

## ACTUACIÓ ORDINÀRIA PREVISTA EN EL PLA DE LA IGS (2022-2023)

### Àrea del Pla

B. ANÀLISIS ORGANITZATIVES I AVALUACIONS D'EFICÀCIA I EFICIÈNCIA EN LA GESTIÓ

### Identificació de l'actuació en el Pla:

14. Anàlisi organitzativa del procés de reconeixement del grau de dependència i prestacions associades.

### Objectiu de l'actuació:

La realització d'una anàlisi de caràcter organitzatiu o funcional, que, des d'una perspectiva de suport a la gestió, permet fer un diagnòstic de situació i proposar recomanacions dirigides a millorar la qualitat dels serveis que presten.

### Naturalesa de l'actuació:

Anàlisi i informe.

### Data de remissió de l'informe:

28 d'abril de 2023

### Resultats de l'actuació:

#### CONCLUSIONS GENERALS

##### **Primera. Sobre les dades de la gestió de la dependència en la nostra Comunitat**

a)Comparativa amb altres Comunitats Autònomes:

El resultat de realitzar la comparativa de la situació global de la dependència en la nostra Comunitat en relació amb les dades de la resta de comunitats autònomes, ens situa en tots els gràfics en millor posició que la mitjana de les comunitats. El percentatge de persones amb dret a prestació que ja té aquesta prestació reconeguda aconseguix un percentatge del 92,68. Les quantitats destinades al pagament de les prestacions econòmiques és superior al nivell bàsic establert pel govern central, complementant-se, en alguns casos fins a un 557,09%.

b)Resultats de la gestió

En general l'evolució de les dades des de setembre de 2015 fins a febrer de 2023 ha sigut favorable, amb un augment superior al 229% en el nombre de persones beneficiàries i un augment del pressupost consignat per al pagament de les prestacions vinculades al sistema, que va superar els 500 milions d'euros en 2022.

No obstant això, encara que la llista d'espera ha disminuït passant de 46.496 al setembre de 2015 a 12.155 a data 31 de desembre de 2022, aquesta xifra continua sent inacceptable, ja que el nombre de sol·licituds presentades l'any 2022 ha sigut de 42.686 amb una tendència ascendent i la mitjana d'expedients resolta de 36.000.

Els municipis que no compleixen el termini de tres mesos reglamentari i superen el termini de 6 mesos per a la realització de la valoració i informe social d'entorn a data desembre de 2022 són a Alacant quasi el 85% del total, a Castelló més del 70% mentre que a València el percentatge aconseguix un valor que supera el 88%.

##### **Segona. Sobre el model de gestió de la dependència en la nostra Comunitat**

El model de gestió de la Comunitat implantat en 2017, distribueix les competències d'execució de les fases dels processos afavorint l'acostament a l'entorn més pròxim al ciutadà la gestió de les fases inicials de: informació, presentació de la sol·licitud, informe social d'entorn i valoració (ajuntament, centre hospitalari, centre residencial i departament de salut) i, a més, permet atendre la població mitjançant els recursos professionals de la xarxa pública d'assistència social que formen part del Sistema Valencià de Serveis Socials que ha d'assistir a la persona de manera integral.

D'altra banda, la resolució de reconeixement de grau de manera centralitzada per l'òrgan administratiu competent de la vicepresidència i conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives (VICIPI) permet homogeneïtzar criteris de gestió en tot el territori.

La dificultat del model radica, en interactuar diferents administracions, en la necessitat encara major, de planificació i seguiment de la gestió per a abordar solucions col·lectives, atenent també casos concrets amb majors dificultats de tramitació.

Les dades permeten concloure que l'atenció a les persones en situació de dependència està molt condicionada pel lloc de residència el que suposa, en definitiva, l'accés desigual per al reconeixement dels drets de les persones en situació de dependència.

