

## JÓVENES INVESTIGADORES

# El procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia en España: Análisis comparativo en el funcionamiento autonómico.

Vanesa Sánchez Ballesteros

vballest@ujaen.es

Profesora de Derecho Civil de la Universidad de Jaén.

Este trabajo de investigación se ha realizado en el marco de la tesis doctoral en Sociales y Jurídicas de la Universidad de Jaén, en el Departamento de Derecho Público y fue dirigida por el Profesor D. Salvador María Martín Valdivia y defendida en 2017.

## OBJETIVO

Tras la aprobación de la Ley de reconocimiento de la situación de dependencia en 2006 en España y tras unos años de ejecución se propone el estudio de su repercusión en los derechos de los dependientes y sus familiares, desde el punto de vista procedimental. Se ha de advertir que el objetivo de este trabajo era, por un lado, el estudio crítico del procedimiento que se propone con la Ley de reconocimiento de la situación de dependencia en cada una de las comunidades autónomas en nuestro territorio nacional y por otro, denunciar los contrastes y disfunciones procedimentales que se producían en su desarrollo, orientando su revisión a la vista de la situación en la que se encontraba, detectando las desigualdades, así como los puntos más débiles que se producían en cada comunidad.

Para poder abordar con claridad este trabajo, se consideró preciso proponer un breve recorrido por el régimen jurídico de la protección social en el ámbito europeo como base jurídica en su contexto social y económico en el que se producía la protección a la dependencia. En un segundo lugar, su encaje constitucional analizando cómo se regulaba este tipo de protección en nuestro Texto Supremo y qué tratamiento se le dispensaba. Posteriormente se estudió el procedimiento básico Estatal de reconocimiento de la situación de dependencia, aprobado por la Ley 39/2006, su ejecución en las distintas CCAA y las cuestiones más controvertidas surgidas. Y, por último, se proponían alternativas a modo de conclusiones y las recomendaciones que se sostenían como mejora de la situación que se sucedía.

## RESULTADOS

Como resultado esencial del estudio del procedimiento de reconocimiento de la situación de la dependencia en las diferentes comunidades autónomas podemos señalar que ha sido inequívoca la diversa interpretación que se ha llevado a cabo a la hora de ejecutarlo, derivando en diferentes situaciones debido a algunos casos, a la lentitud del procedimiento, la multitud de requisitos y por ende, los desiguales resultados que se obtenían ante mismos casos reconocidos en diferentes territorios de la geografía nacional, derivado de la desconcentración de competencias en materia de servicios sociales.

Durante el estudio nos preguntábamos diversas cuestiones sobre qué es lo que realmente se plasma en la regulación jurídica española, desde el punto de vista procedimental, cuando se advierte de forma axiomática, ya desde sus inicios, que se alejaba de las necesidades reales de los dependientes por la enjundiosa aplicación práctica de las propuestas adjetivas. La norma, a lo largo de su articulado, inducía a separar el momento procedimental del reconocimiento de la situación de la dependencia de otro estadio que era el de aplicación de la prestación o servicio. Es decir, lo dividía en dos etapas o fases fundamentales: una primera fase de reconocimiento de la situación de dependencia, donde se establece el grado; y, una segunda fase de elaboración del Programa Individual de Atención, donde se asignarían las prestaciones o servicios en función del grado de dependencia obtenido. Y no es el peor escenario, lo más grave que se encontraba era la enredadísima tarea de cumplimentar todos los requisitos de carácter formal que exigían estas dos fases.

Sin ánimo de ser exhaustiva, por no perder el objetivo de esta exposición de resultados breve y, para poder ilustrar con mayor amplitud este trabajo, es inexcusable resaltar unas cuestiones primordiales que se distinguían entre unos procedimientos u otros en el momento de la ejecución del estudio. De entre estas notas nos encontrábamos en primer lugar, que en la solicitud de acceso a la valoración, con carácter general, había que cumplir con la entrega de un gran entramado documental, de entre ellos: el documento nacional de identidad y/o libro de familia que acreditara la identidad; informe médico que demostrara el estado de salud del solicitante; informe social que justificara la necesidad de ayuda en su entorno; certificado de convivencia; certificado de ingresos; una tasa; certificado de empadronamiento que acreditara la residencia en territorio español durante cinco años, de los cuales dos deberían de ser inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud; y un largo etcétera dependiendo de la comunidad autónoma donde nos encontráramos.

