

EL MARCO PROCEDIMENTAL DEL SISTEMA DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA: BALANCE CRÍTICO DE LOS DESARROLLOS NORMATIVOS Y DE LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA*

Mónica Llano Sánchez**
Universidad Complutense

SUMARIO: 1. El andamiaje procedimental construido en torno al derecho de protección de las personas dependientes: una aproximación. –2. Procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia: puntos críticos. –3. El Programa Individual de Atención. El limbo de la dependencia. –4. Modificación, suspensión y extinción de prestaciones reconocidas. Régimen sancionador. Reintegro de prestaciones indebidas. –5. Efectividad del derecho a los servicios y prestaciones de atención a la dependencia. –6. Impugnación de las resoluciones administrativas de reconocimiento de grado y de determinación del PIA. –7. Conclusiones.

RESUMEN

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, establece el marco organizativo y procedimental necesario para el reconocimiento del derecho a la protección de las personas dependientes en todo el territorio nacional, tratando de alcanzar un delicado equilibrio entre la intervención básica del Estado garantizadora de la igualdad y la regulación en el seno del Consejo Territorial de otros aspectos procedimentales básicos, y ello sin perjuicio de la competencia de cada una de las Comunidades Autónomas para regular los aspectos adjetivos que sean necesarios para atender a las especialidades propias de su organización territorial. Teniendo en cuenta este complejo reparto de funciones y la necesaria convergencia entre Estado y Comunidades Autónomas en virtud de títulos competenciales diversos, el artículo analiza el estado de los desarrollos normativos y la práctica administrativa tras siete años de andadura de la ley de dependencia, con la finalidad de advertir los problemas derivados de la diversidad y complejidad alcanzada en la ordenación de los procedimientos y proponer nuevas intervenciones del legislador estatal, y del Consejo Territorial, para mejorar la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho subjetivo de ciudadanía.

ABSTRACT

The Act 39/2006, of 14 December, establishes the necessary organizational and procedural framework for the recognition of the right to the protection of dependent persons throughout the

* Recibido el 30 de mayo de 2014, aceptado el 10 de octubre de 2014.

** Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

country, trying to achieve a thorough balance between the basic intervention of the State, warrantor of equality, and the regulation by the Territorial Council on other procedural basics, apart from the competences of Regional Administrations to regulate the adjective issues needed to serve the specificities of their territorial organizations. Taking into account this complex distribution of functions and the necessary convergence between the State and the Regional Administrations under different competence titles, the article analyses the status of regulatory developments and the administrative practice after seven years of application of the Dependence Act, in order to warn the problems of diversity and complexity in management procedures and propose new interventions of the State legislator, as well as the Territorial Council, in order to improve the regulation of the basic conditions that guarantee the equality of all Spaniards in the exercise of this subjective right of citizenship.

Palabras clave: Procedimiento, Programa, Individual, Atención, Limbo, Dependencia.

Key words: Procedure, Programe, Individual, Attention, Limbo, Dependence.

1. EL ANDAMIAJE PROCEDIMENTAL CONSTRUIDO EN TORNO AL DERECHO DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEPENDIENTES: UNA APROXIMACIÓN

La Ley 39/2006, de 14 de diciembre (LAAD) reconoce el derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas dependientes. Sin embargo esta ley no garantiza de forma directa e inmediata el derecho de los ciudadanos en situación de dependencia a acceder a los servicios y prestaciones del Sistema (SAAD) sino que la norma establece una serie de condicionantes para su reconocimiento. Lo que consagra la LAAD es un “derecho subjetivo de formación sucesiva”¹, es decir, un derecho que se reconoce o constituye mediante la correspondiente resolución administrativa, tras la tramitación de un procedimiento legalmente establecido. El reconocimiento de la situación de dependencia y la percepción de las prestaciones correspondientes exigen la previa solicitud del interesado y la tramitación de un procedimiento en virtud del cual las Administraciones Públicas deben comprobar, de acuerdo con las previsiones legales, la situación y circunstancias concretas de la persona para advertir si realmente se encuentra en situación de dependencia y determinar los servicios y prestaciones que pueda necesitar. Ese procedimiento debe finalizar con la correspondiente resolución administrativa mediante la cual se reconozca, en su caso, la situación de dependencia y el derecho a disfrutar de determinados servicios o prestaciones. En todo caso el acceso a los servicios y prestaciones por dependencia se configura como un verdadero derecho subjetivo ya que su efectividad está garantizada en última instancia por los tribunales, de tal manera que si la resolución administrativa deniega el derecho el interesado puede recurrir en vía administrativa y en último término ante la autoridad judicial.

La LAAD establece el marco organizativo y procedimental para garantizar la igualdad en el reconocimiento del derecho en todo el Estado y ello bajo la cobertura del título competencial del art. 149.1.1º CE. La intervención del Estado para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad se traduce, en el plano procedimental, en el establecimiento de unas normas básicas o principios generales sobre los que deben asentarse los desarrollos normativos de las Comunidades Autónomas que resulten del ejercicio de sus propias competencias. La tramitación del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones debe ajustarse así a las previsiones establecidas en la Ley 30/1992, de 26

¹ La utilización de esta categoría para explicar la naturaleza del derecho en DE PALMA DEL TESO, A.: “El principio de igualdad y el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho de acceso a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia”, en VVAA (Dir. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO Y DIEZ SASTRE): *La Administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, Madrid, 2012, págs. 148 y ss.

de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), dictada en virtud del título competencial del art. 149.1.18 CE, con las especialidades que resulten de la propia LAAD. Con esta intervención del Estado se pretende garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos para acceder a la protección que dispensa la LAAD. Ahora bien, el Estado ha querido que también las Comunidades Autónomas participen en la fijación de los criterios básicos de procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y ello a través de los acuerdos alcanzados en el Consejo Territorial, tal como prevé el art. 28.5 LAAD. De esta manera la ley de dependencia procura ser respetuosa con el reparto de poderes y competencias constitucionales y trata de alcanzar un delicado equilibrio entre la intervención básica del Estado garantizadora de la igualdad y la regulación común de otros aspectos procedimentales acordados en el seno del Consejo Territorial, sin perjuicio de que el resto de las cuestiones procedimentales puedan fijarse por cada una de las Comunidades Autónomas atendiendo a las especialidades propias de la organización de cada una de ellas. En definitiva, pues, la necesaria convergencia de Estado y Comunidades Autónomas en virtud de títulos competenciales diversos conduce a la uniformidad en lo mínimo y la coincidencia sustancial en los elementos básicos, pero con diversidad en lo restante².

La LAAD regula la tramitación de un procedimiento complejo, en el que aparecen diseñadas diferentes fases; así en primer lugar hay que proceder a la valoración de la situación de dependencia (art. 27 LAAD) para después tramitar el reconocimiento de la propia situación de dependencia y de los derechos que corresponden a la persona dependiente (arts. 28 y ss LAAD). La primera parte del proceso es más técnica y específica³, y constituye posiblemente la piedra angular de todo el procedimiento, ya que del resultado de la valoración depende la declaración de dependencia de la persona y el reconocimiento del grado, así como los servicios y prestaciones a los que tendrá derecho. En la fase de valoración y reconocimiento del derecho debe quedar plenamente garantizado el principio de igualdad de todos los ciudadanos, con independencia de la Comunidad Autónoma donde residan. En este sentido la regulación de la composición y funcionamiento de los Órganos de Valoración y el Baremo de Valoración (BVD) constituyen elementos clave para garantizar la igualdad. Una vez que se ha acreditado la situación de dependencia y se ha reconocido el derecho a acceder a las prestaciones y servicios del SAAD, se abre una nueva fase en la que la administración competente elabora un Programa Individual de Atención (PIA) y determina las prestaciones y servicios necesarios para atender las necesidades de la persona en situación de dependencia. En esta fase del procedimiento, dirigida a concretar el contenido prestacional del derecho ya reconocido, sólo queda plenamente garantizada la igualdad de los ciudadanos en todo el territorio nacional en el nivel mínimo de protección que financia el Estado, aunque es competencia de las Comunidades Autónomas la gestión y provisión de los servicios y prestaciones que corresponden a ese nivel para atender a las personas que tienen reconocida la situación de dependencia. Más allá del nivel mínimo, la Administración del Estado y cada una de las Comunidades Autónomas pueden acordar un segundo nivel de protección⁴, y las propias CCAA, con cargo a sus presupuestos, pueden regular niveles de protección adicionales, estableciendo ellas mismas las normas de acceso y disfrute de los servicios y prestaciones de ese nivel que consideren más adecuadas. En definitiva, pues, la igualdad que el SAAD garantiza en la valoración y en el reconocimiento del derecho no se extiende plenamente al contenido prestacional del derecho.

² GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "Diseño normativo del sistema. El papel del Consejo Territorial del Sistema de Autonomía y a Atención a la Dependencia", en AAVV (Dir. GONZÁLEZ ORTEGA): *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*, Consejo Económico y Social España, Madrid, 2013, pág. 59.

³ BARRIOS BAUDOR, G.: "La dependencia y su valoración" en AAVV (Coord. MOLERO MARAÑÓN): *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, Cinca, Madrid, 2012, págs. 33 y ss.

⁴ Este nivel intermedio o acordado ha quedado suspendido para 2014 en virtud de lo previsto en la Disposición adicional octava de la Ley 22/2013, 23 diciembre de Presupuestos Generales del Estado.

Han transcurrido más de siete años desde la entrada en vigor de la LAAD y en estos años se ha producido una intensa fase de aplicación y desarrollo de esta norma estatal en la que han tenido un indudable protagonismo las Comunidades Autónomas. Todas ellas, salvo alguna excepción, han regulado ya los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones⁵. Los desarrollos normativos han sido desiguales, ya que las Comunidades Autónomas han adoptando formas, plazos y rituales diferentes en la tramitación y resolución de los expedientes⁶. La amplia capacidad normativa reconocida a las Comunidades Autónomas en la regulación de los aspectos adjetivos o procedimentales de la dependencia ha tenido como resultado una importante dispersión en los procedimientos, y ello ha generado en las Administraciones Públicas implicadas considerables dudas, metodológicas y de interpretación, de tal manera que las decisiones administrativas generan criterios interpretativos y de gestión muy dispares⁷. Ya casi finalizado el año 2013, el Gobierno ha dado un nuevo impulso al desarrollo reglamentario de la ley precisamente con el objetivo de unificar la normativa y establecer criterios comunes de general aplicación para todas las Comunidades Autónomas, incorporando en sus disposiciones algunos de los contenidos acordados en el seno del Consejo Territorial. En este sentido se han aprobado el RD 1051/2013, de 27 de diciembre, con el que se unifica las normas relativas a las prestaciones y servicios, el RD 1050/2013, de 27 diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección, y la Orden SSI/2371/2013, 17 de diciembre, que establece una nueva regulación del Sistema de Información del SAAD.

Las principales divergencias de las normas autonómicas sobre procedimiento giran en torno a la estructura del procedimiento. En efecto, algunas Comunidades Autónomas han regulado un único procedimiento en el que quedan integradas la valoración de la situación de dependencia y el reconocimiento del derecho y la determinación del servicio o prestación que responde a la concreta situación del dependiente⁸. En estos casos en una sola resolución se reconoce el

⁵ Cataluña no ha aprobado hasta la fecha una norma que regule de manera específica el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia. El resto de las Comunidades Autónomas han aprobado las siguientes normas de procedimiento: Álava: Decreto Foral 24/2013, 23 julio (BO 2 septiembre 2012); Andalucía: Decreto 168/2007, de 12 de junio (BO 18 junio 2007); Aragón: Orden 5 abril 2010 modifica parcialmente la Orden 15 de mayo de 2007 (BO 28 mayo 2007); Asturias: Decreto 68/2007, 14 junio (BO 6 julio 2007); Cantabria: Orden SAN 16/2012, 18 abril que modifica la Orden SAN/26/2007, 7 mayo (BO 11 mayo 2007); Cataluña: Orden ACS/471/2010, 28 septiembre (DO 8 octubre 2010); Galicia: Decreto 15/2010, de 4 de febrero (BO 19 febrero 2010); Canarias: Decreto 54/2008, 25 de marzo (BO 26 marzo 2008) modificado por Decreto 101/2009, 21 julio; Castilla-La Mancha: Decreto 307/2007, 18 diciembre (BO 21 diciembre 2007); Castilla y León: Orden FAN 73/2012, 15 de febrero por la que se modifica la Orden FAN 824/2007, 30 abril (BO 18 mayo 2007); Ceuta y Melilla: Resolución 16 julio 2007 (BO 23 julio 2007); Extremadura: Decreto 1/2009, 9 de enero (BO 15 enero 2009); Islas Baleares: Decreto 83/2010, 25 de junio (BO 3 julio 2010); Comunidad de Madrid: Orden 625/2010, 21 abril (BO 30 abril 2010); Murcia: Decreto 74/2011, 20 mayo (BO 14 junio 2011) con anexos modificados por Orden 9/2011, 5 diciembre; Navarra: Ley Foral 1/2011, 15 de febrero (BO 28 febrero 2011); Valencia: Decreto 18/2011, 25 de febrero (BO 2 febrero 2011); Vizcaya: Decreto Foral 121/2012, 21 agosto por el que se modifica Decreto 162/2009, 1 diciembre (BO 18 diciembre 2009).

⁶ Un estudio detenido de los últimos desarrollos normativos de las CCAA en LLANO SÁNCHEZ, M.: "Igualdad y diversidad en el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema" en AAVV (Coord. MOLERO MARAÑÓN): *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, Cinca, Madrid, 2012, págs. 73 y ss.; ARENAS VIRUEZ, M.: "Procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y para la asignación del programa individual de atención", en AAVV (Dir. GONZÁLEZ ORTEGA): *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*, Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2012, págs. 454 y ss.

⁷ Así se constata por el Consejo Territorial del Sistema par la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Evaluación de Resultados a 1 de enero de 2012 sobre la Aplicación de la Ley 39/2006, aprobado el 10 de julio de 2012. De sus conclusiones se hace eco el Tribunal de Cuentas en su informe de fiscalización nº 1035 (2014) sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006.

