El 28 de septiembre de 2007 se decretó mediante Resolución de la Defensora del Pueblo Riojano el inicio de un procedimiento de oficio dirigido al estudio del grado de implantación de la ley de dependencia en La Rioja.

En la Resolución de inicio se expresaba que el espíritu de la Ley es unificar el régimen de dependencia en todo el territorio nacional, pero pese a que la norma entró en vigor el día 1 de enero de 2007, y en parte estaba pendiente del desarrollo reglamentario a cargo del Ejecutivo Central, lo cierto es que también se imbrican las competencias autonómicas, razón por la cual se dirigía un requerimiento de información al departamento competente en materia de servicios sociales, la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja.

Dado que la actividad prestacional para la satisfacción de un nuevo **derecho subjetivo público** depende en gran parte de las Administraciones Autonómicas y Locales y sabedores a través de la página web www.larioja.org de parte de las actuaciones reali-

zadas por la Consejería de Servicios Sociales y de las noticias existentes en torno a ser una de las Comunidades Autónomas que está orientando sus políticas sociales por su implantación, sin embargo se hacía necesario, como garantía de los derechos susceptibles de protección por parte de esta Institución, que nos informaran a esta Defensoría en el plazo máximo de veinte días (artículo 18 de la Ley 6/2006) de:

Las **actuaciones administrativas y normativas** emprendidas por la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja para la implantación de la Ley 39/2006, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja.

La Consejería respondió al requerimiento de información mediante un informe suscrito por la titular, que tuvo entrada en esta Institución con fecha de 13 de noviembre de 2007, cuyo tenor es el siguiente:

"ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS"

La entrada en vigor el 1 de enero de 2007, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre ha supuesto el reconocimiento de un derecho público subjetivo a todas aquellas personas que tengan reconocido un grado y nivel de dependencia. El reconocimiento de este derecho comportó en un primer momento una gran expectación así como una voluminosa demanda de información por parte de la población riojana susceptible de ser reconocida como dependiente y con ello, susceptible de acceder a los servicios y prestaciones reconocidas por la mencionada Ley 39/2006.

El Gobierno de La Rioja aprobó el 2 de febrero el III Plan Integral de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de dependencia: personas con discapacidad 2007-2010 en el que se plasma la estrategia que seguirá el Gobierno Regional en este ámbito en los próximos cuatro años con 14 áreas implicadas y 138.111.270 euros de presupuesto. El 23 de febrero el Gobierno de La Rioja aprobó el II Plan Integral de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en si-

tuación de dependencia: personas mayores 2007-2010 con la implicación de 11 áreas del Gobierno de La Rioja y con un presupuesto de 253.973.264 euros. Ambos planes llevan el desarrollo en el territorio cuanto a inversiones por el periodo de tiempo antes mencionado.

*La Consejería de Servicios Sociales consciente de la necesidad de informar a los ciudadanos de todos los aspectos relativos a la implementación de esta norma legal, y fundamentalmente, de la necesidad de informarles de que era necesario un desarrollo normativo por parte del Gobierno de la Nación de aspectos tales como: baremo para la valoración de la dependencia, cuantía de las prestaciones económicas, niveles mínimos de protección, participación de los beneficiarios en el coste de las prestaciones, condiciones de acceso a las prestaciones, compatibilidad e incompatibilidad de las prestaciones o intensidad de protección de los servicios, entre otros; habilitó en el mes de enero **un teléfono de información gratuita con el fin de canalizar la demanda que una vez conseguido fue suprimido en el mes de septiembre, un foro actualizado donde figura información sobre dependencia, noticias, preguntas más frecuentes, normativa nacional o autonómica, baremos, acuerdos de colaboración y trámite de solicitudes** vía internet para que los profesionales afectados por esta norma planteasen sus consultas y un espacio en la página web: www.larioja.org específico en materia de dependencia.*

A través del Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, se aprueba el baremo para la valoración de la dependencia, por lo que con fecha de 15 de mayo, comienza en la Comunidad Autónoma de La Rioja, a recepcionarse (sic) las solicitudes de las personas interesadas en que se les valore la situación de dependencia. Hasta ese momento, no había sido posible llevar a cabo tal recepción de solicitudes, en la medida que no había un instrumento que permitiese valorar el grado y nivel de dependencia, un instrumento que de acuerdo con el artículo 27 de la Ley 39/2006 correspondía acordar al Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y aprobar por el Gobierno

Central mediante Real Decreto.

Firma el 23 de enero de 2007 del Acuerdo Interinstitucional entre el Gobierno de La Rioja y los municipios de menos de veinte mil habitantes y las Mancomunidades de servicios sociales, para la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Con este acuerdo la Comunidad Autónoma de La Rioja y las Entidades Locales firmantes del mismo se comprometen a colaborar en el marco de sus competencias para el desarrollo de actuaciones tendentes a garantizar la atención y la promoción de la autonomía de las personas en situación de dependencia mediante la celebración de Convenios de Colaboración que contribuyan a reforzar la prestación de los servicios sociales y a mejorar la calidad de esa prestación.

A través de estos Convenios, y en concreto a través de los Convenios para la financiación de personal, la Comunidad Autónoma de La Rioja, se ha comprometido a financiar al 100% un Trabajador Social para cada uno de las Entidades Locales firmantes y además en el caso de las Mancomunidades, a partir del año 2008, el 100% de un auxiliar administrativo.

La firma del Acuerdo Interinstitucional ha supuesto la incorporación para el apoyo a la implantación del Sistema Riojano de promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia de: 17 Trabajadores Sociales en el ámbito de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El Acuerdo ha sido suscrito por 8 mancomunidades y 5 Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes.

Diseño e implementación de una aplicación informática propia de la Comunidad Autónoma adecuada para valorar la situación de dependencia ya que desde mayo, que se empieza a recepcionar (sic) hasta agosto, no se nos conecta al programa informático del Estado encontrándose hasta la fecha sin implantar en su totalidad.

Reuniones con las Unidades de Trabajo Social de

todos los Ayuntamientos y de todos los centros de nivel especializado al objeto de informarles sobre los trámites a seguir y la documentación a cumplimentar por los interesados.

Contratación de un total de 15 baremadores que se encargan de visitar a los solicitantes en su domicilio, por toda La Rioja, para aplicar el mencionado baremo. Estos dependen de dos órganos de valoración que emiten el dictamen y que también se han constituido este año:

El Equipo Técnico de Valoración de la dependencia y de la autonomía personal, un total de 6 personas.

La Unidad de Desarrollo Infantil y Atención Temprana para valorar a menores de 0 a 6 años, formado por 11 personas

Para llevar a cabo todo este proceso ha sido necesario formar a los baremadores y a los miembros del Equipo Técnico de Valoración, tanto en la aplicación del baremo como en la utilización de la herramienta informática. También se han formado a las Unidades de Trabajo Social al objeto de informarles sobre los trámites y la documentación de necesaria cumplimentación por los interesados. En total han recibido formación 70 profesionales e información unos 150.

Cronograma de la normativa desarrollada por La Rioja.

1. Orden reguladora del procedimiento para la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Publicada el 18 de octubre y actualmente en vigor.

Es aplicable a todas las personas que tengan su residencia en La Rioja y la resolución tendrá validez en toda España. La resolución que reconoce el grado y nivel de dependencia y le especifica los servicios y prestaciones que se determinarán en el Plan de Atención Individualizado.

Los servicios pueden ser:

Prevención y promoción de la autonomía personal.

Teleasistencia.

Ayuda a domicilio (compatible con todas menos con residencia).

Centro de día.

Residencia.

Las prestaciones pueden ser:

1. Prestación económica vinculada al servicio.

2. Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

3. Prestación económica de asistencia personal.

2. Decreto de Atención Temprana, que está previsto publicar con fecha de 1 de noviembre de 2007. Regula la intervención integral para menores de 0 a 6 años. Amplía el horizonte de atención más allá del ámbito de la Ley por la edad (hasta 6 años) y porque no sólo va a incluir a los grandes dependientes sino también a todos aquellos que se encuentran en situación de riesgo.

3. Orden reguladora de las condiciones de acceso y cuantía de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Está previsto publicarla a principios de noviembre".

Si bien todavía la norma estatal no había hecho más que comenzar a andar y quedaba pendiente el propio desarrollo reglamentario del Gobierno de la Nación, ya la Comunidad Autónoma de La Rioja había adoptado medidas activas para la creación del propio **"Sistema Riojano de Atención a la Dependencia"**.

Sin perjuicio de otras vías de investigación abiertas por la Defensoría como fue la constitución de una Comisión de Seguimiento, con fecha 22 de agosto de 2008 se volvió a dirigir requerimiento de información a la Consejería de Servicios Sociales sobre los siguientes extremos:

Situación relativa al grado de aplicación de la Ley de Dependencia (disposición final 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).

Número total de solicitudes de declaración de dependencia.

Valoración de las solicitudes: número total y porcentaje de las solicitudes valoradas sobre el total de las presentadas.

Grandes dependientes: número y porcentaje sobre las valoraciones.

Dependientes severos.

Dependientes moderados.

No dependientes.

Si el número de grandes dependientes y severos con la valoración hecha, sumados, supera o no la estimación del Libro Blanco de la Dependencia.

Beneficiarios que reciben las ayudas.

Número total de personas que reciben ayudas económicas (dirigidas a personas dependientes y atención a domicilio).

% del número de beneficiarios sobre las solicitudes valoradas con derecho a prestación.

Número de beneficiarios de las ayudas de mínimos.

Perfil de los beneficiarios en porcentajes (hombres, mujeres, mayores de 65 años y mayores de 80 años).

Modalidades solicitadas para las ayudas.

Cuidado en el entorno familiar (número y porcentaje).

Contrata a una persona o servicio (número y porcentaje).

Gasto público total destinado por años a la Ley de Dependencia (2007-2011). Del mismo:

Cantidad de la Comunidad Autónoma (en cifra y

por años).

Cantidad del Estado en el mismo periodo.

Proporción en porcentaje de una (Comunidad Autónoma) y otro (Estado) sobre el total.

Cuidadores no profesionales registrados.

% de hombres.

% de mujeres.

% de mayores de 50 años.

% de mayores de 60 años.

Cuidadores profesionales registrados.

% de hombres.

% de mujeres.

% de mayores de 50 años.

% de mayores de 60 años.

Desarrollo normativo de la Ley de Dependencia.

A todos estos interrogantes dio respuesta la Consejería por informe registrado en esta Institución con fecha 26 de septiembre de 2008. La información que nos ofrece es la siguiente:

"En contestación a su solicitud de información sobre datos generales relativos a la aplicación de la Ley de Dependencia en nuestra Comunidad se informa lo siguiente:

1. En relación con la situación relativa al grado de aplicación de la Ley de Dependencia y valoración de las solicitudes, esta información se la remitimos en nuestro escrito de fecha 3 de septiembre con los datos actualizados a 31 de agosto de 2008:

N.E de solicitudes para el reconocimiento de la situación de dependencia: 6.367.

N.E de dictámenes sobre la valoración de grado y nivel de dependencia: 5.510.

N.E de resoluciones de grado y nivel:

Grado III y Nivel 2	2.253
Grado III y Nivel 1	1.363

<i>Grado II y Nivel 2</i>	<i>567</i>
<i>Grado II y Nivel 1</i>	<i>564</i>
<i>Grado I y Nivel 2</i>	<i>268</i>
<i>Grado I y Nivel 1</i>	<i>275</i>
<i>Sin Grado de Dependencia</i>	<i>220</i>

N.E de Programas Individuales de Atención que se han aprobado: 3.145.

N.E de Programas Individuales de Atención que no se han aprobado: 67.

2. Las solicitudes con los PIA aprobados son 1.953, de las cuales 646 están concedidas y 1.189 pendientes de tramitación, el resto han sido denegadas.

3. La valoración de las solicitudes es la que aparece en nuestro escrito de 3 de septiembre.

4. En relación a si el número de grandes dependientes y severos con la valoración hecha, sumados, supera o no la estimación del Libro Blanco de la Dependencia, le comunico que sí lo supera.

5. En relación con los beneficiarios que reciben ayudas, el número total de personas que reciben ayudas económicas es de 575, que supone una cuantía total acumulada del año de 3.616.556,04 euros. El desglose de beneficiarios es:

Cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales: 504.

Vinculada al servicio: 71.

Asistencia personal: 0.

Además el Gobierno de La Rioja tiene establecida otra ayuda económica dirigida a cuidadores de personas mayores, en la actualidad con un total de 322 beneficiarios, que supone una cuantía total acumulada hasta la fecha en este año de 728.035 euros.

6. En relación con las modalidades solicitadas para las ayudas, nos remitimos a lo contestado en el punto anterior.

7. El Gasto Público total destinado en 2008 a la Ley de Dependencia por esta Comunidad Autónoma es de 45.000.000 euros.

8. Y por último, en cuanto al desarrollo normativo de la Ley de Dependencia, se ha elaborado la siguiente normativa:

Decreto 126/2007, de 26 de octubre, por el que se regula la Intervención Integral de la Atención Temprana en La Rioja.

Decreto 131/2007, de 27 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 32/2005, de 29 de abril, por el que se crean y regulan las prestaciones para cuidadores de personas mayores dependientes.

Orden 4/2007, de 16 de octubre, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se regula el procedimiento para la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Orden 5/2007, de 31 de octubre, 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 atención a las personas en situación de dependencia.

Todos los datos incluidos en el presente informe son a fecha 31 de agosto de 2008".

Posteriormente y con carácter periódico la Consejería de Servicios Sociales ha tenido a bien tener puntualmente informada a esta Defensoría mediante la emisión mensual del avance de la implantación de la norma expresivo del número de solicitudes para el reconocimiento de la situación de dependencia, el número de dictámenes sobre la valoración del grado y el nivel de dependencia, el número de programas individuales de atención que se han aprobado y el número de los que no han sido aprobados. Esta información se detalla en los cuadros que reseñamos más adelante y, desde luego,

hemos de agradecer la buena información de la Consejería y la colaboración demostrada mediante el envío mensual de dichos partes.

1.2. Procedimiento de oficio dirigido a la Concejalía de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Logroño: respuesta de la Concejalía al requerimiento de información.

El 9 de octubre de 2007 se dictó la Resolución por la que se decretaba el inicio de un procedimiento de oficio dirigido al Ayuntamiento de Logroño para que dentro de su marco competencial nos informara sobre la implantación de la ley de dependencia.

Dado que nuestro municipio logroñés es el mayor de nuestro ámbito territorial acogido a la Ley denominada "de grandes ciudades" (Ley 57/2003, de 16 de diciembre), ha de proceder a dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley 39/2006, pues su implicación en la prestación de tal derecho de naturaleza pública subjetiva viene impuesto no solo por el referido Cuerpo Legal, sino incluso por la legislación básica de Régimen Local (artículo 25.2 letra k).

Por ello, se le dirigió un requerimiento para que nos informase sobre los siguientes extremos:

Las **actuaciones administrativas** emprendidas por la Concejalía de Derechos Sociales del Ayuntamiento de Logroño para la implantación de la Ley 39/2006, en el ámbito municipal, en concreto:

Las **medidas presupuestarias** adoptadas para la dotación de ayudas, servicios a domicilio, ayudas sociales y económicas.

Número de usuarios acogidos a la norma, su edad, tipo de discapacidad, etc.

Otras ayudas, en especial a las familias de las personas dependientes.

Centros sociales adscritos al Ayuntamiento o subvencionados por la Corporación existentes en el término municipal de Logroño.

Y cualquier otra cuestión de interés.

El 10 de enero de 2008 tuvo entrada la respuesta del Ayuntamiento mediante un informe expresivo de cuanto sigue:

"INFORME SOBRE MEDIDAS ADOPTADAS POR EL AYUNTAMIENTO DE LOGROÑO PARA LA IMPLANTACIÓN DE LA LEY DE AUTONOMÍA PERSONAL Y ATENCIÓN A LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.

La Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia recoge en su artículo 12 la participación de las entidades locales quienes 'participarán 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'.

La normativa de nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja otorga en la Ley 1/2002, de Servicios Sociales, a los servicios sociales municipales o de primer nivel la función de informar, orientar y asesorar a la población sobre los recursos disponibles y su derecho a utilizarlos y la función de gestionar las prestaciones básicas entre las que se encuentran las de información, valoración y orientación y la de apoyo a la unidad de convivencia y ayuda a domicilio.

Por otra parte, la Orden 4/2007, de 16 de octubre, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se regula el procedimiento para la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja, otorga a los trabajadores sociales de los Servicios Sociales Comunitarios, la tramitación de las solicitudes de valoración de gra-

do de dependencia y la elaboración de los programas individuales de atención.

En relación con el tema que nos ocupa y basándose en dicha normativa el Ayuntamiento de Logroño ha desarrollado las siguientes actuaciones a partir de la aprobación de la Ley.

1. CREACIÓN DEL PUNTO INFORMATIVO SOBRE LA LEY DE DEPENDENCIA.

Con el objetivo de ofrecer una información ágil y eficaz a todos los ciudadanos sobre la implantación de la ley, el 16 de mayo y hasta el 8 de junio se pone en marcha en el Centro de Servicios Sociales de Lobete este Punto Informativo, con un trabajador social y un operador administrativo, para lo que se dispone de una línea telefónica independiente. Desde este Punto Informativo se comienzan a tramitar las solicitudes de valoración. Pasado el primer mes de plazo para realizar solicitudes y habiendo atendido a 1.045 personas, se continúa con dicha tramitación desde los Centros Sociales:

CASA FARIAS, Mayor, 35 (941-25-55-87).

LA RIBERA, B. MENA y Navarrete, 29-31 (941-23-57-33).

LOBETE, Obispo Blanco Nájera, 2 (941-24-77-04).

EL PARQUE, Santa Isabel, 6-bajo (941-26-28-59).

LAS FONTANILLAS, Poniente, 14 (941-20-48-28).

VAREA, Artesanos, 2 (941-25-86-39).

LA ESTRELLA, Piqueras, 8-bajo (941-25-86-38).

YAGÜE, Salamanca, 23 (941-20-68-05).

2. JORNADA FORMATIVA SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN INDIVIDUALIZADA.

Tras la aprobación de las Órdenes 4/2007 y 5/2007, de la Consejería de Servicios Sociales, sobre procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia y sobre las condiciones de acceso y cuantías de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a las

personas en situación de dependencia, la Unidad de Servicios Sociales organiza una jornada informativa destinada a todos los trabajadores sociales de los Centros de Servicios Sociales. En dicha jornada se analiza toda la legislación nacional y autonómica aprobada para el desarrollo reglamentario de la Ley y se establecen criterios para la atención de la población dependiente desde los Centros de Servicios Sociales, de cara a la elaboración de los Planes Individuales de atención y la tramitación de los servios y prestaciones del sistema.

3. SERVICIOS Y ATENCIONES DESTINADAS A PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA.

Servicios de Atención Domiciliaria. En octubre se aprobó el nuevo marco teórico que regula los Servicios de Atención Domiciliaria, que complementa y mejora las atenciones de carácter personal, doméstico, de acompañamiento, de respiro familiar y de comidas a domicilio, dirigidas entre otros, al colectivo que nos ocupa, ampliando las horas semanales de atención, las tareas de atención personal, etc., y reduciendo la aportación económica del usuario del servicio. Se prevé un aumento de los usuarios de aproximadamente cien personas valoradas con gran dependencia y dependencia severa que se atenderán este año 2008 desde el Servicio de Ayuda a Domicilio. El presupuesto previsto se incrementa en 1.500.000 € respecto al consignado en 2007 para atender principalmente la atención derivada de la dependencia.

Programa de Respiro Familiar. Está dirigido a cuidadores de personas con dependencia severa o gran dependencia. El presupuesto para 2008 se incrementa en 100.000 € respecto a 2007. El programa comprende las siguientes actuaciones:

Atención de respiro familiar en domicilio, de tres horas semanales.

Taller formativo 'Cuidar a los que Cuidan'. Se desarrollan dos grupos en la ciudad con sesiones grupales quincenales que apoyan al cuidador en la tarea

del cuidado, trabajan los aspectos emocionales relacionados con el cuidado y fomentan la realización de actividades en su propio beneficio.

Apoyo psicológico individual. *Se presta este apoyo al cuidador como abordaje específico de los conflictos generados por la experiencia de cuidado, apoyándole en la resolución de los mismos, facilitando la toma de decisiones y el manejo del estrés, de la forma más conveniente en cada caso.*

Proyectos grupales de encuentro y desarrollo personal 'VIDA SANA'. *En todos los Centros de Servicios Sociales se desarrolla este proyecto con sesiones grupales de dos días a la semana dirigidas a personas mayores de 60 años y a cuidadores mayores de personas en situación de dependencia que sufren sobrecarga familiar o personal. 'Vida Sana' es una actividad de carácter preventivo y de promoción de la salud que parte de una concepción biopsicosocial de la persona".*

2. Instrucción de los procedimientos de oficio: trámites de audiencia a los afectados.

En la fase de investigación de los expedientes de oficio resultó necesario conocer los hechos de la mano directa de los afectados.

Para ello, se concedió audiencia a los colectivos de personas amparadas en el ámbito subjetivo de la ley. Con tal fin, la Defensora del Pueblo Riojano abrió dos líneas de investigación: por un lado, la creación de una Comisión de Seguimiento; y por otro, la audiencia de los Servicios Municipales de Base principalmente asociados en las Mancomunidades.

2.1. Constitución de la Comisión de Seguimiento: audiencia a las asociaciones.

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional segunda del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Defensoría del Pueblo Riojano aprobado por la Mesa del Parlamento de La Rioja el 14 de

septiembre de 2007 (BOPR, Serie C, de 3 de octubre de 2007, y BOR de 18 de octubre de 2007), por Resolución de 16 de enero de 2008 la Defensora acordó la constitución de una Comisión Especial para el estudio de la implantación de la Ley de Dependencia en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja.

Esta Comisión Especial se creó como órgano de participación externa donde se concedía audiencia a las asociaciones representativas de personas discapacitadas y en especial a las Asociaciones que con fecha 4 de septiembre de 2007 suscribieron Convenios de Colaboración con la Institución de la Defensoría. A dicha Comisión Especial fueron convocadas las siguientes Asociaciones:

Entidades representativas de personas con discapacidad:

ADISFA (Asociación de Disminuidos Físicos de Alfaro).

AMAC (Asociación de Minusválidos de Arnedo y Comarca).

ARFES-PRO SALUD MENTAL (Asociación Riojana de Familiares y Enfermos Psíquicos).

ARPA-AUTISMO RIOJA (Asociación Riojana para el Autismo).

ARSIDO (Asociación Riojana para el Síndrome de Down).

ASCAMI (Asociación Calaguritana de Minusválidos).

Asociación de PERSONAS SORDAS de La Rioja.

ASPACE Rioja.

LOGROÑO SIN BARRERAS.

FEAPS LA RIOJA (Federación Riojana de Organizaciones a favor de las personas con discapacidad intelectual).

ONCE La Rioja.

Entidades de ayuda a personas enfermas:

ACAB RIOJA (Asociación Riojana contra la Anorexia y Bulimia de La Rioja).

ACERI (Asociación de Celíacos de La Rioja).

ACCU (Asociación de enfermos de Crohn y Colitis Ulcerosa).

ADA-ALFARO (Asociación para la demencia de Alzheimer).

AECC (Asociación española contra el Cáncer en La Rioja).

AFA-RIOJA (Asociación de Familiares y enfermos de Alzheimer de La Rioja).

ALCER LA RIOJA (Asociación para la lucha contra las enfermedades renales).

ARAD (Asociación Riojana de Ayuda al Drogadicto).

ARDEM (Asociación Riojana de Esclerosis Múltiple).

ARPANIH (Asociación Riojana de Padres de Niños Hiperactivos).

ARPAS (Asociación Riojana de Promoción de Adultos).

Asociación de Artritis Reumatoide de La Rioja.

Asociación de Hemofilia de Aragón y La Rioja.

Asociación de Osteoporosis de La Rioja.

Asociación de Parkinson España-La Rioja.

Asociación Sine-Dolore La Rioja.

Asociación de Transplantados de Corazón La Rioja.

CCSR (Comisión Ciudadana Anti-Sida de La Rioja).

DAR (Asociación de Diabéticos Asociados Riojanos).

FARO (Asociación Riojana de Familiares y Amigos de Niños con Cáncer).

FIBRO RIOJA (Asociación de Fibromialgia y Síndrome de Fatiga Crónica y otras enfermedades reumáticas de La Rioja).

PROYECTO HOMBRE de La Rioja.

El 26 de febrero de 2008 se reunieron los representantes de dichas Asociaciones con la Defensora del Pueblo Riojano y, dado el turno de palabra a cada uno de ellos, explicaron la problemática de la Ley de Dependencia desde su óptica. Las alegaciones vertidas se reflejaron en un acta de la Comisión de Seguimiento y de ellas podemos extraer como denominador común los siguientes problemas:

Falta de información unida a la descoordinación de los servicios administrativos.

Tardanza en el llamamiento para efectuar la valoración de la persona dependiente.

Falta de claridad en la resolución administrativa declarativa de la dependencia.

Demora en la tramitación de los programas de atención individualizada.

Desconocimiento de la compatibilidad o incompatibilidad de las prestaciones.

Tardanza en el pago de las prestaciones económicas.

Listas de espera para acceder a un recurso asistencial.

Problemas con la retroactividad de la norma.

Reconocimiento de derechos a favor de los herederos de los dependientes fallecidos.

2.2. Audiencia a los servicios sociales municipales de base:

Importante protagonismo asumen, en el inicio de los procedimientos para poner en marcha la declaración y valoración de la persona dependiente así como en la formación de los programas de atención individualizada, los servicios sociales municipales de base, razón por la cual también se les concedió audiencia en estos expedientes de oficio.

La información solicitada en este trámite de audiencia sería cualquier consideración sobre la aplicación de la Ley de Dependencia, y, en concreto, sobre los siguientes aspectos:

1. Datos estadísticos de la población dependiente de los municipios de la Mancomunidad, señalando:

a) Número de solicitudes y revisiones del reconocimiento de la situación de la dependencia llevadas a cabo desde la entrada en vigor de la Ley.

b) Número de Programas Individualizados de Atención (PIA) elaborados hasta la fecha.

c) Número de solicitudes de servicios y prestaciones económicas realizadas, y tipología de las mismas.

2. Cual es la actual Cartera de Servicios Sociales que ofrece la Mancomunidad (Centros sociales adscritos, Servicios de Atención Domiciliaria, Respiro familiar, etc.).

3. Otras cuestiones que considere de interés señalar (valoración de la implantación de la Ley de Dependencia en la Mancomunidad, aspectos susceptibles de mejora, etc.).

Se les otorgó audiencia a los siguientes Ayuntamientos y Mancomunidades:

Ayuntamiento de Aldeanueva de Ebro.
Ayuntamiento de Alfaro.
Ayuntamiento de Arnedo.
Ayuntamiento de Calahorra.
Ayuntamiento de Haro.
Ayuntamiento de Mansilla de la Sierra.
Ayuntamiento de Nájera.
Ayuntamiento de Navarrete.
Mancomunidad del Alto Iregua.
Mancomunidad intermunicipal Valvanera.
Mancomunidad cuenca del Cidacos.
Mancomunidad Cuatro Ríos.
Mancomunidad Leza-Iregua.
Mancomunidad Virgen de Allende.
Mancomunidad del Najerilla.
Mancomunidad Valle de Ocón.
Mancomunidad de los pueblos de Moncalvillo.
Mancomunidad Rioja Alta.

Desde esta Institución somos conocedores del au-

mento de trabajo que han experimentado los Trabajadores Sociales de Base; por ello, agradecemos públicamente la colaboración mostrada, pues para ellos ha supuesto una sobrecarga en sus funciones diarias.

Los Ayuntamientos y Mancomunidades enviaron los datos solicitados por la Defensoría, amén de precisar una serie de alegaciones que surgen con carácter inmediato a la puesta en marcha de la Ley de Dependencia. Destacamos literalmente alguna de ellas, muy expresivas de las lagunas y deficiencias que plantea *ab initio* el sistema:

La excesiva burocratización de los procedimientos de valoración y solicitudes de servicios.

La prolongación de los plazos para resolver las solicitudes de prestaciones económicas y de servicios vinculados al segundo nivel de atención (fundamentalmente de las plazas de residencia).

El desconocimiento del estado de tramitación de los recursos de segundo nivel.

El proceso de resolución desde el inicio del expediente hasta la resolución es muy extenso, prácticamente se agotan los tres plazos de seis meses, con el consiguiente fallecimiento de los titulares antes de que se haya resuelto la concesión de la prestación.

Comentan que, debido a la escasez de recursos (centros de día principalmente, plazas en centros residenciales), los dependientes valorados optan por la prestación económica para el cuidado en el entorno familiar claudicando la familia en la prestación de los cuidados del dependiente.

