

ACTUACIÓN ORDINARIA PREVISTA EN EL PLAN DE LA IGS (2022-2023)

Área del Plan

B. ANÁLISIS ORGANIZATIVOS Y EVALUACIONES DE EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA GESTIÓN.

Identificación de la actuación en el Plan:

14. Análisis organizativo del proceso de reconocimiento del grado de dependencia y prestaciones asociadas.

Objetivo de la actuación:

La realización de un análisis de carácter organizativo o funcional, que, desde una perspectiva de apoyo a la gestión, permite hacer un diagnóstico de situación y proponer recomendaciones dirigidas a mejorar la calidad de los servicios que prestan.

Naturaleza de la actuación:

Análisis e informe.

Fecha de remisión del informe:

28 de abril de 2023

Resultados de la actuación:

CONCLUSIONES GENERALES

Primera. Sobre los datos de la gestión de la dependencia en nuestra Comunitat

a) Comparativa con otras Comunidades Autónomas:

El resultado de realizar la comparativa de la situación global de la dependencia en nuestra Comunidad en relación con los datos del resto de comunidades autónomas, nos sitúa en todos los gráficos en mejor posición que la media de las comunidades. El porcentaje de personas con derecho a prestación que ya tiene dicha prestación reconocida alcanza un porcentaje del 92,68. Las cantidades destinadas al pago de las prestaciones económicas es superior al nivel básico establecido por el gobierno central, complementándose hasta en un 557,09%.

b) Resultados de la gestión

En general la evolución de los datos desde septiembre de 2015 hasta febrero de 2023 ha sido favorable, con un aumento superior al 229% en el número de personas beneficiarias y un aumento del presupuesto consignado para el pago de las prestaciones vinculadas al sistema, que superó los 500 millones de euros en 2022.

No obstante, aunque la lista de espera ha disminuido pasando de 46.496 en septiembre de 2015 a 12.155 a fecha 31 de diciembre de 2022, esta cifra sigue siendo inaceptable, ya que el número de solicitudes presentadas en el año 2022 ha sido de 42.686 con una tendencia ascendente y la media de expedientes resueltos de 36.000.

Los municipios que no cumplen el plazo de tres meses reglamentario y superan el plazo de 6 meses para la realización la valoración e informe social de entorno a fecha diciembre de 2022, son en Alicante casi el 85% del total, en Castellón más del 70% mientras que en Valencia el porcentaje alcanza un valor que supera el 88%.

Segunda. Sobre el modelo de gestión de la dependencia en nuestra Comunitat

El modelo de gestión de la Comunitat implantado en 2017, distribuye las competencias de ejecución de las fases de los procesos favoreciendo el acercamiento al entorno más próximo al ciudadano la gestión de las fases iniciales de: información, presentación de la solicitud, informe social de entorno y valoración (ayuntamiento, centro hospitalario, centro residencial y departamento de salud) y, además, permite atender a la población mediante los recursos profesionales de la red pública de asistencia social que forman parte del Sistema Valenciano de Servicios Sociales que debe asistir a la persona de manera integral.

Por otra parte, la resolución de reconocimiento de grado de manera centralizada por el órgano administrativo competente de la vicepresidencia y conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas (VICIPI) permite homogeneizar criterios de gestión en todo el territorio.

La dificultad del modelo radica, al interactuar distintas administraciones, en la necesidad aún mayor, de planificación y seguimiento de la gestión para abordar soluciones colectivas, atendiendo también casos concretos con mayores dificultades de tramitación.

Los datos permiten concluir que la atención a las personas en situación de dependencia está muy condicionada por el lugar de residencia lo que supone, en definitiva, el acceso desigual para el reconocimiento de los derechos de las personas en situación de dependencia.

Tercera. Sobre los plazos de gestión reglamentarios

Los plazos de resolución y efectos del silencio previstos en la normativa, con carácter general, podrían considerarse razonables, teniendo en cuenta que se prevé la tramitación urgente de casos calificados como “de emergencia ciudadana”. No obstante, seis meses para contar con la resolución del Programa individual de atención (PIA) es un plazo largo cuando se trata de situaciones de necesidad, como en la mayoría de las situaciones de dependencia. Siendo que este plazo se supera en un alto porcentaje de solicitudes.