⁸ Es el caso de Navarra (Ley Foral 1/2011, 15 de febrero) o Castilla-León (Orden FAM /824/2007, 30 abril, modificada por Orden FAM/73/2012, 15 febrero)

derecho y se prescribe la concreta prestación o servicio. Sin embargo, la gran mayoría de las Comunidades Autónomas han regulado dos procedimientos distintos, cada uno de los cuales finaliza con un acto administrativo recurrible. Así, en primer lugar, se tramita el obligado procedimiento de valoración y reconocimiento de la dependencia que tiene la persona solicitante, y después se inicia un segundo procedimiento que tiene por objeto la aprobación del Programa Individual de Atención. Como se verá más adelante, esta pluralidad procedimental ha planteado algunos problemas prácticos como la complejidad y lentitud en la tramitación, pero sobre todo está permitiendo alterar algunas reglas que están llamadas a garantizar la igualdad en las posiciones fundamentales del administrado.

Pese a la diversidad existente en materia de procedimientos, puede advertirse una serie de fases básicas que deben tramitarse antes de proceder a hacer efectiva la prestación que en cada caso corresponda. Estos trámites, que aparecen en todas las normas autonómicas, y que pueden exigir una o varias resoluciones administrativas, son en resumen, los siguientes: inicio del procedimiento con la correspondiente solicitud; resolución administrativa de reconocimiento de situación de dependencia, previa valoración; elaboración del Programa Individual de Atención y consulta con el interesado; resolución sobre concesión de servicios o prestaciones que procedan. En las líneas que siguen se procederá a analizar la regulación de las distintas fases del procedimiento administrativo, teniendo en cuenta las reglas contenidas tanto en la LAAD y LRJPAC como en la normativa de desarrollo estatal y autonómico, destacando los aspectos más problemáticos que están dificultando en la actualidad la correcta y eficaz aplicación de la LAAD.

2. PROCEDIMIENTO PARA EL RECONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA: PUNTOS CRÍTICOS

2.1. Administraciones y órganos administrativos competentes

La gran mayoría de las Comunidades Autónomas atribuyen la competencia para resolver el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia a los servicios centrales de las Consejerías competentes en materia de servicios sociales o equivalentes⁹. En las Comunidades Autónomas pluriprovinciales las competencias son asumidas generalmente por órganos periféricos¹⁰. En otros casos se ha optado por diferentes fórmulas organizativas como organismos autónomos o entes públicos sometidos a derecho administrativo¹¹. En las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla la competencia corresponde a la Administración General del Estado a través de la Dirección General del Instituto de Mayores y Servicios Sociales. En el País Vasco todas las competencias de gestión de prestaciones de dependencia se atribuyen a las Diputaciones Forales¹².

Por otra parte, y de conformidad con lo previsto en el art. 12 LAAD, distintas normas autonómicas prevén, con desigual alcance, la participación de las Entidades Locales en la gestión de los servicios de atención a la dependencia¹³. Aunque inicialmente se pensó que el municipio era el nivel administrativo que mejor había de encauzar la gestión conforme al principio de cercanía al ciudadano, sin embargo la realidad demuestra que el protagonismo de este nivel ad-

⁹ En algunos casos se han creado Direcciones Generales para la Atención a la Dependencia,. Así, entre otras, Cantabria, Aragón, Islas Baleares, Madrid o Canarias.

¹⁰ Han optado por una descentralización territorial con Delegaciones Provinciales, entre otras, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia.

¹¹ Como la Agencia Navarra para la Dependencia o el Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia.

¹² En Álava la gestión se encomienda al Instituto Foral de Bienestar Social, en Guipúzcoa al Departamento de Política Social y en Vizcaya al Departamento de Acción Social.

¹³ Es el caso de la normativa de Navarra, Andalucía, Cataluña, Asturias, Castilla-La Mancha o Extremadura, entre otras.

ministrativo es relativo, de tal manera que la Administración municipal asume funciones de información o tramitación de la solicitud y en algunos casos participa en la elaboración del Programa Individual de Atención dentro de un procedimiento controlado en todo caso por la Comunidad Autónoma¹⁴. La colaboración entre las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales debe desarrollarse en el futuro dentro del nuevo marco competencial que establece la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que prevé que la competencia municipal en materia de servicios sociales quede limitada a la “valoración, evaluación e información de las situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación de riesgos de exclusión social”, aunque también regula un régimen de competencias delegadas que exige en todo caso la financiación de la actividad o servicio dentro del marco de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Algunas normas autonómicas han tratado de articular soluciones para facilitar la tramitación de un procedimiento que se percibe por el ciudadano como algo complejo y largo y que le provoca confusión y desconcierto. En algún caso, se ha buscado una solución global, de tal manera que se intenta articular un modelo de gestión sencillo, canalizado telemáticamente, y en el que se procura la máxima coordinación e información entre todas las administraciones y profesionales implicados y el propio ciudadano¹⁵. En otros casos la normativa autonómica prevé mecanismos más concretos para ayudar al ciudadano como, por ejemplo, asignar al solicitante un “Profesional de Referencia” para que realice una función de acompañamiento a lo largo del proceso, proporcionando información sobre la marcha del expediente en cualquier momento de su tramitación, además de negociar el PIA y efectuar su seguimiento¹⁶.

2.2. Inicio y tramitación del procedimiento

El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones debe iniciarse a instancia de parte, y más concretamente “por la persona que pueda estar afectada por algún grado de dependencia o de quien ostente su representación”, como así establece el art. 28.1 LAAD. Algunas Comunidades Autónomas han ampliado la legitimación activa, permitiendo iniciar el procedimiento a otras personas, como el cónyuge, ascendientes y descendientes¹⁷ o incluso al guardador de hecho¹⁸. En alguna norma autonómica se regula la posibilidad de que los órganos administrativos puedan iniciar de oficio el procedimiento de reconocimiento¹⁹, y en otros casos, aunque no exista previsión normativa al respecto, sin embargo existe una práctica administrativa de iniciación de oficio en aquellos supuestos de personas que ya ocupen plazas en centros residenciales de la Comunidad Autónoma. Esta posibilidad es de dudosa legalidad, puesto que no resulta acorde con lo establecido en el art. 28.1 LAAD, que únicamente prevé la iniciación a instancia del interesado²⁰. Con la intención, parece,

¹⁴ En el Informe del Gobierno para la Evaluación de la LAAD, de 4 de noviembre de 2011, se reconoce que suele prevalecer la gestión autonómica en las fases de valoración, resolución y asignación de la prestación, aunque se destaca la creciente colaboración de las Comunidades Autónomas con las Corporaciones Locales, con las que mantienen un protagonismo compartido en las fases de tramitación de la solicitud y de elaboración del PIA (vid. pág. 436-437).

¹⁵ Es el caso de la Agencia Navarra para la Dependencia, que ha planificado un procedimiento para la elaboración del PIA que permite una gestión más eficaz, y en el que se da especial protagonismo a los Servicios Sociales de Base.

¹⁶ Esta previsión puede verse, por ejemplo, en Islas Baleares (art. 8 Decreto 83/2010, de 25 de junio). El Profesional de Referencia es un Trabajador/a Social, designado por los servicios sociales comunitarios, salvo que el trabajador esté en centro de día/noche o residencia en cuyo caso será el trabajador/a del servicio correspondiente desde el día de alta.

¹⁷ Castilla- La Mancha (art. 10 Decreto 3007/2007, 18 diciembre).

¹⁸ Extremadura (art. 7 Decreto 1/2009, 9 enero); Valencia (art. 7 Decreto 18/2011, 25 febrero).

¹⁹ Parece admitir la iniciación de oficio el art. 12 Orden 2/2012, de 3 de abril que regula el procedimiento en la Rioja

²⁰ En este sentido también se pronuncia el Informe del Gobierno para la Evaluación de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 4 noviembre 2011, pág. 283.

de evitar esta práctica, el art. 3 del Real Decreto 1050/2013, de 27 de diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección, establece ahora, como requisito para la asignación del nivel mínimo, que el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia haya sido iniciado a solicitud de la persona interesada o de quien ostente su representación. Además, los datos del solicitante deben suministrarse al Sistema de Información del SAAD, de acuerdo con el Anexo I de la Orden SSI/2371/2013, tanto a efectos de información y gestión como para la liquidación del nivel mínimo.

El procedimiento se inicia con la presentación de una instancia o solicitud. Las Comunidades Autónomas, de conformidad con el art. 70.4 LRJPAC, han establecido modelos normalizados de solicitud, que suelen recogerse como anexos a la normativa reguladora de los procedimientos o en normas reglamentarias o resoluciones específicas. Dichos modelos están a disposición de los ciudadanos en las oficinas de las administraciones competentes y en muchos casos también en sus páginas Web. En líneas generales los modelos de solicitud tienen por objeto acreditar los contenidos mínimos exigidos por el art. 70 LRJPAC, esto es, datos que acrediten la personalidad del solicitante, y en su caso su representante. En cualquier caso, existen importantes diferencias entre las distintas Comunidades Autónomas a la hora de exigir la documentación inicial para instruir el procedimiento administrativo, de tal manera que cuando existe procedimiento único se tiende a requerir inicialmente la documentación relativa a la capacidad económica del interesado, mientras que si se articulan procedimientos separados la documentación económica y fiscal se suele exigir a la hora de elaborar el PIA²¹.

El art. 3 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, siguiendo las propuestas del Acuerdo para la Mejora del Sistema, adoptado por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en 2012, exige que se incluya en la solicitud informaciones sobre una serie de datos, estableciendo así un mínimo común en el contenido de las solicitudes en todas las CCAA. Estas informaciones son : a) Si el solicitante está siendo atendido por los Servicios Sociales en el momento de formular la solicitud y, en su caso, tipo de servicio que está recibiendo; b) Si está siendo atendido por cuidador familiar y desde qué fecha, c) Compromiso de facilitar el seguimiento y control (incluido el acceso al domicilio del solicitante) por la administración competente; d) Si es persona con discapacidad, así como el tipo de dicha discapacidad, si voluntariamente quiere manifestarlo; e) Si el solicitante tiene diagnosticada una Enfermedad Rara, catalogada como tal; f) Obligación de comunicación inmediata a la administración correspondiente, si se produce el ingreso del beneficiario en centros hospitalarios o asistenciales que no supongan coste para el beneficiario; g) Que los datos personales contenidos en la solicitud se integrarán en los ficheros automatizados que sobre el SAAD están constituidos en la administración competente. Además en dicho acuerdo se establece que en el momento de presentación de la solicitud, se aportarán los siguientes documentos: a) Compromisos adquiridos, en su caso, por el cuidador familiar; b) Informe de Salud normalizado, c) Declaración responsable sobre situación económica y patrimonial del solicitante; d) Copia de la declaración, en su caso, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; e) Autorización de comprobación de datos por parte de las Administraciones Públicas competentes.

En relación con el *Informe de Salud* de la persona, documento necesario para obtener el reconocimiento, el Acuerdo del Consejo Territorial para la Autonomía y la Atención a la Dependencia de 4 de febrero de 2010 ha establecido unas pautas comunes e indicaciones relacionadas con su contenido. En este sentido se prevé que las Comunidades Autónomas establezcan la coordinación sociosanitaria que permita garantizar la eficacia y eficiencia de las valoraciones, especialmente en lo relativo a los Informes expedidos por el Servicio Público de Salud. Esta coordinación deberá protocolizarse con acuerdo del Consejo Interterritorial del Sis-

²¹ TRILLO GARCÍA, AR.: "Aspectos adjetivos de la protección de la dependencia. Ritos administrativos y jurisdiccionales", en SANCHEZ-RODAS NAVARRO (Dir.): *Las prestaciones españolas por dependencia y el derecho de la unión*, Laborum, Murcia, 2011, pág. 278.

tema Nacional de Salud, incluyendo aquellos supuestos de enfermedad mental y patologías complejas en las que el órgano de valoración necesita del apoyo de la información de otras especialidades para poder emitir un dictamen objetivo. En el ámbito del citado acuerdo y con el fin de asegurar una mayor calidad de la información de la condición de salud de la persona a valorar, el informe considerará las siguientes indicaciones: a) Referencia a los diagnósticos de las patologías que determinan la condición de salud que limita la actividad de la persona, codificados en CIE 10 o en su defecto CIE 9 o CIAP, y a ser posible con indicación del año en que se diagnosticó, fase evolutiva en que se encuentran y posible pronóstico, así como si su situación es estable o susceptible de modificación por tratamiento médico; b) Reseña de las limitaciones que conlleva el estado de salud de la persona, en las actividades de la vida diaria y/o funciones o estructuras afectadas; c) Indicación de las medidas de soporte terapéutico, funcional y/o ayudas técnicas que tenga prescritas; d) Señalar las alteraciones del comportamiento o deterioro cognitivo, si constan, e indicar si alguna patología cursa por brotes, con datos de los habidos en el último año, así como cualquier otra información que se consideren de interés por parte de la persona facultativa que expide el informe en relación con la finalidad del mismo. Además el Acuerdo del Consejo Territorial propone, a título orientativo, un modelo de informe de salud para todas las Comunidades Autónomas.

En algunas Comunidades Autónomas la normativa de procedimiento exige, con carácter previo a la valoración, un Informe Social emitido por los Servicios Sociales competentes, con el objeto de valorar la situación sociofamiliar de la persona solicitante y orientar hacia el tipo de servicio o prestación más adecuada para el mismo²². En otros casos se trata de un informe excepcional que el órgano de valoración podrá solicitar a los Servicios Sociales cuando así lo aconsejen los antecedentes obrantes en el expediente o las especiales circunstancias de la persona interesada²³. Este informe unas veces debe adjuntarse con la documentación inicial y otras con posterioridad, por lo que sería conveniente homogeneizar este acto profesional en el momento procedimental más adecuado²⁴. Se ha advertido que puede carecer de sentido y rigor los Informes Sociales elaborados por profesionales “especialistas en dependencia” que son ajenos al medio y a los recursos disponibles como ocurre en algunas Comunidades Autónomas²⁵.

La solicitud y los documentos que la acompañen deben presentarse en el registro del órgano competente para instruir el procedimiento o aquellos otros previstos en el art. 38.4 LRJPAC, esto es, los que pertenezcan a la Administración General del Estado, a las Administración autonómica o las entidades que integran la Administración local si se hubieran suscrito convenios, oficinas de correos, representaciones diplomáticas o en cualquier otro que se establezca en las disposiciones vigentes. En todo caso, parece aconsejable presentar la solicitud en el registro del concreto órgano competente para reconocer la situación de dependencia, de acuerdo en cada caso con la normativa autonómica, ya que, por lo general, será la fecha de entrada de la solicitud en dicho registro la que determine el inicio del cómputo del plazo máximo para resolver el procedimiento administrativo²⁶.