También expresan los Trabajadores Sociales de Base que se están encontrando con inadmisiones de solicitudes de prestación económica de personas dependientes del municipio y sus herederos legales, porque en la fecha que transcurre entre la aprobación del PIA y la solicitud de prestación económica se ha producido el

fallecimiento de la persona solicitante. Según Resolución a los recursos de reposición, el criterio de la Consejería es el siguiente: *"En cuanto a la efectividad de la prestación económica, debe tenerse en cuenta que aunque el reconocimiento de la situación de dependencia se produce antes del fallecimiento del solicitante, ello no implica el derecho del mismo a la prestación económica. El reconocimiento de la prestación económica requiere la tramitación del procedimiento regulado en la Orden 5/2007, de 31 de octubre, independientemente de que con carácter previo deba iniciarse otro procedimiento a fin de ser valorada y reconocida la situación de dependencia. La declaración previa de la situación de dependencia no puede considerarse constitutiva del derecho a percibir la prestación económica, de tal manera que es necesario acudir al procedimiento correspondiente para solicitar el reconocimiento de la prestación y acreditar el cumplimiento de los requisitos que dan derecho a la misma"* (artículo 3 y artículo 8 de la Orden 5/2007, de 31 de octubre).

Por su parte, los Ayuntamientos que amablemente han enviado sus informes destacan los refuerzos de las medidas presupuestarias, dado el incremento experimentado en los servicios sociales municipales tales como la información dada por los Trabajadores Sociales, ayuda domiciliaria, programas de respiro familiar, etc.



III. Marco normativo

1. Normativa estatal: títulos competenciales.

El reconocimiento de los derechos de las personas en situación de dependencia ha sido puesto de relieve por numerosos documentos y decisiones de organizaciones internacionales como la Organización Mundial de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Europa y la Unión Europea.

El instrumento más importante en este sentido hasta el momento lo constituye la **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006**, que tiene importantes consecuencias para las personas con discapacidad, y entre las principales se destaca la "visibilidad" de este colectivo de ciudadanos dentro del sistema de protección de derechos humanos de Naciones Unidas, la asunción irreversible del fenómeno de la discapacidad como una cuestión de derechos humanos y el contar con una herramienta jurídica vinculante a la hora de hacer valer los derechos de estas personas.

Este cuerpo normativo internacional forma parte del ordenamiento jurídico español tras la aplicación provisional del Canje de Cartas entre el Reino de España y las Naciones Unidas para la celebración de la reunión de un grupo de expertos titulada "Haciéndolo funcionar: La participación de la Sociedad Civil en la aplicación de la Convención de los derechos de las personas con discapacidad", hecho en Nueva York el 15 y 23 de noviembre de 2007; y el Protocolo Facultativo de 30 de marzo de 2007, ratificado por Instrumento de 23 de noviembre de 2007, de ratificación del Protocolo Facultativo a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006.

Debemos citar igualmente los mandatos de la **Carta Social Europea**, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961 y ratificada por España mediante Instrumento de 29 de abril de 1980; y su Protocolo Adicional, firma-

do en Estrasburgo el 5 de mayo de 1988 y ratificado por España mediante Instrumento de 7 de enero de 2000, citando en particular su artículo 4, en el cual se establece que, con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección social de las personas ancianas, el compromiso de los firmantes a promover las medidas encaminadas a permitir a las personas ancianas escoger libremente su modo de vida y llevar una vida independiente en su entorno habitual durante todo el tiempo que lo deseen y que sea posible, mediante la asistencia sanitaria y los servicios que su estado requiera.

La Constitución Española, en sus **artículos 49 y 50**, se refiere a la atención a personas con discapacidad y personas mayores y a un sistema de servicios sociales promovido por los poderes públicos para el bienestar de los ciudadanos.

Deben tenerse en cuenta además los principios que han de regir la actuación de los poderes públicos encaminados a 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 (artículo 9.2.º).

Si en 1978 los elementos fundamentales de ese modelo de Estado del bienestar se centraban, para todo ciudadano, en la protección sanitaria y de la Seguridad Social, el desarrollo social de nuestro país desde entonces 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 sistema de bienestar**, para la atención a las situaciones de dependencia.

La posibilidad de que las personas dependientes puedan contar con la atención de los servicios públicos constituye una dimensión importante de la política en materia de servicios sociales. En este ámbito se plantean retos fundamentales como la manera más efectiva

de facilitar el acceso a un conjunto adecuado de cuidados, tales como servicios, estructura de apoyo familiar, recursos humanos, tecnologías, y entornos que permitan a las personas mayores mantener una buena calidad de vida.

La competencia exclusiva 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 149.1.1.ª CE) justifica la regulación, por parte de una Ley, de las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, y con pleno respeto de las competencias que las mismas hayan asumido en materia de asistencia social en desarrollo del artículo 148.1.20.ª de la Constitución.

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 su progresiva importancia, llevó al Estado a intervenir en este ámbito con la regulación contenida en una nueva Ley, que lo configura como una nueva modalidad de protección social que amplía y complementa la acción protectora del Estado y del Sistema de la Seguridad Social.

Por tanto, la **Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia**, nace con la pretensión de garantizar a los ciudadanos y a las propias Comunidades Autónomas un marco estable de recursos y servicios para la atención a la dependencia, para lo cual regula 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 la dependencia en todo el territorio nacional, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la colabora-

ción y participación de todas las Administraciones Públicas.

La Ley 39/2006 regula las condiciones básicas de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas, tanto la estatal como las autonómicas y las locales.

La propia naturaleza del objeto de la Ley requiere un compromiso y una actuación conjunta de todos los poderes e instituciones públicas, por lo que la coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas es un elemento fundamental. Por ello, la Ley establece una serie de **mecanismos de cooperación** entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, entre los que destaca la creación del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En su seno deben desarrollarse, a través del acuerdo entre las Administraciones, las funciones de acordar un marco de **cooperación interadministrativa**, la intensidad de los servicios del catálogo, las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia, aspectos que deben permitir el posterior despliegue del Sistema a través de los correspondientes convenios con las Comunidades Autónomas.

Se trata, pues, de desarrollar, a partir del marco competencial, un modelo innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa y en el respeto a las competencias. En este sentido, el Sistema de Atención de la Dependencia es uno de los instrumentos fundamentales para mejorar la situación de los servicios sociales en nuestro país, respondiendo a la necesidad de la atención a las situaciones de dependencia y a la promoción de la autonomía personal, la calidad de vida y la igualdad de oportunidades.

Ya en su Exposición de Motivos, la Ley 39/2006 señala que la atención al colectivo de población dependiente se convierte

"[...] en un reto ineludible para los poderes públicos, que requiere una respuesta firme, sostenida y adaptada al actual modelo de nuestra sociedad. No hay que olvidar que, hasta ahora, han sido las familias, y en especial las mujeres, las que tradicionalmente han asumido el cuidado de las personas dependientes, constituyendo lo que ha dado en llamarse el 'apoyo informal'. [...] Se trata ahora de configurar un nuevo desarrollo de los servicios sociales del país que amplíe y complemente la acción protectora de este sistema, potenciando el avance del modelo de Estado social que consagra la Constitución Española, potenciando el compromiso de todos los poderes públicos en promover y dotar los recursos necesarios para hacer efectivo un sistema de servicios sociales de calidad, garantistas y plenamente universales. [...] El Sistema tiene por finalidad principal la garantía de las condiciones básicas y la previsión de los niveles de protección a que se refiere la presente Ley. A tal efecto, sirve de cauce para la colaboración y participación de las Administraciones Públicas y para optimizar los recursos públicos y privados disponibles [...]. La propia naturaleza del objeto de esta Ley requiere un compromiso y una actuación conjunta de todos los poderes e instituciones públicas, por lo que la coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas es un elemento fundamental".

De este modo, se configura un derecho subjetivo que se fundamenta en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, desarrollando un modelo de atención integral al ciudadano, al que se reconoce como beneficiario su participación en el Sistema y que administrativamente se organiza en tres niveles.

La Ley establece un **nivel mínimo de protección**, definido y garantizado financieramente por la Administración General del Estado. Asimismo, como un **segundo nivel de protección**, la Ley contempla un régimen de cooperación y financiación entre la Adminis-

tración General del Estado y las Comunidades Autónomas mediante convenios para el desarrollo y aplicación de las demás prestaciones y servicios que se contemplan en la Ley. Finalmente, las Comunidades Autónomas podrán desarrollar, si así lo estiman oportuno, un **tercer nivel adicional** de protección a los ciudadanos.

La Ley se estructura en un Título Preliminar, un Título primero con cinco capítulos, un Título segundo con cinco capítulos, un Título tercero, dieciséis disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y nueve disposiciones finales.

En su **Título Preliminar** recoge las disposiciones que se refieren al objeto de la Ley y los principios que la inspiran, los derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia y los titulares de esos derechos.

Los principios en los que se inspira la Ley 39/2006, tal cual recoge su artículo 3, son los siguientes:

*"a) **El carácter público** de las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.*

*b) **La universalidad** 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.*

*c) **La atención** a las personas en situación de dependencia de **forma integral e integrada**.*

*d) **La transversalidad** de las políticas de atención a las personas en situación de dependencia.*

*e) La valoración de las necesidades de las personas, atendiendo a **criterios de equidad** para garantizar la igualdad real.*

*f) **La personalización de la atención**, teniendo en cuenta de manera especial la situación de quienes re-*

quieran de mayor acción positiva como consecuencia de tener mayor grado de discriminación o menor igualdad de oportunidades.

*g) **El establecimiento de las medidas adecuadas** de prevención, rehabilitación, estímulo social y mental.*

*h) **La promoción de las condiciones** precisas para que las personas en situación de dependencia puedan llevar una vida con el mayor grado de autonomía posible.*

*i) **La permanencia** de las personas en situación de dependencia, siempre que sea posible, en el entorno en el que desarrollan su vida.*

*j) **La calidad, sostenibilidad y accesibilidad** de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia.*

*k) **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 esta Ley.*

*l) **La colaboración de los servicios sociales y sanitarios** en la prestación de los servicios a los usuarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que se establecen en la presente Ley y en las correspondientes normas de las Comunidades Autónomas y las aplicables a las Entidades Locales.*

*m) **La participación de la iniciativa privada** en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.*

*n) **La participación del tercer sector** en los servicios y prestaciones de promoción de la autonomía personal y atención a la situación de dependencia.*

*o) **La cooperación interadministrativa.***

*p) **La integración de las prestaciones** establecidas*

en esta Ley en las redes de servicios sociales de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de las competencias que tienen asumidas, y el reconocimiento y garantía de su oferta mediante centros y servicios públicos o privados concertados.

q) La inclusión de la perspectiva de género, teniendo en cuenta las distintas necesidades de mujeres y hombres.

r) Las personas en situación de gran dependencia serán atendidas de manera preferente".

Y el artículo 4, que recoge los derechos y obligaciones de las personas en situación de dependencia, establece que *"Las personas en situación de dependencia tendrán derecho, 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"*. El apartado segundo de dicho precepto, añade *"Asimismo, las personas en situación de dependencia disfrutará de todos los derechos establecidos en la legislación vigente, y con carácter especial de los siguientes [...]. k) A la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, en cualquiera de los ámbitos de desarrollo y aplicación de esta Ley"*. A tal fin, los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para promover y garantizar el respeto de los derechos enumerados en el párrafo anterior, sin más limitaciones en su ejercicio que las directamente derivadas de la falta de capacidad de obrar que determina su situación de dependencia (artículo 4.3).

El **Título I** configura el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la colaboración y participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias, a través de los diversos niveles de protección en que administrativamente se organizan las prestaciones y servicios. La necesaria cooperación entre Administraciones se concreta en la creación de un Consejo Territorial del Sistema, en el que podrán participar las Corporaciones Locales y la

aprobación de un marco de cooperación interadministrativa a desarrollar mediante Convenios con cada una de las Comunidades Autónomas. Asimismo, se regulan las prestaciones del Sistema y el catálogo de servicios, los grados de dependencia, los criterios básicos para su valoración, así como el procedimiento de reconocimiento del derecho a las prestaciones.

El **Título II** regula las medidas para asegurar la calidad y la eficacia del Sistema, con elaboración de planes de calidad y sistemas de evaluación, y con especial atención a la formación y cualificación de profesionales y cuidadores. En este mismo título se regula el sistema de información de la dependencia, el Comité Consultivo del sistema en el que participarán los agentes sociales y se dota del carácter de órganos consultivos a los ya creados, Consejo Estatal de Personas Mayores y del Consejo Nacional de la Discapacidad y Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social.

Por último, se regulan en el **Título III** las normas sobre infracciones y sanciones vinculadas a las condiciones básicas de garantía de los derechos de los ciudadanos en situación de dependencia.

Particular importancia tiene el **Capítulo II del Título I** de la Ley 39/2006, donde se establecen las Prestaciones y el Catálogo de servicios del Sistema, entre las que figuran las prestaciones económicas. Por su parte el **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**, desarrolla dicha Ley fijando, entre otros aspectos, la cuantía de las prestaciones económicas, señala (artículo 12) que los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas se establecerán por las Comunidades Autónomas que tengan competencia en esta materia.

En concreto, la Ley 39/2006, prevé en su artículo 27 que las Comunidades Autónomas determinarán los órganos de valoración de la situación de dependencia, los cuales emitirán un dictamen sobre el grado y nivel

de dependencia, que se concretará mediante la aplicación del correspondiente baremo.

Dicho baremo ha sido aprobado mediante **Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia**, lo cual implica la necesidad de comenzar a valorar las posibles situaciones de dependencia en las diferentes Comunidades Autónomas y adscribir los recursos o prestaciones económicas que correspondan a cada grado y nivel de dependencia de acuerdo con lo establecido en el 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, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

La financiación vendrá determinada por el número de personas en situación de dependencia y de los servicios y prestaciones previstos en esta Ley, por lo que la misma será estable, suficiente, sostenida en el tiempo y garantizada mediante la corresponsabilidad de las Administraciones Públicas. En todo caso, la Administración General del Estado garantizará la financiación a las Comunidades Autónomas para el desarrollo del nivel mínimo de protección para las personas en situación de dependencia recogidas en esta Ley.

En definitiva, el objeto de la Ley de Dependencia es reconocer un nuevo **derecho de ciudadanía, universal, subjetivo y perfecto**: el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, mediante la creación de un sistema para la autonomía y atención a la dependencia, inspirándose en principios tales como el carácter universal y público de las prestaciones, el acceso a las mismas en condiciones de igualdad y no discriminación, y la participación de todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias.

Sin embargo, el ejercicio de este derecho puede ser objeto de limitaciones en virtud de la normativa especí-

fica que le sea de aplicación. De hecho, la mayor parte de las Comunidades Autónomas señalan distintos requisitos para poder ser beneficiario de los servicios contemplados en el artículo 15 de la Ley 39/2006.

1.2. Desarrollo reglamentario estatal de la Ley 39/2006.

Además de los referidos Reales Decretos, es numerosa la normativa que ha visto la luz en desarrollo y aplicación de la Ley 36/2009, tras su entrada en vigor, pudiendo citar:

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.

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.

Resolución de 23 de mayo de 2007, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, por el que se establecen los acuerdos en materia de valoración de la situación de dependencia.

Resolución de 23 de mayo de 2007, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, por el que se aprueba el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación del nivel acordado, previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo, por la que se establece el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia y se crea el correspondiente fichero de datos de carácter

personal.

Resolución de 16 de julio de 2007, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, sobre el procedimiento a seguir para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Orden TAS/2632/2007, de 7 de septiembre, por la que se modifica la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre, por la que se regula el convenio especial en el sistema de la Seguridad Social, (cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia).

Real Decreto 1197/2007, de 14 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 504/2007, de 20 de abril, en materia de reconocimiento de descanso por maternidad en los supuestos de discapacidad del hijo y de reconocimiento de la necesidad de asistencia de tercera persona en las prestaciones no contributivas (modificación del Real Decreto que aprobó el baremo de valoración de la situación de dependencia).

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.

Resolución de 20 de diciembre de 2007, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Generalitat de Cataluña para la evaluación del sistema de valoración de la Dependencia previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, y para la financiación de los equipos de valoración de la Dependencia en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Resoluciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se publican los Convenios de colaboración para la

realización de programas y/o proyectos cofinanciados del Plan de Acción a favor de Personas en Situación de Dependencia suscritos entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas.

Real Decreto 7/2008, de 11 de enero, sobre las prestaciones económicas de 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 ejercicio 2008.

Real Decreto 6/2008, de 11 de enero, sobre determinación del nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ejercicio 2008.

Resolución de 18 de enero de 2008, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración, el Instituto de Mayores y Servicios Sociales y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la construcción de una residencia modelo en la atención de personas mayores en situación de dependencia y unidad de estancias diurnas en Almería.

Real Decreto 179/2008, de 8 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 6/2008, de 11 de enero, sobre determinación del nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en el ejercicio 2008.

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.

Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de

este en las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Orden EHA/3566/2008, de 9 de diciembre, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2008 por el que se aprueba el destino del fondo especial del Estado para el estímulo de la economía y el empleo, dotado por el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, y su distribución por departamentos ministeriales.

Real Decreto 74/2009, de 30 de enero, por el que se determina el nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del sistema para la autonomía y atención a la dependencia para el ejercicio 2009.

Real Decreto 73/2009, de 30 de enero, sobre las prestaciones económicas de 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 ejercicio 2009.

Real Decreto 99/2009, de 6 de febrero, por el que se modifica el 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.

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.

Resolución de 21 de mayo de 2009, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de mayo de 2009, por el que se aprueba el marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para la financiación durante 2009 del nivel acordado, previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situa-

ción de dependencia.

2. Normativa autonómica riojana.

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por La Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, establece en su artículo 8.Uno.1 que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para la organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno. Asimismo, señala en su artículo 8.Uno.2 que a la Comunidad Autónoma de La Rioja le corresponde regular el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja.

Igualmente, el Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja competencias en materia de Salud, Educación y Servicios Sociales.

Los Servicios Sociales se determinan en el artículo 8.Uno.30, que describe la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia y servicios sociales; especificando en el punto 31 la **competencia en materia de promoción e integración de los discapacitados, emigrantes, tercera edad y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación**; y en el punto 32 del mismo artículo, la de protección y tutela de menores.

En el ejercicio de dichos títulos competenciales, el interés por la calidad de los servicios públicos se muestra como uno de los objetivos o finalidades de las políticas públicas de la Administración regional. Prueba de ello es que ya la **Ley 2/1990, de 10 de mayo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja**, de acuerdo con las competencias asumidas en virtud del citado artículo 8.1.30 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, ya establecía el criterio de que la atención a la Tercera Edad actúe preferentemente en un medio habitual, entendiendo, en definitiva, las residencias como último recurso frente a otras medidas como pueden ser la asistencia domiciliaria o los cen-

tros de día.

Al respecto, hemos de mencionar también la **Ley 5/1998, de 16 de abril**, de asistencia social, en cuyo artículo 5 también señalaba que *"Toda persona, como usuaria de los servicios y centros de servicios sociales, a que hace referencia esta Ley, gozará de los siguientes derechos: a) acceder a los mismos y recibir asistencia sin discriminación por razón de nacimiento, sexo, raza o religión, ideología o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. [...]; y ñ) a que se les facilite el acceso a la atención social, sanitaria, farmacéutica, educacional, cultural y, en general, a todas las necesidades personales que sean necesarias para conseguir un adecuado desarrollo y atención psico-físicas"*.

La **Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales**, esgrimía en su Exposición de Motivos literalmente cuanto sigue: *"Entre los argumentos que sustentan la necesidad de la creación de la norma de calidad, en el ámbito de los Servicios Sociales se encuentra la declaración de principios que recoge la propia Constitución Española en cuyo preámbulo proclama 'la voluntad de promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida' "*. De la Ley 1/2002 debemos destacar, en relación con el problema que nos ocupa, lo dispuesto en el artículo 21, el cual dispone que *"Los Servicios Sociales dirigidos a personas mayores irán encaminados a proporcionarles una mayor autonomía, incentivar su participación y facilitar su integración social"*.

El artículo 4 de la Ley 1/2002 contiene como primer principio el de responsabilidad pública, comprometiendo de alguna manera la adscripción por los poderes públicos de recursos financieros, humanos y técnicos adecuados a la consecución de los objetivos propuestos, que permitan la promoción y eficaz funcionamiento de los Servicios Sociales; de manera que, aún priorizando como es lógico las necesidades más urgentes, siempre es necesario un mínimo de asistencia que dote de contenido las previsiones legales.

Por su parte, la vigente **Ley 3/2007, de 7 de marzo, de Calidad de los Servicios Sociales**, que pretende complementar las normas antes citadas y que tiene entre otros objetivos promover una cultura de la calidad, de forma que el ciudadano perciba una Administración accesible y obtener de la misma respuestas eficaces, eficientes y transparentes, recoge, en su artículo 6, los derechos de las personas usuarias de los Servicios Sociales, entre los que se encuentra el de "acceder a los centros o servicios sin discriminación por razón de sexo, raza, religión, ideología o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

De acuerdo con las previsiones de la Ley 39/2006 y del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por medio de **Orden 4/2007, de 16 de octubre, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se regula el procedimiento para la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia**, aplicable a todas las personas que tengan su residencia en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja y que cumplan los requisitos previstos en el artículo 5 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia se pone en marcha la aplicación práctica de la norma estatal.

Una vez comunicada la Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, la concreción de los servicios y prestaciones económicas que puedan corresponder se realiza a través del Programa Individual de Atención a que se refiere el 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.

El programa Individual de Atención elaborado por el Trabajador Social, previa consulta con el interesado y de forma consensuada, concreta el servicio o prestación más adecuado a su situación de entre las que le corresponden del catálogo de servicios y prestaciones conforme a su nivel y grado de dependencia, pudiendo establecerse prelaciones o preferencias entre servicios y

prestaciones en el caso de que no exista el recurso inicialmente demandado. Una vez consensuado el Programa Individual de Atención debe ser aprobado por la Dirección General competente en materia de Dependencia.

El plazo máximo para resolver el procedimiento de valoración y reconocimiento del grado y nivel de dependencia, así como de su revisión es de **seis meses** (artículo 12).

La Orden 5/2007, de 31 de octubre, por la que se regulan las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, crea las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

La configuración de un Sistema Riojano para la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia hace necesario desarrollar los requisitos y condiciones de acceso a dichas prestaciones económicas, en los términos recogidos en el artículo 12 del Real Decreto 727/2007, de 8 de junio.

La Orden 5/2007 establece aquellos requisitos que deben cumplir los usuarios para poder acceder a las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, de conformidad con lo previsto en la Ley 39/2006, distinguiendo entre la Prestación Vinculada al Servicio (Sección I), la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar y Apoyo a Cuidadores no Profesionales (Sección II), y la Prestación económica de Asistencia Personal (Sección III).

Precisamente, entre los requisitos que debe aglutinar la persona dependiente solicitante para poder acceder a la prestación económica destacamos el de que *"...el cuidador no profesional, como persona que se encarga del cuidado y atención de la persona en situación de*

dependencia, deberá reunir las condiciones de idoneidad para prestar el cuidado y atención de forma adecuada y no estar vinculado a un servicio de atención profesionalizada" (artículo 8.2.d).

Esta Orden establece también como requisito para poder ser beneficiario de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, además lógicamente de que el correspondiente Programa Individual de Atención determine la adecuación de tal prestación, *"que los cuidados que se deriven de su situación de dependencia se estén prestando en su domicilio habitual, debiendo residir la persona dependiente en dicho domicilio al menos nueve meses al año"*.

En este sentido, se recuerda que el artículo 1.4 del Real Decreto 1424/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, establece como una de las funciones de estos trabajadores *"el cuidado o atención de los miembros de la familia o de quienes convivan en el domicilio"*. Por tanto, no puede considerarse cuidador no profesional a una empleada de hogar, ya que una de las funciones que desempeña en su trabajo es la atención a personas, recibiendo una contraprestación económica por dicha labor, lo que la excluye de los requisitos y de la finalidad de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar. Esto es, estaríamos ante un servicio de atención profesionalizada, lo que impide acceder a la prestación.

Y el artículo 13.b).2.º de la citada Orden reitera, como requisitos específicos para dicha prestación económica *"La residencia de la persona dependiente al menos durante nueve meses al año en su domicilio habitual, mediante declaración responsable de la misma o de su representante legal, que podrá desvirtuarse por informe del servicio social comunitario que corresponda"*, además de que los cuidados se presten en el domicilio habitual de la persona dependiente, siempre que se den las condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la misma.

En cuanto al **régimen de incompatibilidades**, el artículo 22 establece que *"Las prestaciones económicas reguladas en esta Orden son incompatibles entre sí. De igual modo, son incompatibles los servicios incluidos en el Catálogo con las prestaciones económicas, salvo los de prevención, promoción de la autonomía personal y teleasistencia. La ayuda a domicilio será compatible con todas las prestaciones, salvo con la prestación vinculada al servicio de Atención Residencial"*.

La Sección IV de la Orden 5/2007 establece la cuantía máxima de las prestaciones para los grados y niveles con derecho a prestación; cuantías cuya actualización anual se establece en la forma prevista en el artículo 13 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.

La cuantía de las prestaciones económicas contempladas en esta Orden se determinará teniendo en cuenta la capacidad económica personal de los beneficiarios de las mismas; capacidad económica que se determinará en atención a la renta y al patrimonio del beneficiario, así como a su edad (artículo 15).

Destacar el artículo 21.2, que establece que en el caso de que, como consecuencia del fallecimiento del beneficiario, se produzcan prestaciones devengadas y no percibidas se abonarán a instancia de parte legítima hasta el último día del mes del fallecimiento; y en cuanto al procedimiento, que el artículo 31.2 prevé que opera el silencio positivo en el caso de aquellas solicitudes en las que transcurridos seis meses desde su entrada en el Registro de la Consejería competente en materia de servicios sociales, no se haya notificado resolución expresa, siempre que la prestación solicitada esté incluida en el Programa Individual de Atención y condicionando, en todo caso, su eficacia, a lo dispuesto en el artículo 20 de la Orden.

Debe tenerse en cuenta que la reciente **Orden 3/2009, de 6 de abril**, ha introducido importantes mo-

dificaciones al articulado de la Orden 5/2007, de 31 de octubre, por la que se regulan las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, con el objeto de dar cabida a la variada casuística que ha ido surgiendo tras un año de la entrada en vigor de la Orden 5/2007.

De este modo, amplía la protección al garantizar a todas las personas dependientes un 25% de la cuantía máxima establecida para su grado y nivel, evitando así la exclusión de las prestaciones a quienes percibían prestaciones análogas (complementos de gran invalidez, por hijo a cargo, por necesidad de tercera persona...) de superior importe a las aquí reguladas (artículo 11.5). También se simplifica la presentación de documentación por parte de los interesados en los términos del artículo 37 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009.

Importantes son del mismo modo las modificaciones que introduce respecto a los requisitos de acceso a los recursos y prestaciones económicas, en particular la destinada a cuidados en el entorno familiar, donde se aborda el plazo del cuidador para suscribir el Convenio especial con la Seguridad Social, así como las consecuencias de no haberlo efectuado (artículo 8.3, párrafo segundo), y, sobre todo, se refuerza el requisito de residencia ininterrumpida durante nueve meses al año en el mismo domicilio (artículo 3.1.b) –lo que impide reconocer la prestación en aquellos casos en que la persona dependiente ha optado por residir alternativamente en distintos domicilios de otros familiares–, y la condición de que los cuidados se presten en el domicilio familiar de forma diaria (artículo 13.b.1.º).

Relevante es la reforma que se introduce al añadir un párrafo segundo al artículo 20.1 de la Orden 5/2007, en relación con la retroactividad a efectos económicos que debe operar en aquellos casos en que la solicitud de prestación económica se presenta seis meses después de la notificación de la Resolución reconociendo la

situación de Dependencia.

Por último, se hace preciso mencionar el **Proyecto de Ley de Servicios Sociales**, aprobado en Consejo de Gobierno el 19 de junio de 2009 –pendiente de su aprobación por el Pleno del Parlamento de La Rioja a la fecha de cierre del presente Informe Especial–, que derogará la Ley 1/2002, de Servicios Sociales, y la Ley 5/1998, de derechos y deberes de las personas usuarias, y que viene caracterizado por actualizar la anterior normativa y adaptarse a los nuevos modelos de atención derivados de los cambios experimentados en el ámbito de los servicios sociales por la nueva estructura social que se ha originado por factores demográficos como el crecimiento poblacional, el aumento de la inmigración y el envejecimiento, así como la violencia doméstica y de género o el aumento de las situaciones de dependencia, entre otros aspectos.

Las nuevas tecnologías adquieren un papel relevante, y que permitirá una mayor eficacia a la prestación de los servicios, con una atención más personalizada y ajustada a las necesidades de cada individuo y la existencia de modelos de gestión basados en la calidad.

Se propone el reconocimiento del derecho subjetivo en los Servicios Sociales a todos los ciudadanos/as con carácter universal. Ordena territorialmente el sistema e introduce importantes avances en el ámbito comunitario. Se actualizan las definiciones de recursos, servicios y prestaciones y se crean el catálogo y la cartera de servicios y prestaciones del sistema.

El proyecto consta de 9 títulos con 104 artículos: el Título I contiene el objeto de ley; el Título II regula el Sistema Público Riojano de Servicios Sociales; el Título III se refiere a la atribución de competencias, tanto a la Comunidad Autónoma como a los Ayuntamientos; el Título IV determina la financiación del sistema; el Título V establece los órganos consultivos y la participación ciudadana; el Título VI ensalza la calidad como principio rector del sistema; el Título VII reconoce el derecho a la participación de la iniciativa privada; el

Título VIII regula el registro, autorización y acreditación de centros y servicios; y el Título IX se refiere a las infracciones y sanciones.