No parece factible plantear una reducción normativa del plazo de resolución del grado de dependencia, a corto plazo, debido al retraso en realizar la valoración y el informe social de entorno por parte de las entidades locales en un porcentaje importante de solicitudes.

Por otra parte, sin bien en la fase de resolución del PIA los plazos suelen ser bajos, el acceso efectivo a las prestaciones económicas se retrasa al menos un par de meses, debido a la fiscalización y contabilización de la intervención delegada de la fase de disposición del crédito.

Los efectos favorables para los interesados por el silencio positivo regulado en el decreto no son tales ya que no solucionan las necesidades presentes de la persona dependiente y de su entorno máxime cuando sus recursos son escasos.

CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN EN LA ENTIDADES LOCALES

Primera. Sobre las causas del retraso en la valoración de las personas dependientes

Se detallan las principales causas que motivan los retrasos en la gestión de las entidades locales:

- a) La gran cantidad de expedientes pendientes de valorar recibidos en el año 2017.
- b) El porcentaje de solicitudes que deben subsanarse, que varía entre un 12 a un 15% mensual.
- c) Problemas con los recursos humanos.
- d) Deficiente organización enfocada a acelerar la gestión de la dependencia.
- e) El elevado porcentaje (alrededor del 10% de las solicitudes) de valoraciones que finalmente obtienen un grado 0 de dependencia también aumenta el plazo medio de valoración.

Segunda. Sobre los recursos humanos municipales

Una de las causas apuntadas en el apartado anterior son los recursos humanos, por lo que es necesario profundizar sobre los aspectos concretos del problema, que podemos resumir en: la dificultad para la cobertura de las vacantes y la elevada rotación del personal, la falta de formación específica y las ratios de personal.

a) Sobre la dificultad de cobertura de puestos y la rotación de personal

Es necesario consolidar la estructura de asistencia en las entidades locales que pueden generar desigualdades entre el colectivo profesional y entre los usuarios que soportan mayores periodos con limitaciones de recursos para su asistencia. La dificultad de cobertura viene marcada también por la falta de bolsas de trabajo u otros sistemas ágiles para la dotación de personal temporal que cumpla con los requisitos.

b) Sobre la falta de formación específica del personal

Las entidades locales han expuesto la dificultad del personal para acceder a los cursos para personal valorador, aunque la Conselleria afirma que se han formado a más de 900 personas. Además, existe una especial dificultad para la valoración de los menores a partir de 4 años inclusive y para formarse en la aplicación de gestión y, por último, la programación de acciones formativas por parte de la conselleria se complica por la dificultad de que el personal de la administración local acceda a la formación convocada por la Generalitat y falta de formadores

c) Sobre las ratios de personal

Las ratios mínimas del equipo de zona básica recogidas en el artículo 65 de la Ley 3/2019 se fijan en función del número de habitantes, exclusivamente, salvo el cálculo del personal para “espacios vulnerables” que cuentan con una dotación adicional, y el apoyo administrativo, jurídico o de la unidad de igualdad que se podrán aplicar a partir de un número concreto de habitantes, “en función de sus necesidades, sus características y su territorio”. No obstante, de la información suministrada se infiere que la carga de gestión y de atención social no depende del número de habitantes en exclusiva, sino “de sus necesidades, sus características y su territorio”, por lo que se puede estar contribuyendo a la desigual tramitación de las solicitudes de acceso al sistema de dependencia en nuestra comunidad.

Tercera. Sobre la información a la ciudadanía

En la fase inicial de información, si bien las vías de información telemáticas utilizadas tanto por la Generalitat como por los ayuntamientos resultan de interés, no son suficientes. La información presencial, que se realiza desde los ayuntamientos, se valora como un sistema fundamental y absolutamente necesario teniendo en cuenta las características de las personas beneficiarias de este procedimiento y la complejidad del sistema. Lo cual genera una carga de trabajo adicional que debe ser considerada para la dotación de recursos y para el establecimiento de otras medias de apoyo.

CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN EN LA VICEPRESIDENCIA Y CONSELLERIA DE IGUALDAD Y POLÍTICAS INCLUSIVAS

Primera. Sobre el cambio de modelo

El cambio de modelo en la gestión de la dependencia en nuestra Comunitat, expuesto se ha valorado de forma positiva. Se modificó el sistema anterior, según el cual un ente creado ad hoc por la administración autonómica gestionaba todas las fases y provocó un colapso en la tramitación.

Este cambio está sufriendo limitaciones en su implantación, en lo referente al arranque y al alcance de un ritmo adecuado de gestión por las entidades locales en la gestión de la dependencia. A futuro,

esta situación podrá verse mejorada por la modificación general del sistema de servicios sociales en nuestra comunidad, abordada mediante la Ley 3/2019, y el Decreto 38/2020.

Segunda. Sobre la planificación y seguimiento de la gestión

La planificación del trabajo a realizar en cada fase (recogida de solicitud y valoración, de una parte y reconocimiento del grado y resolución del PIA, por la otra) queda a cargo de cada una de las administraciones intervinientes, de acuerdo con el reparto competencial, por lo que no consta que se realice una planificación de la gestión de carácter global.

En el nivel autonómico, tanto en planificación como en seguimiento está debidamente monitorizado, observándose un alto nivel de implicación del equipo gestor que trabaja desde la perspectiva de la mejora continua, lo que permite obtener unos resultados de gestión buenos con alto nivel de cumplimiento de los plazos de la parte del procedimiento que tienen asignada.

Se realiza un seguimiento de la gestión de las entidades locales, con carácter mensual. Tras analizar los informes documentados, se han observado las limitaciones que se resumen a continuación:

- No está disponible la información agregada sobre todas las fases del acceso real de las personas al sistema de atención a la dependencia y de sus posteriores vicisitudes.
- La información que ofrecen los datos no se analiza y comparte con los gestores locales de manera individualizada.

Existe un grupo de contacto, que utiliza la vía telemática, para compartir información y para la resolución de dudas con todas las entidades locales, pero al no existir un modelo único de organización y gestión en las entidades locales, la forma en que se realiza la planificación, el seguimiento y la intensidad de este no permite actuar con eficacia ni desde la prevención, ni desde la adopción de medidas correctoras reactivas.

Tercera. Sobre la lista de espera para el acceso a los servicios

Partiendo de la situación del retraso en realizar la valoración y el informe social de entorno, no parece factible reducir el tiempo global de gestión del reconocimiento del grado y el PIA.

A este retraso, se une la demora en el acceso efectivo a los servicios de carácter público (residenciales y servicio de ayuda a domicilio), cuando es la única opción para la persona solicitante. Esta parte del proceso no está sujeta a plazo, es más, no se contempla en la norma ningún compromiso al respecto y, además, está condicionada por la disponibilidad de los recursos. La prestación de garantía que está siendo impulsada desde el órgano gestor, como medida alternativa, soluciona muchos casos. Pero no todas las personas pueden costear esta alternativa que exige mayor cofinanciación que las plazas públicas.

El dilatado plazo de acceso al servicio residencial se ha cuantificado en: 403,95 días para mayores y 1.087,89 días para personas con diversidad funcional y enfermedad mental. El problema de la lista de espera para mayores del servicio de atención residencial afecta a 4.118 personas y a 1.594 personas en el caso de diversidad funcional.

El problema deriva de las insuficientes plazas autorizadas y financiadas tanto de centros de día como de atención residencial o viviendas tuteladas, ya comentado en el apartado 5.4. del informe.

Cuarta. Responsabilidad patrimonial y retroactividad de prestaciones

El fallecimiento de personas dependientes que tienen pendiente de tramitación su solicitud para el acceso al SAAD no es infrecuente debido a los tiempos de gestión y a su estado de salud o edad. La solución compensatoria que se ha adoptado al respecto es la de reconocer a los herederos un derecho económico a través del instituto de la responsabilidad patrimonial de la administración pública.

Llama la atención el sistema establecido ya que, el procedimiento se tramita de oficio, siguiendo una recomendación del Síndic de Greuges, y se debe localizar a los herederos; el derecho económico pasa a formar parte del caudal hereditario con independencia de que sean o no los herederos quienes

incurrieron en un gasto o asistencia efectivos; si la persona no ha podido ser valorada, se realiza una estimación del grado de dependencia para realizar los cálculos de los perjuicios.