²² En este sentido, el art. 11 del Decreto 11/2009, del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia en Castilla-La Mancha o el art. 13 de La Ley Foral 1/2011 que regula el procedimiento en Navarra.

²³ Este tipo de previsión puede encontrarse, por ejemplo, en el art. 11.3 del Decreto 168/2007 que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de Dependencia en Andalucía (BO 18 JUNIO 2007).

²⁴ ALEMAN BRACHO, ALONSO SECO Y FERNANDEZ SANTIAGO (Coord.): *Dependencia y Servicios Sociales*, cit., pág. 237.

²⁵ Al respecto puede verse el II Dictamen (2009) del Observatorio para el Desarrollo de la Ley de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (pág. 9).

²⁶ ROQUETA BUJ, R.: “La dependencia: concepto, valoración y reconocimiento”, en AAVV: *La situación de dependencia. Régimen jurídico aplicable tras el desarrollo estatal y autonómico de la Ley de Dependencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pág. 175.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 7.1 LRJPAC, si la solicitud no reúne los requisitos exigidos o no se acompaña de toda la documentación necesaria, el órgano competente requerirá al solicitante para que en el plazo de 10 días hábiles subsane la falta o presente los documentos omitidos, con indicación de que si no lo hace se le tendrá por desistido de su solicitud. En algunas disposiciones autonómicas sobre procedimiento se advierte que la ocultación o falsedad en los datos o documentación de la solicitud podrá determinar su rechazo y en su caso la revisión del reconocimiento de su situación de dependencia y de la prestación reconocida.

En materia de ordenación del procedimiento, las normas autonómicas no aportan, por lo general, reglas especiales, remitiéndose a los principios y disposiciones generales de común aplicación previstas en LAAD y sobre todo en LRJPAC. En algunas normas autonómicas, como la gallega, se prevé una tramitación preferente del procedimiento en supuestos de emergencia social, cuando así lo aconsejen razones de interés público, debidamente documentadas y objetivadas, que conlleven, una situación de desamparo o abandono, malos tratos o situación grave inminente para la integridad física/psíquica. También, de acuerdo con el art. 50 LRJPAC, algunas Comunidades, como Madrid o Navarra, regulan un procedimiento de urgencia, cuando existan razones de interés público, que aconsejen reducir los plazos establecidos para el procedimiento ordinario.

En el capítulo relativo a la tramitación, las normas de procedimiento en el ámbito de cada Comunidad Autónoma señalan que, una vez recibida en forma la solicitud, se procederá a notificar al interesado la fecha y hora en que se realizará la valoración, previendo que dicha valoración se efectuará, con carácter general, en el entorno habitual de la persona interesada, y sólo de forma excepcional, y con la debida motivación, se podrá realizar en instalaciones diferentes al domicilio del solicitante²⁷. Además, algunas normas reproducen lo previsto en el art. 92 LRJPAC, que establece que cuando por causa imputable al interesado no sea posible llevar a cabo la valoración, el órgano competente le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento²⁸. La norma autonómica reguladora de los procedimientos también prevé expresamente, en algunos casos, la utilización de los medios telemáticos, informáticos o electrónicos²⁹.

Por otra parte, de conformidad con lo previsto en los arts. 90 y 91 LRJPAC, los interesados podrán desistir de su solicitud o renunciar a sus derechos, siempre que no esté prohibido por el Ordenamiento Jurídico. Esta posibilidad está contemplada expresamente en alguna norma autonómica como la gallega. En el ámbito de la dependencia no resulta aplicable el principio de irrenunciabilidad previsto en el art. 3 de la Ley General de Seguridad Social³⁰, y habrá que estar a la previsión del art. 6.2 del Código Civil que establece que la renuncia de derechos sólo será válida cuando no contrarie el interés u orden público ni perjudiquen a terceros. Tanto el desistimiento como la renuncia podrán hacerse por cualquier medio que permita su constancia. La administración aceptará de plano el desistimiento o la renuncia, y declarará concluso el procedimiento salvo que, habiéndose personado en el mismo terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento. Si la cuestión suscitada por la incoación del procedimiento entrañase interés general o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento, la administración podrá limitar los efectos del desistimiento o la renuncia al interesado y seguirá el procedimiento.

²⁷ En este sentido, entre otros, art. 9 Decreto 18/2011, de 25 de febrero, que establece el procedimiento en Valencia; Decreto 168/2007, de 12 junio de procedimiento en Andalucía o art. 14 Decreto 83/2010, de 25 de junio de Islas Baleares

²⁸ Entre otras así se prevé en la normativa de Murcia (art. 11.5 Decreto 74/2011, de 20 de mayo) o en la de Madrid (art. 12 Orden 625/2010, de 21 de abril).

²⁹ Previsión que recoge, entre otras, Galicia (art.19 del Decreto 15/2010, 4 febrero) y Murcia (art. 4 Decreto nº 74/2011, 20 mayo) o Valencia (art. 2 Decreto 18/2011, de 25 de febrero).

³⁰ Cuestión que no es pacífica, ya que depende de si se acepta o no el encuadramiento de la dependencia en el ámbito de la Seguridad Social. Al respecto TRILLO GARCIA: "Aspectos adjetivos de la dependencia...", cit., pág. 283-284.

A partir de tales previsiones, todas las normas autonómicas se centran en regular el acto de Valoración de la Situación de Dependencia y en el Dictamen sobre Grado de Dependencia, cuyo análisis se efectúa en el capítulo correspondiente de esta obra.

2.3. Terminación. Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia

Una vez realizada la valoración y emitido el dictamen-propuesta sobre el grado de dependencia, el reconocimiento de la situación de dependencia se efectuará mediante resolución expedida por la Administración Autonómica correspondiente a la residencia del solicitante, que tendrá validez en todo el territorio nacional (art. 28.2 LAAD). El Acuerdo para la Mejora del Sistema aprobado por el Consejo Territorial del SAAD, propone que esta resolución tenga un contenido mínimo, básico y común, que sea firmada por el órgano administrativo competente y que constituya un documento fundamental que forme parte del expediente que se incluya en el Sistema de Información del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia a todos los efectos, como así aparece finalmente regulado en la Orden SSI/2371/2013, 17 diciembre, por el que se regula el Sistema de Información del SAAD.

De acuerdo con las exigencias de los arts. 54 y 89 LRJPAC, la resolución tiene que ser motivada y decidirá sobre todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo, y habrá de expresar, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno. De acuerdo con esta normativa común, la aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma. Sin embargo, se ha advertido que son frecuentes las resoluciones infundadas y sin motivación suficiente, ya que incorporan dictámenes-propuesta de los órganos de valoración que se limitan a realizar una escueta descripción de las patologías del interesado, sin determinar el nivel de afectación de las mismas en las actividades básicas de la vida diaria, y ello dificulta la defensa de los intereses del solicitante en la vía judicial³¹.

La resolución que estime la condición de dependiente deberá determinar los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado de dependencia, sin referencia ya a los niveles, que desaparecen tras la reforma del art. 28.3 de la LAAD operada por el RD-Ley 20/2012, de 13 julio. La Disposición transitoria octava del citado RD-L 20/2012 establece que quienes con anterioridad a la entrada en vigor de esta norma de urgencia tengan reconocido un grado y nivel de dependencia no precisan un nuevo reconocimiento de su situación de dependencia a efectos de su clasificación por Grados establecido en el R.Decreto-Ley. Tal previsión permite concluir que será necesario que la resolución se ajuste a la nueva clasificación por grados en aquellos casos en que se haya presentado una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia con anterioridad a la entrada en vigor del RD-Ley, pero que se encuentre pendiente de resolución a la fecha de su entrada en vigor.

Las normas autonómicas también exigen que la resolución precise, cuando proceda, en función de las circunstancias concurrentes, el plazo máximo en que debe efectuarse la primera revisión del grado³². Alguna norma autonómica de procedimiento, como la gallega, prevé la limitación temporal de dos años para formular una nueva solicitud cuando ha habido una resolución denegatoria, y ello salvo que con anterioridad a dicho periodo se acredite debidamente un error de diagnóstico en la aplicación del baremo, o bien cuando el grado de autonomía personal o su situación del entorno habitual ha variado.

³¹ ROQUETA BUJ: "La dependencia: concepto, valoración y reconocimiento", cit., pág. 178.

³² En este sentido, entre otras normas autonómicas, la de Andalucía (art. 15, Decreto 168/2007, de 12 de junio) y Castilla-La Mancha (art. 16 Decreto 307/2007, de 18 diciembre).

En el texto original de la LAAD no se reguló plazo máximo alguno para la terminación de los procedimientos administrativos. Sin embargo, con posterioridad, el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en su Acuerdo de 25 de enero de 2010, fija un plazo máximo de 6 meses y en el supuesto de que la Comunidad Autónoma establezca dos procedimientos diferenciados para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de las prestaciones, el plazo máximo se establece en tres meses. Dicho acuerdo también prevé un plazo máximo especial de 30 días naturales para las resoluciones que reconozcan la situación de dependencia de los menores de tres años y ello para facilitar a las personas interesadas la acreditación de la situación de discapacidad del hijo menor, a los efectos de la ampliación del permiso de maternidad o paternidad y del reconocimiento de los correspondientes subsidios³³. Finalmente el legislador decide unificar esta materia en todo el territorio nacional, para lo cual se modifica el apartado 2 de la Disposición Final de la LAAD por el RDL 8/2010, de 20 de mayo, y se establece que en el marco de lo establecido en la LRJPAC, el plazo máximo entre la entrada de la solicitud y la de la resolución será de 6 meses, y ello con independencia de que la Administración competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de las prestaciones. Esta previsión de la Disposición adicional 1ª, apartado segundo, relativa al plazo legalmente establecido para tramitar y resolver el procedimiento debe interpretarse en relación con lo dispuesto en el art. 42.2 LRJPAC, que establece como momento final del cómputo del plazo, el de la notificación de la resolución y no el momento en el que se fije la resolución como parece deducirse del tenor literal de la Disposición final 1º, 2 LAAD³⁴.

El plazo máximo para resolver previsto en la normativa común queda reducido en algunas normas autonómicas sobre procedimientos, aunque en esta materia existen importantes diferencias entre unas comunidades y otras. El plazo para resolver las solicitudes suele ser de tres meses³⁵, pero también de dos y medio³⁶, cuatro³⁷ o seis meses³⁸, a contar desde que la fecha de solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación. Esta diversidad de plazos entre las diferentes Comunidades Autónomas rompe el principio de igualdad, ya que los ciudadanos tienen que soportar procedimientos más o menos dilatados en función del territorio donde residan³⁹. Algunas normas autonómicas sobre procedimiento incorporan expresamente la posibilidad prevista en el art. 42.5 LRJPAC de suspender el plazo en determinados casos⁴⁰. Uno de ellos puede ser la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71 LRJPAC. También cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres

³³ Tal regla se incorpora expresamente en la normativa de Murcia (art. 12 Decreto 74/2011, 20 mayo)

³⁴ DE PALMA DEL TESO, A.: "El principio de igualdad...", cit., pág. 183.

³⁵ Entre otras, Islas Baleares (art. 19 Decreto 83/2010, de 25 de junio); Aragón (art. 11 Orden 15 mayo de 2007); Canarias (art. 9 Decreto 54/2008, de 25 de marzo); Extremadura (art. 14 Decreto 1/2009, 1 de enero); Navarra (art. 14.7 Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero); Andalucía (art. 15.2 Decreto 168/2007, 12 junio); Galicia (art. 14 Decreto 15/2010, de 4 de febrero)

³⁶ Álava (art. 12.2 Decreto Foral 24/2013, de 23 julio).

³⁷ Asturias (art. 14 Decreto 68/2007, 14 junio); La Rioja (art.12 Orden 2/2012, 3 de abril)

³⁸ Madrid (art. 8 Orden 625/2010, 21 abril); Cantabria (art. 7 Orden 29 octubre 2010); Castilla y León (art. 9 Orden 15 febrero 2012); Castilla-La Mancha (art. 16 Decreto307/2007, 18 diciembre); Valencia (art. 10 Decreto 18/2011, de 25 febrero); Murcia (art. 12 Decreto 74/201, 20 mayo)

³⁹ En estos términos se pronuncia la Evaluación de Resultados a 1 de enero 2012, aprobado por el Consejo Territorial del SAAD, pág. 34.

⁴⁰ Aragón (art. 11 Orden 15 mayo 2007); Canarias (art. 9 Decreto 54/2008, de 25 de marzo); Murcia (art. 12 Decreto 74/2011, 20 mayo)

meses. Igualmente es posible la suspensión del plazo cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente. Más numerosas son las referencias expresas a la posibilidad, prevista en el art. 42.6 LRJPAC, de ampliar el plazo máximo para resolver, una vez agotados los medios materiales y humanos, cuando el número de solicitudes formuladas o por otras circunstancias que expresamente se determinen en el acuerdo de ampliación, no se pueda cumplir razonablemente el plazo previsto⁴¹.

La gran mayoría de las normas autonómicas reguladoras del procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia que se pronuncian expresamente sobre el silencio administrativo optan por el silencio negativo⁴², de tal manera que, una vez vencido el plazo máximo establecido sin dictarse y notificarse resolución expresa, los solicitantes podrán entender desestimada su solicitud por silencio administrativo, sin perjuicio de la obligación de la Administración de resolver expresamente. Excepcionalmente la normativa de Canarias se inclina por el silencio administrativo positivo⁴³. La generalización del silencio administrativo negativo en la normativa autonómica constituye un obstáculo importante en la implantación efectiva de la Ley de Dependencia. Al respecto conviene recordar que de acuerdo con el art. 6 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre⁴⁴, las Administraciones Públicas deben garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo deben constituir excepciones previstas en una norma con rango de Ley justificadas por razones imperiosas de interés general. El art. 43. LRJPAC, en la redacción dada por La Ley 17/2009, regula el silencio administrativo positivo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, con la salvedad prevista en la Ley 17/2009. Por ello parece claro que el rango reglamentario de las normas autonómicas resulta insuficiente para establecer el efecto negativo o desestimatorio del silencio administrativo. En este sentido la STS (Sala 3) de 21 de diciembre de 2011 anuló y dejó sin efecto el art. 5 de la Orden 238/6/2008, de 17 de diciembre, por la que se regulaba los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia en la Comunidad de Madrid, por establecer una previsión contraria al art. 43 LRJPAC.