El objeto básico del proyecto de Ley es "*promover y garantizar, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el derecho que tienen todos los ciudadanos a acceder a los servicios sociales*", considerados como "*el cuarto pilar del Estado del bienestar*". El proyecto establece la universalidad en los servicios y prestaciones en el marco de un sistema integral e integrado de responsabilidad pública, además de establecer los derechos y deberes de los usuarios y de los profesionales y crear la figura del profesional de referencia.

Para cumplir este objetivo, se establece el **Sistema Público Riojano de Servicios Sociales**, que se estructura en dos niveles de atención: los servicios sociales generales o comunitarios y los servicios sociales especializados. Además, como novedad, se establecen dos modalidades de atención dentro de ambos niveles: primaria y secundaria.

Entre otras novedades, se actualizan las definiciones de recursos, servicios y prestaciones, se crean el catálogo y la cartera de servicios y prestaciones del sistema, estableciendo una evaluación cuatrienal de la cartera.

El proyecto, por otro lado, distribuye las competencias en este ámbito entre el Gobierno y las entidades locales y planifica y estructura la acción en materia de Servicios Sociales a través de un Plan Estratégico cuatrienal, en el que se incluye un mapa de servicios sociales y su desarrollo mediante planes sectoriales.

Además de ordenar territorialmente el sistema, introduce importantes avances en el ámbito comunitario, con medidas como el aumento del ratio de trabajadores sociales (1/4.000) y la creación de unidades específicas para infancia, familia y mujer e inclusión social; se establece la necesidad de dotar a las zonas básicas de personal de apoyo administrativo y se define un nuevo tipo de equipamiento: los centros básicos de Servicios So-

ciales.

Por otra parte, el proyecto apuesta por un sistema basado en la suficiencia financiera y solidaridad interterritorial. Entre otras medidas se garantiza que los municipios con menor capacidad económica y de gestión puedan hacer efectivos los derechos de sus ciudadanos y se establece la participación de los usuarios en la financiación, garantizando que ninguna persona quede sin atención por falta de recursos económicos.

Respecto a la participación ciudadana en la planificación y evaluación de los servicios sociales, el nuevo texto normativo distingue cuatro formas: los procesos de participación promovidos por las Administraciones Públicas; la participación en el funcionamiento de los centros y servicios; la participación en el Consejo Riojano de Servicios Sociales, los Consejos Sectoriales y los Consejos Locales; y a través del voluntariado.

El principio rector del nuevo sistema es la calidad y todas las políticas se orientan sobre cuatro ejes: el Sistema Riojano de Información de Servicios Sociales, con la creación de un expediente único y de la tarjeta de servicios sociales; la aplicación de un sistema de evaluación y mejora continua; el fomento de la investigación en materia de servicios sociales; y la formación de los profesionales del sector.

Además, el proyecto de ley, entre otros asuntos, reconoce el derecho a la iniciativa privada a participar en el Sistema Riojano de Servicios Sociales; establece un completo sistema de registro, autorización y acreditación e inspección de los servicios y centros de Servicios Sociales; así como especifica las infracciones y sanciones.

2.2. Otras disposiciones autonómicas relacionadas con la Ley de Dependencia.

Decreto 126/2007, de 26 de octubre, por el que se regula la Intervención Integral de la Atención Temprana en La Rioja.

En virtud de las competencias que ostenta el Gobierno de La Rioja, se ha planteado con esta norma la necesidad de regular la Atención Temprana en la Comunidad Autónoma, llevando a cabo una intervención integral con la población infantil de 0 a 6 años con trastornos en su desarrollo o que tienen el riesgo de padecerlos, y procurando una adecuada coordinación de los tres sectores implicados: Salud, Educación y Servicios Sociales, cada uno de los cuales desarrolla actuaciones en Atención Temprana en el marco de sus competencias. Se trata de crear un marco de referencia que reorganice y racionalice al máximo los recursos existentes, y disponga de otros que posibiliten y aseguren la máxima coordinación de los agentes y que permitan planificar un Programa Individual de Atención. De esta forma, se da un cumplimiento ampliado a lo dispuesto en la disposición adicional decimotercera, relativa a la protección de los menores de tres años de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

Decreto 131/2007, de 27 de diciembre, por el que se modifica el Decreto 32/2005, de 29 de abril, por el que se crean y regulan las prestaciones para cuidadores de personas mayores dependientes.

En el ejercicio de una competencia propia –de desarrollo reglamentario– de la Ley 1/2002, de Servicios Sociales, con esta norma se pretende adaptar la actual regulación autonómica a las prestaciones económicas para cuidadores de personas dependientes que contempla la Ley 39/2006, con un doble objetivo: de una parte, regular el tránsito de los beneficiarios de las ayudas autonómicas a la nueva prestación y, de otra, ampliar el ámbito subjetivo de cobertura de aquella, permitiendo que las personas cuidadoras de mayores con dependencia severa puedan continuar percibiendo una prestación económica, sin esperar a la entrada en vigor diferida de la Ley 39/2006.

Asimismo, se pretende adecuar el régimen de acreditación de centros, servicios y entidades a lo estableci-

do en los artículos 14 y 16 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 tanto se desarrolle por la Consejería competente en materia de Dependencia y Autonomía Personal dicho régimen de acreditación.

Resolución de 14 de enero de 2008, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se establecen las cuantías máximas de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia para el año 2008 (BOR n.º 8, 17 de enero de 2008).

El artículo 11.1 de la Orden 5/2007, de 31 de octubre, por la que se regulan las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, establece que la cuantía máxima de las prestaciones se determinará mediante Resolución de esta Consejería para los grados y niveles con derecho a prestación.

De conformidad con lo dispuesto en la disposición final 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, a partir de 2008 tienen derecho a acceder a las prestaciones económicas quienes sean valorados en el Grado II de Dependencia Severa, nivel 2. A su vez, el artículo 11. 2 de la citada Orden 5/2007, establece que la actualización anual de las cuantías se establecerá en la forma prevista en el artículo 13 del Real Decreto 727/2007, de 8 de junio.

Mediante Real Decreto 7/2008, de 11 de enero (BOE n.º 11, de 12 de enero de 2008), se determinan las cuantías máximas de las prestaciones económicas por grado y nivel para el año 2008, con lo que se fijan las cuantías del nivel acordado para el Grado II, nivel 2 y se actualizan las correspondientes al Grado III.

Las cuantías de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a

las personas en situación de dependencia, establecidas para el año 2008, para los grados, niveles y situaciones que se señalan fueron las siguientes:

A) Prestación vinculada al servicio:

Grados y niveles	Cuantía máxima
Grado III, nivel 2	811,98 euros
Grado III, nivel 1	608,98 euros
Grado II, nivel 2	450,00 euros

B) Prestación para cuidados en el entorno familiar:

Grados y niveles	Cuantía máxima
Grado III, nivel 2	506,96 euros
Grado III, nivel 1	405,99 euros
Grado II, nivel 2	328,36 euros

C) Prestación de asistencia personal:

Grados y niveles	Cuantía máxima
Grado III, nivel 2	811,98 euros
Grado III, nivel 1	608,98 euros

Resolución de 4 de abril de 2008, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración, entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja, para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa, previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y para el establecimiento y financiación del nivel de protección acordada.

La Ley 39/2006, al configurar el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), establece tres niveles de protección, correspondiendo la financiación del nivel mínimo a la Administración General del Estado y la financiación del nivel acordado a la Administración General del Estado y a la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas, a través de los convenios a que se refiere el artículo 10 de dicha Ley. De esta forma, este Convenio se configura como un instrumento a través del cual ambas Administraciones acuerdan los objetivos medios y los recursos en desarrollo del Marco de Cooperación Interadministrativa acordado en el Consejo Territorial del SAAD.

Resolución de 11 de febrero de 2009, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se establecen las cuantías máximas de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia para el año 2009 (BOR n.º 23, 18 de febrero de 2009).

Establece las cuantías de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, para el año 2009, para los grados, niveles y situaciones que se señalan:

A) Prestación vinculada al servicio:

Grados y niveles	Cuantía máxima
Grado III, nivel 2	831,47 euros
Grado III, nivel 1	623,60 euros
Grado II, nivel 2	460,80 euros
Grado II, nivel 1	400,00 euros

B) Prestación para cuidados en el entorno familiar:

Grados y niveles	Cuantía máxima
Grado III, nivel 2	519,13 euros
Grado III, nivel 1	415,73 euros
Grado II, nivel 2	336,24 euros
Grado II, nivel 1	300,00 euros

C) Prestación de asistencia personal:

Grados y niveles	Cuantía máxima
Grado III, nivel 2	831,47 euros
Grado III, nivel 1	623,60 euros

IV. El procedimiento administrativo para el reconocimiento de la situación de dependencia

1. Datos ofrecidos por la Administración autonómica. Consejería de Servicios Sociales.

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, conocida y reiteradamente traída en este Informe "Ley de Dependencia", contempla la imprescindible intervención de las Comunidades Autónomas en el desarrollo e implantación del Sistema para la Autonomía y Atención a la De-

pendencia, dentro de los criterios comunes fijados por el Consejo Territorial, teniendo en cuenta que la regulación aprobada por el Estado incide sobre el ámbito de competencias autonómicas "ex" artículo 148.1.20.ª CE y cuya competencia ha sido asumida por todas las Comunidades Autónomas, en concreto, en la nuestra así lo acredita el artículo 8.Uno.30 y 31 del Estatuto de Autonomía de La Rioja.

Para asegurar la aplicación de la Ley de Dependencia en nuestra Comunidad, la Consejería competente en el ramo, la de Servicios Sociales, dictó la **Orden 4/2007, de 16 de octubre**, por la que se regula el procedimiento para la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia.

La actividad administrativa desarrollada por la Consejería para la puesta en marcha de la Ley de Dependencia y de los procedimientos administrativos para la declaración de dependiente ocasionó la creación de un nuevo Centro Directivo, la **Dirección General de Dependencia**.

Los datos ofrecidos mensualmente por la Consejería de Servicios Sociales, que gestiona a través del sistema informático PROTECNÍA, arrojan los siguientes resultados en la puesta en marcha de estos procedimientos administrativos necesarios para la declaración de dependiente y, por ende, titular de un derecho subjetivo universal en los términos establecidos en la Ley 39/2006.

En ellos distinguiremos tres etapas:

Número de solicitudes presentadas por los interesados.

Número de dictámenes emitidos por los equipos técnicos.

Número de Resoluciones dictadas por la Consejería de Servicios Sociales: se especifican los grados y los niveles correspondientes y su evolución.

Gráficos 1, 2 y 3. Evolución del número de solicitudes para el reconocimiento de la situación de dependencia.

Gráfico 1.



Gráfico 2.

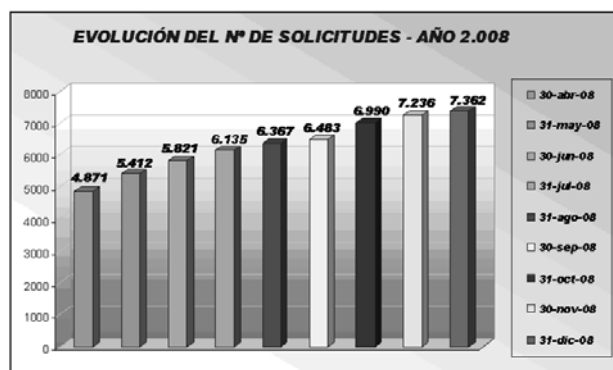
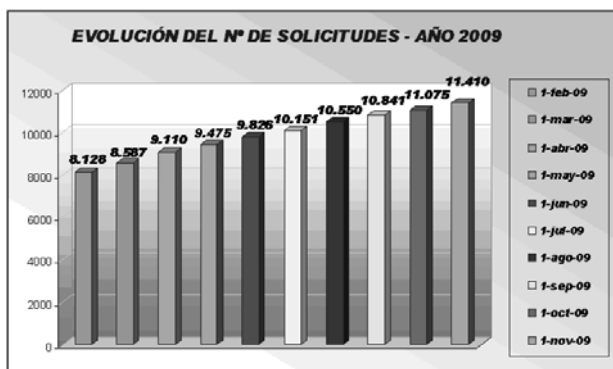


Gráfico 3.



Gráficos 4, 5 y 6. Evolución del número de dictámenes sobre la valoración del grado y el nivel de dependencia.

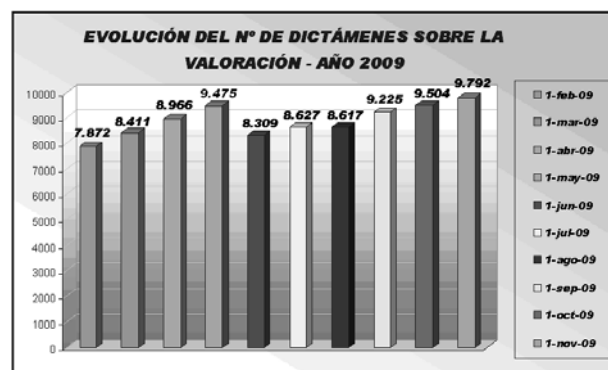
Gráfico 4.



Gráfico 5.



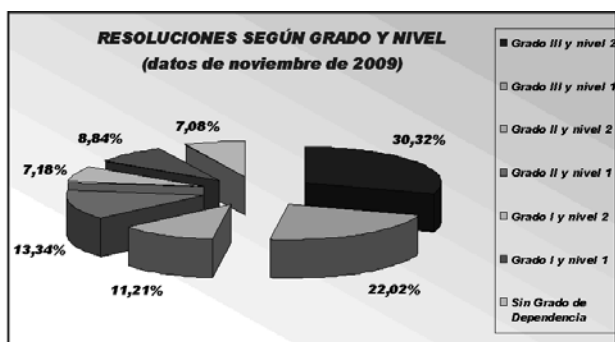
Gráfico 6.



Gráficos 7, 8, 9 y 10. Evolución del número de resoluciones según grado y nivel reconocido a las personas dependientes.

Gráfico 7.



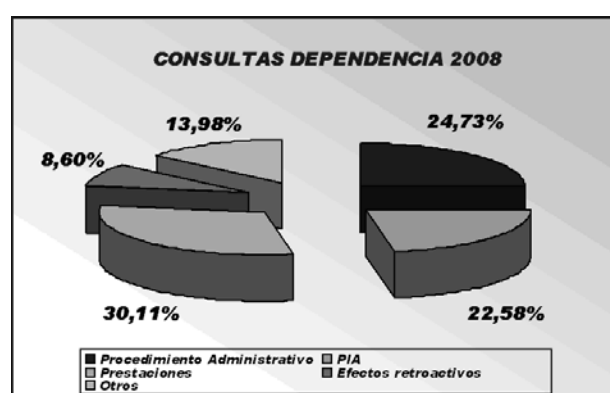
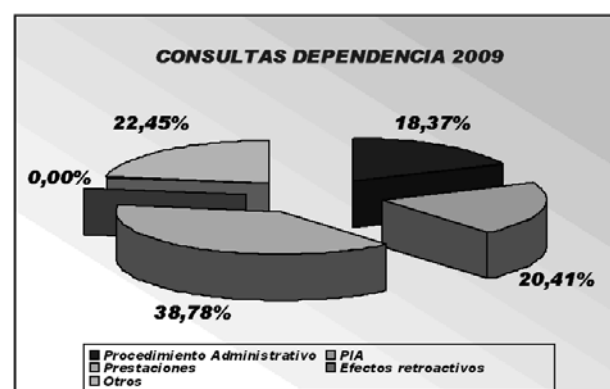
Gráfico 8.**Gráfico 9.****Gráfico 10.**

2. Evolución de la actividad de la Defensoría: consultas y quejas sobre los procedimientos de valoración de personas dependientes como futuros titulares de los derechos subjetivos universales reconocidos en la Ley de Dependencia.

La puesta en marcha de la Ley de Dependencia en La Rioja también implicó un mayor número de consul-

tas y quejas sobre la materia que fueron gestionadas por esta Defensoría desde el inicio de la entrada en vigor de la norma.

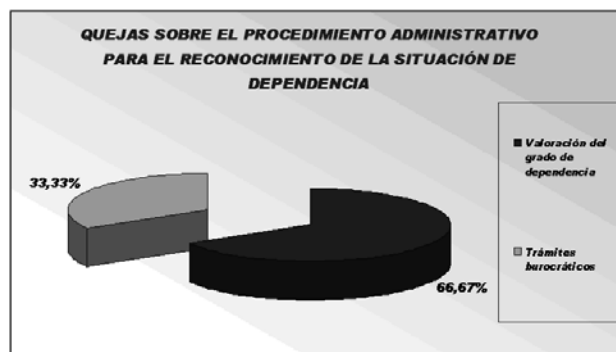
A continuación ofrecemos los datos sobre la evolución de las consultas y las quejas en lo tocante al procedimiento para la valoración de las personas dependientes.

Gráfico 1. Consultas sobre la dependencia en el año 2008.**Gráfico 2. Consultas sobre la dependencia en el año 2009.**

De estos gráficos se deduce que al principio la gran mayoría de las consultas giraban en torno al procedimiento para el reconocimiento de la persona como dependiente y, por ende, como beneficiario de los derechos subjetivos universales y prestacionales reconocidos en la Ley. Sin embargo, posteriormente alcanzan más importancia las consultas relacionadas con la ela-

boración de los programas de atención individualizada y con la materialización de las prestaciones.

Gráfico 3. Quejas relacionadas con los procedimientos de valoración de las personas dependientes.



De la lectura del gráfico y así se refirió en los Informes Anuales 2007 y 2008 elevados al Parlamento de La Rioja, las quejas sobre el procedimiento administrativo para ser declarada la persona dependiente se centraron en un porcentaje muy elevado en la disconformidad con el grado y nivel de dependencia concedido, y el resto, en la excesiva burocratización del procedimiento.

3. Evaluación de los datos: conclusiones.

La complejidad del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y el elevado número de ciudadanos que ha solicitado su valoración están demorando, en muchos casos, el efectivo reconocimiento del derecho a ciudadanos que no reciben aún las prestaciones que su difícil situación requiere.

Las personas se han ido acercando a las oficinas regionales para que se les valore su grado de discapacidad y poder recibir las ayudas previstas por ley, pero la gestión autonómica del Sistema de Dependencia marcha –como así ha apuntado algún medio de comunicación– a 17 velocidades, tantas como Autonomías.

La Defensoría del Pueblo Riojano desde la entrada en vigor de la Ley ha seguido y continúa haciendo un examen de la evolución de la implantación efectiva de dicha ley, a través de las consultas y quejas recibidas,

expedientes de oficio, y mediante Comisiones de Seguimiento sobre la implantación y ejecución de la Ley 39/2006, en toda la Comunidad Autónoma.

A lo largo del año 2007 y en los primeros meses de 2008, un significativo número de ciudadanos se dirigió a nuestra Institución manifestando sus inquietudes sobre diversos aspectos de la Ley de Dependencia, pero trasladando principalmente su preocupación por la demora en recibir los posibles beneficios que les reconocería la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Sin embargo, en no pocas ocasiones han sido los propios servicios sociales de atención primaria los que han promovido o han dado a conocer los casos planteados.

Es la gestión pública del derecho subjetivo el ámbito donde deben centrarse nuestros esfuerzos, en aras de lograr una verdadera implantación y garantía del derecho, debiendo abordarse cuestiones tales como la eficacia de los procedimientos administrativos, evitando las demoras excesivas en el tiempo para obtener la resolución administrativa determinante del grado y nivel de la persona dependiente.

El artículo 27 de la ley tiene previsto que las Comunidades Autónomas determinen los **órganos de valoración** de la situación de dependencia, que emitirán un dictamen sobre el grado y nivel de dependencia, con especificación de los cuidados que la persona pueda requerir. Siendo el Consejo Territorial el órgano que 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. Y respecto de los cuales se exige dicha especial formación.

En este complejo proceso, cabe destacar el esfuerzo que ha sido necesario para la adecuación y, en la mayor parte de los casos, el **incremento de medios materiales y personales destinados a informar y valorar a los solicitantes**. Todo ello ha supuesto un considerable

aumento de personal y de cursos para la formación de las personas encargadas de la valoración. A este respecto, algunos sectores se han quejado de la ausencia de formación sobre el baremo a nivel nacional –antes de su puesta en marcha– con objeto de garantizar cierta homogeneización en su aplicación.

En todo caso, lo indicado en los párrafos anteriores sobre el número creciente de quejas, está directamente relacionado con el principal motivo de queja planteado por las personas que se dirigen a esta Defensoría: **los retrasos en los procedimientos, y el incumplimiento de los plazos de referencia**. Estos retrasos afectan tanto al proceso de valoración de la dependencia como –podemos decir que particularmente– a la elaboración del Programa Individual de Atención (tema que este Informe Especial trata en el apartado siguiente).

En casi todos los casos que son conocidos desde nuestra Institución se ha tardado más de seis meses en emitir la resolución solamente en cuanto a la primera de sus fases, es decir, la **calificación del grado y nivel de dependencia**, restando la segunda fase, consistente en la elaboración y aprobación del PIA. Quiere esto decir que cabe esperar que las personas en teoría dependientes que están siendo valoradas, tarden aproximadamente un año o más en ver materializada la prestación o el correspondiente recurso. Lo cual, por un lado, debería de exigir unas medidas de desarrollo de la Ley 39/06 que cubrieran dicho periodo; y por otro, unas prestaciones económicas compensatorias hasta la total implantación de la red de recursos, al amparo de la prestación económica vinculada al servicio del artículo 17 de la Ley.

En relación con esto último, se ha puesto de manifiesto la ausencia de normativa que contemple, de manera precisa, **procedimientos de urgencia para situaciones extraordinarias** que requieran una respuesta inmediata de los Servicios Sociales. Sería, por tanto, aconsejable, como de hecho ya se ha hecho en algunas Comunidades Autónomas, contemplar un procedimiento de urgencia, para que, en los supuestos debidamente

justificados, la persona solicitante de la dependencia pudiera ser valorada de forma prioritaria, regularizándose su situación administrativa, mediante la tramitación de un procedimiento mucho más breve que el habitual, al reducirse sustancialmente los plazos.

Otro problema que se ha planteado de manera general en las quejas es la **información insuficiente, poco coordinada, o confusa** que reciben las personas interesadas sobre la Ley de Dependencia en general, y sobre los procedimientos en particular. A menudo, los ciudadanos exponen que se han dirigido a los servicios de atención primaria, al teléfono de información habilitado por la Administración autonómica, y no reciben respuesta concreta. En algunos casos, se les deriva de un sitio a otro sin resultado efectivo.

De esta forma, no es de extrañar que la falta de respuesta y la sensación de impotencia de las personas constituyan otro de los motivos de queja más frecuente. Con ello se constata la inexistencia de canales de información y comunicación adecuados, y la necesidad de que desde la Administración autonómica se clarifique el proceso y se establezcan mecanismos de seguimiento y de información a los interesados realmente eficaces. También debe hacerse hincapié en la necesidad de potenciar la coordinación y compromiso de todas las Administraciones implicadas, especialmente de las entidades locales, a través de acuerdos o convenios con la Administración autonómica.

No obstante, la demora que vienen sufriendo las solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia, con la consiguiente demora, a su vez, en la aprobación de los Programas Individuales de Atención (PIA), en los que se concretan los servicios o prestaciones que se reconocen como derechos de la persona dependiente, serán los principales retos que se plantean en estos momentos cruciales para la puesta en marcha de las previsiones de la Ley de Dependencia, cuya eficacia plena, según el calendario impuesto por la misma, se demora **hasta el año 2015**.



V. El procedimiento para la elaboración a la persona dependiente de su programa de atención individualizada (PIA)

Uno de los puntos importantes en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, es el **Capítulo II "Prestaciones y Catálogo de servicios de atención del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia"**, que establece las prestaciones del Sistema, las prestaciones económicas y los servicios de promoción de la autonomía personal y atención y cuidado. Toda su configuración se inspira en la idea de igualdad como no discriminación en sus dos vertientes, esto es, la de no discriminación en sentido estricto y la del tratamiento diferenciado.

En concreto, es en el artículo 13 donde se señalan los **objetivos de las prestaciones de dependencia**. Se trata así de conseguir una mejor calidad de vida y autonomía personal, en un marco de efectiva igualdad de oportunidades, de acuerdo con los siguientes objetivos:

Facilitar una existencia autónoma en su medio habitual, todo el tiempo que desee y sea posible.

Proporcionar 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 el artículo 14.1, al referirse con carácter general a los **tipos de prestaciones** (prestaciones de servicios y prestaciones económicas), se señala que estas irán des-

tinadas *"por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria"*. Ambos preceptos recogen los tres grandes criterios que deben presidir cualquier normativa de carácter igualitario: autonomía, satisfacción de necesidades y participación.

Sin embargo, es en lo referente al **Catálogo de servicios de dependencia**, donde la perspectiva de la Ley vuelve a quedar clara. En efecto, este catálogo viene establecido en el artículo 15, que comprende los siguientes servicios de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia:

Los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal.

Servicio de Teleasistencia.

Servicio de Ayuda a domicilio (atención necesidades del hogar y cuidados personales).

Servicio de Centro de Día y de Noche (centro de día para mayores, para menores de 65 años, de atención especializada y centro de noche).

Servicio de Atención Residencial (de personas mayores dependientes, y de personas dependientes en función de los tipos de discapacidad).

Para poder acceder a las prestaciones del Sistema Riojano para la Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia es requisito necesario tener reconocido previamente un grado y nivel de dependencia y haber formalizado en el correspondiente **Programa Individual de Atención** el servicio o prestación económica por el que se opta y que resulta más adecuado a sus necesidades y circunstancias.

En el marco del procedimiento de reconocimiento

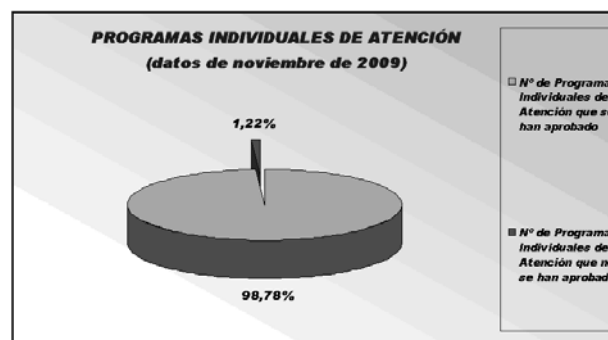
de la situación de dependencia y los servicios y prestaciones correspondientes, una vez realizada la valoración de acuerdo con el baremo, al que antes se hacía referencia, se debe proceder a la elaboración del **Plan Individual de Atención** (PIA) de la persona (artículo 29 de la Ley 39/2006), para lo cual los servicios sociales especializados, con el concurso de los servicios sociales de atención primaria, determinan las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades del solicitante de entre los servicios y prestaciones económicas previstas en la resolución donde se determina el grado y nivel de dependencia, dando participación a la persona beneficiaria, y en su caso, a su familia o entidades tutelares que le representen, detallando los posibles servicios y prestaciones económicas a los que puede acceder cada individuo en función de las posibilidades que ofrezca su entorno social.

Somos conscientes de que la creación del Sistema SAAD, y de los sistemas regionales, no es cosa de un día, ni tan siquiera de un año, sino que, al igual que ocurrió con el sistema de la Seguridad Social, ha de ser fruto de una larga evolución. No olvidamos que la propia Ley prevé su implantación de forma gradual, de tal forma que hasta el **2015** no se alcanzará su plena integración. A pesar del esfuerzo realizado por las administraciones para la puesta en práctica del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la complejidad del mismo y el elevado número de ciudadanos que ha solicitado su valoración, está demorando, en muchos casos, el efectivo reconocimiento del derecho a ciudadanos que no reciben aún las prestaciones que su difícil situación requiere.

A continuación, ofrecemos sobre esta materia la información dada por la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja.



Como podemos comprobar en los anteriores gráficos, confeccionados con los datos estadísticos que periódicamente nos ha ido sirviendo la Consejería de Servicios Sociales, tanto en el año 2008 como en el presente año 2009, la evolución de los Programas Individuales de Atención ha ido paulatinamente *in crescendo*, mientras que el número de PIA no aprobados prácticamente no ha experimentado variación alguna, manteniéndose prácticamente igual.



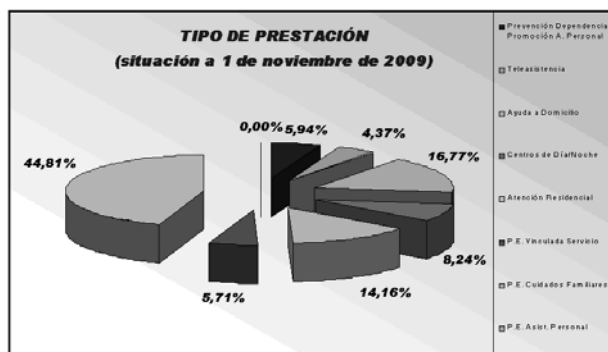
Según la información ofrecida por la Consejería de Servicios Sociales, prácticamente la totalidad de PIA han sido aprobados, siendo residual el porcentaje de aquellos que no lo han sido (1,22% del total).