Siguiendo en la misma línea y para agravar su complejidad, la Ley establecía que la valoración de la situación de dependencia, debía de llevarse a cabo por profesionales de diferentes ámbitos: sociales, sanitarios y técnicos, funcionando específicamente del siguiente modo: en un primer lugar, una vez entregada la solicitud y documentación preceptiva por el interesado, se recepcionará por los siguientes profesionales del área social del Centro de Servicios Sociales del municipio en cuestión; en segundo lugar, revisada la documentación, el personal tramitador la remitirá a la Delegación competente, se solicitará al personal sanitario de enlace los informes

médicos del interesado, asignándole posteriormente un trabajador social itinerante para que le aplique, preferentemente en su domicilio habitual, el baremo legalmente establecido. A pesar de que el Consejo Territorial del Sistema de Atención acordara unos criterios de unificación comunes de composición y actuación de los órganos de valoración de las comunidades autónomas, los órganos de valoración emiten un dictamen propuesta de valoración al competente para resolver, que aunque preceptivo, no tendrá carácter vinculante para su resolución; en cuarto lugar, el órgano competente, tras recibir los informes médicos, sociales y dictamen de valoración, emitirá resolución de grado de dependencia, comunicando tal circunstancia tanto al interesado como al Centro de Servicios Sociales que corresponda; en quinto lugar, obtenida la resolución de grado de dependencia, se iniciaría la segunda fase del procedimiento, donde el personal social del municipio realizaría el Programa Individualizado de Atención del interesado, incorporando en éste los servicios o prestaciones que el interesado pueda requerir en función del grado obtenido, que tendría validez en todo el territorio del Estado; y en sexto lugar y último, el Programa de Atención Individual se elevará al competente para resolver y dictará una resolución en consecuencia. La eficacia de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia quedará demorada hasta la aprobación del correspondiente Programa Individual de Atención.

Como se advierte sin esfuerzo, el ciudadano especial, ése que se encuentra en tan delicada situación de vulnerabilidad, el dependiente, tenía que afrontar una complicada carrera de obstáculos antes de alcanzar este último paso en el procedimiento en el que se plasman las prestaciones y servicios a través de los cuales se haría efectivo el derecho subjetivo de ciudadanía, a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Superado el procedimiento general, se abordó la ardua tarea de sortear las exigencias formales y procedimentales de cada regulación autonómica, de las que resultaron en su momento destacables las siguientes particularidades: en primer lugar, al hablar de procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, se observaba que éste se configuraba en la mayoría de las comunidades autónomas en un recorrido bifásico, separándose, ya desde el principio, del criterio establecido por la Ley de dependencia. Excepcionalmente establecía un solo procedimiento, como en la Comunidad Valenciana, Castilla y León y el Territorio Foral de Vizcaya.

Llamaba la atención el olvido en que incurrían la mayoría de las comunidades autónomas al eliminar de su regulación específica la posibilidad de iniciación del procedimiento de oficio como actuación habitual, propuesta que daría solución a situaciones tan comunes en Galicia, Castilla-la Mancha, Ceuta y Melilla, Cantabria y Vizcaya; lo han tenido en cuenta en otras comunidades sólo en determinados casos como ocurre en la comunidad autónoma de Aragón, Asturias o Madrid, cuando el posible dependiente se encontrara en centro residencial.

En la solicitud planteada en la mayoría de las comunidades autónomas, se detectaba la exigibilidad de un frondoso entramado documental, aunque en algunos casos planteaban la posibilidad de agilizar el proceso con la emisión de una autorización del interesado para que la Administración pudiera comprobar de oficio y ahorrar trámites innecesarios al solicitante, salvo en Galicia

que se presentaba su exigencia de forma íntegra y, por tanto, exagerada.

En lo que se refiere al pago de tasas, su obligatoriedad la encontrábamos en la comunidad autónoma de Cantabria, Castilla la Mancha, Murcia y Baleares, aunque en alguna de ellas sólo era requerida en algún trámite, es poco coherente su presencia al estar dirigido este sistema esencialmente a los ciudadanos carentes de recursos.