2.4. Revisión del grado de dependencia

De acuerdo con el art. 30.1 LAAD, en la nueva redacción dada por el R. Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, el grado de dependencia es revisable, sin que se haga mención ahora a la revisión de los niveles. El preámbulo del Decreto-Ley 20/2012 justifica la supresión de los niveles considerando que la clasificación en grados y niveles no ha supuesto una diferenciación en las prestaciones y servicios que se reconocen dentro de un mismo grado o entre niveles próximos de distintos grados y ello "ha producido continuos procesos de revisión de la valoración, que ha hecho destinar recursos y tiempo que podrían haberse dedicado a la valoración de las personas con mayor grado de dependencia". La Disposición transitoria octava de la mencionada norma de urgencia aclara que en caso de revisión del grado y nivel de dependencia, ya reconocidos, la valoración resultante se tendrá que adaptar a la nueva estructura de grados recogida en la LAAD. En todo caso, quienes con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley tengan reconocido un grado y nivel de dependencia no precisarán un nuevo reconocimiento de su situación de dependencia a efectos de la nueva clasificación por grados. La necesidad de racionalizar el gasto público como consecuencia de la crisis económica puede advertirse en la supresión de los niveles de dependencia, pero también en otro dato significativo, cual es la regulación autonómica de nuevas tasas a pagar por el beneficiario por solicitud de revisión del grado de dependencia.

⁴¹ Asturias (art. 14 Decreto 68/2007, 14 junio); Canarias (art. 9 Decreto 54/2008, de 25 de marzo); Castilla-La Mancha (art. 16.3 Decreto 307/2007, 18 diciembre); Murcia (art. 12 Decreto 74/2012, 20 mayo).

⁴² Así lo hace la normativa de Galicia, Murcia, Vizcaya, Andalucía, Valencia, Extremadura o Aragón.

⁴³ Art. 9.2 del Decreto 54/2008 de, 25 de marzo, que establece que, "Transcurrido el referido plazo sin que se haya notificado resolución expresa, la solicitud podrá entenderse estimada, sin perjuicio de la obligación de la Dirección General competente en materia de servicios sociales de resolver expresamente".

⁴⁴ Sobre El Libre Acceso de Actividades de Servicio y su Ejercicio (BOE 24 noviembre 2009).

La LAAD se limita a decir que la revisión se puede solicitar por el interesado, sus representantes o de oficio por las Administraciones públicas competentes, y puede estar motivada en dos tipos de circunstancias: la mejoría o empeoramiento de la situación de dependencia y el error de diagnóstico o en la aplicación del correspondiente baremo. Por su parte, el art. 3.b) del RD 1050/2013, 27 diciembre, por el que se regula el nivel mínimo de protección establecido en la LAAD, establece, como requisito para la asignación del nivel mínimo de protección a las CCAA que, en caso de revisión del grado de dependencia por algunas de las causas del art. 30 LAAD, será de aplicación el baremo de valoración de la situación de dependencia vigente en el momento de la revisión.

La LAAD no establece plazos para instar la revisión. Sin embargo el Acuerdo de 25 de enero de 2010 del Consejo Territorial del SAAD establece una serie de reglas comunes aplicables en todo el territorio nacional. Así, en primer lugar, se prevé que se podrá determinar el plazo de revisión, en los casos en los que el propio proceso evolutivo y/o madurativo, la adaptación a nuevas situaciones, la aparición de nuevas medidas terapéuticas, o la estabilización, pudiera producir un cambio de la situación de dependencia valorada. En segundo lugar, que se determinará en el dictamen propuesta y a la vista del resultado de la valoración efectuada, un plazo máximo para una primera revisión cuando el Órgano de Valoración indique la conveniencia de incorporar productos de apoyo y/o medidas de mejora de la accesibilidad del entorno entre los cuidados que pueda requerir la persona en situación de dependencia. En este caso el objetivo perseguido es el de comprobar el efecto facilitador de las citadas medidas, para en su caso, proceder a establecer el nuevo grado de dependencia que se derive de dicho resultado. Y por último se establece que el grado de dependencia reconocido será revisable a instancia de la persona interesada cuando acredite debidamente la concurrencia de agravamiento de carácter permanente, conforme a lo previsto en el artículo 30 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre. Sin embargo, en las “Instrucciones para la aplicación de baremo de valoración de los grados y niveles de dependencia”, que aparecen en el Anexo III del Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración, se señala, en el punto 8.2 (“criterios de provisionalidad de las valoraciones de dependencia (BVD)”, que las revisiones en caso de empeoramiento deberán ser solicitadas por las personas interesadas. De ello puede deducirse que las Administraciones competentes no podrían iniciar de oficio el procedimiento de revisión en estos casos, lo que nuevamente puede interpretarse como una medida restrictiva en el campo de la dependencia derivada de la crisis económica y de la necesidad de reducir el gasto público.

La mayoría de las Comunidades Autónomas permiten la revisión en cualquier momento a instancias del interesado o sus representantes, o de oficio, siempre que se produzca una variación en la situación personal del beneficiario. No obstante, en algunas normas todavía se establece un plazo para que el interesado pueda solicitar la revisión, si bien aclarando que tal plazo de espera no se exigirá si antes se produce una variación en la situación de dependencia⁴⁵. La revisión de oficio por parte de la Administración también se somete en ocasiones a plazos fijos⁴⁶, o plazos que varían en función de la edad de la persona; así en algunas Comunidades Autónomas, en los menores de tres años dicha revisión se lleva a cabo a los seis, doce, dieciocho, a los veinticuatro y a los treinta meses de edad, y a partir de los treinta y seis meses se les aplicará el Baremo de Valoración para mayores de tres años⁴⁷; o en el caso de reconocimiento de situación de dependencia temporal a menores de dieciocho se realiza revisión de oficio antes de su fecha de finalización de efectos⁴⁸. En otras ocasiones la previsión autonómica se remite al plazo de revisión señalado en la resolución inicial de reconocimiento, aunque exigiendo que se inste por el interesado con cierta antelación a la fecha fijada para la revisión⁴⁹.

⁴⁵ En este sentido, el art. 11 Orden 2/2012, de 3 de abril, que regula el procedimiento en la Rioja. En los mismos términos se pronuncia el art. 3.11 de la Resolución de 16 de julio de 2007 del IMSERSO que fija el procedimiento para Ceuta y Melilla.

⁴⁶ Es el caso de Aragón, que prevé la revisión de oficio cada cinco años, salvo que existan circunstancias su realización en un plazo inferior (art. 13.2 Orden 15 de mayo de 2007).

⁴⁷ Así se exige en Cantabria (art. 10.2 Orden 68/2010, de 29 de octubre) o en la Rioja (art. 11.2 Orden 2/2012, de 3 de abril).

⁴⁸ Valencia (art. 14.2 Decreto 18/2011, de 25 de febrero).

⁴⁹ Esta exigencia puede verse en Islas Baleares (art. 22 Decreto 83/2010, de 25 de junio).

La tramitación del procedimiento de revisión debe ajustarse a la LRJPAC y a las reglas contenidas en las normas autonómicas, ya que, como se ha visto, las previsiones de la LAAD se limitan a precisar quién está legitimado para iniciar el procedimiento y posibles causas de revisión. Las normas autonómicas incorporan algunas precisiones en punto al procedimiento; muchas de ellas precisan que el procedimiento a seguir es el mismo que el previsto para el reconocimiento de la situación de dependencia⁵⁰; en ocasiones se exige que el interesado aporte toda la documentación necesaria que justifique la solicitud⁵¹; se precisa que en el caso de inactividad de la persona en situación de dependencia o de quien la represente legalmente, se suspenderán los servicios o prestaciones acordados en el PIA inicial, desde la fecha prevista para la revisión hasta la fecha en que se resuelva el nuevo PIA⁵²; se aclara que la revisión requerirá una nueva valoración⁵³; o se establece que la resolución de revisión de grado será dictada en un plazo máximo de tres meses y requerirá la previa audiencia del interesado o de sus representantes legales⁵⁴.

La resolución que ponga fin al procedimiento puede mantener el grado de dependencia, modificarlo o incluso declarar la inexistencia de la situación de dependencia, y ello podría exigir una modificación o extinción de las prestaciones de dependencia inicialmente reconocidas, tal como prevé el art. 30.2 LAAD, que establece que las prestaciones podrán ser modificadas o extinguidas en función de la situación personal del beneficiario, cuando se produzca una variación de cualquiera de los requisitos establecidos para su reconocimiento o por incumplimiento de las obligaciones previstas en la LAAD.

De acuerdo con las previsiones de la Orden SS1/2371/2013, 17 diciembre, por la que se regula el SISAAD, la revisión de la situación de dependencia, fecha y nuevo grado, es una información que debe incorporarse al SISAAD, a efectos de información y gestión del sistema y además son también datos obligatorios para la liquidación del nivel mínimo.

3. EL PROGRAMA INDIVIDUAL DE ATENCIÓN. EL LIMBO DE LA DEPENDENCIA

Como dispone el art. 29 LAAD, el Programa Individual de Atención (PIA) es un acto administrativo que se produce en el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, en el que los servicios sociales del sistema público determinarán las modalidades de intervención más adecuadas de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución que determina el grado de dependencia. Dicho precepto apuesta por un diseño personalizado del PIA⁵⁵, de tal manera que en la elaboración del mismo se debe tener en cuenta no sólo el grado de dependencia sino también las circunstancias específicas de la persona y su entorno, y además, se prevé la participación del beneficiario, o en su caso familia o entidades tutelares, a los que habrá de consultarse sobre la elección entre las alternativas propuestas.

Pese a las previsiones del art. 29 LAAD, en la práctica una buena parte de las normas autonómicas sobre procedimiento tienden a regular la elaboración del PIA como un procedimiento distinto del procedimiento para el reconocimiento de la dependencia, de tal manera que, en primer lugar, se tramita el preceptivo procedimiento de reconocimiento y valoración de la dependencia, con la correspondiente resolución, y después se inicia un segundo procedimiento cuya finalidad es la aprobación del PIA, que concluye con la preceptiva resolución. De manera más excepcional se regula un solo procedimiento, como ocurre en Navarra o Castilla y León. En el caso de la Comunidad de Madrid la normativa regula dos procedimientos, pero también se prevé un "Procedimiento único", de tal modo que cuando la tramitación del expediente lo permita, y

⁵⁰ Entre otras, Andalucía (art. 16 Decreto 168/2007, 12 de junio); Extremadura (art. 15 Decreto 1/2009, 9 enero).

⁵¹ Valencia (art. 14.1 Decreto 18/2011, de 25 febrero); Andalucía (art. 16 Decreto 168/2007, 12 junio).

⁵² Islas Baleares (art. 22 Decreto 83/2010, de 25 de junio)

⁵³ Aragón (art. 13 Orden 15 de mayo de 2007).

⁵⁴ Extremadura (art. 15.5 Decreto 1/2009, de 9 de enero).

⁵⁵ ROQUETA BUJ: "La dependencia: concepto, valoración, y reconocimiento", cit., pág. 179.

en aras a la mayor eficacia en la tramitación administrativa, el órgano competente en materia de dependencia podrá resolver conjuntamente, en el plazo máximo de seis meses, el reconocimiento de la situación de dependencia y la elaboración del Programa Individual de Atención. La posibilidad de regular a nivel autonómico un único procedimiento bifásico o dos procedimientos diferenciados ha sido admitida finalmente por el legislador en la Disposición final 1ª, apartado 2 LAAD, en la redacción dada por el Real Decreto Ley 8/2010, de 20 de mayo. Además la aludida doble opción para configurar el procedimiento como simple o compuesto ha sido también refrendada por el Tribunal Supremo en su Sentencia, Sala 3ª, de 21 de diciembre de 2011.

Una vez reconocida la situación de dependencia el órgano competente inicia de oficio el procedimiento de elaboración del PIA, siempre que la efectividad del derecho a la prestación de dependencia se refiera a un grado implantado, de acuerdo con el calendario establecido en la disposición final primera de la LAAD. En algunas Comunidades Autónomas se aclara que cuando la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia emitida se refiera a un grado no implantado, de acuerdo con el citado calendario legal, el procedimiento para la elaboración del PIA se iniciará el primer día del año en el que proceda la implantación del grado de dependencia que le haya sido reconocido⁵⁶, y en otros casos se establece que la propuesta del PIA se debe aprobar en los tres meses anteriores al inicio de su implantación⁵⁷. La mayoría de las Comunidades Autónomas atribuyen a la competencia para elaborar la propuesta del PIA a los servicios sociales comunitarios, aunque en algunos casos se crea un órgano “*ad hoc*” que queda adscrito a la Consejería competente en materia de asuntos sociales⁵⁸. La participación de los Servicios Sociales de Atención Primaria varía en los distintos territorios, aunque salvo algunas excepciones donde tienen un mayor protagonismo⁵⁹, en líneas generales suele limitarse a la elaboración del Informe Social o seguimiento para la correcta aplicación del PIA⁶⁰. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el art. 29.1 LAAD, aclara ahora, tras la reforma operada por el R.Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, que en el caso concreto de la prestación económica por cuidados en el entorno familiar, la determinación de la prestación no corresponde a los servicios sociales sino “a la Administración competente a propuesta de los servicios sociales”. Con ello se rebaja el protagonismo de los servicios sociales y se centraliza y refuerza el control sobre esta sobredimensionada prestación.