Los anteriores datos difieren de los recogidos en la última información estadística publicada por el IMSERSO a través de su página web (http://www.imsero.es/dependencia01/documentacion/estadisticas/datos_estadisticos_saad/index.htm), a fecha 1 de noviembre de 2009, 5.352 personas tendrían ya elaborado el correspondiente PIA, siendo los datos sobre prestaciones en La Rioja, los siguientes:



Las **personas beneficiarias con prestación en La Rioja** actualmente serían 5.352, lo que constituye el 1,69% sobre el total de población de la Comunidad, (317.501 habitantes, según cifras del INE de población referidas a 1 de enero de 2008). Este porcentaje de beneficiarios es el más alto de todo el Estado (junto con Cantabria, aunque en este caso el número de personas beneficiarias es mayor).

La información que facilitan las Comunidades indica que hay **más prestaciones en marcha que beneficiarios que tienen derecho a ellas**. Eso se explica porque una sola persona puede estar recibiendo más de una prestación simultáneamente (por ejemplo, una plaza en un centro de día y unas horas de asistencia en casa). En el caso de La Rioja, el total de **prestaciones reconocidas** sería de 6.817, lo que supone una ratio de prestaciones por persona beneficiaria de 1,27.



Examinado el anterior cuadro, en el que se refleja de forma gráfica cuál es el **tipo de prestación reconocida**, podemos hacer las siguientes observaciones:

Entre las prestaciones de naturaleza asistencial, la Ayuda a domicilio constituye el recurso del que más personas dependientes son beneficiarios (16,77%), seguido por la Atención Residencial (14,16%).

Destaca asimismo, en la comparativa de datos del Estado, el elevado número de prestaciones destinadas a la prevención de la dependencia y a la promoción de la autonomía personal (6% del total), siendo La Rioja la tercera Comunidad con mayor número reconocido de este tipo de prestación (por detrás de Castilla y León, y Extremadura).

Prácticamente la mitad (50,52%) de las prestaciones reconocidas son de carácter económico (de las cuales, un 87,26% serían para cuidados en el entorno familiar).

Sin embargo, hechas las anteriores reflexiones, debemos continuar puntualizando que el hecho de que muchas personas dependientes hayan sido ya evaluadas no quiere decir que todas ellas estén atendidas, sino solo que tienen derecho a estarlo. Para saber si las personas beneficiarias están recibiendo la prestación que les corresponde, sería preciso conocer cuál es el número de prestaciones que se han hecho efectivas realmente sobre el total de prestaciones reconocidas, y cuáles de estas últimas siguen a la espera de verse materializadas, dato que desconoce esta Defensoría.

Como quiera que la Ley establece una prioridad de los servicios sobre las prestaciones económicas, sería interesante conocer también las demoras medias en la efectividad de los derechos a los servicios de la dependencia; así como la disponibilidad de estos recursos en las distintas Comunidades Autónomas, fundamentalmente los ratios de plazas o servicios en relación con la población en general/población dependiente, así como el peso de los recursos públicos en relación a los privados, y el grado de concertación alcanzado en cada una de ellas.

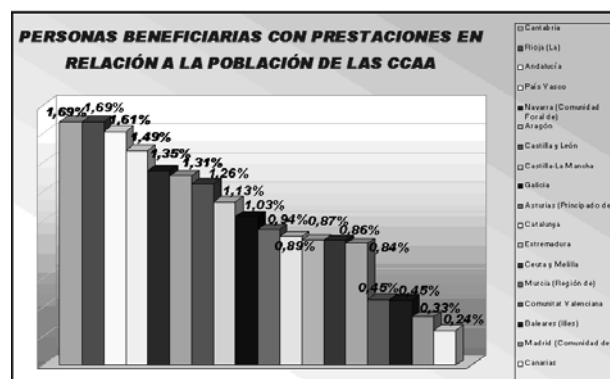
Hecha la anterior observación, de lo que creemos que no cabe duda es de que la ley avanza lentamente. El año pasado debían estar atendidos todos los grandes dependientes, es decir, aquellas personas que necesitan ayuda para las funciones básicas de la vida, y en noviembre de 2009 no puede decirse que eso esté ocurriendo todavía en su integridad. El nivel de cobertura de los grandes dependientes es altísimo, pero **hay notables diferencias entre Comunidades**, como se ha reconocido desde la propia Secretaría de Estado de Política Social.

Ahora bien, tal y como se ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones por la Defensoría del Pueblo Riojano en sus numerosas resoluciones sobre esta materia, interesa por ahora no solo analizar la posible idoneidad y suficiencia de los recursos en sí mismos, cuestión sobre la cual quizás no hay suficientes datos todavía, sino incidir también en algunos aspectos como el **acceso a una misma calidad de servicios por parte de todos los beneficiarios**.

Lo anterior nos lleva al planteamiento de la calidad de la asistencia prevista en la Ley, y el esfuerzo que requiere **mantener con unos criterios mínimos de calidad el derecho de los usuarios**, lo cual exige no solo contar con los correspondientes recursos, sino la correcta orientación de los programas y el control de los mismos, lo que quiere decir que tengan la misma atención quienes residen en las zonas rurales (donde concurren determinados factores ambientales) que en las ciu-

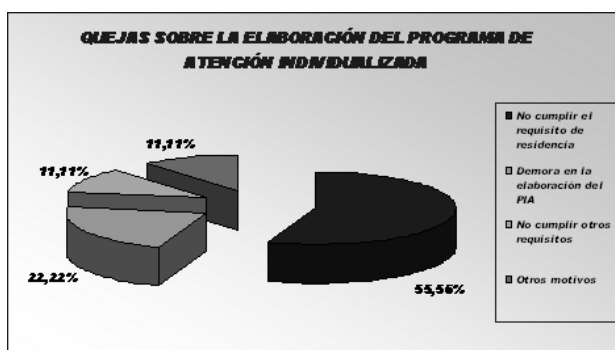
dades, o quienes la reciben en el entorno familiar respecto de los que se encuentran en un centro de atención residencial, ya que no cabe duda de que la calidad del cuidado prestado en el propio domicilio, ya sea prestado por alguien de la familia, ya por un cuidador profesional, es mucho más difícil de garantizar si no concurren otras muchas condiciones.

Al respecto, hay que destacar que en la mayoría de Comunidades no ha sido publicada ninguna **Carta de Servicios al ciudadano** en este ámbito que recoja compromisos de calidad ofrecidos por la Administración (la última en hacerlo ha sido la Comunidad Autónoma de Aragón, por medio de la Ley 5/2009, de 30 de junio). Por ello, sería deseable al menos un sistema que garantice un nivel mínimo de asistencia, especialmente en aquellos casos que exigen muchos cuidados. Sin embargo, al no haberse aprobado aún catálogos de servicios, tampoco existen compromisos de calidad concretos.



La situación de los recursos sociales es sin duda el punto débil del Sistema de Atención a la Dependencia que desde la ley se pretende conformar, dado el déficit de plazas y prestaciones asistenciales que se da en este sector, a todos los niveles. Esta insuficiencia de los dispositivos y recursos de servicios sociales afectos a esta finalidad es la que motiva que en estos primeros años de implantación de la Ley 39/2006, las **prestaciones económicas** obtengan un mayor protagonismo que el que la misma les otorga, y que solo en la medida en que progresivamente se incrementen estos servicios, harán que las prestaciones económicas adquieran el carácter excepcional que la ley les atribuye. Esta cuestión no

obstante es objeto de análisis en el capítulo siguiente.



Como podemos apreciar en el gráfico, la **problemática planteada en las quejas** sobre algún aspecto concreto relacionado con la elaboración de los PIA es de diversa índole, si bien se puede sintetizar en una serie de cuestiones específicas que mayormente han constituido los principales motivos de queja.

Entre ellos, priman aquellos que son consecuencia de la **tardanza en la aprobación de los PIA**, una vez reconocida la situación de Dependencia. Sobre esta segunda cuestión, cabe hacer observaciones similares a las realizadas respecto a la primera fase del procedimiento, relativo a la valoración y reconocimiento de la situación de Dependencia, ya que han sido también frecuentes las quejas y consultas en la Oficina de la Defensoría del Pueblo Riojano sobre esta problemática de la dilación que vienen sufriendo las solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia, con la consiguiente demora, a su vez, en la aprobación de los Programas Individuales de Atención (PIA) en los que se concretan los servicios o prestaciones que se reconocen como derechos de la persona dependiente, y que constituían los principales retos que se planteaban inicialmente en los momentos cruciales para la plena implantación de las previsiones de la Ley de Dependencia.

Estas demoras que se están experimentando, aunque afectan a todas las fases del procedimiento desde la solicitud inicial de valoración y reconocimiento de la situación de Dependencia, hasta la efectiva materialización del derecho, alcanzan un especial protagonismo en

el apartado de elaboración del PIA, según se desprende de las situaciones a las que hemos tenido acceso por medio de las quejas presentadas, bien por desconocimiento de los dependientes y sus familias acerca de los pasos que deben ir dando para que la ayuda que precisan se haga realidad, bien porque la Administración no ha sabido informar a estos de qué debían hacer a tal fin, o en la mayoría de los casos, como tememos, porque desde los Servicios Sociales se ha realizado, por distintos motivos e intereses, un esfuerzo inicial principalmente dirigido a la valoración del total de solicitudes de reconocimiento de la situación de Dependencia, destinando a tal fin la mayoría de medios a su disposición, provocando con ello el problema subsiguiente en la merma de la agilidad en las ulteriores fases del proceso.

Precisamente, en el **Taller preparatorio de las XXIII Jornadas de Coordinación de Defensorías del año 2008**, celebrado en Logroño bajo la dirección de la Defensora del Pueblo Riojano los días 21 y 22 de abril de 2008, dedicado en exclusiva a estudiar las lagunas y problemas en la implantación de la Ley de Dependencia, una de las conclusiones provisionales del documento de consenso al que se llegó, como consecuencia del elevado volumen de quejas que hasta la fecha se fueron recogiendo en todas las Defensorías, fue la de la necesidad de agilizar en lo posible las distintas fases del procedimiento, no solo en la fase inicial de valoración y reconocimiento del grado y nivel de dependencia, sino también en la elaboración de los Programas Individuales de Atención, y en la efectividad y materialización de los recursos y prestaciones determinados finalmente en los PIA.

En muchos casos, los usuarios y sus familias consideran que, dadas sus circunstancias personales, precisan que los recursos y/o prestaciones que se les ha reconocido se vean materializados cuanto antes, dada la costosa carga que deben soportar mientras tanto para poder atender las necesidades que requieren sus familiares dependientes, lo que es doblemente gravoso, no entendiendo las razones de que, sistemática e injustificadamente, se agoten los plazos previstos legalmente (6

meses) para la resolución reconociendo a la persona dependiente como beneficiario de alguna prestación de servicio o económica, a lo cual debe añadirse posteriormente el tiempo añadido en espera para que la ayuda se haga efectiva finalmente.

Sabemos que las Administraciones regionales no han ido muy sobradas de tiempo –y La Rioja no constituye una excepción–, a pesar de saber que sobrepasar los plazos les podía causar problemas en los Tribunales, como así ha ocurrido en muchos casos, y cada vez con mayor frecuencia, ante reclamaciones de herederos de beneficiarios que han fallecido antes de recibir la ayuda solicitada, y que en muchos casos habrá de ser abonada de forma póstuma.

No cabe duda de que estos retrasos comportan un perjuicio notable para las personas afectadas, lo cual obliga a reflexionar acerca de la necesidad de establecer medidas efectivas para regularizar esta situación. La eficacia del sistema de protección diseñado por la Ley 39/2006 exige que la atención de las necesidades de las personas dependientes se haga en un tiempo razonable, ya que en la mayoría de estas situaciones, la demora en la resolución comporta un perjuicio y una lesión grave de los derechos de los afectados.

Además, en diversos casos los servicios sociales de atención primaria –a los cuales se ha encargado la elaboración del los PIA– han puesto de manifiesto las dificultades derivadas de la puesta en marcha de la Ley con **recursos humanos insuficientes para asumir la gestión de estos procesos**, cosa que incide una vez más en las demoras en estos procedimientos.

Por tanto, se hace preciso que las Administraciones competentes evalúen constantemente las necesidades de personal y de medios materiales para poder gestionar estos procesos de manera óptima, estableciendo, si fuera necesario, las medidas organizativas adecuadas que permitan cumplir los objetivos establecidos.

Como se desprende de las quejas y consultas que se

han ido presentando en las distintas Defensorías, **existe bastante recorrido de mejora para los servicios relacionados con la Dependencia y la Discapacidad**. Los equipamientos que más se echan en falta por los ciudadanos son:

Apartamentos adaptados para mayores.

Plazas residenciales y centros de día para discapacitados.

Plazas en residencias para mayores.

Se perciben como mejor dimensionadas la Teleasistencia, los servicios de Ayuda a domicilio y las plazas en centros ocupacionales y educativos para personas discapacitadas.

Otro problema que se plantea de manera general en las quejas es **la información insuficiente, poco coordinada, o confusa que reciben las personas interesadas sobre los procedimientos** que les afectan: estado de tramitación del procedimiento, servicios y profesionales implicados, recursos y servicios a los que pueden acceder, previsiones de acceso, etc.

La Administración ha de arbitrar medidas que permitan asegurar que los interesados puedan ejercer los derechos que les reconoce la normativa de procedimiento administrativo, como el derecho a conocer en todo momento el estado de tramitación del procedimiento. De las situaciones descritas en las quejas se desprende que bastantes de las personas que han iniciado procedimientos de reconocimiento de dependencia, no han visto reconocidos estos derechos.

Para corregir estas situaciones, debe valorarse la conveniencia de aplicar medidas que, si bien no supongan una modificación sustancial del procedimiento, permitan aportar más y mejor información a los interesados. Por ejemplo, comunicar a la persona interesada, en el momento en que se le notifica la resolución reconociendo la situación de dependencia, cuál ha de ser el Servicio Social de base concreto al que ha de dirigirse para la elaboración del correspondiente Programa Indi-

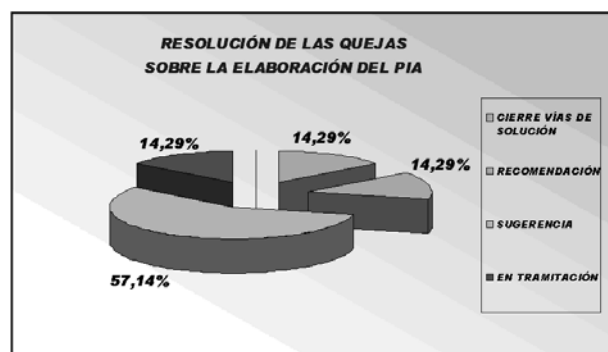
vidual de Atención, además de informarle del plazo en que este servicio debe disponer de toda la información necesaria para iniciar el proceso de elaboración del PIA, al objeto de evitar sorpresas desagradables y posibles conflictos futuros a la hora de determinar el momento a que debe retrotraerse la ayuda, especialmente tras las modificaciones operadas en la Orden 5/2007, de 31 de octubre, por la que se crean las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, por la Orden 3/2009, de 6 de abril.

En este sentido, tal cual se ha apuntado en el anterior capítulo, en relación con los cortos plazos fijados para que la persona dependiente aporte la documentación económica, de renta y patrimonio, preceptiva para establecer las cuantías de copago de servicios o de prestaciones económicas que le puedan corresponder, se ha planteado también la posibilidad de articular medios que posibiliten, previa autorización del interesado, que la Administración pueda **recabar de oficio la documentación** (INSS, Hacienda, Catastro...) que el solicitante ha de aportar una vez resuelto el reconocimiento de la situación de dependencia, y cuya presentación condiciona el posterior inicio del procedimiento para la elaboración del PIA y consiguiente reconocimiento de la prestación o servicio.

También resultaría conveniente **disponer de una información unificada y fácilmente accesible** para toda la población, de modo que las personas puedan ejercer su opción con garantías, y que también todos los profesionales que intervienen en el proceso, y no únicamente los dependientes de la Administración autonómica, puedan llevar a cabo un control sobre la alternativa adoptada.

Según las previsiones, el profesional responsable de la elaboración del PIA dispondrá de la información necesaria para conocer la disponibilidad de servicios y orientar a la persona en su elección. No obstante, a raíz de los casos planteados desde las distintas Defensorías, observamos cómo en la práctica estos profesionales no disponen realmente de esta información. Por ello, pare-

ce razonable plantear la necesidad de **establecer mecanismos fiables** que permitan el intercambio de la información entre las administraciones y servicios implicados —y también a las personas destinatarias—, de manera que se facilite el acceso a la documentación que necesitan para abordar, estudiar y hacer un seguimiento de los casos, así como sobre los recursos y servicios existentes y disponibles a los que pueden acceder las personas dependientes.



Como resultado de las actuaciones llevadas a cabo desde la Defensoría del Pueblo Riojano, en aquellos casos donde se han constatado problemas o disfunciones que es necesario corregir para evitar perjudicar los derechos de las personas dependientes, o que son susceptibles de acciones de mejora que hagan posible que estas reciban de manera óptima los derechos y las prestaciones que la Ley de Dependencia contempla, se han dirigido desde la Institución las pertinentes **Recomendaciones o Sugerencias** a las Administraciones competentes, destinadas principalmente a que se arbitren medidas organizativas que corrijan las deficiencias descritas (demoras en la tramitación, mecanismos ineficaces de información...), con el objetivo de atender de manera eficiente las necesidades de las personas dependientes.



VI. La concesión de prestaciones a las personas dependientes

1. Problemas detectados en el reconocimiento de las prestaciones asistenciales y económicas: Especial referencia a la prestación para cuidados en el entorno familiar.

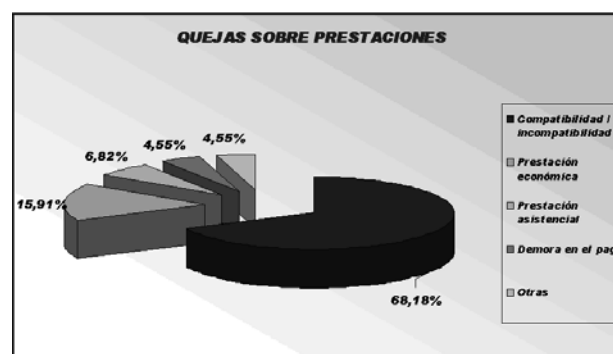
El Consejo de Europa define la dependencia como *"la necesidad de ayuda o asistencia importante para las actividades de la vida cotidiana"*, o, de manera más precisa, como *"un estado en el que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o la pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria y, de modo particular, los referentes al cuidado personal"* (Consejo de Europa, 1998).

Un número cada vez mayor de personas mayores y discapacitadas necesitadas de cuidados depende de cuidadores profesionales que prestan sus servicios en el domicilio de los afectados o en instituciones especializadas. Este tipo de cuidados es siempre de los denominados de larga duración. El coste de los cuidados de larga duración rebasa a menudo, al igual que la asistencia médica, los ingresos de la persona necesitada de cuidados y puede consumir rápidamente su patrimonio. La necesidad de asistencia de larga duración es, por tanto, un riesgo social importante para el que, evidentemente, es necesario disponer de mecanismos de protección social.

La posibilidad de que las personas dependientes puedan contar con la atención de los servicios públicos constituye una dimensión importante de la política en materia de servicios sociales. En este ámbito se plantean retos fundamentales como la manera más efectiva de facilitar el acceso a un conjunto adecuado de cuidados tales como servicios, estructura de apoyo familiar, recursos humanos, tecnologías, y entornos que permitan a las personas mayores mantener una buena calidad de vida.

Dicho esto, debemos continuar señalando que, desde el punto de vista del acceso a los servicios y prestaciones por parte de las personas dependientes, los principales problemas planteados tienen como denominador común la disponibilidad real de algunos de estos servicios asistenciales y prestaciones económicas, así como las dificultades que se plantean, por distintos motivos, para acceder a los mismos.

A continuación reseñamos la actividad de la Defensoría del Pueblo Riojano relacionada con las consultas y quejas sobre la materialización de las prestaciones, tanto asistenciales como económicas, a las personas reconocidas dependientes y que ya han obtenido la elaboración de su programa de atención individualizada. Todo ello para hacer efectivo un derecho subjetivo público y prestacional nacido *ex lege* y plasmado en una resolución administrativa declarativa de su condición de persona dependiente.



Sobre esta cuestión, cabe asegurar que las personas dependientes tienen realmente el derecho y la posibilidad de escoger la prestación o recurso más adecuado a sus necesidades. Ahora bien, deben tenerse en cuenta las determinaciones que la Ley 39/2006 establece acerca del carácter prioritario de las prestaciones de servicios en la atención a los dependientes, en detrimento de las económicas, así como la preferencia que debe darse a la oferta pública de servicios, tal y como previene el artículo 14 de la Ley.

Al igual que ocurría con las fases anteriores del procedimiento, otro motivo habitual de queja lo constituye la tardanza en la materialización de las ayudas, una vez

reconocida la situación de dependencia y aprobado el correspondiente Programa Individual de Atención (PIA). Sobre esta segunda cuestión, cabe hacer observaciones similares a las realizadas respecto a la primera fase del reconocimiento de la situación de dependencia, si bien aquí habría que incidir en un aspecto tan concreto como es el de los **tiempos o demoras medias en la efectividad de las prestaciones o servicios** (efectivo cobro de la prestación económica o efectividad del servicio correspondiente).

A la vista de las situaciones expuestas en las quejas y consultas, en las que el denominador común viene constituido por la frustración de las expectativas que inicialmente habían puesto las personas dependientes y sus familias en la Ley de Dependencia, la Defensoría del Pueblo Riojano consideró conveniente iniciar sendos procedimientos de oficio en el marco de una investigación de carácter general, al objeto de conocer con mayor precisión el grado de efectividad y las dificultades existentes para la plena aplicación de la Ley en nuestro ámbito comunitario.

De la información global remitida a esta Institución, se desprendía en primer lugar el considerable **esfuerzo realizado por las Administraciones autonómica y local para la puesta en práctica del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**.

Desde la puesta en marcha de la Ley, y a medida que se han ido incrementando los PIA en función del calendario de efectividad de derechos definido en la disposición final primera de la Ley 39/2006, se ha advertido paralelamente un incremento de casos que requieren el acceso a los distintos recursos asistenciales, especialmente en el caso de la atención residencial. Siendo ya en este momento considerables las **listas de espera para el acceso a plaza residencial**, es imprescindible aumentar dichos medios y, sobre todo, proceder a crear aquellos que la ley prevé, como son los centros de noche, plazas para estancias temporales, para periodos de convalecencia e incremento de centros de día tanto para mayores como para discapacitados.

En su defecto, entendemos que en supuestos de urgencia y debidamente justificados, además de que la persona solicitante pudiera ser valorada de forma prioritaria, sin perjuicio de iniciar de forma inmediata los trámites oportunos para la regularización administrativa de su situación, cuando sea necesario, deberían contemplarse **medidas destinadas a cubrir o paliar las necesidades urgentes** durante el periodo de tramitación del PIA hasta la materialización del recurso o prestación definida como más adecuada.

Esto exige un **incremento de manera sustancial de los centros y servicios**, que configura la principal tarea de los servicios sociales en este momento, y una planificación y programación del catálogo de servicios al objeto de satisfacer la demanda y las necesidades de las personas dependientes, ofreciendo una asistencia continuada e integrada, por medio de la necesaria habilitación presupuestaria.

Al igual que en distinta normativa se contempla la atención de necesidades complejas de asistencia sanitaria y ayuda social de personas que han perdido su autonomía debido a enfermedades crónicas, también en el ámbito de la atención a la dependencia se hace necesario **avanzar en este aspecto de la atención sociosanitaria**, fundamental para una buena atención a la dependencia, lo que requiere dar pasos en este sentido, y llegar a acuerdos entre los órganos competentes en ambas áreas.

Otra cuestión que puede ser objeto de controversia es que, dada la incapacidad de la red de servicios sociales para que la prioridad que otorga la Ley a los servicios de carácter público pueda llegar a ser una realidad en el corto e incluso en el medio plazo, unido a la inexistencia de plazas residenciales y de centros de día, e incluso a la saturación de servicios como el de ayuda a domicilio, pueden convertir en una mera declaración de intenciones el derecho que asiste a los beneficiarios de participar mediante consulta y en su caso elección entre las alternativas propuestas. La falta de refuerzo de la red básica de servicios sociales en algunos municipios, que dificulta de manera muy grave la efectiva implan-

tación de los derechos que la Ley reconoce.

Igualmente se han puesto de manifiesto los problemas que afectan a las personas dependientes a la hora de confeccionarse el correspondiente PIA por falta de coordinación entre las Administraciones competentes (aspecto que se trata específicamente en otro capítulo del presente informe), por **las dificultades derivadas de la puesta en marcha de la Ley con recursos insuficientes para que los Servicios Sociales de base asuman la gestión de estos procesos**, otro factor que incide una vez más en las demoras en estos procedimientos.

El artículo 12 de la Ley 39/2006, si bien se exige la participación de las Entidades Locales en la gestión de los servicios de atención a las personas dependientes, señala que esta habrá de articularse de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye.

A este respecto hay que recordar que de acuerdo con el **artículo 31.1.c) de la Ley 1/2002, de 1 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja**, compete a los municipios y a las Entidades Locales de ámbito inferior y superior al municipio, la prestación de Servicios Sociales de primer nivel de atención, de titularidad y ámbito local. Por otro lado, según los artículos 8 y 28 de la mencionada Ley 1/2002, en el marco de esas prestaciones de primer nivel se encuentra la prestación básica de "apoyo a la unidad de convivencia y ayuda a domicilio", por lo que de esta regulación normativa se concluye que el Servicio de Ayuda a Domicilio es un servicio de competencia local, cuya gestión y regulación corresponde a las Entidades Locales a través de sus propias normas reglamentarias (ordenanzas).

Sin embargo, en **los pueblos pequeños**, con ayuntamientos de escaso presupuesto y pocas infraestructuras alrededor, es donde hay más demanda y menos medios para aplicar la Ley. Casi 7.000 de los 8.100 municipios de España tienen menos de 5.000 habitantes. Tres de cada cuatro dependientes –se estima que son 2,8 millo-

nes en todo el país– residen en zonas rurales, con una población envejecida en la que el porcentaje de mayores de 80 años dobla la media nacional, y donde el porcentaje con discapacidad es del 11,7%, casi tres puntos por encima de la media nacional, según la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Los alcaldes se quejan de que son ellos los que reciben directamente la presión de los ciudadanos en todo lo que tiene que ver con las políticas de bienestar social, destinando buena parte de sus presupuestos a parchear carencias sin competencia para ello. Salvo algunos asistentes sociales y personal técnico, los municipios se quejan de que no han recibido financiación suficiente, pese a que son los ayuntamientos los que están afrontando las primeras fases en la tramitación del procedimiento para recibir una ayuda.

Los municipios pequeños no disponen del personal especializado ni de recursos económicos para desarrollar e implantar políticas sociales. Son frecuentes los casos de personas mayores dependientes que viven o se quedan solas en casa, y que disponen de un cuidador por algunas horas, ya que el centro de día más próximo se encuentra a bastantes kilómetros de distancia, y eso en el caso de que dispongan de plaza, ya que generalmente están cubiertas por otras personas que residen en la ciudad donde radica el centro.

La creación de un Sistema autónomo y al margen de la red de recursos para mayores, discapacitados, mujeres en situación de riesgo, excluidos sociales, minorías étnicas, etc..., ha provocado también confusión. La **falta de definición de la coexistencia entre el Sistema de Servicios Sociales y el SAAD** hace que no exista un verdadero catálogo de recursos para este, lo que puede producir un doble uso del mismo recurso o una exclusión mutua del mismo, con el consiguiente perjuicio, bien para otros dependientes, bien para el propio solicitante. Consecuentemente, observamos la **necesidad de alcanzar acuerdos entre las Administraciones autonómicas y los ayuntamientos, en relación con los servicios que prestan estos últimos** (servicio de ayuda domiciliaria y servicio de teleasistencia, fundamental-

mente).

Otros problemas que se han puesto de manifiesto acerca de **los servicios gestionados por los entes locales**, y particularmente, con la gestión del Servicio de Ayuda a Domicilio, que en la mayoría de los casos se articula mediante un contrato con una empresa adjudicataria. Sobre esta cuestión, la problemática afecta a distintas cuestiones como la fijación de precio público, la homologación de la intensidad del servicio, la cartera de servicios, las prescripciones técnicas de los contratos de servicios, diferencias en el precio/hora del servicio, etc.

En este sentido, la necesidad de recursos por determinados solicitantes que requieren nuestra intervención no solo revela la insuficiencia de los instrumentos que la Administración pone al servicio del derecho a la protección social de los ciudadanos, sino que ocasionalmente llega hasta el punto de que situaciones que se manifiestan de cierta gravedad puedan permanecer desasistidas precisamente como consecuencia de un vacío normativo que contemple viejas realidades, como ocurre en este caso.

Otro motivo habitual de queja lo constituye la **inflexibilidad de la Administración a la hora de interpretar y aplicar los requisitos para poder ser beneficiario de las prestaciones**, sean asistenciales o económicas, destacando en particular las relativas a las condiciones o requisitos para el reconocimiento de las prestaciones económicas, en particular la de cuidados en el entorno familiar, y casi siempre en relación con el requisito de residencia durante al menos nueve meses en el mismo domicilio, bien por la propia persona dependiente, como puede ser en el caso de los denominados **"cuidados rotatorios"**, bien en el caso de la convivencia efectiva entre dependiente y cuidador no profesional, de cara a garantizar una atención continuada y diaria.