### **Tercera. Sobre els terminis de gestió reglamentaris**

Els terminis de resolució i efectes del silenci previstos en la normativa, amb caràcter general, podrien considerar-se raonables, tenint en compte que es preveu la tramitació urgent de casos qualificats com "d'emergència ciutadana". No obstant això, sis mesos per a comptar amb la resolució del Programa individual d'atenció (PIA) és un termini llarg quan es tracta de situacions de necessitat, com en la majoria de les situacions de dependència. Sent que aquest termini se supera en un alt percentatge de sol·licituds. No sembla factible plantejar una reducció normativa del termini de resolució del grau de dependència, a curt termini, a causa del retard a realitzar la valoració i l'informe social d'entorn per part de les entitats locals en un percentatge important de sol·licituds.

D'altra banda, si bé en la fase de resolució del PIA els terminis solen ser baixos, l'accés efectiu a les prestacions econòmiques es retarda almenys un parell de mesos, a causa de la fiscalització i comptabilització de la intervenció delegada de la fase de disposició del crèdit.

Els efectes favorables per als interessats pel silenci positiu regulat en el decret no són tals ja que no solucionen les necessitats presents de la persona dependent i del seu entorn màxim quan els seus recursos són escassos.

## **CONCLUSIONS SOBRE LA GESTIÓ EN L'ENTITATS LOCALS**

### **Primera. Sobre les causes del retard en la valoració de les persones dependents**

Es detallen les principals causes que motiven els retards en la gestió de les entitats locals:

- a) La gran quantitat d'expedients pendents de valorar rebuts l'any 2017.
- b) El percentatge de sol·licituds que han d'esmenar-se, que varia entre un 12 a un 15% mensual.
- c) Problemes amb els recursos humans.
- d) Deficient organització enfocada a accelerar la gestió de la dependència.
- e) L'elevat percentatge (al voltant del 10% de les sol·licituds) de valoracions que finalment obtenen un grau 0 de dependència també augmenta el termini mitjà de valoració.

### **Segona. Sobre els recursos humans municipals**

Una de les causes apuntades en l'apartat anterior són els recursos humans, per la qual cosa és necessari aprofundir sobre els aspectes concrets del problema, que podem resumir en: la dificultat per a la cobertura de les vacants i l'elevada rotació del personal, la falta de formació específica i les ràtios de personal.

- a) Sobre la dificultat de cobertura de llocs i la rotació de personal

És necessari consolidar l'estructura d'assistència en les entitats locals que poden generar desigualtats entre el col·lectiu professional i entre els usuaris que suporten majors períodes amb limitacions de recursos per a la seua assistència. La dificultat de cobertura ve marcada també per la falta de borses de

treball o altres sistemes àgils per a la dotació de personal temporal que complisca amb els requisits.

**b) Sobre la falta de formació específica del personal.**

Les entitats locals han exposat la dificultat del personal per a accedir als cursos per a personal que fa la valoració, encara que la Conselleria afirma que s'han format a més de 900 persones. A més, existeix una especial dificultat per a la valoració dels menors a partir de 4 anys inclusivament i per a formar-se en l'aplicació de gestió i, finalment, la programació d'accions formatives per part de la conselleria es complica per la dificultat que el personal de l'administració local accedisca a la formació convocada per la Generalitat i falta de formadors

**c) Sobre les ràtios de personal**

Les ràtios mínimes de l'equip de zona bàsica recollides en l'article 65 de la Llei 3/2019 es fixen en funció del nombre d'habitants, exclusivament, excepte el càlcul del personal per a "espais vulnerables" que compten amb una dotació addicional, i el suport administratiu, jurídic o de la unitat d'igualtat que es podran aplicar a partir d'un nombre concret d'habitants, "en funció de les seues necessitats, les seues característiques i el seu territori". No obstant això, de la informació subministrada s'infereix que la càrrega de gestió i d'atenció social no depèn del nombre d'habitants en exclusiva, sinó "de les seues necessitats, les seues característiques i el seu territori", per la qual cosa es pot estar contribuint a la desigual tramitació de les sol·licituds d'accés al sistema de dependència en la nostra comunitat.