La tramitación del PIA requiere participación activa del interesado, que será requerido por el órgano competente para que aporte en un plazo de 10 días la documentación necesaria, salvo que se haya requerido con anterioridad en el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, como ya vimos. Esta documentación será la que acredite las circunstancias familiares y personales alegadas por la persona interesada, la documentación económica y el informe social. Pero además, de acuerdo con el art. 29.1 LAAD, el beneficiario participará en la elaboración del PIA, previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas. Se da así en la ley un planteamiento pro-activo de intervención, pero sin que exista una libertad absoluta de elección⁶¹. En efecto, de la redacción del precepto puede deducirse que el interesado siempre tiene derecho a participar y ser consultado, pero es la Administración competente la que decidirá, en cada caso, la conveniencia o posibilidad de ofrecer al interesado distintas alternativas para su elección⁶². Como regla general, la normativa autonómica no exige el con-

⁵⁶ Así se expresa, entre otras normas, la de la Comunidad de Madrid (art. 22 Orden 625/2010, de 21 de abril)

⁵⁷ Canarias (art. 14.4 Decreto 54/2008, de 25 de marzo).

⁵⁸ Es el caso de Canarias, que en cada isla crea una “Comisión técnica de Elaboración del Programa Individual de Atención” (art. 11 Decreto 54/2008, 25 marzo); Aragón tiene la “Comisión Asignadora de Servicios y Prestaciones” (art. 11.3 Orden 15 de mayo 2007); o en Murcia que regula una “Comisión para la Elaboración del PIA” (art. 16 Decreto 74/2011, de 20 mayo)

⁵⁹ Así puede advertirse una mayor implicación de los Servicios Sociales de Atención Primaria en los territorios forales, por ejemplo, Vizcaya (art. 9 Decreto Foral 534/2009, de 14 diciembre.) o en Navarra (art. 16.1 Ley Foral 1/2011, de 15 de febrero).

⁶⁰ Asturias (art. 22 Decreto 68/2007, de 14 de junio); Valencia (art. 13 Decreto 18/2011, 25 febrero).

⁶¹ MERCADER UGUINA, J.: “Titularidad, valoración y reconocimiento de las situaciones de dependencia”, en *Temas Laborales* (monográfico sobre Protección Social de la Dependencia), 2007, pág. 176.

⁶² DE PALMA DEL TESO, A: “El principio de igualdad...” cit., pág. 179. Vid. esta interpretación en LAFUENTE BENACHES, M: “El reconocimiento de la situación de dependencia por silencio administrativo” *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 24, 2010, pág. 13.

senso para la aprobación del PIA y suele precisar que la elección se realizará entre las alternativas propuestas por los servicios sociales y en función de la disponibilidad de la red de servicios y centros en la Comunidad Autónoma⁶³. En este sentido se ha dicho que cada vez son más frecuentes los PIAS orientados únicamente hacia los recursos disponibles y no hacia los servicios necesarios demandados⁶⁴. Excepcionalmente, la normativa extremeña establece que la aprobación del PIA requiere la conformidad del interesado, sin que se especifique cuál es la consecuencia de la no aprobación.

Por lo que se refiere a los plazos para tramitar el PIA, los primeros estudios sobre el desarrollo normativo autonómico de la Ley de dependencia ya advirtieron que muchas normas autonómicas no establecían un plazo de inicio del procedimiento para la tramitación y aprobación del PIA, ni tampoco fijaban plazo máximo para que la Administración adopte dicha actuación de oficio. Ya entonces se denunciaba que esta indeterminación del plazo dejaba al interesado en una situación de inseguridad jurídica e implicaba en muchos casos un considerable retraso en el percibo efectivo de las prestaciones. También se puso de manifiesto que la existencia de un doble procedimiento podía suponer en la práctica un obstáculo para la efectividad de los derechos de las personas en situación de dependencia y ello por cuanto el sistema procedimental dual servía para establecer, en algunos casos, dos plazos máximos para resolver, lo que permitía alargar en el tiempo el momento de reconocimiento del derecho y, además, permitía alterar el sentido del silencio administrativo que pudiera existir como consecuencia de la segunda fase iniciada de oficio por el órgano competente.

Para evitar algunos de estos efectos negativos, el Real Decreto-Ley 8/2010, 20 mayo, modificó la redacción del apartado 2º de la disposición final primera LAPD para establecer un plazo máximo de seis meses, entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia, independientemente de que la administración competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones. Además el párrafo tercero de dicha disposición también se modificó para aclarar que el derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se genera desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación. En este momento las normas autonómicas establecen plazos para tramitar y resolver el PIA⁶⁵, aunque todavía hay alguna que no se pronuncia sobre el plazo de inicio del procedimiento de establecimiento del PIA⁶⁶, lo que significa que la tramitación se iniciará cuando lo decida de oficio la administración. Esta indeterminación del plazo permite dilatar de manera extraordinaria la tramitación del procedimiento y perjudicar el disfrute del derecho de la persona que está en situación de dependencia ya reconocida. Como demuestran los datos de la realidad, el funcionamiento inadecuado del sistema ha dado lugar a que un número considerable de personas se encuentren en lista de espera o en lo que se ha dado en llamar "el limbo de la dependencia"⁶⁷, es decir, en una situación en la que ya se ha reconocido el grado de dependencia

⁶³ En este sentido, entre otras, Canarias (art. 11.10 Decreto 54/2008, 25 de marzo); La Rioja (art. 10 Orden de 3 abril 2012).

⁶⁴ II Dictamen (2009) del Observatorio para el Desarrollo de la Ley de Promoción de la Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, pág. 9.

⁶⁵ Así algunas fijan plazos de 6 meses a contar desde la solicitud, por ejemplo, Castilla-León (art. 9.3 Orden 3/2012, 15 de febrero), Valencia (art. 10.2 Decreto 18/2011, 25 de febrero) o Islas Baleares (art. 27 Decreto 83/2010, 25 junio). En otras normas se establece un plazo máximo más corto de 3 meses a contar a partir del inicio del procedimiento en Extremadura (art. 17.3 Decreto 1/2009, 9 enero) o a partir de la notificación de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, como Andalucía (art. 18.3 Decreto 168/2007, 12 de junio), Aragón (art. 12.2 Orden 15 mayo 2007) o Canarias (art. 12.3 Decreto 54/2008, 25 marzo). La resolución de 16 de julio de 2007 IMSERSO sobre procedimiento para Ceuta y Melilla establece que la resolución del PIA debe dictarse en el plazo máximo de un mes a partir de la fecha de recepción de la solicitud de resolución de reconocimiento de la situación de dependencia.

⁶⁶ Por ejemplo, Asturias, Galicia, Madrid, La Rioja.

⁶⁷ La expresión la tomamos del Observatorio para el Desarrollo de la LAAD de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales en España.

que da derecho a percibir las prestaciones del sistema, pero sin que se haya aprobado el PIA que les permita disfrutar de manera efectiva de dichas prestaciones. En estas situaciones de impasse el interesado puede solicitar tutela judicial a través de la acción por inactividad de la administración regulada en el art. 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contenciosa-Administrativa (LJCA).

Según los datos oficiales ofrecidos por el Portal del SAAD⁶⁸, en el año 2013 la lista de espera se ha reducido de manera considerable, aunque ello no se deba tanto al incremento de las atenciones como al fallecimiento de muchas de las personas que estaban a la espera de recibir las prestaciones, así como a las revisiones de oficio del Grado ya reconocido con un nuevo baremo más restrictivo que ha llevado a que muchas personas pierdan los derechos ya reconocidos⁶⁹. El Tribunal de Cuentas ha informado en 2014 que el incumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas del plazo máximo de 6 meses sigue siendo una de las grandes debilidades del sistema⁷⁰. Algunas Comunidades Autónomas se excusan alegando que el retraso no se debe a problemas de gestión y tramitación de expedientes sino a la carencia de recursos económicos suficientes para atender a la totalidad de demandantes de prestaciones. En cualquier caso, como indica el Tribunal, este problema perjudica gravemente a las personas dependientes, pero también al propio funcionamiento del sistema, ya que la demora en la efectividad en las prestaciones y en la introducción de datos en el SISAAD por parte de las Comunidades Autónomas impide que el IMSERSO pueda planificar adecuadamente la estimación de los créditos presupuestarios necesarios para atender el pago del nivel mínimo de protección.

El art. 28.3 LAAD exige que la resolución del PIA determine los servicios o prestaciones que correspondan al solicitante según el grado de dependencia. A partir de ahí las normas autonómicas detallan, de manera desigual, el contenido mínimo que debe tener esta resolución. En muchas de ellas aparece la exigencia de que se indiquen los datos y circunstancias personales y familiares de la persona en situación de dependencia, con referencia al grado y nivel reconocido y la fecha de efectos del reconocimiento, las condiciones específicas de la prestación del servicio, así como de la participación en el coste del mismo que pudiera corresponderle según su capacidad económica, y en su caso, si procede, prestación económica y condiciones específicas de acceso a la misma⁷¹. En alguna norma de procedimiento se prevé que quede constancia en el PIA de la discrepancia con los servicios y prestaciones propuestos cuando sean diferentes al recurso inicialmente demandado⁷².

La resolución del PIA debe ser notificada al beneficiario o a sus representantes y constituye un dato que debe incorporarse al sistema de información del SAAD en los términos previstos en el Anexo I de la Orden SSI/2371/2013. En determinadas Comunidades Autónomas se regula expresamente el "Seguimiento del Programa Individual de Atención". En algunos casos se exige la obligación de comunicar la resolución del PIA a los Servicios Municipales correspondientes al lugar de residencia del interesado, a los efectos de su seguimiento y efectiva ejecución, muy especialmente cuando se trate de servicios o prestaciones a recibir en el domicilio⁷³. En otras normas autonómicas el seguimiento y control del PIA se mantiene bajo el control autonómico,

⁶⁸ Avance Evaluación 2013 Sistema Dependencia. Situación a 31 diciembre 2013 (IMSERSO).

⁶⁹ En este sentido se valoran los datos oficiales en el XII Dictamen del Observatorio para el desarrollo de la Ley de Dependencia (Enero de 2014) de la Asociación estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales.

⁷⁰ Informe nº 1035 de Fiscalización sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006. En este Informe de seguimiento el Tribunal de Cuentas concluye que del 1 de enero de 2011 al 30 de abril 2013, nueve Comunidades Autónomas han incumplido el plazo máximo para resolver el procedimiento. En conjunto, el plazo medio de resolución, a nivel nacional, ascendió a un total de 219 días (algo más de siete meses), lo que ha supuesto una cierta mejora de 49 días de media respecto del último informe de seguimiento. En las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias y Valencia y Extremadura, el plazo supera los 300 días.

⁷¹ Andalucía (art. 18 Decreto 168/2007, de 12 de junio); Canarias (art. 12 Decreto 54/2008, 25 de marzo); Castilla-La Mancha (art. 16 Decreto 307/2007, 18 diciembre); Asturias (art. 16 Decreto 68/2007).

⁷² La Rioja (art. 10 Orden 2/2010, 3 de abril).

⁷³ Valencia (art. 13 Decreto 18/2011, de 25 de febrero)

aunque se exige contar con la colaboración de los servicios sociales comunitarios correspondientes al municipio de residencia de la persona en situación de dependencia⁷⁴. Para el caso de que el PIA contemple el acceso a un servicio de atención residencial (centro de día, de noche o residencias) esta función de seguimiento corresponderá a los equipos técnicos del centro, sin perjuicio de los controles que pueda efectuar el órgano competente en materia de dependencia en la comunidad⁷⁵.

La LAAD configura el PIA como un instrumento jurídico dinámico, que debe adaptarse a posibles cambios en las circunstancias y necesidades de las personas en situación de dependencia. El art. 29.2 LAAD regula la posibilidad de revisar el PIA en tres supuestos, que quedan sin concretar: por un lado, a instancia del interesado y de sus representantes legales, sin que la norma especifique las causas y circunstancias que pueden justificar esta iniciativa; también puede ser revisado de oficio, y en este caso la norma legal se remite a la normativa autonómica para que regule la forma y periodicidad para efectuarla; por último, se prevé la revisión con motivo del cambio de residencia a otra Comunidad Autónoma.

La normativa autonómica se ocupa con cierto detalle de este tema. En los supuestos de revisión a instancia del interesado se concreta que tal solicitud tiene justificación cuando se produzca una variación en las condiciones sociofamiliares, avaladas por un informe social, o en las condiciones de salud, avaladas por un informe médico⁷⁶. La intervención de oficio puede realizarse, según las normas de procedimiento autonómico, en distintos supuestos: cuando la administración competente tenga conocimiento de la variación de las circunstancias del beneficiario⁷⁷; cuando se haya producido la revisión del grado de dependencia inicialmente reconocidos y ello implique un cambio en los servicios y prestaciones⁷⁸; cuando las disponibilidades de recursos así lo requieran o cuando se disponga de recurso más adecuado para el beneficiario de entre las prestaciones reconocidas, o incluso cuando se produzcan cambios normativos que afecten al contenido y límites de las prestaciones⁷⁹; a propuesta, debidamente motivada, del trabajador social de los servicios comunitarios del domicilio del beneficiario o del responsable del seguimiento del PIA⁸⁰. En algunas normas procedimentales se concreta la periodicidad para efectuar en todo caso revisiones de oficio cada dos o tres años⁸¹.

Todas las normas autonómicas recogen como causa de modificación del PIA el cambio de residencia del beneficiario al territorio de otra Comunidad Autónoma. Se trata de una circunstancia prevista en el art. 17 del Real Decreto 1051/2013, de 27 diciembre, por el que se regulan las prestaciones del SAAD, que deroga las previsiones del art. 3 RD 727/2007, 8 de junio, y establece nuevas obligaciones y plazos, ahora más rigurosos, para los beneficiarios y las administraciones implicadas con el fin de dar continuidad a la acción protectora. El beneficiario que haya tomado la decisión de trasladar su residencia fuera de la Comunidad Autónoma que le haya reconocido el servicio o abone la prestación económica, está obligado a comunicarlo en un plazo de 10 hábiles anteriores a la fecha efectiva del traslado, salvo causas justificadas. La administración de origen debe poner en conocimiento del IMSERSO dicho traslado en el plazo de los cinco días hábiles a la fecha de entrada de la comunicación del traslado en el órgano competente a través del SISAAD. El IMSERSO comunicará dicho traslado a la Comunidad Autónoma de destino, en el mismo plazo. La administración de destino deberá revisar el programa individual de atención en el plazo máximo de 60 días naturales, a contar desde la fecha

⁷⁴ Andalucía (art. 21 Decreto 168/2007, de 12 de junio)

⁷⁵ Islas Baleares (art. 33 Decreto 83/2010, de 25 de junio); Navarra (art. 19 Ley Foral 1/2011, 15 de febrero).