La Ley 39/2006, tal cual recoge su artículo 3, se inspira, entre otros, en los siguientes principios:

"b) La universalidad 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.

c) La atención a las personas en situación de dependencia de forma integral e integrada.

[...]

i) La permanencia de las personas en situación de dependencia, siempre que sea posible, en el entorno en el que desarrollan su vida".

El artículo 4.1 recoge que *"Las personas en situación de dependencia tendrán derecho, 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"*. Y el apartado segundo de dicho precepto añade *"Asimismo, las personas en situación de dependencia disfrutarán de todos los derechos establecidos en la legislación vigente, y con carácter especial de los siguientes: [...]". "k) A la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal, en cualquiera de los ámbitos de desarrollo y aplicación de esta Ley"*. A tal fin, *"los poderes públicos adoptarán las medidas necesarias para promover y garantizar el respeto de los derechos enumerados en el párrafo anterior, sin más limitaciones en su ejercicio que las directamente derivadas de la falta de capacidad de obrar que determina su situación de dependencia"*. (Artículo 4.3).

Sin embargo, el ejercicio de este derecho puede ser objeto de limitaciones en virtud de la normativa específica que le sea de aplicación. De hecho, la mayor parte de las Comunidades Autónomas señalan distintos requisitos para poder ser beneficiario de los servicios contemplados en el artículo 15 de la Ley 39/2006.

La prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales es la destinada a contribuir a la cobertura de los gas-

tos derivados de la atención prestada a una persona dependiente por un cuidador no profesional, cuando reúna las condiciones de acceso establecidas.

Concretamente, en nuestro ámbito territorial, el **artículo 8.1.a) de la Orden 5/2007**, de 31 de octubre, por la que se regulan las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, establece como requisito para poder ser beneficiario de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales –además lógicamente de que el correspondiente PIA determine la adecuación de tal prestación– *"que los cuidados que se deriven de su situación de dependencia se estén prestando en su domicilio habitual, debiendo residir la persona dependiente en dicho domicilio, al menos nueve meses al año"*.

Y el artículo 13.b).2.º) de la citada Orden reitera, como requisitos específicos para dicha prestación económica, *"La residencia de la persona dependiente al menos durante nueve meses al año en su domicilio habitual, mediante declaración responsable de la misma o de su representante legal, que podrá desvirtuarse por informe del servicio social comunitario que le corresponda"*, además de que los cuidados se presten en el domicilio habitual de la persona dependiente, siempre que se den las condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la misma.

A mayor abundamiento, la reciente Orden 3/2009, de 6 de abril, que modifica la anterior, añade que tales cuidados y atenciones se presten *"de forma diaria"*, condición que asimismo recoge la nueva letra e) añadida al artículo 8.2 de la Orden 5/2007.

Cuando hemos tenido ocasión de analizar este tipo de casos, con ocasión de algunas de las quejas presentadas, hemos intentado hacerlo siempre desde una perspectiva fundamentalmente jurídica, considerando que, si bien de los principios generales en materia social contemplados en la Constitución y en las leyes de Servicios Sociales no podía desprenderse el establecimien-

to de un auténtico catálogo de derechos, ya que dichos preceptos se dedican fundamentalmente a efectuar declaraciones de intenciones, fijación de objetivos y asunción de una serie de principios básicos inspiradores de su actuación. Sin embargo, sí que, cuando menos, puede afirmarse que se configura un derecho genérico a una protección social en abstracto, que podrá tener distinto alcance en función de los recursos que se destinen a la misma, pero que al menos habrá de tener un contenido mínimo que justifique su existencia.

Así, cuando el artículo 4 de la Ley 1/2002, de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, contiene como primer principio el de responsabilidad pública, está comprometiendo de alguna manera la adscripción por los poderes públicos de recursos financieros, humanos y técnicos adecuados a la consecución de los objetivos propuestos, que permitan la promoción y eficaz funcionamiento de los Servicios Sociales, de manera que, aún priorizando como es lógico las necesidades más urgentes, siempre es necesario un mínimo de asistencia que dote de contenido las previsiones legales.

Si pensamos en que cada vez es mayor el porcentaje de población de más edad, debido fundamentalmente al aumento de la expectativa de vida y la disminución de la tasa de natalidad, resulta evidente que aumentará, en un futuro próximo, el número de personas que necesitan algún tipo de ayuda y, por tanto, el número de cuidadores. Aún así, somos conscientes de que en la nueva tipología de sociedad, más centrada en la familia nuclear, cada vez se dan menos situaciones como la presentada, hoy por hoy la rotación familiar para prestar cuidados se mantiene en un discreto porcentaje (en torno al 20%) dentro de los casos de Dependencia, comienzan a ser frecuentes las Administraciones que empiezan a especificar en su normativa de desarrollo, excepciones al requisito de empadronamiento o residencia continuada para poder acceder a los servicios y prestaciones del catálogo, incluyendo la posibilidad de beneficiarse de los mismos a aquellas personas que no cumpliendo tales requisitos, roten en domicilios de diversos municipios por motivos de apoyo familiar y que en el municipio en el que están empadronadas son be-

neficiarias del Servicio de ayuda domiciliaria.

Sin embargo, la información que, hoy por hoy, al respecto se remite desde la Consejería de Servicios Sociales, siempre que se ha planteado esta problemática de los "**cuidados rotatorios**", pasa por recordar en primer lugar que la Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, establece claramente en su artículo 14.2 que los servicios del artículo 15 tienen carácter prioritario y que la prestación económica es excepcional, por lo que, si no se cumplen los requisitos establecidos para el acceso a las prestaciones económicas, razón de más para que los PIA contemplen prestaciones de servicios y no la excepcional prestación económica, relegando a una posición excepcional y condicionada la prestación económica por cuidados no profesionales, tal cual ratifica el artículo 14, apartado cuarto: "*El beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención*".

Dicho carácter excepcional vuelve a reiterarse en la norma al permitir que los cuidados a los que alude esta prestación se realicen por una persona que no sea familiar del dependiente (artículo 1.2 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). Esta excepcionalidad exige extremar la prudencia para reconocer esta prestación, debiendo reconducirse preferentemente los PIA hacia los servicios expresamente previstos en el Catálogo del Sistema de Autonomía Personal y Dependencia.

Por lo que respecta a la prestación para cuidados en el entorno familiar, objeto de la mayoría de las quejas, se recalca que el Sistema de Autonomía Personal y Dependencia define esta prestación asimilando en cierta manera el cuidador no profesional a un cuidador profesional, mediante su inclusión en el Régimen de Seguridad Social (artículo 18.1 de la Ley 39/2006) y con la regulación de su formación y periodos de descanso (ar-

tículo 18.4 de la Ley), por lo que no parece que esté pensando en varios cuidadores, sino en una atención continuada, (razón por la que nuestra normativa expresamente exige que los cuidados se presten al menos nueve meses al año).

También el propio IMSERSO es contrario al sistema de "rotaciones". Así, recientemente ha presentado a la Comisión Delegada del Consejo Territorial del SAAD un documento interpretativo de esta prestación, en el que literalmente señala lo siguiente: "*Se plantea la cuestión de si es admisible la existencia de varios cuidadores o si solamente la Ley ampara a uno aunque de hecho existieran varios para un mismo dependiente*". El artículo 18.3 de la Ley preceptúa que "*El cuidador deberá ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social que se determine reglamentariamente*", y la disposición adicional cuarta de la Ley establece que "*Reglamentariamente el Gobierno determinará la incorporación a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales en el Régimen que les corresponda...*". El Real Decreto 615/2007, en el artículo 1.1, habla de "*... que podrán asumir la condición de cuidadores no profesionales...*", y en artículo 1.2 se refiere a "*... permitir la existencia de cuidados no profesionales por parte de una persona de su entorno...*". La normativa parece contemplar un solo cuidador principal como destinatario final de la prestación económica y de la inclusión en la Seguridad Social. Sin embargo otras prestaciones complementarias como el tiempo de respiro y las acciones de formación pueden ampliarse, si las circunstancias lo requieren, a otras personas cuidadoras secundarias".

Según se argumenta desde la referida Administración, tampoco parece muy adecuada desde la óptica asistencial esta modalidad de los "cuidados rotatorios", teniendo en cuenta que muchas de las personas dependientes presentan problemas de movilidad o de orientación espacio-temporal, por lo que rotar entre varios domicilios (en el caso objeto de la queja, cada 15 días...) pudiera ser perjudicial para ellas. En este sentido, considera la Consejería de Servicios Sociales que el principal eje de cualquier política en este ámbito debe ser el

bienestar de la persona dependiente, no del cuidador (sin perjuicio de su adecuada atención), por lo que en los supuestos en los que no se puedan prestar los cuidados de forma continuada en el domicilio del dependiente, lo aconsejable será optar por otra u otras modalidades de atención asistencial (centros de día, ayuda a domicilio, teleasistencia...). Así, si los dependientes no desean una atención residencial, pueden optar por recibir el servicio de ayuda a domicilio y la teleasistencia, e incluso compatibilizarlos (al menos en esta Comunidad) con la asistencia a un centro de día, o, de no existir plazas públicas, acudir a un centro privado, pasando a percibir la prestación vinculada a este servicio.

A la vista de la respuesta que en este sentido nos ha venido ofreciendo de manera reiterada la Consejería de Servicios Sociales, debemos sinceramente reconocer que existen argumentos, no solo jurídicos —como el de la excepcionalidad de las prestaciones económicas—, que amparan la posición de la Administración al defender la inoperancia de la prestación en casos como el de dependientes con rotación familiar, teniendo en cuenta la finalidad de la atención continuada por parte de un único cuidador, al que, además, se le va a posibilitar su inclusión en un Régimen especial de la Seguridad Social, sin olvidar la adecuada formación que permita una buena calidad en la atención al dependiente.

Así, llegamos a distintas reflexiones, tales como que, si bien la situación debe considerarse transitoria hasta el momento en que se produzca una plena implantación de los recursos del sistema, la **excepcionalidad de las prestaciones económicas** que se postula no se ve refrendada con los datos estadísticos relativos a La Rioja publicados sobre el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) correspondientes al pasado 1 de noviembre de 2009, en los que prácticamente la mitad (50,52%) de las prestaciones reconocidas son de carácter económico (de las cuales, un 87,26% serían para cuidados en el entorno familiar).

Tampoco cuestionamos que en muchos supuestos la modalidad asistencial más adecuada requiera de deter-

minados recursos que en modo alguno pueden ser sustituidos por una prestación económica, o de que en otros casos, como bien se indica, no sea recomendable desde la óptica asistencial que una persona dependiente reciba cuidados rotatorios por problemas de movilidad o de otra índole; pero también debemos ser conscientes de que, hoy por hoy, ello no es posible en muchas situaciones, precisamente por la carencia de tales recursos, o no es óbice para que en otros muchos casos no se planteen dichos inconvenientes.

Por esta razón, aún reconociendo las bondades de tales razonamientos esgrimidos por la Administración, nuestra posición, que en principio no se dirige a cuestionar las anteriores observaciones, evidentemente correctas desde el punto de vista legal, es la de insistir en que todas las Administraciones implicadas deben sensibilizarse sobre el problema y poner en marcha, siempre dentro de su respectivo marco competencial, las iniciativas legislativas necesarias con el fin de actualizar permanentemente el régimen normativo, autonómico y local, cumpliendo de esta manera con los principios de igualdad y accesibilidad universal contemplados en la Ley 39/2006, permitiendo en lo posible mantener a las personas dependientes en el entorno social y familiar en el que desarrollan su vida diaria, favoreciendo así uno de los objetivos de la Ley de Dependencia.

La **posibilidad de compatibilizar los servicios y prestaciones que la Ley de Dependencia contempla en los casos de cuidados rotatorios**, donde las personas dependientes que residen con sus hijos por periodos, alternando por consiguiente los domicilios —en ocasiones en distintas Comunidades Autónomas—, y que, de residir de forma continuada con alguno de ellos, se harían acreedores a tal ayuda. Las Sugerencias 16/2008, 10/2009 y 11/2009, ya instaban a esa Administración a desarrollar la actual normativa al objeto de contemplar estas situaciones y permitir que las personas dependientes que convivan periódicamente con familiares en distintos domicilios puedan acceder a los servicios y prestaciones que la Ley de Dependencia contempla, respetando además su voluntad de permanencia en el entorno en que prefieren desarrollar su vida.

En las Jornadas de Coordinación de Defensorías celebradas en Oviedo en el mes de octubre del año 2008, una de las conclusiones del documento de consenso al que se llegó fue la de la necesidad de flexibilizar los requisitos para poder ser beneficiario, especialmente en aquellos casos de dependientes itinerantes o acogidos periódicamente por sus familiares, generalmente hijos, que los atienden de forma rotatoria en sus propios domicilios.

Varias Comunidades, conscientes de tales situaciones, han dado ya pasos en este sentido, estudiando eventuales modificaciones normativas que posibiliten dar respuesta a esta, por otra parte vieja, realidad social, y favorecer a aquellos usuarios cuyas circunstancias familiares no les permiten el acceso a algunos de estos servicios y/o prestaciones, al tratarse de personas dependientes que, voluntariamente o por circunstancias familiares, optan por residir con sus familiares por determinados periodos de tiempo, con el fin de repartir la carga que suponen en muchos casos los cuidados que estas personas precisan.

Así, por ejemplo, de conformidad con lo previsto en la normativa de desarrollo de la Ley 39/2006, en la Orden de 15 de noviembre de 2007 de la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social de la Junta de Andalucía (BOJA n.º 231, de 23 de noviembre de 2007, págs. 7 y ss.), por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía, no se contempla ningún periodo mínimo de residencia para poder acceder a dicho servicio (artículo 8), dejando a salvo la posibilidad de suspender el mismo cuando se produzca una ausencia temporal del domicilio (artículo 26), como es lógico.

Afortunadamente, la **Administración Local** en general ha sido la que ha dado un primer e importante paso en la consecución de este objetivo, trabajando la posibilidad de configurar legalmente el reconocimiento de los servicios que gestionan los servicios sociales de base para estos casos de personas dependientes que deben convivir periódicamente con familiares en distintas localidades, poniendo en marcha modificaciones de las

ordenanzas municipales que contemplen tanto este como otros aspectos considerados de interés para el ciudadano. En nuestro ámbito territorial ya lo han hecho, que conozcamos, los **municipios de Arnedo y Alfaro** (BOR n.º 54, de 4 de mayo de 2009), que ya incluyen como personas usuarias del SAD no solamente a aquellas que estén empadronadas en el municipio, sino también, en el caso de que en el mismo se encuentre empadronado algún familiar, que pudiera darse el caso en usuarios itinerantes (artículo 13.1.1.a).

Obviamente, la competencia de los Ayuntamientos llega donde le permite también la Ley 39/2006, puesto que en su artículo 12, si bien se exige la participación de las Entidades Locales en la gestión de los servicios de atención a las personas dependientes, esta habrá de articularse "*de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye*"; por lo que consideramos que, para que siguieran este ejemplo los restantes municipios riojanos, resultaría inestimable la buena disposición de la Consejería a la hora de configurar un apoyo a las familias en la cobertura de esta necesidad social cuando estén desbordadas o limitadas, para proporcionar una atención adecuada e integral, que contemple y sepa dar respuesta a tales situaciones más allá del Servicio de Ayuda a Domicilio, promocionando su autonomía y respetando en lo posible la voluntad de los beneficiarios.

A la vista de dichas consideraciones, es indudable que la Administración, como uno de los agentes activos de la evolución de la posición de los ciudadanos como titulares del derecho a los servicios sociales, tiene en sus manos ayudar a mejorar la posición jurídica de los ciudadanos, procurando una mejor realización de sus derechos.

Esta necesidad se fundamenta en el artículo 49 de la Constitución antes citado, en razón a la dignidad que les es propia a los disminuidos en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales, para su completa realización personal y su total integración social, debiendo prestar los poderes públicos todos los recursos necesi-

rios para el ejercicio de tales derechos (artículo 3.1). Y, si bien es cierto que se van dando pasos al respecto con la implantación de algunas de las medidas contempladas en el Plan Integral 2007/2010, no por ello las previsiones legales dejan de exigir una adecuación progresiva destinada a facilitar soluciones específicas que contemplen el mayor abanico de posibilidades.

Resulta por tanto ineludible fomentar todas aquellas medidas normativas, organizativas y materiales tendentes a optimizar la calidad de vida de los dependientes y de sus familias, especialmente teniendo en cuenta la importancia del colectivo de personas dependientes que se incrementa constantemente debido a la aparición cada vez más temprana de patologías incapacitantes en contraposición al progénico incremento de la esperanza de vida, y que reclama también una respuesta más acorde con las posibilidades que es capaz de proporcionar una sociedad desarrollada, así como la voluntad manifiesta del Gobierno de La Rioja de generar un "Sistema Riojano de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia", capaz de movilizar y poner en valor los recursos ya existentes y de generar otros capaces de proporcionar a los ciudadanos los niveles de bienestar que la sociedad en su conjunto demanda y está alcanzando con su desarrollo social, económico y político.

En definitiva, nuestra conclusión es que la Administración implicada debe sensibilizarse sobre el problema y reflexionar acerca de la necesidad de estudiar iniciativas legislativas que posibiliten soluciones específicas a esta problemática, con el fin de actualizar permanentemente el actual régimen normativo de acceso a los recursos y prestaciones del SAAD, de forma que esté completamente abierto a las nuevas necesidades sociales que, como vemos, van surgiendo, arbitrando, posteriormente, las medidas que posibiliten que aquellas personas que precisen este recurso puedan ver, por un lado, satisfecha su necesidad, cumpliendo de esta manera con los principios de igualdad y accesibilidad universal, contemplados en el artículo 3 de la Ley 39/2006, y en el artículo 4.c) de la Ley 1/2002 de Servicios Sociales; y por otro, su voluntad de continuar

compartiendo su vida con sus familiares más queridos, quienes les van a ofrecer los mejores cuidados, y en el entorno donde siempre han residido y donde se sienten más seguros.

Eso posibilitaría, por ejemplo, que en muchos supuestos que se nos plantean, donde además se da la circunstancia de que ambos progenitores se encuentran reconocidos como personas dependientes, puedan realizar una vida normalizada, en compañía de sus hijos, de forma continuada y diaria, como ellos desean y en un medio adecuado, ya que sus familiares más directos, generalmente los hijos, se ven imposibilitados de poder atenderles de forma exclusiva y continuada por su situación personal y laboral; circunstancias que difícilmente pueden superarse aún contando con un recurso como es la ayuda domiciliaria; sin olvidar las preferencias de los propios beneficiarios, que en este sentido prefieren continuar conviviendo con sus hijos –en algunos casos, además, por carecer de vivienda propia– rotando periódicamente, para no forzarles a sobrellevar tal carga de forma continuada ni obligar a uno de ellos a asumir el rol de cuidador no profesional que la norma exige, y eso en el caso de que sus circunstancias socio-laborales así lo permitieran.

De ahí que, yendo más allá del interés particular de las personas afectadas en las quejas que puntualmente se han ido presentando en la Institución, nuestras resoluciones han ido dirigidas, con carácter general, a que la Consejería de Servicios Sociales pudiera plantearse la posibilidad, cuanto menos dentro de su ámbito competencial, de llevar a cabo las modificaciones normativas precisas que posibiliten que aquellas personas dependientes que convivan periódicamente con familiares en distintos domicilios de nuestra Comunidad, de forma rotatoria, puedan acceder a los servicios y prestaciones que la Ley de Dependencia contempla.

Cuestión diferente sería plantear el derecho a tal prestación en aquellos casos, que también han sido objeto de queja, de **falta de idoneidad de los cuidadores no profesionales por residencia en un domicilio diferente al de la persona dependiente** –en muchos casos

incluso fuera de nuestra Comunidad Autónoma—, y que consideran que al ser rechazada la solicitud de la prestación por su supuesta no idoneidad, la persona dependiente, como beneficiaria, se ve perjudicada por las circunstancias personales del cuidador.

El Sistema de Autonomía Personal y Dependencia define esta prestación asimilando en cierta manera el cuidador no profesional a un cuidador profesional, mediante su inclusión en el Régimen de Seguridad Social (artículo 18.1 de la Ley 39/2006) y con la regulación de su formación y periodos de descanso (artículo 18.4 de la Ley). Por ello, no cabe considerar que nos encontramos ante la figura excepcional del cuidador no profesional cuando la persona no convive habitualmente con el dependiente y sus cuidados se prestan por un cuidador profesional.

Efectivamente, tanto el artículo 8.1.a) como el 13.b).2º) de la Orden 5/2007, establecen como requisito que los cuidados se presten de forma diaria en el domicilio habitual de la persona dependiente. Asimismo, la Orden 3/2009 da una nueva redacción al artículo 13.b).1º): *"Los requisitos de que los cuidados se presten en el domicilio habitual de la persona dependiente, que los mismos se adecuen a sus necesidades, que se den las condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y que el cuidador reúna las condiciones de idoneidad y preste los cuidados y atenciones adecuados de forma diaria, mediante el informe del servicio social comunitario que le corresponda"*.

Y esto es justamente lo que a juicio de la Administración aparece desvirtuado cuando la residencia del cuidador no es la misma que la de la persona dependiente, lo cual obliga a tener contratada a una tercera persona para encargarse de los cuidados, modalidad de atención no contemplada en el Catálogo del Sistema de Autonomía Personal y Dependencia.

Esta interpretación es compartida por el propio IMSERSO, que en el Grupo de Trabajo creado en el seno de la Comisión Delegada del Consejo Territorial

del SAAD presentó un documento interpretativo de esta prestación, en el que literalmente señalaba lo siguiente: *"... La atención y cuidados que presta el cuidador no profesional al beneficiario no tiene la naturaleza jurídica de contraprestación en cumplimiento de una relación contractual. Por lo tanto, cuando los cuidados son prestados por personas en virtud de una relación laboral o contractual de otro tipo, no puede considerarse a dichas personas cuidadores no profesionales"*.

Y, por lo que respecta a la posibilidad de ser cuidador sin residir con el dependiente, el citado documento añade: *"... ha de plantearse que la Ley, en su artículo 14.4, se refiere expresamente a los requisitos de 'convivencia y habitabilidad de la vivienda', por lo que la convivencia es uno de los requisitos que configuran la prestación. La única excepción que se prevé es la del cuidador no profesional de 'entorno', al haberse establecido expresamente en el Real Decreto 615/2007 la posibilidad de que el cuidador resida 'en el municipio de la persona dependiente o en uno vecino' "*.

Por lo tanto, no cabrían situaciones que no parecen congruentes con la naturaleza de estos cuidados, tales como que el cuidador no profesional resida en ciudad diferente, o, residiendo en la misma, lo hiciera en distintos domicilios. Concebir de esta manera la figura del cuidador no profesional sería contrario tanto a la letra como al espíritu de la norma y a la excepcionalidad de la figura, pues realmente se recibiría la prestación económica en cualquier supuesto en que no se hiciera uso de los servicios de centros (ya de día, de noche, o de atención residencial) que la Ley establece como prioritarios.

En este sentido, también se nos han transmitido a la Defensoría inquietudes relacionadas con los **requisitos que debe cumplir el cuidador no profesional o el asistente personal para poder acogerse al convenio especial de cuidadores no profesionales** y cumplir con las obligaciones establecidas en materia de Seguridad Social (alta y cotización). Prueba de ello es la diferencia en el número de personas acogidas en La Rioja

al referido Convenio (955), frente al total de prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar registradas hasta la fecha (3.055).

Este desarrollo normativo se ha hecho a través 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, en cuya exposición de motivos se señala que *"el vigente ordenamiento de la Seguridad Social, para dar cumplimiento al mandato incluido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, 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"*.

El artículo 2 del Real Decreto 615/2007, también establece que los cuidadores no profesionales, a los que se refiere el artículo 1 –cuidadores no profesionales del entorno o de localidad vecina, con residencia previa mínima de un año–, *"quedarán incluidos obligatoriamente en el campo de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social y en situación asimilada al alta, mediante la suscripción del convenio especial regulado en este real decreto"*. Por tanto, parece que la norma general es la obligatoriedad de que el cuidador no profesional suscriba un convenio especial con la Seguridad Social para el desempeño de tal función, tal cual confirma además el texto del apartado 5 del citado artículo, que incluso obliga a la extinción de convenios especiales suscritos con anterioridad a la prestación de los cuidados.

La Orden 5/2007, en su artículo 8.3, establece que *"Los cuidadores no profesionales deberán ajustarse a las normas sobre afiliación, alta y cotización a la Seguridad Social establecidas en 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"*.

Ahora bien, también hemos comprobado como este precepto contempla excepciones a dicho criterio general, como por ejemplo (artículo 2.2) en el caso de que *"el cuidador no profesional siga realizando o inicie una actividad profesional por la que deba quedar incluido en el sistema de la Seguridad Social"*, que es precisamente la cuestión que habitualmente se nos traslada, en la que las personas dependientes son atendidas por una persona que ya se encuentra dada de alta como empleada de hogar, si bien Servicios Sociales considera que se trata de un "cuidador profesional" al mantener una relación laboral, por lo que debe denegarse la prestación para cuidados en el entorno familiar, lo que parece contravenir lo dispuesto en la excepción antes señalada. Esto querría decir, *a sensu contrario*, que, en el caso de continuar siendo la misma persona que hasta ahora ha hecho esa función la que va a seguir atendiendo a las personas dependientes, sería factible reconocer dicha prestación económica siempre que se diera previamente de baja en el régimen de empleadas de hogar, y darse de alta después en el régimen de cuidadores de personas dependientes, tal cual establece el mencionado Real Decreto.

En estos casos se parte una vez más de que la Ley 39/2006, en su artículo 14.2, propugna el carácter prioritario y preferente de los servicios del Catálogo, relegándose a una posición excepcional y condicionada la prestación económica por cuidados no profesionales, tal cual ratifica el artículo 14, apartado cuarto: *"El beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención"*. Dicho carácter excepcional vuelve a reiterarse en la norma al permitir que los cuidados a los que alude esta prestación se realicen por una persona que no sea familiar del dependiente (artículo 1.2 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).

Partiendo de la anterior premisa, la Orden 5/2007

establece entre los requisitos que debe aglutinar la persona dependiente solicitante para poder acceder a la prestación económica el de que "*... el cuidador no profesional, como persona que se encarga del cuidado y atención de la persona en situación de dependencia, deberá reunir las condiciones de idoneidad para prestar el cuidado y atención de forma adecuada y no estar vinculado a un servicio de atención profesionalizada*". (Artículo 8.2.d).

En estos supuestos, al estar normalmente la cuidadora designada dada de alta en el Régimen Especial de Empleadas del Hogar, y manteniendo una relación laboral como empleada del hogar con la persona dependiente, no se cumple con el carácter "no profesional" que exige la norma aplicable.

Sobre el alegato de que no existe impedimento a que una persona que realice tal actividad laboral pueda además prestar cuidados y atenciones a una persona dependiente, ya que así lo prevé también el Real Decreto 615/2007 en su artículo 2.2, al indicar que no será necesario suscribir convenio especial en el supuesto de iniciar o continuar con una actividad laboral, entiende la Administración informante que lo que permite el Real Decreto 615/2007 es que un cuidador no profesional trabaje fuera del domicilio del dependiente para un empleador distinto, por eso le excluye en ese supuesto de la suscripción de un convenio especial.

En este sentido, nos recuerda que el artículo 1.4 del Real Decreto 1424/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, establece como una de las funciones de estos trabajadores "*el cuidado o atención de los miembros de la familia o de quienes convivan en el domicilio*". Por tanto, no considera cuidador no profesional a una empleada de hogar, ya que una de las funciones que desempeña en su trabajo es la atención a personas, recibiendo una contraprestación económica por dicha labor, lo que la excluye de los requisitos y de la finalidad de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar, ya que estaríamos ante un servicio de atención profesionalizada, lo que impide acceder a

la prestación.

Por otro lado, considera la Consejería que en aquellos casos en que se ha producido el cambio de empleador de la persona dependiente a un tercero (generalmente un familiar) no convierte a la empleada en cuidadora no profesional, porque los servicios prestados por esta trabajadora siguen siendo los mismos que antes de dicho cambio y porque con ello se estaría propiciando una actuación fraudulenta, contraria a la ley, con el fin de acceder a la prestación mediante un cambio formal de empleador cuando los servicios prestados son los mismos que en la situación anterior al cambio, de forma que antes no hubiera podido acceder a la prestación conforme a la normativa aplicable y ahora se pretenda su obtención sin haber cambiado materialmente dicha situación.

Dicha interpretación parece ser compartida por la Comisión Delegada del Consejo Territorial del SAAD, el cual considera que la atención que presta el cuidador no profesional al beneficiario no tiene la naturaleza jurídica de contraprestación en cumplimiento de una relación contractual, por lo que en el caso de que los cuidados sean prestados por personas en virtud de una relación laboral o contractual de otro tipo, no puede considerarse a dichas personas cuidadores no profesionales, sin que ello suponga que en el mismo domicilio puedan prestar simultáneamente servicios una persona como empleada de hogar, en alta en el Régimen Especial de Empleadas de Hogar, y un cuidador no profesional, dedicado a los cuidados principales de atención al dependiente, siempre que se den los requisitos para ello *ab initio*.