Desde 2017 se han abierto cerca de 14.000 expedientes (según datos de junio de 2022) de los cuales, se archivaron un 50% los correspondientes a 2017.

Se discrepa del planteamiento adoptado porque el objetivo de acceso al SAAD es la atención de la persona dependiente en tiempo real y si los herederos se entienden perjudicados, pueden utilizar la vía de la responsabilidad patrimonial, al igual que sucede en los supuestos de fallecimiento de personas que ya son beneficiarias, en los cuales no se realizan libramientos de oficio.

RECOMENDACIONES

Se detallan algunas recomendaciones enfocadas desde una triple perspectiva:

RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A MEJORAR LA ORGANIZACIÓN Y LOS PROCESOS DE GESTIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES

Es necesario mejorar las cifras de gestión de las entidades locales teniendo en cuenta que se ha elevado su nivel de participación. La administración local debe asumir un papel activo para corregir las desigualdades que afectan a la población en el acceso al SAAD. Para ello es fundamental reforzar el impulso de medidas para la mejora de la gestión local desde la conselleria competente (VICIPI), con la puesta en marcha del Órgano de Coordinación y Colaboración Interadministrativa en Servicios Sociales, del contrato programa y de los supervisores de zona, que ofrecen nuevos instrumentos a los órganos directivos competentes de la conselleria.

Primera. Sobre los procesos de gestión

Desde la VICIPI debería promoverse un sistema de intercambio de información y de mayor cogobernanza con las entidades locales que permita trabajar en una doble dirección, participar, desde el consenso, en la planificación y seguimiento de la gestión municipal con reuniones individualizadas con los ayuntamientos que tienen un mayor retraso con el fin de detectar si la ratio de personal es insuficiente o si se debe modificar la organización y los procesos de la atención a las solicitudes de dependencia. Por otra parte, trasladar las buenas prácticas de aquellos municipios, de similares características en cuanto a número de habitantes y personas dependientes, con mejores indicadores de gestión, a los ayuntamientos con peores resultados.

Segunda. Sobre la cobertura de puestos y la rotación de personal

Es necesario avanzar hacia un mayor nivel de compromiso en la consolidación de las estructuras de asistencia social por parte de la administración local. Es importante poner en común las soluciones adoptadas al respecto en diferentes entidades locales, tanto en lo referente a la consolidación de plantillas como en los sistemas utilizados para la cobertura temporal de puestos.

Desde la VICIPI debería propiciarse este intercambio de información sobre la situación de las plantillas de los servicios sociales y estudiar la posibilidad de adoptar medidas dirigidas a mejorar dicha consolidación de plantillas.

Tercera. Sobre la formación del personal

- La Escuela Valenciana de Administración Pública en colaboración con la Dirección General del Instituto Valenciano de Investigación, Formación y Calidad de los Servicios Sociales, en su caso, debería analizar en detalle las necesidades formativas detectadas desde el órgano y abordar una solución para el acceso a la formación del personal de administración local.
- Es imprescindible que se facilite una vía para formar a los profesionales de los servicios sociales que trabajen en dependencia, mejorar el procedimiento de gestión y accesibilidad de esta formación y eliminar las dificultades para conseguir financiación para estos cursos y posibilitar su impartición.
- En cuanto a las limitaciones de personal formador debería identificarse a otras personas cualificadas, además de las pertenecientes al órgano gestor de la conselleria, para disponer de más personal docente.

- De manera simultánea, puede diseñarse y establecerse un sistema de “autoformación tutorizada” a través de un manual de procedimiento con prácticas que permita formar in situ al personal de nueva incorporación en las entidades locales.

RECOMENDACIONES PARA LA REDUCCIÓN DE CARGAS DE GESTIÓN INNECESARIAS

Primera. Sobre los requerimientos y el “Grado 0”

a) Información a la ciudadanía, formularios y notificaciones

Visto el porcentaje estimado de requerimientos (entre el 12 y el 15% de las solicitudes, en fase de tramitación de la conselleria), así como de solicitudes que no obtienen el reconocimiento del grado de dependencia (10%) por no cumplir los requisitos la persona solicitante, se recomienda valorar la conveniencia de mejorar el contenido de la información, su presentación y el diseño de los impresos.