⁷⁶ La Rioja (art. 10 Orden 2/2012, 3 de abril)

⁷⁷ Asturias (art. 21 Decreto 68/2007, de 14 de junio)

⁷⁸ Madrid (art. 29 Orden 629/2010, 21 de abril); Aragón (art. 13.3 Orden 15 de mayo 2007)

⁷⁹ Cantabria 8art. 10 (Orden 68/2010, 29 octubre modificada por Orden SAN 16/2012, 18 abril)

⁸⁰ Galicia (art. 44 Decreto 15/2010, de 4 de febrero).

⁸¹ Extremadura (art. 18 Decreto 1/2009, 9 de enero); Canarias (art. 13 Decreto 54/2008, 25 marzo) o Castilla La-Mancha (art. 22, Decreto 307/2007, 18 diciembre).

en que tenga conocimiento de dicho traslado. La administración de origen mantendrá, durante dicho plazo, el abono de las prestaciones económicas reconocidas y suspenderá el derecho a la prestación cuando se trate de un servicio sustituyéndolas por la prestación vinculada al servicio. Además se establece que las personas en situación de dependencia que se encuentren temporalmente desplazadas de su residencia habitual dentro del territorio español⁸², mantendrán el derecho y reserva del servicio, así como la obligación de abonar la participación en el coste del mismo, o continuarán, en su caso, percibiendo la prestación económica durante un tiempo máximo de 60 días al año con cargo a la administración competente que le haya fijado el programa individual de atención. La normativa procedimental de las Comunidades autónomas no añade nada significativo, señalando en algún caso que tal circunstancia da lugar a una revisión de oficio⁸³, mientras que en otros está prevista la revisión tanto de oficio como a instancia de parte⁸⁴, o se recuerda que tal traslado de domicilio debe ser permanente⁸⁵.

En líneas generales las normas regionales no suelen concretar cuál es el procedimiento para efectuar la revisión, aunque en algunos casos se remite al propio procedimiento para la aprobación del PIA⁸⁶ o al procedimiento establecido para el reconocimiento de la situación de dependencia⁸⁷. En relación con la resolución de revisión del PIA alguna Comunidad Autónoma exige la previa audiencia del interesado o de sus representantes legales y que la resolución se dicte en un plazo máximo de tres meses, de tal manera que transcurrido el mismo sin resolución expresa habrá de entenderse caducado el procedimiento, si éste se inició de oficio, o desestimada la pretensión por silencio administrativo, si se inició a instancia de la persona interesada⁸⁸. La LAAD no se ocupa de concretar los efectos de la revisión, algo que sí hace alguna norma autonómica, que prevé expresamente que si la revisión diera lugar a la modificación del contenido o intensidad del servicio o su extinción, dicha modificación o extinción, como norma general, se fijará en el día siguiente a la fecha de la resolución en que se declare. Si la modificación afecta a la cuantía de una prestación económica o a su extinción, sus efectos se producirán a partir del día siguiente al que se haya producido la variación de circunstancias que han dado lugar a la modificación o extinción⁸⁹.

De acuerdo con las previsiones de la Orden SS1/2371/2013, 17 diciembre, por la que se regula el SISAAD, la revisión de la prestación reconocida, fecha y nuevo grado, es una información que debe incorporarse al SISAAD, a efectos de información y gestión del sistema, y además son datos obligatorios para la liquidación del nivel mínimo.

4. MODIFICACIÓN, SUSPENSIÓN Y EXTINCIÓN DE PRESTACIONES RECONOCIDAS. RÉGIMEN SANCIONADOR. REINTEGRO DE PRESTACIONES INDEBIDAS

Además de la revisión del grado de dependencia y del PIA, algunas normas autonómicas dedican un capítulo específico, o determinados preceptos, para concretar otras causas y procedimientos que pueden determinar la modificación, suspensión y extinción de las prestaciones ya reconocidas, desarrollando así la escueta regulación contenida en el art. 30.2 LAAD. Las causas previstas giran en torno a variaciones que afecten al cumplimiento de los requisitos establecidos para el reconocimiento de la prestación o están conectadas con incumplimientos de

⁸² Nada se dice en estas normas sobre los efectos que en el mantenimiento del derecho tendría el cambio de residencia a otro país. Una reflexión sobre la posibilidad de exportar las prestaciones por dependencia a un tercer Estado en TOSCANI GIMÉNEZ: "El procedimiento de reconocimiento y revisión de la situación de dependencia. Especial referencia al orden jurisdiccional competente, *RDTSS* (CEF), nº 323, 2010, págs. 20 y 50.

⁸³ Por ejemplo, en Madrid (art. 29 (Orden 629 /2010, de 21 de abril)

⁸⁴ Navarra (art. 23 Ley Foral 1/2011, 15 de febrero)

⁸⁵ Castilla- La Mancha (art. 22 Decreto 307/2007, 18 diciembre).

⁸⁶ Navarra (art. 23 Ley Foral 1 /2011, de 15 de febrero); Castilla- La Mancha (art. 22 Decreto 307/2007, 18 diciembre); Canarias (art. 13 Decreto 54/ 2008).

⁸⁷ Cantabria (art. 10.4 Orden 68/2010, 29 de octubre).

⁸⁸ Extremadura (art. 18.4 Decreto 1/2009, 9 de enero).

⁸⁹ Murcia (art. 20 Decreto nº 74/2011, de 20 de mayo).

las obligaciones legales. Por lo que se refiere al procedimiento, algunas normas exigen la previa audiencia del afectado y otras concretan también la legitimación para iniciar el procedimiento o el órgano competente para dictar la correspondiente resolución⁹⁰.

Sin perjuicio de estas previsiones normativas que contemplan la modificación o extinción de la prestación ya reconocida por distintas causas, el Título III LAAD (arts. 42-47) regula el régimen de infracciones y sanciones. La LAAD establece un régimen sustantivo especial sobre la materia, que incluye la definición de los sujetos responsables (art. 42), tabla de infracciones (art. 43), criterios de clasificación de las infracciones (art. 44), sanciones (art. 46) plazos de prescripción (46) y órganos competentes para sancionar en el ámbito de la Administración General del Estado (art. 47.3). A partir de estas previsiones comunes y genéricas, el art. 47.1 se remite a las Comunidades Autónomas para el desarrollo del cuadro de infracciones y sanciones previstas en la LAAD, utilizando así una técnica normativa que implica una enorme complejidad en su aplicación práctica. De acuerdo con la lógica de este planteamiento, la LAAD contiene un esquema básico y general, que permite su posterior desarrollo por las CCAA. Sin embargo, el régimen sancionador de la LAAD requeriría de una mayor concreción para su aplicación directa, atendiendo así a las exigencias del principio de tipicidad y seguridad jurídica⁹¹, y ello porque la ley debe aplicarse directamente cuando se trata de sanciones impuestas a nivel estatal, pero además también porque algunas normas autonómicas se remiten directamente al cuadro de la LAAD sin llegar a desarrollarlo⁹². En relación con la competencia de desarrollo normativo por parte de las CCAA, parece claro que debe ejercitarse con respeto al marco común básico que fija la LAAD, y debe referirse exclusivamente al cuadro de infracciones y sanciones, sin que pueda extenderse a otras cuestiones ya reguladas en la LAAD como la determinación de los sujetos responsables o los plazos de prescripción que en principio no pueden ser modificados⁹³. Por lo que se refiere al procedimiento sancionador, las Comunidades Autónomas tienen sus normas específicas, que en todo caso deben ser respetuosas con los principios básicos del procedimiento sancionador que garantizan un tratamiento común ante las Administraciones Públicas (arts. 127 y ss. LRJPAC).

La normativa autonómica se ocupa de la cuestión relativa al reintegro de las prestaciones indebidas. La dispersión normativa existente en esta materia se ha resuelto, en parte, con las nuevas previsiones contenidas en el del RD 1051/2013, 27 diciembre, por el que se regulan las prestaciones del sistema. La norma reglamentaria determina las causas del reintegro (art. 18), los sujetos obligados al reintegro (art. 19) y la determinación de la naturaleza de ingresos de derecho público de los créditos a reintegrar (art. 20). Queda por tanto dentro de las competencias de las CCAA la regulación de los procedimientos administrativos para exigir el reintegro de las prestaciones⁹⁴. Se trata de una materia de enorme impacto económico sobre el sistema⁹⁵, por lo que sería conveniente acordar en el seno del Consejo Territorial algunos criterios comunes para dotar a esta normativa procedimental de mayor claridad y uniformidad.

⁹⁰ En este sentido, por ejemplo, con un tratamiento muy amplio del tema en Murcia (Capítulo III Decreto 74/2011, 20 mayo) o también en Canarias (Capítulo IV del Decreto 54/2008, 25 marzo) o Navarra (arts. 23 y 24 Ley Foral 1/2011).

⁹¹ En este sentido, SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.: "Valoración y tutela administrativa de la dependencia", en AAVV (Dir. MONTOYA MELGAR): *La protección de las personas dependientes*, Civitas, Madrid, 2007, pág. 189.

⁹² Por ejemplo, art. 23 Decreto 74/2011, 20 mayo, que regula el procedimiento en Murcia.

⁹³ En este sentido pueden advertirse algunas modificaciones de la LAAD, por ejemplo, en la Ley 12/2007, de 11 de octubre de Servicios Sociales de Cataluña.

⁹⁴ El Tribunal de Cuentas, en su informe de fiscalización nº 1035 (págs. 87 y ss.) realiza un análisis detenido de los procedimientos establecidos por las Comunidades Autónomas para el reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas por los beneficiarios.

⁹⁵ Téngase en cuenta que el IMSERSO ha llevado a cabo un proceso de regularización de expedientes correspondientes a personas fallecidas, duplicados o con errores en la determinación de las cuantías detectados por el Tribunal de Cuentas que ha permitido recuperar 39 millones de euros. Al respecto véase el Informe nº 1035, ya citado, pág. 87.

5. EFECTIVIDAD DEL DERECHO A LOS SERVICIOS Y PRESTACIONES DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA

De acuerdo con la redacción original del párrafo segundo de la Disposición final primera de LAAD, el derecho de acceso a los servicios y prestaciones del SAAD se generaba a partir del inicio de su año de implantación de acuerdo con el calendario previsto en el apartado primero de esta disposición o “desde el momento de su solicitud de reconocimiento por el interesado”. Esto suponía que en relación con las solicitudes para la declaración de la situación de dependencia y consiguiente reconocimiento del derecho de acceso a las prestaciones, presentadas con posterioridad al 1 de enero de 2007, los efectos de la resolución se debían retrotraer al momento de presentación de la solicitud por parte del interesado. Con esta previsión el legislador establecía un mecanismo para evitar los efectos negativos que podían derivarse de una tramitación excesivamente larga del procedimiento exigido por la ley. En este sentido, el efecto retroactivo constituía una garantía de la efectividad real del derecho subjetivo de los ciudadanos a la promoción de su autonomía personal y atención a la situación de dependencia.

Sin embargo, esta garantía del derecho a las prestaciones de dependencia ha sufrido dos graves y sucesivas limitaciones en el contexto de la crisis económica de los últimos años. Como ya se dijo, la Disposición final primera fue modificada por el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. La nueva redacción del párrafo tercero señala ahora que el derecho de acceso a las prestaciones correspondientes, previstas en los arts. 17 a 25 LAAD, se generará “a partir de la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación”. De acuerdo con la redacción actual el derecho a las prestaciones se genera a partir de la fecha de la resolución en la que se reconoce la prestación, es decir, la resolución con la que se pone fin a la fase de aprobación del PIA. En definitiva, esto supone que el retraso en la aprobación del PIA –algo habitual en la práctica– tiene como efecto la dilación en el disfrute efectivo del derecho a la prestación, aunque con la garantía de que una vez transcurrido el plazo máximo de 6 meses se producirá efecto retroactivo a partir del día siguiente al del cumplimiento de dicho plazo máximo.

Con posterioridad el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, ha introducido nuevas reformas que inciden en la efectividad real del derecho a las prestaciones por dependencia. El legislador de urgencia justifica estas medidas en tres tipos de exigencias: las derivadas de la sostenibilidad económica del SAAD, la situación económica por la que atraviesa la economía de nuestro país y la necesidad de cumplimiento de los objetivos de déficit público. El párrafo tercero de la Disposición final primera LAPD se matiza ahora para aclarar que el efecto retroactivo limitado se producirá “salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el art. 18 LAPD que quedaran sometidas a un plazo suspensivo máximo de dos años”. Este plazo suspensivo se computará, según proceda, desde la fecha de resolución de reconocimiento de prestaciones, o en caso de silencio administrativo, desde el transcurso del plazo máximo de seis meses desde la presentación de la solicitud, y se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación. Esta nueva previsión debe completarse con la reforma operada en la Disposición adicional sexta del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, sobre aplazamiento y periodificación del abono de los efectos retroactivos de las prestaciones económicas de la LAPD. Se dice ahora que las cuantías en concepto de efectos retroactivos de las prestaciones económicas del art. 18 LAAD, para los casos en que los mismos se hayan generado desde la fecha de la solicitud, podrán ser aplazadas y su abono periodificado en pagos anuales de igual cuantía, en un plazo máximo de 8 años desde la fecha de la resolución firme de reconocimiento expreso de la prestación, siempre que así se acuerdo por las administraciones competentes.

Pero, además, el Real Decreto-ley 20/2012, modifica el calendario previsto en el párrafo primero de la Disposición final primera LAAD, de tal manera que el ejercicio progresivo y gradual de la efectividad del derecho se retrasa. De esta manera, de acuerdo con la nueva redacción,

queda postergada a partir del 1 de julio de 2015 la efectividad del derecho a las prestaciones de quienes tengan reconocido el Grado I de Dependencia Moderada, nivel 2, que no se le haya reconocido concreta prestación, y de quienes hayan sido valorados en el Grado I nivel 1 o sean valorados en el Grado I de Dependencia Moderada.