No por ello debemos ignorar la lógica frustración que nos transmiten las personas dependientes y sus familias en las quejas, en orden al esfuerzo personal y económico que deben afrontar para poder atender sus necesidades. Por ello, es humanamente comprensible que las familias de muchas personas dependientes hayan optado, como en su caso, por solicitar dicha prestación económica para, con parte de ella, costear el salario de las personas que, aunque se consideraban em-

pleadas de hogar y figuraban dadas de alta en su correspondiente Régimen Especial de la Seguridad Social, en definitiva atendían y cuidaban a sus familiares dependientes –en muchos casos, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Dependencia–, forzando con ello una interpretación de la norma para evitar precisamente otro fenómeno que tampoco le ha pasado por alto a la Comisión Delegada del Consejo Territorial del SAAD –y así lo reconoce expresamente la Consejería al hacer cita de ello–, esto es, que *"en muchos de estos casos, al beneficiario de la prestación económica puede resultarle mucho más atractivo para sus intereses que la empleada del hogar cause baja en su Régimen Especial, y pueda luego suscribir el correspondiente convenio especial, ya que de esta manera pasará de abonar las cuotas que le correspondiesen, ya que las del convenio especial son abonadas por la Administración General del Estado a través del IMSERSO. Estos casos suponen un claro fraude de ley, además de generar una mayor desprotección de las personas que pasan del Régimen Especial de Empleadas del Hogar al Régimen General mediante suscripción del convenio especial ya que la protección social es inferior"*.

De este modo, y respecto al recordatorio que la Administración nos hace de la pretendida excepcionalidad de las prestaciones económicas que la Ley de Dependencia contempla, nuestra respuesta es la de reconocer las dificultades materiales y presupuestarias que implica la creación de una red de recursos que abarque todas las situaciones y que dé una respuesta a corto plazo a todas las necesidades de las personas dependientes, y al mismo tiempo respete la prioridad de los servicios del catálogo sobre las prestaciones económicas, que en todo caso deben tener carácter excepcional, y solo en la medida en que no sea viable el acceso a un servicio público o concertado, el beneficiario pueda ser atendido por su entorno familiar, siempre que se den las condiciones establecidas reglamentariamente.

Pero a nadie se le escapa, y menos a las personas dependientes y a sus familias, que la insuficiencia de los dispositivos y recursos de servicios sociales afectos a esta finalidad está motivando que estos primeros años

de implantación de la referida Ley las prestaciones económicas tengan un mayor protagonismo que el que la misma les otorga –las quejas y estadísticas así lo demuestran–, y solo en la medida en que progresivamente se incrementen estos servicios las prestaciones económicas van a adquirir el carácter excepcional que la ley les atribuye, porque la idea es que las personas dependientes reciban un servicio, no los cuidados de miles de cuidadores no profesionales, que apenas salen de casa por esta razón.

También sería deseable plantearse la viabilidad de **establecer complementos en el caso de las prestaciones económicas vinculadas a un servicio**, de cara a paliar o contribuir a sufragar el coste que debe asumir la persona dependiente, motivada en definitiva por la inexistencia o insuficiencia de los servicios establecidos en el catálogo de la Ley de Dependencia a los que aquella tiene derecho.

Paralelamente, convendría avanzar en el establecimiento de **medidas de apoyo y programas de formación a los cuidadores no profesionales que asumen la atención a la persona dependiente**, en aquellos casos en que se haya establecido la prestación económica para cuidados en el entorno familiar como la modalidad más adecuada de intervención.

Al abordar el tema de los cuidadores de personas mayores, surgen numerosas y variadas cuestiones relacionadas con quiénes son estas personas, cómo influye la situación de cuidado en sus vidas, qué necesidades concretas tienen, cómo se le puede ayudar a satisfacerlas, etc. Los cuidadores familiares de personas mayores dependientes son aquellas personas que, por diferentes motivos, coinciden en la labor a la que dedican gran parte de su tiempo y esfuerzo: permitir que otras personas puedan desenvolverse en su vida diaria, ayudándolas a adaptarse a las limitaciones que su dependencia funcional (entendida en sentido amplio) les impone.

Cuidar de una persona mayor es una carrera de fondo, ya que en ocasiones solo se trata de un periodo de tiempo escaso, pero en otras de largos años de tu vida,

que pueden afectarla seriamente, no solo a la persona que cuida de la persona mayor dependiente, sino a sus hijos, a su cónyuge o pareja, y a su entorno social. Por ello es necesario que la persona cuidadora conozca de armas psicológicas y de los recursos sanitarios y sociales que hay a su alcance para que la labor de cuidar sea lo menos dañina posible tanto para la persona cuidadora como para la persona que es cuidada.

Esto último, que se alza precisamente como un razonamiento de peso en la postura que defiende la Administración, es otra de las carencias que justifican la postura que desde la Defensoría del Pueblo Riojano se ha defendido siempre, ya que, si bien reconocido legalmente el derecho a la formación y a los periodos de descanso de los cuidadores no profesionales, hoy por hoy, este se configura más como un derecho teórico que real, ya que son numerosos los testimonios que en este sentido nos trasladan la falta de sensibilidad de la Administración sobre el problema de las carencias detectadas en el colectivo que tiene gente a su cargo, colectivo cada vez más numeroso por cierto, resultando ineludible, si queremos que las personas dependientes reciban una atención con ciertas garantías de calidad y seguridad, en su propio entorno familiar y social, poner en marcha programas de formación y entrenamiento de los cuidadores para obtener las herramientas necesarias para llevar a cabo su tarea diaria, evaluando posteriormente los resultados obtenidos, y elaborando un plan de implementación territorial que llegue al máximo de cuidadores posible; especialmente para impulsar proyectos del tipo Estancias Temporales en programas de centros residenciales, que sirvan para que aquellos cuidadores no profesionales que presten cuidados a personas dependientes tengan la posibilidad de desconectar ocasionalmente de una actividad tan absorbente, y lograr el objetivo de mejorar los resultados y la calidad de vida de las personas dependientes. (Este fue precisamente el objeto de la **Recomendación 29/2008**, de 20 de junio de 2008, en la que instábamos a la Consejería de Servicios Sociales a promover programas de formación y apoyo específicos dirigidos a cuidadores no profesionales de personas dependientes). Estas iniciativas permitirían efectuar un seguimiento y un control adecuados de las

prestaciones concedidas y ayudarían también a definir las condiciones y los requisitos que se han de cumplir para poder tener en cuenta la idoneidad del cuidador, y en qué casos en que se plantea un cuidado rotatorio familiar no sería posible o adecuado dicha modalidad de intervención.

Otra cuestión que habrá que valorar con el transcurso del tiempo es la manera en que se van a **articular los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y los de promoción de la autonomía personal** recogidos en el artículo 15.1.a) de la Ley 39/2006, y a los que alude concretamente el artículo 21, al señalar que se trata de un servicio que: "*Tiene por finalidad prevenir 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 dirigidos a las personas mayores y personas con discapacidad y a quienes se ven afectados por procesos de hospitalización complejos*". Se trata, en este sentido, de un artículo muy significativo, en el que se entiende la dependencia como una situación especial concebida en términos de enfermedad o de limitaciones individuales de la persona.

De este modo, al considerar que la situación de dependencia es consecuencia exclusiva de la limitación funcional individual de la persona, la norma asume que la prevención se restringe a disminuir, evitar o erradicar dichas limitaciones funcionales individuales, sin plantearse la posibilidad de que la dependencia tenga además un origen social y, con ello, tampoco la posibilidad de políticas que tiendan a normalizar a la sociedad, como por ejemplo, la accesibilidad universal y las políticas educativas.

De esta forma, los instrumentos necesarios para afrontar las situaciones de dependencia deben encontrarse encaminados a una doble función: por un lado, brindar las prestaciones económicas, médicas, sanitarias y sociales requeridas por la persona; y, por otro, adoptar aquellas medidas oportunas a fin de eliminar

las causas que agravan y/o producen la situación de dependencia, dentro de las cuales tiene una gran influencia, sin duda, la falta de accesibilidad de los entornos, productos o servicios.

La accesibilidad universal se presenta como una condición ineludible para el ejercicio de los derechos —en igualdad de condiciones— por todos los individuos. La legislación española se refiere a la accesibilidad en forma de principio, definido en el marco de la Ley 51/2003, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal, como *"la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos o instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible"*. A través de ella, se pretende superar los obstáculos o barreras que impiden el disfrute de los derechos.

La prioridad en el desarrollo y potenciación de los programas en materia de dependencia y autonomía personal —no olvidemos— es atender a las personas dependientes allí donde residan, acercándoles los recursos, que se desarrollarán conforme a las necesidades que se planteen, para poder llevar una vida digna y con calidad.

Desde la aprobación de la Ley 1/2002, de Servicios Sociales, la Consejería de Servicios Sociales siempre ha considerado y defendido que la intervención con las personas dependientes no debe ir orientada a su ingreso en un centro asistencial, sino a la **potenciación de su capacidad y habilidades sociales y laborales a efectos de una posible inserción**, siempre que ello sea posible.

A nadie se le escapa que la **prevención** tiene un valor fundamental en la dependencia, pues facilita la prolongación de la vida autónoma y ahorra costes de atención que pueden dedicarse a los que más lo necesitan. Sin embargo, estimamos que el hecho de que los servicios del catálogo se vayan a aplicar a las personas ya declaradas dependientes puede hacer que quede relega-

da a un segundo plano la función de **promoción de la autonomía personal** que tiene esta Ley, si bien de los últimos datos estadísticos publicados parece desprenderse que el número de prestaciones destinadas a la prevención de la dependencia y a la promoción de la autonomía personal se ha ido incrementando (6% del total en el caso de La Rioja).

Por ello, de cara al futuro y en garantía de una mejor calidad de vida de las personas que se encuentran en riesgo de convertirse en dependientes a corto plazo, deben tenerse en cuenta los planes de prevención de las situaciones de dependencia y los servicios que llevan aparejados, necesitados de recursos como formación, asesoramiento, terapia ocupacional y otros. En particular, sería deseable profundizar en la definición y desenvolvimiento de los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y de la promoción de la autonomía personal, dando participación a los servicios de salud, mediante líneas de actuación conjunta en la atención a las personas dependientes, así como a la integración o coordinación de los servicios sanitarios en este nuevo sistema.

Por último, sería deseable una mayor y más eficaz disponibilidad de medios para la **adaptación del entorno de las personas dependientes** mediante las medidas de accesibilidad necesarias en el espacio y un más fácil acceso a las ayudas técnicas; no puede dejar de estar presente en los trabajos de los Defensores como uno de los medios más eficaces de promoción de la autonomía personal y el consiguiente retraso del deterioro determinante de la dependencia.

La disposición adicional tercera de la Ley 39/2006 prevé la posibilidad de acuerdos entre la Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas para la concesión de ayudas económicas que faciliten la autonomía personal, en referencia a las ayudas técnicas y a las obras de adaptación en el hogar, por lo que nos parece importante desarrollar este aspecto para contribuir a incrementar la autonomía de las personas, promoviendo un nivel adicional de protección a través de convocatorias específicas para otorgar subvenciones públicas a particulares y a entidades locales para la realización de obras de accesibilidad en edificios y en entornos urbanos, y ayudas para la financia-

ción total o parcial de los gastos derivados de la adquisición de ayudas técnicas o de los instrumentos necesarios para apoyar a la persona dependiente para el desenvolvimiento de su vida ordinaria y para la financiación total o parcial de los gastos derivados de la adaptación de la vivienda que constituya el hogar de la persona dependiente a sus propias necesidades de movilidad, con el fin de mejorar su capacidad de desplazamiento dentro de la vivienda habitual.

Por último, podemos mencionar también algunas quejas que plantean la **disconformidad con la cuantía asignada en concepto de prestación**. El importe de estas prestaciones se ha revelado como totalmente insuficiente para proveerse de un recurso privado, lo cual es otro argumento que nos mueve a postularnos a favor de que se valore la necesidad y viabilidad del establecimiento de *complementos autonómicos* sobre estas prestaciones estatales cuando las especiales circunstancias y gravedad de la situación lo justifiquen.

Por este motivo, tal vez sería conveniente conocer la media cuantitativa y cualitativa de estas prestaciones, así como la efectividad de este derecho económico, ya que no podemos olvidar que las prestaciones económicas reconocidas son objeto de deducción en la medida en que el beneficiario ya lo sea de otra/s prestación/es de análoga naturaleza y finalidad, por lo que convendría conocer la incidencia de este extremo, habida cuenta además de la retroactividad introducida por la Ley, así como de la imposibilidad de este efecto en determinados casos (por ejemplo, por no haberse llevado a cabo la concreción del derecho en el correspondiente PIA), y de las consecuencias que se deriven cuando ello haya sido imputable a la Administración (por demora en los procedimientos).

2. Compatibilidad e incompatibilidad de las prestaciones.

También la actual regulación del régimen de compatibilidades e incompatibilidades —o mejor dicho, su ausencia— está generando numerosas quejas en relación con los vigentes criterios de aplicación del sistema, que a su vez afectan a la gestión de las prestaciones básicas de servicios sociales, aplicándose en algunos casos la regulación anterior a la Ley 39/2006, hasta que se regu-

le específicamente qué servicios incluidos en el catálogo son compatibles con las prestaciones económicas o entre sí.

Uno de los motivos de queja que más se han repetido hace referencia a la **imposibilidad de compatibilizar un recurso asistencial con una prestación económica**, y, en concreto, las plazas de centro de día con la prestación para cuidados en el entorno familiar.

Debemos recordar que la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, tal cual recoge el artículo 18 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, tiene como finalidad contribuir a la cobertura de los gastos derivados de la atención prestada a una persona dependiente por un cuidador no profesional, de forma continuada y en su propio domicilio, cuando se reúnan las condiciones de acceso establecidas.

En estos casos, las Resoluciones que deniegan la prestación para cuidados en el entorno familiar consideran que no se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 24.2.b) de la Orden 5/2007, es decir, que los cuidados que se deriven de la situación de dependencia se presten en el domicilio habitual, debiendo residir la persona dependiente en el mismo domicilio durante nueve meses al año al menos, como establece el artículo 8.1.a) de la citada Orden. Así, invariablemente, se señala en las mismas la siguiente argumentación:

"Por lo tanto, el solicitante dispone de una plaza financiada con fondos públicos en el centro ocupacional, por lo que la adjudicación de este servicio público es incompatible con la percepción de una prestación económica. Este tipo de plazas reciben financiación del Gobierno de La Rioja. Acceder a la solicitud añadida de una prestación económica causa duplicidad contraria a la eficiencia del sistema. No debe olvidarse que la prestación económica tiene carácter excepcional. En este sentido el artículo 14 de la Ley 39/2006, reconoce que 'el beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales [...]'. Reitera esta idea el artículo 18.1 de la misma Ley 'excepcionalmente, cuando el beneficiario esté siendo atendido por su entorno familiar y se reúnan las condiciones establecidas en el

artículo 14.4, se reconocerá una prestación económica para cuidados familiares'. El elemento de excepcionalidad obliga a restricción en la concesión de este tipo de prestaciones económicas y debe darse prioridad a los servicios del catálogo".

Además de que el correspondiente PIA determine la adecuación del recurso, siempre contando desde luego con los deseos de los destinatarios, debemos tener presente que los recursos solicitados no sean incompatibles, y, en este caso, el artículo 22 de la Orden 5/2007, dispone que son incompatibles las prestaciones económicas con los servicios incluidos en el catálogo (salvo los de prevención, promoción de la autonomía personal y teleasistencia, y la ayuda a domicilio excepto con la atención residencial), de tal forma que no pueden acceder a la ayuda los cuidadores de personas que tengan concedida una plaza de centro de día en un centro de titularidad pública, o en aquellos concertados o subvencionados por cualquier entidad pública.

Asimismo, para terminar de cerrar el argumento, la Administración añade que esta incompatibilidad se produce independientemente de que la plaza que ocupa el usuario en el centro de día sea privada, ya que está sostenida con fondos públicos y, por lo tanto, conforma la red de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En general, en estas situaciones, hemos asumido frente a las familias la visión de la Consejería de Servicios Sociales sobre la naturaleza jurídica de la plaza que las personas dependientes ocupan en el centro de atención diurna, ya que la misma está sostenida con fondos públicos. Precisamente, el hecho de que existan convenios entre el Gobierno de La Rioja y algunas asociaciones de discapacitados es lo que ha facilitado en muchos casos que los beneficiarios puedan acudir al centro sin coste alguno, o con un coste mínimo en comparación con la red asistencial privada, por lo que está claro que, a los efectos de estas quejas, los centros de día afectados forman parte de la red riojana de servicios sociales, por lo que debe optarse por un centro de día público o por percibir una prestación económica para cuidados en el medio familiar. En ambos casos, podrá completar la atención con el servicio de ayuda a domicilio, compatible en esta Comunidad Autónoma con todos los servi-

cios y prestaciones, salvo —obviamente— los derivados de atención residencial.

Ahora bien, lo anterior nos lleva a reflexionar hasta qué punto la aprobación de la Ley de Dependencia no ha supuesto para muchas personas dependientes mejora alguna, ya que en la práctica van a seguir recibiendo la misma prestación que recibían anteriormente. También hacemos la reflexión de que lo anterior no tiene que significar que el régimen normativo autonómico esté completamente cerrado, sino que con el transcurso del tiempo será necesaria una permanente actualización para adaptarlo a las nuevas necesidades que, como vemos, van surgiendo.

Pero mientras tanto, y contando con los limitados recursos de que dispone la Administración, es lógico entender que en sus prioridades se **encuentre la progresiva implantación del Sistema**, en sus propios términos, a fin de que todas aquellas personas dependientes se vean beneficiadas de alguna manera, a través de alguno de los recursos recogidos en el catálogo de servicios, aunque no se vean colmadas sus legítimas expectativas, que compatibilizar recursos y prestaciones en algunos beneficiarios, perjudicando los intereses de otros dependientes, que se verían obligados a esperar más tiempo una respuesta a sus necesidades, independientemente del calendario de efectividad de las prestaciones, produciéndose en definitiva una discriminación que no pretende la Ley de Dependencia.

Aún así, consideramos que **sería conveniente establecer una cláusula residual que posibilitara la flexibilización del régimen de compatibilidad de prestaciones** en aquellos casos en que fuera necesario.

En cualquier caso, creemos que la dura tramitación administrativa que han tenido que seguir no se ha realizado en vano, ya que la declaración de dependencia supone que las personas declaradas quedan dentro del Sistema de autonomía personal y atención a la dependencia, y además de que la estancia en los centros de día se ha convertido en un derecho innegociable para ellas, les supondrá el acceso a los servicios y prestaciones que sean compatibles, como la atención domiciliaria u otras diferentes, si las circunstancias cambian en el futuro. Esa es la consecuencia de la aprobación del Pro-

grama Individualizado de Atención, que les reconoce el derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar con carácter supletorio en caso de que no reciban ninguna prestación asistencial.

Por lo que respecta a la **posibilidad de ampliar la protección autonómica para compatibilizar el Centro de día y la prestación económica para cuidados en el medio familiar**, a la vista del nivel adicional de protección que se extiende a los dependientes riojanos, financiado de forma exclusiva por el Gobierno de La Rioja, y de la reciente implantación de la normativa reguladora de las prestaciones (prácticamente seis meses), se comunica que no está previsto actualmente ampliar el nivel autonómico de protección, a lo que se añade que la **financiación estatal es manifiestamente insuficiente para hacer sostenible el Sistema**, y es imposible calcular el coste aproximado del mismo en un horizonte temporal de cuatro años, al no coincidir los estudios sobre el número de personas dependientes en los que se basó la Memoria financiera de la Ley 39/2006, con la realidad de la situación de la dependencia en nuestra Comunidad.

Aún así, dentro de lo que la Ley 39/2006 denomina el nivel adicional de protección, **la Comunidad Autónoma de La Rioja se sitúa a la vanguardia de la protección a la dependencia mediante las prestaciones económicas**, a través de mecanismos tales como:

1. Compatibilidad del servicio de ayuda a domicilio con servicios y prestaciones.

2. Frente al establecimiento generalizado de coeficientes reductores de la cuantía en función de la capacidad económica del dependiente de hasta el 50%, el coeficiente reductor máximo en La Rioja es del 20% (artículo 11.3 de la Orden 5/2007).

3. Garantía de un 25% del importe de la cuantía máxima a todos los dependientes con derecho a prestación (artículo 11.5).

4. Existencia de una prestación exclusivamente autonómica para cuidadores de personas mayores dependientes (Decreto 14/2006, de 16 de febrero, modificado por Decreto 23/2008, de 28 de marzo), que permite an-

ticipar en dos años la protección a las personas mayores riojanas con dependencia severa.

Por ejemplo, la Junta de Andalucía, tras analizar los primeros meses de aplicación plena de la Ley, ha considerado necesario ampliar la compatibilidad de las prestaciones inicialmente prevista, aprobando la ya citada Orden de 7 de marzo de 2008, por la que se establecen la intensidad de protección de los servicios, el régimen de compatibilidad de las prestaciones y la gestión de las prestaciones económicas del Sistema de autonomía y atención a la dependencia en Andalucía. En esta Orden se posibilita que a las personas que tengan reconocido el Grado III, Gran Dependencia, en cualquiera de sus niveles, o el Grado II, Dependencia Severa, en su nivel II, se les pueda prescribir en el PIA el servicio de centro de día y el de ayuda a domicilio, compatibilizando ambos recursos (o prestación vinculada a la ayuda a domicilio, en los casos en que las corporaciones locales no ofrezcan al dependiente el número de horas que le corresponden en función de su grado y nivel), previa determinación de las mismas en función de la intensidad del servicio.

Según la Consejería de Servicios Sociales, esta cuestión no se ha planteado hasta el momento, ni cree que se vaya a plantear en nuestra Comunidad, dada la extensión de este servicio en el ámbito comunitario. Aún así, se afirma que la Orden andaluza estaría reconociendo algo de lo que ya disfrutaban los dependientes riojanos, y con mayor intensidad, ya que Andalucía reduce el importe de la prestación económica al compatibilizarla con el centro de día, lo que no sucede en nuestra Comunidad, pero sin permitir con carácter general compatibilizar la percepción del servicio y de la prestación.

No obstante lo anterior, también nos hemos encontrado casos en los que se ha aplicado este mismo criterio por la Administración –incorrectamente a nuestro juicio– donde **menores, que mantienen su residencia habitual, pero que se encuentran escolarizados en régimen de internado en un Colegio Público de Educación Especial** –solo hay un único centro de este tipo en nuestra Comunidad–, al que acuden alumnos con necesidades educativas de toda la geografía riojana.

Sin embargo, el centro al que acuden los beneficiarios en esta ocasión queda fuera de los recursos sociales, propios o "conveniados", al tratarse de un **Centro de Educación Especial**, por lo que el anterior argumento queda fuera de lugar en este caso. Dicho servicio de internado está previsto para aquellos alumnos que residen fuera de Logroño, permaneciendo abierto desde las 17 horas del lunes hasta las 10 horas del viernes (pernoctando en el mismo los alumnos las noches de lunes a jueves), y permaneciendo cerrado los periodos vacacionales, fiestas patronales y días no lectivos, de forma que los menores permanecen en su domicilio familiar unos 216 días al año.

Por esta razón, y atendiendo principalmente a que el referido centro educativo queda fuera de la red de recursos sociales, y que los menores dependientes, por sus circunstancias, se ven impedidos para acudir a otros centros escolares que radiquen en su domicilio, sin que tampoco puedan permanecer en el mismo dada la obligación de encontrarse escolarizados, y teniendo presente que el derecho a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia se configura como un derecho universal, subjetivo y perfecto en la Ley 39/2006, consideramos en varias resoluciones (**Sugerencias 12/2009, 13/2009 y 14/2009**) que debía ofrecerse a estos menores reconocidos en situación de dependencia una alternativa, dentro del catálogo de prestaciones y servicios que establece la Ley 39/2006, en defecto de la prestación para cuidados en el entorno familiar antes reconocida.

Para ello, deberá retomarse la dura tramitación administrativa que la persona dependiente en este caso ha tenido que seguir en su momento, debiendo realizarse a tal efecto un nuevo Programa Individual de Atención (PIA) donde se fije una nueva modalidad de intervención que sea adecuada, ya que la declaración de dependencia supone que la persona declarada queda dentro del Sistema de autonomía personal y atención a la dependencia, lo cual configura como un derecho innegociable para ella el acceso a los servicios y prestaciones que sean compatibles con la estancia en el centro de Educación Especial —como pudieran ser una prestación vinculada al servicio, la atención domiciliaria u otras diferentes—, sin perjuicio de que, si las circunstancias cambiasen en el futuro, la prestación económica para

cuidados en el entorno familiar quedará perfectamente garantizada si en el futuro la persona dependiente deja de asistir al centro educativo especial.

3. Reconocimiento de los efectos retroactivos en los casos de fallecimiento de la persona dependiente con anterioridad a la materialización de la prestación.

La problemática ya abordada de la demora que vienen sufriendo las solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia, con el consiguiente retraso, a su vez, en la aprobación de los Programas Individuales de Atención (PIA), en los que se concretan los servicios o prestaciones que se reconocen como derechos de la persona dependiente, ha originado también quejas en las que se ha planteado la cuestión de la retroactividad en la efectividad de los servicios reconocidos en el PIA en aquellos casos en que los beneficiarios que han fallecido antes de recibir la ayuda solicitada, expresando su desacuerdo e indignación con el hecho de que se les deslegitime para reclamar el derecho del dependiente fallecido, al ser sus legítimos herederos, dados los sacrificios personales y económicos que han tenido que afrontar para atender adecuadamente a su familiar durante los últimos años de su vida.

Como todos sabemos, algunos solicitantes han fallecido tras haber obtenido el reconocimiento de la situación de dependencia, y sin haber accedido a la prestación que, ulteriormente, reclaman sus herederos (según estadísticas publicadas en los medios a nivel nacional, un 10% fallece antes de materializarse el servicio o prestación). Así, en el caso de una prestación para cuidados en el entorno familiar, obviamente constituye un requisito que se produzca esa convivencia, pero si esta ya no es posible por el fallecimiento del beneficiario antes de la elaboración del PIA, la finalidad de la petición de los familiares o herederos es únicamente la de que se vean compensados de alguna manera por los cuidados que tuvieron que prestar a la persona dependiente, desde que se solicitó el reconocimiento del derecho y el momento de su óbito.

En aquellos casos en los que se produce el **fallecimiento de la persona dependiente y beneficiaria antes de la fecha fijada para la entrevista con los Ser-**

vicios Sociales de base para la elaboración del PIA, o de la solicitud de prestación económica, que es cursada por los herederos de la persona dependiente, la Administración ha venido desestimando tales solicitudes, debido a que no existe un derecho consolidado, sino una expectativa de derecho, y ya no se ha generado derecho a la prestación económica al no haber sido devengada.

De conformidad con lo establecido en los artículos 14 y 17 de la Ley 39/2006, las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia vienen reguladas por la Orden 5/2007, de 31 de octubre, por la que se regulan las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en su artículo 3.2, que dispone que la efectividad del derecho a las prestaciones económicas incluidas en la Orden se ejercitará progresivamente, de modo gradual, de acuerdo al calendario establecido en la disposición final primera de la Ley 39/2006.

Esta disposición, en su apartado segundo, señala 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 a partir del inicio de su año de implantación de acuerdo con el calendario que establece el propio artículo, o desde el momento de su solicitud de reconocimiento por el interesado, si ésta es posterior a esa fecha."* Y en el artículo 8, al regular los requisitos de acceso a las prestaciones, establece que deben concurrir, además de otras condiciones, los requisitos generales del artículo 3.

Estos son los preceptos en los que la Administración fundamenta para afirmar que no pueden los herederos reclamar un derecho consolidado por el fallecido, al tratarse de una expectativa de derecho derivada del reconocimiento de la situación de dependencia.

Como es obvio, en el caso de los servicios reconocidos en el PIA (atención residencial, centro de día, SAD, etc.) es inviable la retroactividad de la prestación asis-

tencial. Sin embargo, en el **reconocimiento de las prestaciones económicas**, tanto las vinculadas al servicio, como las destinadas a cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y las de asistencia personal, están sufriendo una mayor demora, se ha venido a plantear un problema añadido: el de la fecha de efectos con que deben reconocerse estas prestaciones. Atendiendo a lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 39/2006 y en la Orden 5/2007, en el mejor de los casos, únicamente podría plantearse la retroactividad desde la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia hasta la fecha del óbito del beneficiario.

La cuestión suscitada orbita, básicamente, sobre si están legitimados para reclamar la prestación económica del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia los herederos de una persona que haya sido reconocida como persona dependiente, pero que haya fallecido con anterioridad a la presentación de la solicitud de la referida prestación económica.

La Ley de Dependencia regula escasamente el procedimiento para obtener las ayudas y prestaciones (artículo 28), refiriéndose a la forma de iniciarlo, a la valoración, a la elaboración del Programa Individual de Atención como instrumento que definirá las prestaciones adecuadas a cada caso.