La comunicación de iniciación al interesado era la gran olvidada en este procedimiento, bien porque se daba por supuesta o bien por descuido, no obstante, la podíamos encontrar regulada de forma expresa y excepcionalmente en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Un trámite esencial es el de audiencia, por su importancia y porque dota al ciudadano de protección, su establecimiento y regulación debían de ser inexcusables. No obstante, muchas comunidades autónomas lo obviaron, tales como Castilla y León, Andalucía, Aragón, Asturias y los Territorios Forales de Álava y Guipúzcoa, e incluso otras lo utilizaron dependiendo del caso, como ocurría en Extremadura, cuando hay aceptación; y en otras, como moneda de cambio, o aceptas lo que se ofrece o se archivan las actuaciones, es el caso de Cantabria.

Los plazos, por su gran repercusión en el bienestar del dependiente y sus cuidadores deberían de ser adecuados y ajustados al procedimiento administrativo común, configurándose uno o dos procedimientos. Sin embargo, éste se desvirtuaba en algunas comunidades, tanto era así que nos encontrábamos, en la mayoría de ellas, con un plazo de seis meses en teoría, tres para la valoración y tres para el reconocimiento de prestación o servicio. La existencia de casos como el de Cantabria, hacía que los plazos se dupliquen y dilatasen la situación de incertidumbre, al considerar dos procedimientos bien diferenciados de seis meses cada uno. Por otro lado y opuestamente, por su dinamismo, nos encontramos con el caso de Vizcaya, donde se instituía un plazo máximo de dos meses para la valoración y reconocimiento de prestación y/o servicio. La propuesta del legislador gallego también era destacable, al diferenciar tres plazos en función de la situación del dependiente, tres meses en el caso habitual, 40 días para menores de 3 años y 96 horas en caso de urgencia.

En definitiva, el procedimiento autonómico se dibujaba como diverso, heterogéneo y no ajustado, en la mayoría de los casos, al objeto de la LAAD, ni a la Ley de procedimiento 39/2015.

## CONCLUSIONES

Tras estas últimas consideraciones, parece evidente que la esperanza de vida digna y en calidad de según qué ámbitos espaciales dentro del mismo Estado, no es la misma; es por ello, que el Estado debería exigir unas mínimas pautas, claras y uniformes para todo el territorio nacional, conteniendo una serie de directrices básicas. Entre ellas la aplicación de la protección de la situación en condiciones de igualdad, según los derechos reconocidos en la Constitución Española en su artículo 14, eliminando ya desde el principio discrepancias en los niveles de financiación establecidos por la LAAD. Será perentorio que se ignoren preferencias polí-

ticas y se propicie el acceso universal a todas las personas en condiciones de igualdad. En lo que a procedimiento se refiere, se deberían diseñar escenarios que se consideran indispensables para la consecución del objetivo de la Ley de dependencia, respetando las previsiones de la Ley 39/2015 de procedimiento tanto de oficio como a instancia de parte, formalizado a través de una solicitud gratuita y sencilla, facilitando el acceso informático y telemático, conforme a las exigencias de la Ley 39/2015. Que tras su inicio, el interesado recibiera sin excepción una comunicación de inicio de su procedimiento con la información necesaria que garantice su seguridad y defensa jurídica; que una vez comprobado por parte de la Administración el cumplimiento por el interesado de los requisitos establecidos por la Ley, el órgano competente emita su resolución en un breve plazo, en un solo trámite y con un sentido positivo en caso de silencio administrativo, declarándole de forma tácita el grado más alto.

En definitiva, tras el estudio, se propone como esencial el tratar de equilibrar la aplicación de la protección social de manera más uniforme en todo el territorio, eliminando desigualdades autonómicas en la efectividad de los cuidados de larga duración. Así mismo, es primordial dotar al procedimiento de los mecanismos adecuados para el fin que se marca, sea cual sea el objetivo que se persiga y mucho más, en el área de la protección de los derechos subjetivos; pues de nada sirve una normativa de referencia si no se cumple, si no se adapta a las necesidades de los ciudadanos, ya que, a fin de cuentas, son los verdaderos protagonistas de este trabajo.

Se impone pues una última reflexión en torno a la búsqueda de la perfección de los procesos de ayuda al dependiente; si son o no adecuados, igualitarios y eficaces, o si debemos continuar en la indagación de alternativas. Sólo de esa manera el sistema saldrá beneficiado y sus usuarios reforzados, pues, en definitiva, todos somos potencialmente dependientes.