En definitiva con las reformas de urgencia del 2010-2012 se ha dotado al procedimiento de mayor seguridad jurídica –en cuanto que el legislador fija un plazo máximo para resolver el procedimiento– pero al mismo tiempo se han restringido sustancialmente los derechos de los interesados, que ya no tienen garantizada la retroactividad de las prestaciones desde el momento de la solicitud, como decía en su redacción inicial la disposición final primera de la LAAD. Por otra parte, la norma sigue sin aclarar cómo se lleva a efecto la retroacción en el supuesto de reconocimiento de servicios, sin que esté previsto algún mecanismo resarcitorio, en virtud del cual se proceda a compensar económicamente al interesado por el tiempo comprendido entre el reconocimiento del derecho o el transcurso máximo de seis meses y el momento de la efectividad de su derecho a disfrutar de un determinado servicio. Esto supone que la retroactividad carece de virtualidad práctica y los beneficiarios de los servicios sólo tendrán derecho a ellos cuando empiecen a disfrutarlos de manera efectiva, como así reconocen expresamente algunas normas autonómicas de procedimiento.

El Consejo Territorial del SAAD es consciente de los considerables retrasos que en la práctica se producen en la tramitación del PIA, y por ello en el reciente Acuerdo para la Mejora del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establece un criterio común en la asignación de prestaciones para los supuestos, desgraciadamente frecuentes, de fallecimiento de los beneficiarios antes de que se dicte la resolución del PIA. Señala el Consejo que la efectividad del reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas del sistema viene determinado por la resolución donde se establece la prestación, en base al Programa Individual de Atención elaborado por los equipos de valoración, por ello los beneficiarios, aunque tengan reconocido un grado de dependencia, si fallecen antes de la formalización de dicha resolución, no tienen la condición de beneficiarios de la prestación económica y, por tanto, al no haberse perfeccionado el derecho, no puede incorporarse a la herencia. Se trata pues, una vez más, de un criterio restrictivo de derechos, con el que se pretende evitar que los familiares reclamen los derechos de solicitantes fallecidos durante una larga y complicada tramitación administrativa. En cualquier caso, alguna norma autonómica recoge expresamente previsiones en sentido contrario, reconociendo que en estas situaciones “la comunidad hereditaria del causante podrá solicitar el abono de las prestaciones económicas causadas y no percibidas por su titular hasta la fecha de su fallecimiento”⁹⁶. El criterio del Acuerdo de Mejora aprobado por el Consejo ha sido finalmente recogido en el art. 15 del RD 1051/2013, 27 diciembre, que establece que “las personas que fallecieron en los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud sin haberse dictado resolución de reconocimiento de la concreta prestación, no tendrán la condición de persona beneficiaria y no generarán ningún derecho”. Por tanto, es necesario que las normas autonómicas se ajusten a esta nueva regulación de efectos igualatorios en el ejercicio de los derechos derivados de la situación de dependencia.

6. IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DE RECONOCIMIENTO DE GRADO Y DE DETERMINACIÓN DEL PROGRAMA INDIVIDUAL DE ATENCIÓN

La resolución sobre reconocimiento de la situación de dependencia y aquella que aprueba el PIA pueden ser impugnadas tanto en vía administrativa como en sede jurisdiccional. En aquellas Comunidades Autónomas que tienen regulado doble procedimiento, con dos resoluciones, el interesado podrá interponer dos recursos administrativos, uno frente a la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia y de determinación del grado, y otro frente a la resolución de aprobación del PIA. Esta dualidad de recursos complica sin duda el procedi-

⁹⁶ Murcia (art. 19.3 Decreto 74/2011, 20 mayo). En este mismo sentido STJ Cantabria 7-II-2011.

miento administrativo, ya que la solución al primer recurso condicionará el contenido de la segunda reclamación, sin que quede garantizada la oportuna coordinación entre ambos⁹⁷. Sin embargo, el régimen de impugnación se simplifica cuando la norma autonómica regula un solo procedimiento que se resuelve con una única resolución final, que tendrá varios pronunciamientos, y que puede ser recurrible total o parcialmente en un mismo trámite.

La mayoría de las normas autonómicas de procedimiento establecen que las resoluciones de reconocimiento de la situación de dependencia y de aprobación del PIA no ponen fin a la vía administrativa, pudiendo ser recurridas en alzada. Como dispone el art. 114 LRJPAC este recurso se interpondrá ante el órgano que dictó la resolución impugnada o ante el superior jerárquico del que dictó la resolución que será el competente para resolverlo. Además el plazo para interponerlo, de acuerdo con el art. 115 LRJPAC, es de un mes, si el acto es expreso, mientras que si no lo es el plazo sería de tres meses que contarán a partir del día siguiente a aquel que de acuerdo con su normativa específica se produzcan los efectos del silencio administrativo. Si transcurren los plazos sin haberse interpuesto el recurso la resolución será firme a todos los efectos. Una vez interpuesto el recurso de alzada, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución será de tres meses, de tal manera que transcurrido este plazo sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado el recurso. Contra la resolución del recurso de alzada no cabría ya recurso administrativo alguno, salvo el recurso extraordinario de revisión (art. 115 LRJPAC).

La normativa sobre procedimiento de algunas Comunidades Autónomas establece, en consonancia con lo previsto en el art. 116 LRJPAC, que tanto la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia como la que aprueba el PIA ponen fin a la vía administrativa, y por tanto podrán ser recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de la previa interposición del recurso potestativo de reposición ante el mismo órgano que lo hubiera dictado⁹⁸. En estos casos, el plazo para interponer el recurso, tal como prevé el art. 117 LRJPAC, será de un mes si el acto es expreso y de tres cuando no lo fuera, contándose a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto. Transcurridos dichos plazos, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión. El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes. Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

Una vez agotada la vía administrativa previa la persona interesada puede acudir a los Tribunales. La LAAD no se pronuncia expresamente sobre la jurisdicción competente en materia de impugnación de las resoluciones administrativas dictadas en los procedimientos sobre reconocimiento de la situación de dependencia y aprobación del PIA. Sin embargo, la mayoría de las normas autonómicas reguladoras del procedimiento han optado por establecer como trámite preprocesal el recurso de alzada, y no la reclamación previa, y, por tanto, implícitamente, se inclinan a favor del orden contencioso-administrativo. Incluso en la normativa de algunas Comunidades Autónomas, como la de Asturias o Castilla y León, se atribuye expresamente la competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa. Resultó excepcional la solución adoptada por Cataluña, que sin haber recogido una solución legal a la cuestión que nos ocupa, sin embargo en un primer momento recondujo institucionalmente de facto los recursos contra las resoluciones sobre prestaciones por dependencia al Orden Social de la jurisdicción, mediante el expediente consistente en formalizar en impreso normalizado la reclamación administrativa previa a esa vía jurisdiccional, con cita expresa del art. 71 LPL. Esta práctica administrativa ya se ha modificado y el impreso que se facilita ahora al ciudadano se corresponde con un recurso de alzada.

⁹⁷ Sobre las disfunciones en la articulación de los recursos provocada por la autonomía otorgada a cada una de las fases del procedimiento véase extensamente DE SOTO RIOJA, S.: *Reclamaciones administrativas y judiciales en materia de dependencia*, en VVAA (Dir. GONZÁLEZ ORTEGA): *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*, cit., págs. 505 y 506.

⁹⁸ Asturias (art. 18 Decreto 68/2007, de 14 de junio) e Islas Baleares (art. 21 y 30 Decreto 83/2010, 25 de junio)

Como es sabido, finalmente el legislador se ha pronunciado expresamente a favor de la atribución competencial a la jurisdicción social. En efecto, la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (LRJS), establece que las cuestiones litigiosas relativas a la valoración, reconocimiento, y calificación del grado de discapacidad, así como sobre las prestaciones derivadas de la LAAD, tienen a todos los efectos de esta Ley la misma consideración que las relativas a las prestaciones y los beneficiarios de la Seguridad Social (art. 2.o) LRJS). Con esta opción político-jurídica el legislador pretende, como confiesa en la Exposición de Motivos, adaptar la normativa procesal a la doctrina constitucional en su interpretación de la protección social ex art. 41 de la Constitución, configurando así la jurisdicción social como el juez natural de todas las políticas públicas relativas a la protección social. No obstante, la entrada en vigor de la atribución competencial sobre las prestaciones de dependencia a favor de la jurisdicción social se demora en cuanto a su efectividad, y ello porque la Disposición final séptima de la LRJS concede al Gobierno un plazo de tres años para presentar a las Cortes un Proyecto de Ley, teniendo en cuenta “la incidencia de la distintas fases de aplicación de la Ley de Dependencia, así como la determinación de las medidas y medios adecuados para lograr una ágil respuesta judicial en estas materias”. Por lo que se refiere a los pronunciamientos judiciales en torno a la cuestión de la competencia para conocer de las controversias sobre reconocimiento de la situación de dependencia y prestaciones del SAAD, existen resoluciones contradictorias, atribuyendo en algunos casos la competencia al Orden Social y en otros al Contencioso-Administrativo, de tal manera que la cuestión en el plano jurisprudencial ha estado abierta, y ello ha generado incertidumbre e inseguridad jurídica. La transición al Orden Social ha intentado realizarse, sin necesidad de guardar la moratoria prevista, por la vía de la asunción unilateral de competencia por parte de jueces y tribunales sociales, que han desarrollado cierta doctrina judicial por la que se asume tal competencia⁹⁹. Sin embargo, el Tribunal Supremo se ha pronunciado finalmente, en unificación de doctrina, en las SSTs 17septiembre 2013 (rec. 2212/12) y 14 enero 2014 (rec. 1115/2013), en el sentido de que mientras no se dé cumplimiento a la previsión de la Disposición final séptima LRJS, la competencia sigue siendo del orden contencioso administrativo.

7. CONCLUSIONES

Una vez analizado el estado de los desarrollos normativos y la práctica administrativa tras siete años de andadura de la ley de dependencia, podemos concluir que la situación actual se caracteriza por la diversidad interterritorial y la complejidad de los procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y de los derechos y prestaciones que de ella se derivan.

La diversidad procedimental entre territorios es una realidad querida por el legislador y consecuencia necesaria del marco competencial sobre el que se construye el sistema de dependencia. En todo caso, detrás de algunas de las dificultades que plantea la práctica procedimental y la gestión administrativa del SAAD subyace el problema del complicado reparto competencial en materia de dependencia, en el que el Estado y las Comunidades Autónomas tienen facultades compartidas para regular las mismas materias sin que exista en la práctica la debida articulación y coordinación entre ellos. El desarrollo del sistema sobre la base de un modelo caracterizado por el legislador como innovador, integrado, basado en la cooperación interadministrativa, y respetuoso con el reparto de competencias, ha planteado algunos problemas precisamente porque existe cierta confusión a la hora de determinar las condiciones básicas que deben garantizar la igualdad de los ciudadanos en todo el territorio nacional, existiendo aspectos sustantivos y adjetivos en los que no queda clara la frontera entre la competencia estatal, las competencias autonómicas y el alcance que puede tener la singular puesta en común de competencias estatales y autonómicas a través del Consejo Territorial.

⁹⁹ GONZÁLEZ DE PATTO, R.M.: La garantía jurisdiccional de las prestaciones de dependencia en el marco de la reforma del proceso social, ed. Bomarzo, Albacete, 2011, págs. 34 y ss.

Pero además, el andamiaje procedimental construido en torno a un derecho que requiere del reconocimiento formal de la Administración es extraordinariamente complejo. La valoración de la dependencia como presupuesto básico para el reconocimiento del derecho es una tarea complicada, ya que tiene un alto contenido técnico y multidisciplinar. Por ello mismo la procedimentalización del reconocimiento de dicha situación y la determinación de las prestaciones y servicios más adecuados atendiendo a la situación particular del beneficiario son cuestiones que tampoco están exentas de dificultades. En todo caso, a la hora de hacer balance de los desarrollos normativos de los últimos años debe cuestionarse si el grado de complejidad alcanzado es razonable, o si por el contrario, es posible abordar una cuestión compleja con procedimientos administrativos más sencillos, que garanticen, con mayor eficacia e igualdad, el acceso y disfrute del derecho a la protección de las personas dependientes.

La aludida diversidad y complejidad de los procedimientos debe ser valorada necesariamente desde la perspectiva del impacto que pueden tener en la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas básicas de los ciudadanos. En algunos casos las diferencias detectadas en las distintas normas autonómicas están plenamente justificadas por cuanto responden a la necesidad de las Comunidades Autónomas de ajustar los procedimientos a sus singularidades organizativas, tal y como prevé el art. 149.18 CE. En esta línea son admisibles, por ejemplo, las divergencias a la hora de determinar los sujetos o entidades encargados de tramitar la solicitud del ciudadano, o el establecimiento de modelos y sistemas normalizados de solicitudes para el inicio del procedimiento. Pero la diversidad alcanza a otros aspectos procedimentales que pueden ser más discutibles desde el enfoque de la garantía de la igualdad real en el acceso a las prestaciones y servicios del SAAD. En este sentido, ya se han visto las diferencias que recogen las normas autonómicas en cuestiones como la determinación de los sujetos que pueden iniciar el procedimiento o las diferentes previsiones en cuanto a la carga documental requerida para tramitar el mismo. Sobre estos y otros aspectos adjetivos divergentes, en los que puede ser más dudosa la frontera entre la función estatal de fijación de las garantías de igualdad y la competencia exclusiva autonómica, es conveniente recurrir a la gestión mancomunada de competencias a través del Consejo Territorial. La experiencia reciente demuestra que el recurso a esta singular fórmula creada por la LAAD permite superar las diferencias autonómicas mediante el acuerdo alcanzado entre ellas en el seno de dicho Consejo con la necesaria colaboración del Estado. Buen ejemplo de ello es el RD 1051/2013, por el que se regulan las prestaciones del sistema, que incorpora algunos de los contenidos del Acuerdo para la Mejora del Sistema aprobado por el Consejo en 2012. Esta norma reglamentaria establece unos criterios mínimos comunes sobre cuestiones como la información que debe incluir el modelo de solicitud de inicio del procedimiento o la documentación básica que debe acompañarla, y aclara aspectos problemáticos, colaterales al procedimiento, como las consecuencias del fallecimiento del beneficiario sin que se haya dictado la resolución del PIA. Se trata de materias que habían sido ya objeto de regulación por las normas autonómicas de procedimiento pero que generaban criterios interpretativos y pautas de gestión muy dispares y que necesitaban una cierta homogeneización porque tienen impacto en el estatuto básico del derecho a la protección del dependiente.