Como ya hemos apuntado, el artículo 12 del Real Decreto 727/2007, establece 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"*. Consecuentemente, la actividad prestacional para la satisfacción del referido derecho subjetivo público depende en gran parte de las Administraciones autonómicas y locales.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, este mandato se ha llevado a cabo con la aprobación de dos Órdenes de la Consejería de Servicios Sociales, que regulan y tienen por objeto cada una de ellas dos procedimientos administrativos distintos, y que

son, concretamente: la **Orden 4/2007, de 16 de octubre**, de la Consejería de Servicios Sociales, por la que se regula el procedimiento para la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja; y la antes citada Orden 5/2007, de 31 de octubre, por la que se regulan las condiciones de acceso y la cuantía de las prestaciones económicas del Sistema Riojano para la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

El artículo 29.1 de la Orden 5/2007 establece que el procedimiento se inicia mediante solicitud del interesado. Por su parte, el artículo 21.2 de la misma norma resulta igualmente definitivo a fin de llegar a una conclusión, habida cuenta que *"caso de que, como consecuencia del fallecimiento del beneficiario, se produzcan prestaciones devengadas y no percibidas se abonarán a instancia de parte legítima, hasta al último día del mes siguiente del fallecimiento"*.

En cuanto a la resolución, el artículo 31.2, en la redacción definitiva dada por la corrección de errores de la Orden 5/2007, publicada en el BOR de 15 de diciembre de 2007, establece que *"Se entenderán estimadas las solicitudes en las que, transcurridos seis meses desde su entrada en el Registro de la Consejería competente en materia de servicios sociales, no se haya notificado resolución expresa, siempre que la prestación solicitada esté incluida en el Programa Individual de Atención y condicionando, en todo caso, su eficacia, a lo dispuesto en el artículo 20 de la presente Orden"*.

Y el artículo 20.1, respecto de la efectividad del derecho, dispone que *"Las prestaciones económicas reguladas en esta Orden surtirán efecto a partir del día primero del mes siguiente a la fecha de la solicitud de la valoración de la dependencia, siempre que los interesados cumplan las condiciones establecidas para cada una de ellas y acrediten que, efectivamente, se ha iniciado la prestación de los servicios o cuidados a los que se destina la prestación. Si el beneficiario no estuviera recibiendo el servicio o cuidado que se le reconoce, en el momento de la solicitud de la valoración, la fecha de efectos será el día primero del mes siguiente a la fecha en que empiece a recibir el servicio o los cuidados de manera efectiva"*.

La Orden 3/2009, de 6 de abril, ha añadido un segundo párrafo al anterior, en el que se establece que *"No obstante lo dispuesto anteriormente, si el beneficiario presentase su solicitud de prestación económica seis meses después de la notificación de la Resolución por la que se le reconoce la situación de dependencia, los efectos económicos de la prestación serán del primer día del mes siguiente a la presentación de la solicitud de prestación económica"*.

Conforme a lo dispuesto en tales preceptos, es evidente que la reclamación de la prestación económica correspondiente se inicia mediante la presentación de la correspondiente solicitud, y ello con independencia, se insiste, del procedimiento previo de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia.

Curiosamente, la propia norma establece en qué casos los herederos del beneficiario fallecido podrán reclamar la prestación correspondiente, siendo en aquellos casos en los que se produzcan **prestaciones devengadas y no percibidas**. Obviamente, para que la prestación se haya devengado, deberá de haber sido reconocida previamente, y, para ello, será requisito imprescindible que el procedimiento a tal fin hubiera sido iniciado por quien era el único titular del derecho, en este caso, el propio beneficiario, quedando excluidos sus familiares o cuidadores del entorno, salvo en los casos de incapacidad de la persona dependiente, en cuyo caso debe formular la petición quién se haya constituido como tutor de la misma.

De esta forma, y según la configuración legal establecida, la declaración de dependiente no parece que pueda considerarse por si sola constitutiva del derecho a percibir la prestación económica en cuestión, siendo preciso acudir al procedimiento correspondiente para solicitar el reconocimiento de la referida prestación.

Por tanto, si la prestación económica estuviera ya reconocida, su efectividad se retrotrae a partir del día primero del mes siguiente a la fecha de la solicitud de la valoración del grado y nivel de dependencia, habida cuenta que, insistiendo en lo anterior, lo determinante y esencial en cuanto a la legitimación de los herederos es que el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la prestación económica estuviera iniciado por el

beneficiario, pudiendo eso sí, una vez reconocida la prestación, reclamar aquellas mensualidades devengadas y no percibidas. Si por el contrario, el óbito se produjera antes de darse inicio al procedimiento de reconocimiento de la prestación económica correspondiente, solamente estaríamos ante una expectativa de derecho del beneficiario, aunque este ya haya sido reconocido como persona dependiente.

En cualquier caso, dada la novedad y complejidad de las cuestiones suscitadas, debemos esperar que sean los Tribunales de Justicia los que se vayan pronunciando sobre las mismas, y creando Jurisprudencia al respecto, a medida que vayan resolviendo los numerosos recursos que, sin duda, se han interpuesto en todo el Estado, frente a resoluciones en las que se denegaba la prestación a los herederos de una persona que ha presentado la solicitud de Valoración de la Situación de Dependencia, pero que ha fallecido con anterioridad a la presentación de la solicitud de la referida prestación económica.

No obstante, y en apoyo de la tesis anterior, podemos mencionar Jurisprudencia recaída ante supuestos análogos, concretamente recaídos en materia de prestaciones de Seguridad Social, pues, en definitiva, la cuestión examinada en unos y otros supuestos es prácticamente idéntica.

Así, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Granada, de fecha 19 de febrero de 1999, en cuyo fundamento de derecho segundo *in fine* señala:

"... limitándose a iniciar una nueva vía administrativa solicitando la declaración de que su madre fallecida se encontraba afectada de incapacidad permanente absoluta, solicitud para la que carece de legitimación ya que no se trata aquí de reclamar un derecho consolidado de la fallecida o una pensión, de la Seguridad Social que a aquella correspondía y que no hubiera sido abonada al momento de sobrevenir el fallecimiento –únicos supuestos a los que se extiende la legitimación en la doctrina jurisprudencial citada– ni, por ende, se trata de reclamar bienes o derechos ciertos de la masa hereditaria sino de una nueva petición administrativa de invalidez de una tercera persona, es decir, de

que se constate y declare, por el INSS –una nueva situación física– de un beneficiario ya fallecido, solicitud administrativa –que no ya continuidad de vía jurisdiccional alguna–, para la que solo la propia afectada estaba legitimada, ya que se trata de un derecho personalísimo de la beneficiaria para cuya constatación se requería la presencia de esta en la Unidad de Valoración Médica de Incapacidades a efectos de ser reconocido su estado físico tras la nueva solicitud al tratarse de una revisión del grado de invalidez anterior y no estar ya vinculada la Entidad Gestora por el examen médico efectuado en el año 1993 en un expediente administrativo finalizado, presencia personal evidentemente imposible tras el fallecimiento de la afectada, por lo que la sentencia que reconoció la legitimación de la actora para instar y obtener una declaración de que la fallecida estaba afectada de una Incapacidad permanente absoluta ha de ser revocada..."

En este mismo sentido, la Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de fecha 20 de marzo de 2003, al señalar en su fundamento de derecho segundo que:

"Entrando en el tema de la legitimación, es cierto que la misma se ha negado en algunas ocasiones, cuando se trata de una nueva petición administrativa de una tercera persona, es decir, en los casos en los que se pretende se declare una determinada situación física de un beneficiario ya fallecido, al tratarse de un (derecho personalísimo) de la persona fallecida, que era la única que estaba legitimada, máxime cuando la declaración de dicha situación exigía la presencia del propio interesado para la constatación de su estado físico".

En definitiva, creemos que con carácter general no puede reconocerse como legitimados para reclamar la prestación económica del Sistema Riojano para la Autonomía personal y atención a las personas en situación de Dependencia, a los herederos de una persona que haya fallecido con anterioridad a la presentación de la solicitud de la referida prestación económica, aún cuando esta hubiera obtenido ya el reconocimiento de la situación de dependencia, por cuanto la negación de la legitimación, en estos casos, se ha justificado en que no se trata de reclamar un derecho consolidado de la per-

sona fallecida –por ejemplo, una persona que ya viniera recibiendo prestación asistencial antes de serle reconocida la situación de Dependencia y reconocido tal recurso– o una prestación que a aquella le correspondía y que no hubiera sido abonada al momento de sobrevenir el fallecimiento.

Si la cuestión suscitada se planteara respecto al **fallecimiento de la persona dependiente con anterioridad a la elaboración del PIA**, la cuestión aún aparece más diáfana.

La Orden 4/2007, que como hemos dicho antes regula el procedimiento para la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja, en su artículo 9.2 señala respecto de la resolución de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia, que *"se notificará al interesado y se dará traslado de la misma al Trabajador Social correspondiente a su domicilio, para consensuar en el Programa Individual de Atención los servicios o prestaciones más adecuados a su situación y a su nivel y grado de dependencia"*.

Y, más específicamente en lo que se refiere al PIA, el artículo 10.1 y 2 de dicha disposición establece que:

"1. Una vez comunicada la Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia al solicitante o a su representante legal y al Trabajador Social, la concreción de los servicios y prestaciones económicas que puedan corresponderá a la persona que obtenga el reconocimiento de la situación de dependencia se realizará a través del Programa Individual de Atención a que se refiere el 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.

2. El Programa Individual de Atención elaborado por el Trabajador Social, previa consulta con el interesado y de forma consensuada, concretará el servicio o prestación más adecuado a su situación de entre las que le corresponden del catálogo de servicios y prestaciones conforme a su nivel y grado de dependencia, pudiendo establecerse prelación o preferencias entre servicios y prestaciones en el caso de que no exista el recurso inicialmente demandado. Una vez consensua-

do el Programa Individual de Atención deberá ser aprobado por la Dirección General competente en materia de Dependencia".

El hecho de que en el Programa Individual de Atención (PIA) no se establezca un reconocimiento a la prestación, sino cuál de todas las posibles prestaciones de las ofertadas en el catálogo es la más adecuada para el beneficiario, sin perjuicio de que este, con base precisamente a lo previsto en cuanto a la elaboración consensuada de dicho Programa, solicite el reconocimiento de una prestación económica concreta, moviéndonos de nuevo en el ámbito de las expectativas de derechos, hace que el PIA sea un programa meramente declarativo, cuyos efectos no parece que vayan más allá –en los términos fijados por el artículo 29 de la Ley 39/2006– de establecer la modalidad de intervención más adecuada al beneficiario, dentro del catálogo de servicios y prestaciones que prevé la Ley 39/2006, y siempre previa participación del mismo, ya que debe estar consensuado con el propio interesado; por esta razón, no parece que sus herederos, por el simple hecho de serlo legalmente, estén legitimados para poder solicitar la prestación en el caso de que el beneficiario hubiera fallecido con anterioridad a su consenso, dado que con el fallecimiento de la persona dependiente carece de finalidad el establecimiento del catálogo de servicios del que pueda beneficiarse o de las prestaciones económicas que en su caso hubiera podido solicitar.

Otra cuestión, es que, aunque el PIA propiamente dicho sea un documento declarativo de modalidades de intervención, elaborado por el Trabajador Social previa consulta y consenso del beneficiario, tiene que ser siempre posteriormente aprobado o no –tal cual establece el artículo 10.2 de la Orden 4/2007– mediante la preceptiva Resolución de la Consejería de Servicios Sociales, que es la competente para resolver el procedimiento, siendo tal resolución, y no el PIA propiamente, la susceptible de recurso por los interesados en caso de disconformidad o desacuerdo con la misma, no siendo posible sustituir dicha Resolución aprobando el PIA por una mera comunicación al efecto.

Además como argumento que puede traerse a colación es el que nace de la obligación que impone la Ley (artículos 142 y ss. del Código Civil) a los parientes

más próximos de proporcionar al necesitado (acreedor de alimentos) aquellos auxilios más necesarios para su sustento (habitación, vestido y asistencia médica) y, en general, todo aquello que le sea indispensable para vivir. La obligación impuesta deriva directamente de una relación parental entre los sujetos que permite exigir la prestación de los mismos, siempre que estemos ante una situación de necesidad del alimentista, y junto a la misma. La posibilidad económica del alimentante de atender a dicha necesidad.

Ahora bien, ¿Cuándo se produce el nacimiento de la obligación? Para responder a esta cuestión lo primero que debemos distinguir es el nacimiento del derecho, y por tanto exigibilidad del mismo por el titular del derecho, del momento en que los alimentos deben ser abonados. Según el artículo 148 CC, la obligación será exigible desde que se necesitaran, pero solo se abonarán desde la fecha en que se interponga la demanda. Esto significa que si los alimentos son necesarios para la subsistencia, ello debe conllevar su inmediata exigibilidad, sin comprender los alimentos de épocas anteriores a la reclamación, atendiendo a la máxima *in praeteritum non vivitur*, aunque esta regla únicamente deba aplicarse a los alimentos entre parientes, y nunca a los alimentos "institucionales", cuya fuente no es el parentesco, sino otra institución que incluya deberes alimenticios.

Sin embargo, debemos reconocer que la institución de los alimentos, en lo que se refiere a la reclamación judicial de alimentos efectuada por ascendientes, es una vía muy poco utilizada, prefiriendo las personas mayores y/o dependientes, en la práctica y por distintos motivos, acudir y pedir ayuda a la asistencia pública y los servicios sociales antes que reclamar judicialmente o solicitar auxilio a las familias, acudiendo, si es preciso, a figuras como el de la hipoteca inversa o del seguro de dependencia.

Tampoco podemos olvidar que las prestaciones económicas son una solución excepcional, y solo deben autorizarse cuando no exista o no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención o cuidado, tal cual dispone el artículo 14.4 de la Ley 39/2006 –y en el caso de la prestación para cuidados en el entorno familiar, el artículo 18–, siendo siempre prioritarios

los servicios, lo cual arroja el interrogante de cómo reconocer tal derecho a los herederos en caso de que, como es más probable dados los objetivos de la Ley de Dependencia, fuera un servicio del catálogo el mecanismo adecuado de atención en el caso de una persona ya reconocida como dependiente, pero que fallece antes de la determinación del mismo, cuando entre los requisitos se encuentra el de que el servicio o la prestación económica estén previstos en el PIA, por lo que la efectividad del derecho nunca se producirá antes de la elaboración del mismo.

Algún Tribunal ya ha señalado que no es correcta la interpretación que vincula la producción efectiva de los efectos del derecho reconocido con los requisitos generales de los beneficiarios de los servicios y prestaciones económicas regulados, junto con sus obligaciones, en el Capítulo I de su Título II, puesto que estos se refieren al reconocimiento del derecho y por consiguiente a la adquisición de la condición de beneficiario, mientras que la Orden en consonancia con la ley reconocen una eficacia a dicho reconocimiento que puede ser retroactiva por lo que, lógicamente, no puede nunca ser vinculada al mismo, que siempre, por definición, es posterior (en este sentido, citar la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 9 de octubre de 2009).

Lo anterior no impide que, eventualmente, se puedan producir situaciones injustas consecuencia de reclamaciones de familiares de personas dependientes que han fallecido antes de la conclusión del procedimiento y el reconocimiento a una prestación, y que en realidad no atendieron debidamente a la persona dependiente, o ni siquiera convivieron con ella, pretendiendo con ello beneficiarse económicamente de una prestación que, ni legal ni éticamente, les corresponde.

En cualquier caso, parece razonable que una de las premisas de la Ley de Dependencia sea que los ingresos y patrimonios de los dependientes deban de ser empleados en primer lugar en la propia persona dependiente, especialmente ahora que se envejece en mejor situación económica que antes, debiendo esta participación en los gastos ser prioritaria a la conservación del patrimonio para los herederos, muchas veces colaterales o que no se han preocupado de la persona mayor dependiente,

mientras el resto de los ciudadanos costean los gastos de la Dependencia con sus impuestos, lo que tampoco es equitativo.

Pero mientras tanto, y contando con los limitados recursos de que dispone la Administración, incluso desde un punto de vista de criterio financiero o de gestión, también debemos entender que en sus prioridades opte por destinar sus limitados recursos a la progresiva implantación del Sistema, en sus propios términos, a fin de que todas aquellas personas dependientes se vean beneficiadas a través de alguno de los recursos recogidos en el catálogo de servicios, aunque no se vean colmadas sus legítimas expectativas, en detrimento de compatibilizar recursos y prestaciones, o destinar el importe de prestaciones no reconocidas formalmente a los familiares de beneficiarios que ya no las precisan para sí, perjudicando con ello los intereses de otros dependientes, que se verían obligados a esperar más tiempo una respuesta a sus necesidades, independientemente del calendario de efectividad de las prestaciones, produciéndose, en definitiva, una discriminación que no pretende la Ley de Dependencia.

También hemos de decir honestamente que en alguna Comunidad Autónoma se ha establecido por norma que los efectos económicos de la resolución favorable lo sean desde el día siguiente a la presentación de la solicitud (artículo 10.4 del Decreto 171/2007, de 28 de septiembre, del Consell Valenciano, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes).

En el mismo sentido la Orden de 5 de diciembre de 2007, de la Conselleria de Bienestar Social de la Comunidad Valenciana, que define su objeto como la regulación del procedimiento para el establecimiento del Programa Individual de Atención, de conformidad con lo previsto en el artículo 29 de la Ley 39/2006, procedimiento que se inicia una vez *"Dictada la resolución sobre reconocimiento de la situación de dependencia por el titular de la Secretaría competente por razón de la materia"*, que tiene un órgano y actos de instrucción propios y en el que *"La Secretaría Autonómica competente por razón de la materia o aquél que en el futuro ejerza las competencia en la materia, dictará resolu-*

ción, sin perjuicio de su posible delegación, aprobando el Programa Individual de Atención".

Sin embargo, hoy por hoy este es el único caso en que se haya regulado el reconocimiento al derecho de las prestaciones con carácter retroactivo en caso de fallecimiento previo del beneficiario, razón por la que, en virtud de dicha norma, el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana ha adoptado el criterio de instar al Consell de Bienestar Social a que resuelva los expedientes inconclusos, y, en su caso, se reconozcan las prestaciones económicas que hubieran correspondido a la persona dependiente desde el día siguiente al de la solicitud hasta la fecha del fallecimiento y se notifique a los familiares posibles causahabientes a fin de que ejerzan lo que a su derecho convenga; o bien inicie de oficio un expediente de responsabilidad patrimonial tendente a la misma finalidad.

Pero, como decimos, la situación en este caso es muy particular, y las recomendaciones de nuestro homólogo valenciano se hacen siempre con la premisa de dicha previsión legal, que en el resto de comunidades españolas no se contempla, y por esta razón, hasta la fecha, no conocemos resolución alguna de otras Defensorías haciendo idéntico postulado.

Por último, debemos señalar que una cuestión bien diferente sería que se produjera una **falta de cumplimiento de los plazos para resolver los expedientes**, lo que conllevaría la inobservancia de la normativa aplicable al respecto. En efecto, se vulneraría 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, que determina que el plazo máximo en el que debe notificarse por la Administración la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

El artículo 47 de la Ley 30/1992 establece que la observancia de los plazos es obligatoria y su artículo 41, igualmente, obliga a la adopción de las medidas oportunas para 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

anormalidad 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 de la Ley 30/1992.

En este sentido, debemos recordar que según el artículo 12 de la Orden 4/2007, el plazo para resolver el procedimiento de valoración y reconocimiento del grado y nivel de Dependencia, así como de su revisión, es de **seis meses**. En los procedimientos iniciados de oficio, el plazo máximo de seis meses 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.

Y en el caso del acceso a las prestaciones y servicios, la Orden 5/2007, en su artículo 31.2 (en la redacción dada tras la corrección de errores publicada en el BOR el 15 de diciembre de 2007), establece que *"Se entenderán estimadas las solicitudes en las que transcurridos seis meses desde su entrada en el Registro de la Consejería competente en materia de servicios sociales, no se haya notificado resolución expresa, siempre que la prestación solicitada esté incluida en el Programa Individual de Atención y condicionando, en todo caso, su eficacia, a lo dispuesto en el artículo 20 de la presente Orden"*.

En muchos de los casos que se nos plantean en las quejas, observamos que, si bien ha existido una tramitación apurada de plazos, no ha existido tal incumplimiento, ya que el reconocimiento de la situación de Dependencia se produjo dentro del plazo de seis meses, siendo la solicitud de prestación posterior y transcurrido ya un tiempo desde ese momento hasta el fallecimiento del beneficiario, aunque el verdadero problema de fondo en estos casos no es este propiamente dicho, sino que sigue siendo la legitimación de los herederos para instar el cobro de una prestación económica de la que hubiera sido beneficiaria la persona dependiente, ya abordado.

VII. Coordinación administrativa

1. La necesaria coordinación entre las distintas Administraciones Públicas competentes: estatal, autonómica y local.

La propia naturaleza del objeto de esta Ley requiere un compromiso y una actuación conjunta de todos los poderes e instituciones públicas, por lo que la coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas es un elemento fundamental. Por ello, la Ley establece una serie de mecanismos de cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, entre los que destaca la creación del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. En su seno deben desarrollarse, a través del acuerdo entre las administraciones, las funciones de acordar un marco de cooperación interadministrativa, la intensidad de los servicios del catálogo, las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas, los criterios de participación de los beneficiarios en el coste de los servicios o el baremo para el reconocimiento de la situación de dependencia, aspectos que deben permitir el posterior despliegue del Sistema a través de los correspondientes convenios con las Comunidades Autónomas.

Para alcanzar la coordinación entre las distintas Administraciones territoriales competentes en materia de servicios sociales, y, por ende, en la dependencia, el artículo 8 de la Ley de Dependencia creó el **Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**.

Las competencias que el párrafo 2.º del artículo 8 atribuye a este Consejo Territorial son: *"Sin perjuicio de las competencias de cada una de las Administraciones Públicas integrantes, corresponde al Consejo, además de las funciones que expresamente le atribuye esta Ley, ejercer las siguientes:*

a) Acordar el Marco de cooperación interadministrativa para el desarrollo de la Ley previsto en el artículo 10.

b) Establecer los criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios previstos de acuer-

do con los artículos 10.3 y 15.

c) *Acordar las condiciones y cuantía de las prestaciones económicas previstas en el artículo 20 y en la disposición adicional primera.*

d) *Adoptar los criterios de participación del beneficiario en el coste de los servicios.*

e) *Acordar el baremo a que se refiere el artículo 27, con los criterios básicos del procedimiento de valoración y de las características de los órganos de valoración.*

f) *Acordar, en su caso, planes, proyectos y programas conjuntos.*

g) *Adoptar criterios comunes de actuación y de evaluación del Sistema.*

h) *Facilitar la puesta a disposición de documentos, datos y estadísticas comunes.*

i) *Establecer los mecanismos de coordinación para el caso de las personas desplazadas en situación de dependencia.*

j) *Informar la normativa estatal de desarrollo en materia de dependencia y en especial las normas previstas en el artículo 9.1.*

k) *Servir de cauce de cooperación, comunicación e información entre las Administraciones Públicas".*

La cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja es necesaria, además de venir *ex lege* exigida en el artículo 10 de la referida Ley 39/2006, que se materializa mediante la suscripción de los Convenios de Colaboración. En dicho marco, se publicó en el BOE de 22-4-2008 la Resolución de 4 de abril de 2008, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de La Rioja para el desarrollo del marco de cooperación interadministrativa de la Ley 39/2006, y financiación del nivel de protección acordado.

Más laxa queda en la norma la participación y coordinación de otras Administraciones territoriales con competencia en servicios sociales básicos como son los Ayuntamientos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Bases de Régimen Local. En este sentido, el artículo 12 de la Ley 39/2006, sin más se limita a afirmar que, *"Las Entidades Locales participarán 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"*.

En efecto, habíamos constatado que las Administraciones Públicas parcelan la atención a personas dependientes en contra del principio de coordinación a que deben atenerse, según dispone el artículo 103.1 de la Constitución, utilizando criterios tales como la prevalencia de la problemática sanitaria, social, económica, familiar, e incluso la edad. Cuando en un ciudadano concurren varias problemáticas, la acción de las Administraciones Públicas en lugar de reforzarse, como es lógico, se diluye alegando la concurrencia de competencias de unas y otras. Por ello, nuestras respuestas a las demandas de las personas dependientes han sido integrales.

Igualmente, en esta Defensoría del Pueblo Riojano hemos advertido sobre la **necesidad de alcanzar acuerdos entre las Administraciones autonómicas y los Ayuntamientos, en relación con los servicios que prestan estos últimos** (servicio de ayuda domiciliaria y servicio de teleasistencia, fundamentalmente). Nos encontramos con que, cuando el ente local pauta un servicio que es de prestación municipal, existe descoordinación entre ambas administraciones y se dificulta la puesta en marcha del servicio, acordando número de horas, el precio, etc. trabajando para alcanzar un acuerdo entre la Comunidad y los Ayuntamientos. Sería deseable que cuando una Administración pautase un servicio que ha de prestarlo otra, este aspecto se trabaje conjuntamente.

2. La necesaria coordinación entre el sistema sanitario y el sistema de servicios sociales: la creación de un espacio sociosanitario.

La respuesta asistencial a las personas en situación de dependencia se encuentra fragmentada entre el **sistema sanitario y el sistema de servicios sociales**; de esta forma lo hemos señalado en las **Recomendaciones núms. 35/2008, 13/2009 y 14/2009**. El primero de ellos ha venido ocupándose de los problemas de salud de este sector de la población, mientras que el segundo ha tratado de complementar con sus recursos el apoyo proporcionado por las familias a los procesos que requieren cuidados de larga duración a las personas dependientes.

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

En algunas Comunidades Autónomas, como la vecina Castilla y León, han creado órganos de gestión de las prestaciones sociosanitarias que coordinan las actuaciones de los servicios de sanidad y de servicios sociales. Incluso elaborando planificaciones específicas al respecto.

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

Entendemos, pues, que el aumento de la demanda de cuidados profesionales sociales y sanitarios para hacer frente a las necesidades de atención de las personas en situación de dependencia obliga a buscar nuevas fórmu-

las de abordar la **respuesta sociosanitaria en este nivel asistencial**. No puede olvidarse que la Ley 39/2006, asigna a las Comunidades Autónomas en su artículo 11.1.c) la función de *"Establecer los procedimientos de coordinación sociosanitaria, creando, en su caso, los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención"*.

Esta acción coordinada y cooperativa debe hacerse efectiva entre las dos Consejerías competentes en esta Comunidad, esto es, la de Salud y la de Servicios Sociales, en coordinación con la Administración estatal y con las Entidades Locales, abordando de forma conjunta la planificación, organización, implantación y futuro funcionamiento del Sistema.

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

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

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

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

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

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

Fomentar **programas de formación entre los profesionales sanitarios y sociales** para mejorar la implantación del Sistema de Autonomía personal y Atención a la Dependencia de La Rioja.

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

Precisamente, el diseño y ejecución con carácter transversal de las políticas públicas que inciden en la eliminación de las situaciones de desprotección social o minoran los riesgos de padecerla forma parte de las reivindicaciones realizadas por las distintas Defensorías del Pueblo en el documento de conclusiones de las *"XXIII.ª Jornadas de Coordinación"*.

VIII. Conclusiones

Lógico corolario de todo lo investigado en los procedimientos de oficio que han originado la elaboración del presente Informe Especial, emitimos las siguientes conclusiones:

Primera. Los esfuerzos que se han llevado a cabo por la Administración autonómica y las locales riojanas para poner en marcha la Ley de Dependencia han sido destacables y así lo han apreciado diversos organismos, como el propio Observatorio Estatal creado para el análisis de la implantación de la referida norma estatal.

De la información global remitida a esta Institución, se desprende, en primer lugar, el considerable **esfuerzo realizado por las Administraciones autonómica y local para la puesta en práctica del Sistema Riojano para la Autonomía y Atención a la Dependencia**. A

ello se añade que la **financiación estatal es manifiestamente insuficiente para hacer sostenible el Sistema**, y es imposible calcular el coste aproximado del mismo en un horizonte temporal de cuatro años, al no coincidir los estudios sobre el número de personas dependientes en los que se basó la Memoria financiera de la Ley 39/2006, con la realidad de la situación de la dependencia en nuestra Comunidad.

Segunda. Es la gestión pública del derecho subjetivo el ámbito donde deben centrarse nuestros esfuerzos, en aras de lograr una verdadera implantación y garantía del derecho, debiendo abordarse cuestiones tales como la eficacia de los procedimientos administrativos, evitando las demoras excesivas en el tiempo para obtener la resolución administrativa determinante del grado y nivel de la persona dependiente.

En todo caso, lo indicado en los párrafos anteriores sobre el número creciente de quejas está directamente relacionado con el principal motivo de queja planteado por las personas que se dirigen a esta Defensoría: **los retrasos en los procedimientos y el incumplimiento de los plazos de referencia**. Estos retrasos afectan tanto al proceso de valoración de la dependencia como –podemos decir que particularmente– a la elaboración del Programa Individual de Atención.