Se recomienda revisar la redacción y el lenguaje de las resoluciones y de los requerimientos ya que muchas personas interesadas no entienden el contenido de la comunicación y reforzar a los ayuntamientos que facilitan información presencial.

Por último, en la medida en que se avance en la mejora de la auto-información y simplificación de la documentación para las personas interesadas, se debería avanzar en la implantación de un trámite específico para la presentación telemática de solicitudes.

b) Valoraciones de personas no dependientes (Grado 0)

Además de incorporar orientaciones sobre este aspecto en el contenido de la información a la ciudadanía, se recomienda analizar la viabilidad de regular en la norma alguna previsión que permita a las entidades locales simplificar el expediente, en función de los datos del informe de salud e incorporar instrumentos de simulación o autobaremación para las propias personas interesadas.

c) Requerimientos más frecuentes

Se recomienda realizar un recopilatorio de causas de requerimiento más frecuentes en el ámbito de gestión local y autonómico con el fin de profundizar en las causas y las medidas a adoptar.

Segunda. Sobre la coordinación con sanidad

Se recomienda revisar la casuística de informes de salud que se aportan con el fin de definir un modelo normalizado, tal y como exige el decreto regulador. Y mejorar la coordinación con la conselleria competente en materia de sanidad. Es necesario clarificar el modelo y revisar los procesos y las cargas de trabajo que conllevan para las dos consellerias y los ayuntamientos. El modelo serviría también para los servicios médicos privados cuya certificación, admitida en la práctica, debería contemplarse en la norma reguladora.

Tercera. Sobre los procedimientos derivados del incumplimiento de los plazos de resolución: responsabilidad patrimonial y pagos retroactivos

Se recomienda revisar el criterio adoptado de apertura de oficio automática de expedientes por responsabilidad patrimonial de la administración en los casos de personas fallecidas sin resolución de PIA ya que finaliza con un elevado porcentaje de archivos por desistimiento y que las personas interesadas pueden iniciarlo a instancia de parte.

RECOMENDACIONES SOBRE EL ACCESO EFECTIVO A LAS PRESTACIONES Y SERVICIOS POR LAS PERSONAS DEPENDIENTES

Primera. Sobre la reducción de los plazos del pago de prestaciones

Debe ajustarse a la baja el plazo para la fiscalización del pago de las prestaciones económicas, que en la actualidad tarda una media de dos meses desde la notificación de la resolución del PIA para lo cual resulta necesario revisar el proceso establecido por parte de los órganos implicados.

Segunda. Sobre la asignación de recursos públicos residenciales

a) Orientación y valoración de soluciones individuales alternativas

Con la finalidad de garantizar la asistencia de las personas dependientes en el menor tiempo posible es necesario mejorar la información a las personas interesadas, antes de que pasen a formar parte de las listas de espera y, ayudarles a configurar otro Programa individual de atención (PIA) que pueda sostenerse con los recursos privados de las personas y los apoyos públicos disponibles.

b) Dotación de mayor número de plazas

Excede al objeto de este informe evaluar la progresión de las dotaciones existentes y proponer el desarrollo de políticas de crecimiento concretas, no obstante, se recomienda valorar la necesidad de impulsar la disponibilidad de un mayor número de plazas residenciales y/o viviendas tuteladas para personas con diversidad funcional y enfermedad mental desde la administración autonómica habida cuenta que la iniciativa privada no ofrece una cobertura suficiente, lo cual dificulta el acceso a una atención adecuada, tanto por la vía de asignación directa de plaza como mediante el otorgamiento de una prestación vinculada.

Tercera. Sobre los planes de control

Se ha constatado la existencia de diferentes tipos de controles (seguimiento de fallecimientos, vacantes en servicios, vigilancia del servicio de ayuda a domicilio o del cuidador no profesional), pero, dada la envergadura del sistema en cuanto al gasto asociado y, lo que es más importante, el objetivo de éste se recomienda estructurar y difundir los planes de control como medida preventiva y de transparencia del sistema.