En definitiva este tipo de desarrollo reglamentario, que incorpora los acuerdos alcanzados en el Consejo Territorial, y que integra la competencia estatal y las competencias autonómicas, pone de manifiesto que el sistema de cooperación interadministrativa, pese a su complejidad, funciona, y permite superar algunos problemas que se han planteado en los primeros años de implantación de la LAAD. El innovador modelo de producción normativa creado por la ley de Dependencia ha permitido rectificar algunos excesos y avanzar en la consecución del objetivo de garantizar la igualdad básica en el acceso y disfrute de las prestaciones del sistema con respeto en todo caso a las competencias de las Comunidades Autónomas. En los próximos años esta actuación coordinada a través del Consejo Territorial debe permitir una mayor cohesión en todo el territorio nacional. En este sentido sería conveniente que las Comunidades Autónomas pudieran superar ciertas divergencias normativas acordando criterios básicos de procedimiento sobre algunas cuestiones como la participación del interesado en la elaboración del PIA, los plazos y procedimientos de revisión de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema o los procedimientos para el reintegro de prestaciones indebidas. Ahora

bien, el Gobierno puede hacer uso de su potestad reglamentaria, sin necesidad del acuerdo previo del Consejo Territorial, para garantizar la igualdad en las condiciones básicas, especialmente cuando las previsiones de la LAAD son objeto de interpretación y aplicación divergente en los distintos territorios. En este sentido, ya se ha visto que el RD 1050/2013, por el que se regula el nivel mínimo de protección, exige ahora como requisito para la asignación de dicho nivel que el procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia haya sido iniciado a solicitud de la persona interesada o de quien ostente su representación. Con ello se pretende poner coto a algunos desarrollos normativos y prácticas autonómicas que han ampliado el círculo de sujetos que pueden iniciar el procedimiento, distorsionando así las previsiones contenidas en el art. 28 LAAD.

En cualquier caso, existen todavía importantes disfunciones derivadas de las divergencias en los desarrollos normativos autonómicos sobre aspectos adjetivos que deberían quedar resueltos desde la normativa estatal llamada a regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad. Se trata de las diferencias normativas que giran en torno a la cuestión clave de la estructura del procedimiento y que plantean problemas por el impacto que tienen en el estatuto básico común de derechos del dependiente. Como ya se ha analizado, tanto la jurisprudencia como el propio legislador han aceptado un cambio de lo que parecía ser el esquema procedimental inicialmente configurado en la LAAD, dejando abierta la posibilidad de que las Comunidades Autónomas opten entre un procedimiento único bifásico —como el que prevé el art. 28 y 29 LAAD— o dos procedimientos que finalizan con dos resoluciones diferentes. Ahora bien, desde la reforma operada por el Real Decreto Ley 8/2010, la opción por el doble procedimiento, mayoritaria entre las Comunidades Autónomas, ya no puede ser excusa para establecer dos plazos máximos para resolver, y por tanto, el plazo máximo de 6 meses impide alargar en el tiempo el momento de reconocimiento del derecho. Sin embargo, pese a las indicadas correcciones de la normativa estatal, muchas Comunidades Autónomas mantienen el doble procedimiento y en la práctica incumplen sistemáticamente el plazo máximo de resolución. Además, la reforma 2010 no resuelve ni mucho menos toda la problemática que deriva de la generalización a favor del doble procedimiento, ya que este esquema procedimental complejo todavía permite alterar algunas reglas básicas de procedimiento que deberían ser garantías comunes para todos los ciudadanos, como el sentido del silencio administrativo o la dinámica de la impugnación y revisión de los actos administrativos.

En efecto, el transcurso del plazo máximo previsto en la ley puede tener consecuencias jurídicas distintas en cuanto al sentido del silencio administrativo según que se haya diseñado un procedimiento único o doble procedimiento. En el caso del procedimiento único, con dos fases, el silencio administrativo es positivo porque aquél se inicia a instancia de parte, salvo que excepcionalmente exista alguna norma con rango legal que prevea el sentido negativo, según dispone el 43 LRJPAC. Sin embargo, la opción por el doble procedimiento está permitiendo un juego abusivo del silencio administrativo negativo, y ello por cuanto el primer procedimiento, el dirigido al reconocimiento de la situación de dependencia, finaliza en muchos casos con silencio administrativo negativo, sin que el rango reglamentario de las normas autonómicas que lo prevén resulte suficiente para justificar el carácter excepcional del sentido desestimatorio del silencio administrativo de acuerdo con la exigencia del art. 43 LRJAPC. Pero además, la regulación de un segundo procedimiento, el que tiene por objeto la elaboración y aprobación del PIA, permite que el silencio administrativo juegue nuevamente en sentido desestimatorio ex art. 44 LRJPAC, por cuanto se prevé su iniciación de oficio. Las diferencias que en este punto presentan las normas autonómicas son, en muchos casos, resultado del incumplimiento del marco regulador general de la LRJAPC, y es necesario plantearse hasta qué punto son admisibles desde la perspectiva de la igualdad de posiciones fundamentales del ciudadano en el ejercicio del derecho que debe garantizar el Estado ex art. 149.1.1 CE. La reforma de la Disposición final primera, apartado tercero, de la ley de dependencia, operada por el R. Decreto-Ley 8/2010, no permite homogeneizar esta cuestión en todo el territorio nacional, ya que la citada disposición parece referirse exclusivamente a la fecha de efectos del derecho pero no a las consecuencias de la inactividad de la Administración.

Las divergencias existentes en las normas autonómicas en relación con la estructura del procedimiento provocan también, como decíamos, problemas específicos a la hora de recurrir los actos administrativos. La existencia de dos procedimientos exige recurrir por separado cada una de las resoluciones administrativas, sin que quede garantizada la oportuna coordinación de los recursos. Así, entre otras posibles situaciones problemáticas, puede suceder que en vía de recurso se consiga la revisión del grado de dependencia pero que durante su tramitación se apruebe el PIA de acuerdo con la valoración anterior, lo que exigirá la nueva revisión del PIA. Pero además, como consecuencia de la diversidad interterritorial algunas Comunidades Autónomas se remiten al régimen de recursos administrativos en tanto que otras prevén el trámite de reclamación previa, lo que a su vez determina diferencias en las opciones procesales posteriores.

En definitiva, la experiencia de estos primeros años de andadura del sistema de dependencia pone de manifiesto que el encadenamiento de procedimientos y resoluciones administrativas alarga excesivamente el proceso, produce diferencias injustificadas en los distintos territorios, confunde al ciudadano, y perjudica la efectividad del derecho a la protección por dependencia. Con ocasión de la Evaluación de Resultados sobre la aplicación de la Ley de dependencia a 1 de enero de 2012, el Consejo Territorial ya advirtió que una normativa clara, con criterios comunes para todas las Comunidades Autónomas, permitiría mejorar la calidad en la atención a los beneficiarios y garantizar la igualdad en el acceso a las prestaciones y servicios en todo el territorio nacional, además de facilitar la simplificación en la gestión con el consiguiente ahorro económico. Desde este planteamiento, que compartimos, es necesario promover la revisión del marco legal común, para mejorarlo y completarlo, operación normativa esta que es posible dentro del marco competencial que ofrecen los artículos 149.1.1 y 149.1.18 CE. Se trata de que la ley de dependencia pueda garantizar en el futuro procedimientos autonómicos más sencillos y homogéneos, con la finalidad de procurar un mayor grado de eficacia e igualdad en todo el territorio nacional. Para ello es imprescindible que el Estado regule con mayor precisión la estructura general del procedimiento principal, asegurando un único régimen de recursos frente a una sola resolución que de manera conjunta ponga fin al procedimiento que reconozca la situación de dependencia y el derecho de acceso a las prestaciones del sistema. También sería necesario aclarar y homogeneizar el régimen del silencio administrativo y establecer pautas comunes en cuanto a las posibles excepciones al juego del plazo máximo para resolver el procedimiento principal. Además, como se ha dicho, el régimen sancionador de la LAAD requeriría de una mayor concreción en sus aspectos sustantivos y procedimentales, atendiendo así a las exigencias del principio de tipicidad y seguridad jurídica, y ello porque la ley debe aplicarse directamente cuando se trata de sanciones impuestas a nivel estatal, pero además también porque algunas normas autonómicas se remiten directamente al cuadro de la LAAD sin llegar a desarrollarlo. Por otra parte, la mejora en la eficacia del sistema y de su garantía de igualdad pasa necesariamente por exigir a las Comunidades Autónomas el estricto cumplimiento de la LRJAPC como norma que actúa como eje vertebrador de las diferentes regulaciones autonómicas en materia de procedimiento. El cumplimiento del marco común regulador también obliga a las Comunidades Autónomas a realizar las actualizaciones y adaptaciones normativas necesarias en relación con aquellas materias en las que se han producido revisiones o modificaciones desde el Estado o aquellas otras en las que existe una clara contradicción entre la norma estatal y la autonómica.

En el plano de la gestión y práctica administrativa hay que pedir a las Administraciones competentes que sean respetuosas con los plazos máximos y la comunicación de las resoluciones, sin abusar del silencio administrativo, y que actúen con la celeridad que debe exigirse en la elaboración del PIA, evitando generar graves perjuicios a los beneficiarios del sistema. Además, las Comunidades Autónomas deberían adoptar medidas para un mejor cumplimiento del principio de cooperación con el IMSERSO, especialmente en cuanto al control y la actualización permanente de la información remitida al SISAAD. Para avanzar en todos estos sentidos pueden servir de referente las pautas normativas y Buenas Prácticas de algunas Comunidades Autónomas, que han hecho un importante esfuerzo por simplificar y agilizar el procedimiento, regulando un solo expediente, exigiendo coordinación de los distintos profesionales y administraciones competentes y mejorando los sistemas de comunicación e información.

El proceso de reformas 2010-2012 ha alterado sustancialmente las garantías de efectividad del derecho a los servicios y prestaciones de atención a la dependencia. La excepcional situación de crisis económica ha justificado, entre otras medidas regresivas, la limitación de la retroactividad en el reconocimiento de las prestaciones, algo que no va servir de estímulo para agilizar los procedimientos. Es de esperar que las exigencias de reducción del gasto público no sean de nuevo argumento que permita justificar el retraso en el cumplimiento del mandato del legislador previsto en la Disposición final 7ª LRJS, de tal manera que la atribución de competencia al Orden Social constituye un importante reto para mejorar las ya dañadas garantías de efectividad de los derechos de atención a la dependencia. En cualquier caso, el Tribunal Supremo, en doctrina unificada, ya se ha pronunciado en el sentido de que mientras no se dé cumplimiento a dicha previsión legal la competencia sigue siendo del orden contencioso administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

AAVV (ALEMAN BRACHO, ALONSO SECO, FERNÁNDEZ SANTIAGO Coord.): *Dependencia y Servicios Sociales*, Aranzadi, Navarra, 2010.

AAVV (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO Y DIEZ DE SASTRE Coord.): *La administración de la Ley de Dependencia*, Parcial Pons, Madrid, 2012.

ARENAS VIRUEZ, M.: "Procedimientos para el reconocimiento de la situación de dependencia y para la asignación del programa individual de atención", en AAVV (Dir. GONZÁLEZ ORTEGA): *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*, Consejo Económico y Social de España, Madrid, 2012.

BARRIGA MARTIN, L.; BREZMES NIETO, M^a; GARCIA HERRERO, G.; Y RAMIREZ NAVARRO, J.: II Dictamen (2009) y XII Dictamen (2014) del *Observatorio para el desarrollo de la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas Dependientes*. Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales.

BARRIOS BAUDOR, G.: "La dependencia y su valoración" en AAVV (Coord. MOLERO MARAÑÓN): *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, Cinca, Madrid, 2012

DE PALMA DEL TESO, A.: "El principio de igualdad y el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y el derecho de acceso a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia" en AAVV: *La Administración de la Ley de Dependencia*, Marcial Pons, Madrid, 2012.

DE SOTO RIOJA, S.: "Reclamaciones administrativas y judiciales en materia de dependencia", en AAVV (Dir. GONZÁLEZ ORTEGA): *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*, Consejo Económico y Social España, Madrid, 2013.

GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "Diseño normativo del sistema. El papel del Consejo Territorial del Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia", en AAVV (Dir. GONZÁLEZ ORTEGA): *La aplicación de la Ley de Dependencia en España*, Consejo Económico y Social España, Madrid, 2013.

GONZÁLEZ DE PATTO, R.M^a: *La garantía jurisdiccional de las prestaciones de dependencia en el marco de la reforma del proceso social*, ed. Bomarzo, Albacete, 2011.

LAFUENTE BENACHES, M.: "El reconocimiento de la situación de dependencia por silencio administrativo", *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 24, 2010.

LLANO SÁNCHEZ, M.: “Igualdad y diversidad en el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema” en AAVV (Coord. MOLERO MARAÑÓN): *Retos para una implantación efectiva del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia*, Cinca, Madrid, 2012.

MERCADER UGUINA, J.: “Titularidad, valoración y reconocimiento de las situaciones de dependencia”, *Temas Laborales* (Monográfico sobre Protección Social de la Dependencia), 2007.

ROQUETA BUJ, R.: “La dependencia: concepto, valoración y reconocimiento” en AAVV (Dir. ROQUETA BUJ): *La situación de dependencia. Régimen jurídico aplicable tras el desarrollo estatal y autonómico de la Ley de Dependencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.: “Valoración y tutela administrativa de la dependencia”, en AAVV (Dir. MONTOYA MELGAR): *La protección de las personas dependientes*, Civitas, Madrid, 2007.

TOSCANI GIMÉNEZ, D.: “El procedimiento de reconocimiento y revisión de la situación de dependencia. Especial referencia al orden jurisdiccional competente” *Revista de Trabajo y Seguridad Social* CEF, nº 323, 2010.

TRIBUNAL DE CUENTAS: Informe de Fiscalización nº 1035, de 29 mayo 2014, sobre las medidas de gestión y control adoptadas por las Comunidades Autónomas para la adecuada aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas Dependientes.

TRILLO GARCÍA, A.R.: “Aspectos adjetivos de la protección de la dependencia. Ritos administrativos y jurisdiccionales”, SANCHEZ-RODAS NAVARRO (Dir): *Las prestaciones españolas por dependencia y el derecho de la Unión*, Murcia, 2011.