**Tercera. Sobre la informació a la ciutadania**

En la fase inicial d'informació, si bé les vies d'informació telemàtiques utilitzades tant per la Generalitat com pels ajuntaments resulten d'interés, no són suficients. La informació presencial, que es realitza des dels ajuntaments, es valora com un sistema fonamental i absolutament necessari tenint en compte les característiques de les persones beneficiàries d'aquest procediment i la complexitat del sistema. La qual cosa genera una càrrega de treball addicional que ha de ser considerada per a la dotació de recursos i per a l'establiment d'altres mitjanes de suport.

**CONCLUSIONS SOBRE LA GESTIÓ EN LA VICEPRESIDÈNCIA I CONSELLERIA D'IGUALTAT I POLÍTQUES INCLUSIVES**

**Primera. Sobre el canvi de model**

El canvi de model en la gestió de la dependència en la nostra Comunitat, exposat s'ha valorat de manera positiva. Es va modificar el sistema anterior, segons el qual un ens creat ad hoc per l'administració autonòmica gestionava totes les fases i va provocar un col·lapse en la tramitació.

Aquest canvi està patint limitacions en la seua implantació, referent a l'arrancada i a l'abast d'un ritme adequat de gestió per les entitats locals en la gestió de la dependència. A futur, aquesta situació podrà veure's millorada per la modificació general del sistema de serveis socials en la nostra comunitat, abordada mitjançant la Llei 3/2019, i el Decret 38/2020.

**Segona. Sobre la planificació i seguiment de la gestió**

La planificació del treball a realitzar en cada fase (recollida de sol·licitud i valoració, d'una part i reconeixement del grau i resolució del PIA, per l'altra) queda a càrrec de cadascuna de les administracions intervinents, d'acord amb el repartiment competencial, per la qual cosa no consta que es realitze una planificació de la gestió de caràcter global.

En el nivell autonòmic, tant en planificació com en seguiment està degudament monitoritzat, observant-se un alt nivell d'implicació de l'equip gestor que treballa des de la perspectiva de la millora contínua, la qual cosa permet obtindre uns resultats de gestió bons amb alt nivell de compliment dels terminis de la part del procediment que tenen assignada.

Es realitza un seguiment de la gestió de les entitats locals, amb caràcter mensual. Després d'analitzar els informes documentats, s'han observat les limitacions que es resumeixen a continuació:

- No està disponible la informació agregada sobre totes les fases de l'accés real de les persones al sistema d'atenció a la dependència i de les seues posteriors vicissituds.

- La informació que ofereixen les dades no s'analitza i comparteix amb els gestors locals de manera individualitzada.

Existeix un grup de contacte, que utilitza la via telemàtica, per a compartir informació i per a la resolució de dubtes amb totes les entitats locals, però al no existir un model únic d'organització i gestió en les entitats locals, la forma en què es realitza la planificació, el seguiment i la intensitat d'aquest no permet actuar amb eficàcia ni des de la prevenció, ni des de l'adopció de mesures correctores reactives.

### **Tercera. Sobre la llista d'espera per a l'accés als serveis**

Partint de la situació del retard a realitzar la valoració i l'informe social d'entorn, no sembla factible reduir el temps global de gestió del reconeixement del grau i el PIA.

A aquest retard, s'uneix la demora en l'accés efectiu als serveis de caràcter públic (residencials i servei d'ajuda a domicili), quan és l'única opció per a la persona sol·licitant. Aquesta part del procés no està subjecta a termini, és més, no es contempla en la norma cap compromís sobre aquest tema i, a més, està condicionada per la disponibilitat dels recursos. La prestació de garantia que està sent impulsada des de l'òrgan gestor, com a mesura alternativa, soluciona molts casos. Però no totes les persones poden costejar aquesta alternativa que exigeix major cofinançament que les places públiques.

El dilatat termini d'accés al servei residencial s'ha quantificat en: 403,95 dies per a majors i 1.087,89 dies per a persones amb diversitat funcional i malaltia mental. El problema de la llista d'espera per a majors del servei d'atenció residencial afecta a 4.118 persones i a 1.594 persones en el cas de diversitat funcional.