En relación con esto último, se ha puesto de manifiesto la ausencia de normativa que contemple, de manera precisa, **procedimientos de urgencia para situaciones extraordinarias** que requieran una respuesta inmediata de los Servicios Sociales. Sería, por tanto, aconsejable, como de hecho ya se ha hecho en algunas Comunidades Autónomas, contemplar un procedimiento de urgencia, para que, en los supuestos debidamente justificados, la persona solicitante de la dependencia pudiera ser valorada de forma prioritaria, regularizándose su situación administrativa mediante la tramitación de un procedimiento mucho más breve que el habitual, al reducirse sustancialmente los plazos.

Tercera. El incumplimiento de los plazos para, en primer lugar, reconocer la condición de persona dependiente y, en segundo lugar, elaborar y aprobar el PIA de cada beneficiario ha sido el gran denominador común en todas las quejas que hemos recibido las Defensorías.

Aunque la dotación de recursos técnicos y humanos para la implantación del Servicio de Dependencia ha sido también insuficiente, entendemos que el retraso en la elaboración de la normativa reguladora del procedimiento ha sido excesivo y ha causado, en gran medida, los perjuicios que se denuncian en las quejas que venimos recibiendo.

Habida cuenta de que la referida Ley fue aprobada en el mes de diciembre de 2006 y contemplaba el inicio de sus efectos en el año 2007, para las personas en situación de Gran Dependencia (Grado III, niveles 1 y 2), y teniendo en cuenta que la mayoría de las quejas recibidas se centran, precisamente, en el retraso producido en la efectividad de las medidas contempladas en la Ley, la Administración debe responsabilizarse en la búsqueda de fórmulas que permitan **acelerar las valoraciones**, desbloqueando el atasco creado por el elevado número de solicitudes que el inicio de la implantación de la Ley ha generado.

Deben arbitrarse las medidas organizativas adecuadas que permitan corregir los retrasos que se producen en la tramitación de los procedimientos, haciendo posible su resolución en un plazo razonable, al objeto de atender de manera eficiente las necesidades de las personas dependientes.

Con este fin, **deben reforzarse los recursos destinados a la valoración y resolución de la situación de dependencia**, a fin de agilizar los procedimientos relativos al reconocimiento del grado y nivel, y a las prestaciones y servicios derivados de la misma, en los plazos establecidos, con el fin de evitar demoras en la materialización del servicio o derecho.

Del mismo modo, deberían regularse mediante norma no solamente los plazos máximos en el procedimiento de valoración y reconocimiento de la situación de dependencia, sino también el acceso a los servicios y prestaciones vinculadas, con el fin de garantizar tiempos de espera razonables y fijar las consecuencias jurídicas que conlleve el incumplimiento.

Igualmente, la normativa debería contemplar que, en supuestos de urgencia y debidamente justificados, la persona solicitante pueda ser valorada de forma priori-

taria, sin perjuicio de iniciar de forma inmediata los trámites oportunos para la regularización administrativa de su situación, cuando sea necesario. Por ello, resultaría preciso prever **medidas destinadas a cubrir o paliar las necesidades urgentes** durante el periodo de tramitación, hasta la materialización del servicio recogido en el correspondiente PIA.

Cuarta. Aunque ello puede estar relacionado con la situación previa en la atención de personas que han solicitado acogerse a las previsiones de la Ley, parece que un incremento sustancial de los servicios y centros de atención social resulta imprescindible para conseguir el objetivo de la Ley y adecuarse a sus previsiones.

Para conseguir el objetivo de adecuarse a las previsiones de la Ley, se deben **incrementar sustancialmente los servicios y centros de atención social de carácter público**, aumentando en número suficiente las plazas en centros de día y residenciales exclusivamente para personas discapacitadas físicas gravemente afectadas.

En cualquier caso, debe **garantizarse un nivel mínimo de asistencia con idéntica calidad de servicios** por parte de todos los beneficiarios, con independencia de sus circunstancias personales (edad, lugar de residencia, situación económica, apoyo familiar, etc.).

Quinta. La sucesiva implantación de los dispositivos y recursos de servicios sociales afectos a esta finalidad motiva que en estos primeros meses —si no años— de implantación de la referida ley, las prestaciones económicas tengan un mayor protagonismo que el que la misma les otorga.

Si bien solo en la medida en que progresivamente se incrementen los recursos asistenciales, las prestaciones económicas adquirirán el carácter excepcional que la ley les atribuye, **debe respetarse la prioridad de los servicios asistenciales del catálogo sobre las prestaciones económicas**, a la hora de determinar en los Programas Individuales de Atención (PIA) la intervención más adecuada a las necesidades de la persona en situación de dependencia.

Sexta. En la misma medida en que se han ido incre-

mentando las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar, pese a la excepcionalidad de tales prestaciones económicas, **se hace necesario implantar en igual medida aquellas medidas de apoyo y formación a los cuidadores, tanto profesionales como, y sobre todo, no profesionales.**

Deben diseñarse programas de apoyo técnico y formativo para cuidadores/as familiares y asistentes personales que lo necesiten. Teniendo en cuenta que en el futuro crecerá la demanda de servicios profesionales y que, como consecuencia de los cambios sociales, cada vez será más difícil disponer de asistencia no profesional, deben respetarse las normas sobre las cualificaciones del personal destinado a llevar a cabo las valoraciones y los cuidadores profesionales y no profesionales. El aumento de la población de edad avanzada requiere más personal formado y cualificado en este ámbito, así como nuevos enfoques para hacer más atractiva la profesión.

Séptima. Dado que se ha detectado la existencia de dependientes que conviven en periodos alternativos con familiares residentes en diferentes domicilios, bajo los denominados "cuidados rotatorios", debería valorarse la posibilidad de **flexibilizar las condiciones y requisitos para acceder a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar**, a fin de permitir exportar las prestaciones al cuidador familiar que en cada periodo atienda al dependiente.

Los cambios sociales, con frecuencia, ponen en evidencia nuevos problemas o destacan situaciones que apenas se percibían, como ocurre en el caso de los dependientes itinerantes que requieren del cuidado de sus familiares por temporadas, personas enfermas dadas de alta y sin un lugar donde pasar su convalecencia, personas inmigrantes que ejercen como cuidadores y que carecen del periodo mínimo de residencia... Es preciso detectar estas situaciones lo antes posible y adecuar los recursos existentes o crear otros nuevos capaces de atender a estas necesidades que van surgiendo.

Octava. En general, observamos que la puesta en funcionamiento del Servicio de Dependencia no se ha visto acompañado de una preparación e información suficiente en el seno de las Administraciones Públicas,

lo que ha llevado a muchas personas a una situación de angustiosa espera, desconocedores del calendario de implantación de la ley, su vacío, del tipo de ayudas que van a recibir, y de los plazos en que estas serán efectivas. Todo ello, unido a una divulgación generalista televisiva de las bondades de la Ley, ha creado **falsas expectativas a la población**, manifestándose en un número elevado de solicitudes de personas a las que el calendario de aplicación de la ley deja fuera del sistema. Además, el establecimiento de tales fórmulas posibilitaría conocer posibles bolsas de "demanda oculta", de personas que, debido a su soledad o aislamiento, no conozcan los derechos que pueden corresponderles en el marco de la nueva Ley.

Se echan en falta, a todos los niveles, mecanismos adecuados que permitan a los interesados acceder con facilidad a la información sobre los procedimientos que les afecten, como, por ejemplo, el estado de tramitación, el órgano responsable de cada fase del procedimiento al que dirigirse para consultar el expediente, las previsiones de resolución, conocer las posibles vías de reclamación, disponibilidad de recursos y servicios, etc.

Por ello, deben articularse canales que ofrezcan una **información unificada, comprensible y fácilmente accesible** para toda la población, así como la puesta en marcha de **mecanismos de seguimiento, información y asesoramiento a los profesionales** con la finalidad de facilitar su labor valoradora, conocer la disponibilidad de servicios y orientar a las personas en situación de dependencia.

Del mismo modo, **deben adoptarse medidas que fomenten la formación en el ámbito de los profesionales encargados de la elaboración de los programas individuales de atención**, de manera que se les facilite la información que precisen para el estudio y seguimiento de los casos, y para asegurar que se ofrecen a las personas dependientes todos los servicios y prestaciones disponibles y que la Ley de Dependencia contempla.

Novena. Debemos **insistir una vez más en el desarrollo del ámbito sociosanitario, esta vez en todo lo relacionado con el colectivo de las personas dependientes**, en orden a una asistencia integral, continuada y

coordinada entre los distintos niveles asistenciales, adaptando las estructuras de atención a las necesidades de estos usuarios.

La necesidad de desarrollar el espacio sociosanitario se ha convertido en un lugar común para las demandas de distintos colectivos que acuden a nuestras Instituciones (enfermedad mental, menores, dependientes...). Esta colaboración, coordinación o intervención conjunta se considera urgente y totalmente necesaria para ofrecer una respuesta adecuada a situaciones muy frecuentes en la actualidad en ámbitos como la salud mental, periodos como la convalecencia o atenciones sanitarias básicas en determinados recursos sociales. Sin embargo, los avances experimentados en la práctica son por el contrario, más bien pocos.

Parece necesario, pues, poner en marcha estructuras de coordinación más eficaces, experimentar nuevas formas de organización de los servicios, fomentar el trabajo interdisciplinar orientado a la valoración conjunta de necesidades y al diseño de respuestas sociales y sanitarias bien articuladas, llevar a cabo proyectos piloto, establecer mecanismos eficaces de coordinación con los servicios sanitarios y servicios sociales municipales para su implicación en los procesos de valoración y elaboración de los PIA de personas para las que por su situación se considere imprescindible la atención socio-sanitaria.

La Administración riojana ha de poner **en marcha líneas específicas de atención a menores dependientes** para garantizar un nivel suficiente de asistencia sociosanitaria y educativa, con independencia de la edad de los menores dependientes, a través de la integración y coordinación conjunta de los distintos servicios implicados en este nuevo sistema.

Décima. Deben definirse e implantarse programas de promoción de la autonomía personal y de prevención de las situaciones de dependencia, incluyendo **ayudas para la adaptación del entorno de las personas dependientes** (vehículos a motor, gastos de transporte, adecuación de viviendas...), como uno de los medios más eficaces de promoción de la autonomía personal.

Reiteramos de este modo nuestra preocupación relativa a que, en la implantación de la Ley, se dé toda la prioridad a la faceta de asistencia al dependiente en detrimento de los servicios de prevención de las situaciones de dependencia y de los de promoción de la autonomía personal, en cuyo ámbito procede proponer programas que faciliten la disponibilidad de medios para la adaptación del entorno de las personas dependientes mediante las medidas de accesibilidad necesarias, y un más fácil acceso a las ayudas técnicas.

IX. Recomendaciones

A la luz de todo lo anteriormente expuesto, no podemos dejar sin mencionar la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006, ratificada por el Estado español mediante Instrumento de ratificación publicado en el Boletín Oficial del Estado de 22 de abril de 2008.

Su entrada en vigor en nuestro Ordenamiento Jurídico exige a los poderes públicos una pronta actuación para adecuar la normativa interna reguladora de algunos ámbitos que inciden directamente en el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad garantizados en la citada Convención.

Asumiendo, pues, esta Defensoría del Pueblo Riojano un papel proactivo en la detección de aquellas disfunciones o en la valoración de aquellas cuestiones susceptibles de mejora en el desarrollo y consolidación del sistema, fortaleciendo los valores y principios que inspiren la defensa de las personas dependientes.

Por todo ello y al amparo de las potestades conferidas a la Institución de la Defensoría del Pueblo Riojano "ex" artículo 22 del Estatuto de Autonomía de La Rioja y del artículo 24 de la Ley 6/2006, de 2 de mayo, del Defensor del Pueblo Riojano, formulamos a las Administraciones Públicas riojanas competentes en la aplicación de la Ley de Dependencia, y en la prestación de servicios a las personas dependientes, las siguientes **Recomendaciones:**

Primera. Avanzar en el desarrollo normativo de

la Ley con la finalidad de alcanzar la plena aplicación de sus previsiones, abordando, para ello los siguientes aspectos:

a) Aprobación de una regulación mediante una norma reglamentaria (Decreto) de mayor entidad que una Orden de Consejería, sobre el procedimiento para la valoración de las personas dependientes.

b) Aprobación también mediante Decreto del procedimiento para el establecimiento, aprobación, revisión y supervisión del Programa Individual de Atención, con fijación de los plazos máximos para su elaboración y aprobación, y los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución produzca.

c) Regulación del catálogo de servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, clarificando aquellos compartidos con el Sistema de Servicios Sociales que prevé el proyecto de ley en tramitación parlamentaria.

d) Elaboración de una planificación regional para establecer la estrategia administrativa común en la consolidación y refuerzo de la política de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de dependencia.

e) Regulación de los supuestos de fallecimiento de la persona interesada durante la tramitación del expediente.

f) Regulación de un **procedimiento de urgencia** para la valoración de personas dependientes ante situaciones excepcionales debidamente justificadas.

g) Cualquier otro que pueda servir para reducir el periodo de tiempo en la resolución de los expedientes y en el acceso a las prestaciones.

Segunda. Arbitrar y reforzar los medios organizativos idóneos (humanos, materiales y procedimentales) para agilizar la tramitación de los procedimientos de reconocimiento de la situación de dependencia y de concesión de las prestaciones, resolviendo en los plazos establecidos y eliminando los importantes retrasos que se siguen produciendo en su resolución y las consecuencias indeterminadas del silencio administrativo

ante la falta de resolución expresa.

Tercera. Promover la plena efectividad del Catálogo de Servicios establecido en la Ley 39/2006, mediante la constitución de una red suficiente y adecuada para satisfacer las necesidades específicas de atención a la autonomía personal y a la dependencia, reducir las listas de espera y garantizar el acceso rápido a la atención y en su defecto concediendo de forma excepcional las prestaciones económicas, arbitrando para ello los siguientes medios:

a) Planificación de las plazas necesarias.

b) Creación de recursos o adaptación de los existentes (servicios de atención residencial y de centros de día y de noche).

c) Ampliación o incremento del resto de servicios (prevención, teleasistencia, ayuda a domicilio y respiro familiar).

Cuarta. Articular los mecanismos precisos para proporcionar una **información adecuada, comprensible y accesible a los interesados**, prestada por personal debidamente cualificado, al servicio tanto de las Administraciones locales como de la autonómica.

Quinta. Avanzar en la aplicación de **mecanismos y fórmulas de coordinación eficaces entre los distintos departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja** con competencias en esta materia, **junto con la Administración estatal y con las Entidades Locales**, abordando de forma conjunta la planificación, organización, implantación y futuro del Sistema de Atención a la Dependencia.

ANEXO. ANÁLISIS GRÁFICO DE LA ACTIVIDAD DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO RIOJANO EN MATERIA DE DEPENDENCIA

1. Seguimiento de las consultas sobre la aplicación en La Rioja de la Ley de Dependencia.

A continuación se ofrecen los datos sobre las con-

sultas que sobre la aplicación de la Ley de Dependencia han ingresado y han sido resueltas en esta Defensoría durante los años 2008 y 2009.

Gráfico 1. Consultas por materias de dependencia registradas y resueltas en el año 2008.



Durante el 2008 la mayoría de las quejas estaban relacionadas con la percepción de las prestaciones y con el procedimiento administrativo para ser declarado dependiente.

Gráfico 2. Porcentajes de consultas por materias de dependencia durante el 2008.



Gráfico 3. Consultas por materias de dependencia registradas y resueltas en el año 2009.

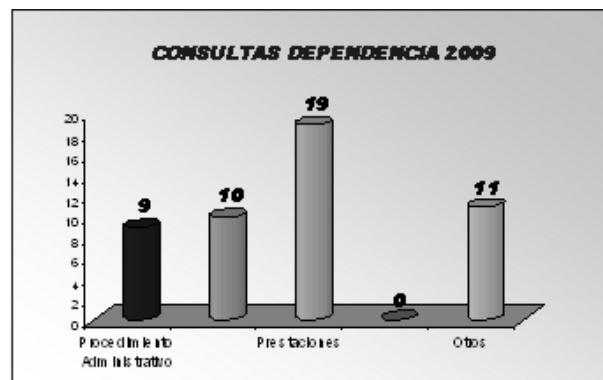


Gráfico 4. Porcentajes de consultas por materias de dependencia durante el 2009.



Gráfico 5. Consultas por materias de dependencia registradas y resueltas en los años 2008 y 2009.

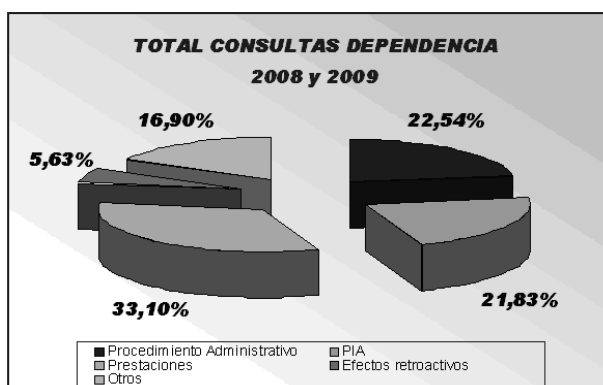


Gráfico 6. Comparativa de consultas por materias de dependencia y año de registro y resolución.



Gráfico 8. Quejas por materias relacionadas con la aplicación de la Ley de Dependencia.

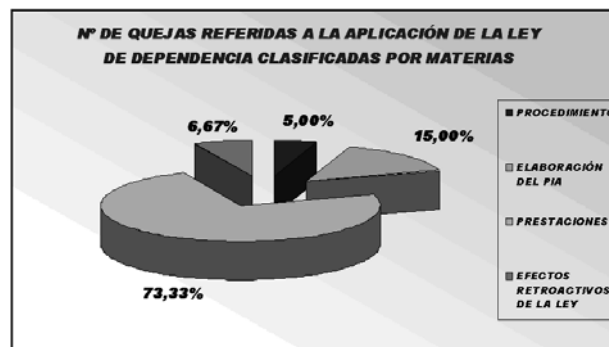


Gráfico 7. Comparativa de consultas y quejas por materias de dependencia.

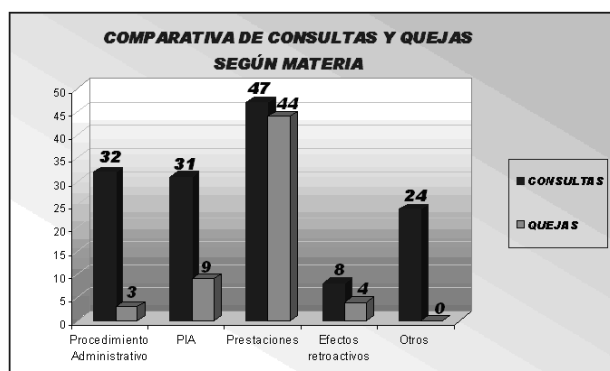


Gráfico 9. Quejas clasificadas por submaterias.



2. Seguimiento de las quejas tramitadas en la Defensoría del Pueblo Riojano sobre la aplicación en La Rioja de la Ley de Dependencia.

A continuación ofrecemos la información de las quejas tramitadas en la Defensoría del Pueblo Riojano y que tuvieron entrada desde enero de 2008 hasta la fecha de cierre del presente Informe Especial (noviembre de 2009).

Gráfico 10. Quejas sobre el procedimiento para el reconocimiento de la persona dependiente.

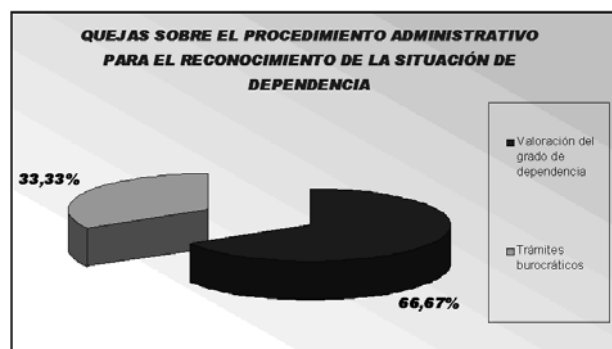


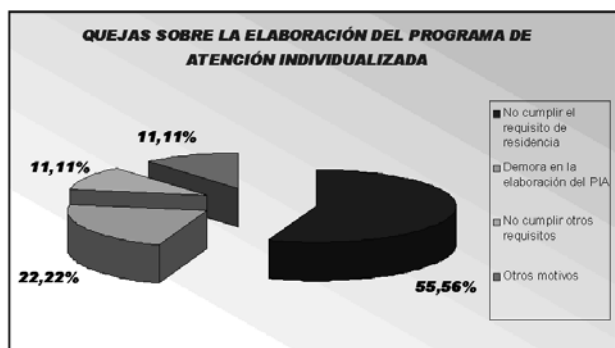
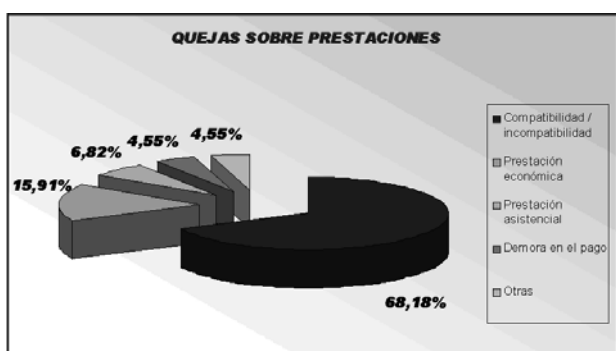
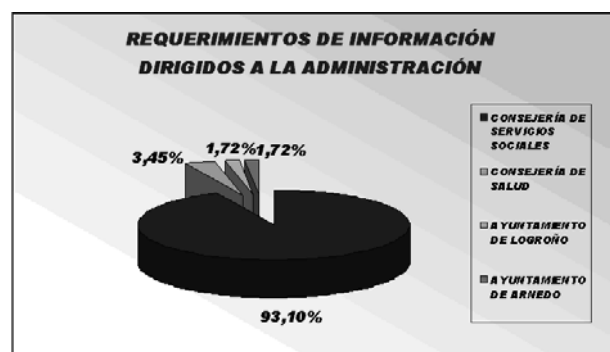
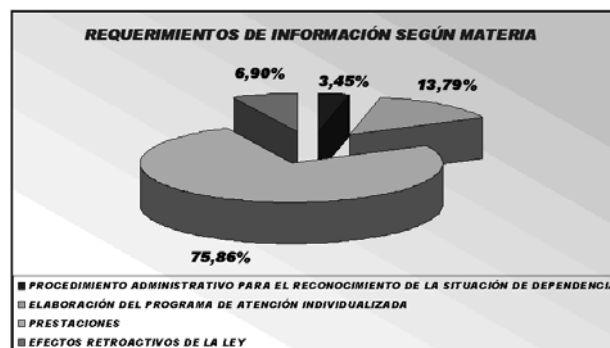
Gráfico 11. Quejas sobre la elaboración del programa de atención individualizada.**Gráfico 14.** Requerimientos de información por materias.**Gráfico 12.** Quejas en materia de prestaciones para los dependientes.**Gráfico 15.** Requerimientos de información dirigidos a las Administraciones Públicas.**Gráfico 13.** Admisión por la Defensoría del Pueblo Riojano de las quejas relacionadas con la aplicación de la Ley de Dependencia.**Gráfico 16.** Requerimientos de información calificados por procedimientos.

Gráfico 17. Resolución de las quejas relacionadas con la Ley de Dependencia.



Gráfico 20. Resoluciones de las quejas relacionadas con la elaboración de los programas de atención individualizada.

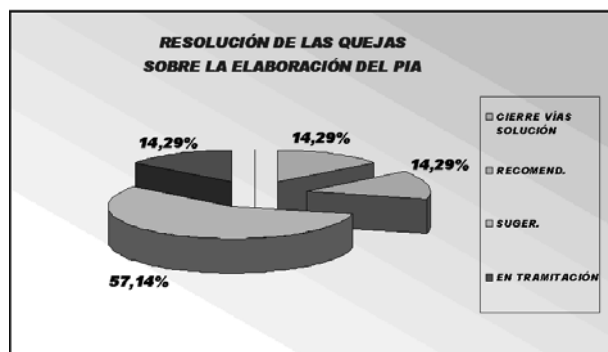


Gráfico 18. Estado de tramitación de las quejas.

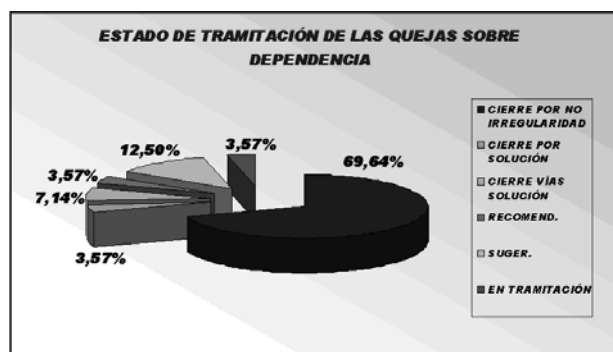


Gráfico 21. Resoluciones de las quejas relacionadas con las prestaciones de las personas dependientes.

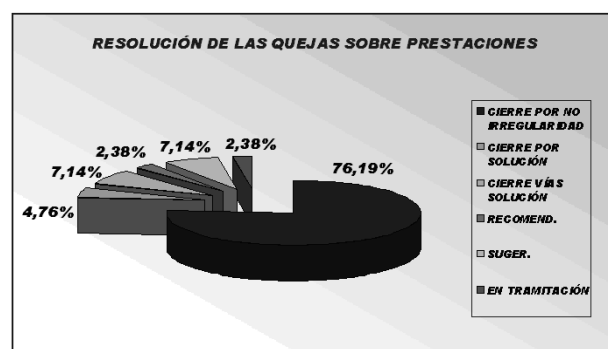


Gráfico 19. Cierres por no irregularidad clasificados por materias.



Gráfico 22. Recomendaciones y Sugerencias emitidas sobre la aplicación de la Ley de Dependencia.



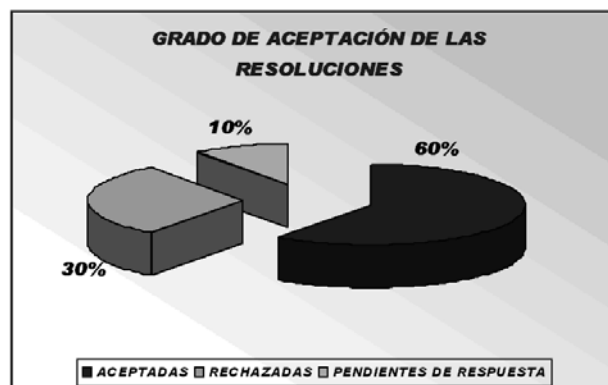
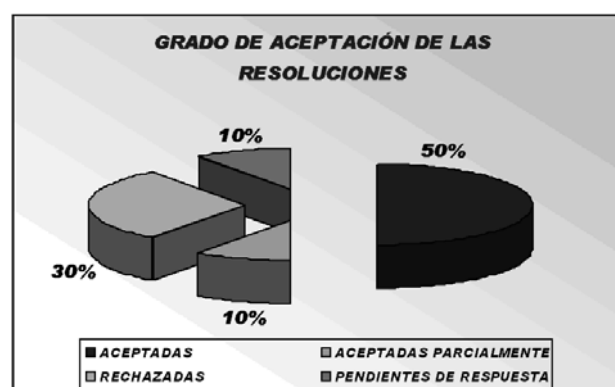
Gráfico 23. Administraciones Públicas destinatarias de las Recomendaciones y Sugerencias emitidas por la Defensoría del Pueblo Riojano.



Gráfico 24. Grado de aceptación por las Administraciones Públicas riojanas de las Recomendaciones y Sugerencias emitidas por la Defensoría.



Gráfico 25. Porcentajes de Resoluciones aceptadas.



Nota. El presente Informe Especial es un avance en el análisis que desde esta Defensoría del Pueblo Riojano se hace diariamente ante las consultas y quejas de las personas que pretenden acogerse al derecho subjetivo universal reconocido a los dependientes para la evaluación del grado de implantación de la Ley de Dependencia en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El despliegue progresivo de la implantación de la Ley de Dependencia y la nueva Ley autonómica riojana en tramitación parlamentaria sobre servicios sociales¹ completarán el marco del llamado "**cuarto pilar**" del Estado autonómico del bienestar social. Ambas normas perfeccionarán el marco de los derechos subjetivos públicos prestacionales de acceso a los Servicios Sociales que coadyuvarán desde el plano normativo a la plena satisfacción de las demandas sociales de esta población que reclama la atención social de los poderes públicos.

Cerramos este Informe Especial con fecha 21 de diciembre de 2009, sin perjuicio de su posible desarrollo futuro por parte de la Defensoría del Pueblo Riojano, a medida que se vayan aplicando tanto la Ley de Dependencia, como la Ley riojana de Servicios Sociales.

Logroño, 21 de diciembre de 2009. La Defensora del Pueblo Riojano: María Bueyo Díez Jalón.

¹ El mismo día de cierre de este Informe 21 de diciembre de 2009 se aprobó en el Parlamento de La Rioja el Proyecto de Ley de Servicios Sociales.



BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE LA RIOJA

Edita: Servicio de Publicaciones
c/ Marqués de San Nicolás 111, 26001 Logroño
Tfno. (+34) 941 20 40 33 – Ext. 219
Fax (+34) 941 21 00 40
E-mail: cm lasanta@parlamento-larioja.org
<http://www.parlamento-larioja.org>