El problema deriva de les insuficients places autoritzades i finançades tant de centres de dia com d'atenció residencial o habitatges tutelats, ja comentat en l'apartat 5.4. de l'informe.

### **Quarta. Responsabilitat patrimonial i retroactivitat de prestacions**

La defunció de persones dependents que tenen pendent de tramitació la seua sol·licitud per a l'accés al SAAD no és infreqüent a causa dels temps de gestió i al seu estat de salut o edat. La solució compensatòria que s'ha adoptat sobre aquest tema és la de reconèixer als hereus un dret econòmic a través de la via de la responsabilitat patrimonial de l'administració pública.

Crida l'atenció el sistema establert ja que, el procediment es tramita d'ofici, seguint una recomanació del Síndic de Greuges, i s'ha de localitzar als hereus; el dret econòmic passa a formar part del cabal hereditari amb independència que siguin o no els hereus els qui van incórrer en una despesa o assistència efectius; si la persona no ha pogut ser valorada, es realitza una estimació del grau de dependència per a realitzar els càlculs dels perjudicis.

Des de 2017 s'han obert prop de 14.000 expedients (segons dades de juny de 2022) dels quals, es van arxivar un 50% els corresponents a 2017.

Es discrepa del plantejament adoptat perquè l'objectiu d'accés al SAAD és l'atenció de la persona dependent en temps real i si els hereus s'entenen perjudicats, poden utilitzar la via de la responsabilitat patrimonial, igual que succeeix en els supòsits de defunció de persones que ja són beneficiàries, en els quals no es realitzen deslliuraments d'ofici.

## **RECOMANACIONS**

Es detallen algunes recomanacions enfocades des d'una triple perspectiva:

### **RECOMANACIONS DIRIGIDES A MILLORAR L'ORGANITZACIÓ I ELS PROCESSOS DE GESTIÓ DE LES ENTITATS LOCALS**

És necessari millorar les xifres de gestió de les entitats locals tenint en compte que s'ha elevat el seu nivell de participació. L'administració local ha d'assumir un paper actiu per a corregir les desigualtats que afecten la població en l'accés al SAAD. Per a això és fonamental reforçar l'impuls de mesures per a la millora de la gestió local des de la conselleria competent (VICIPI), amb la posada en marxa de l'Òrgan de Coordinació i Col·laboració Interadministrativa en Serveis Socials, del contracte programa i dels supervisors de zona, que ofereixen nous instruments als òrgans directius competents de la conselleria.

### **Primera. Sobre els processos de gestió**

Des de la VICIPI hauria de promoure's un sistema d'intercanvi d'informació i de major cogovernança amb les entitats locals que permeta treballar en una doble direcció, participar, des del consens, en la planificació i seguiment de la gestió municipal amb reunions individualitzades amb els ajuntaments que tenen un major retard amb la finalitat de detectar si la ràtio de personal és insuficient o si s'ha de modificar l'organització i els processos de l'atenció a les sol·licituds de dependència. D'altra banda, traslladar les bones pràctiques d'aquells municipis, de similars característiques quant a nombre d'habitants i persones dependents, amb millors indicadors de gestió, als ajuntaments amb pitjors resultats.

### **Segona. Sobre la cobertura de llocs i la rotació de personal**

És necessari avançar cap a un major nivell de compromís en la consolidació de les estructures d'assistència social per part de l'administració local. És important posar en comú les solucions adoptades sobre aquest tema en diferents entitats locals, tant referent a la consolidació de plantilles com en els sistemes utilitzats per a la cobertura temporal de llocs.

Des de la VICIPI hauria de propiciar-se aquest intercanvi d'informació sobre la situació de les plantilles dels serveis socials i estudiar la possibilitat d'adoptar mesures dirigides a millorar aquesta consolidació de plantilles.

### **Tercera. Sobre la formació del personal**

- L'Escola Valenciana d'Administració Pública en col·laboració amb la Direcció General de l'Institut Valencià d'Investigació, Formació i Qualitat dels Serveis Socials, en el seu cas, hauria d'analitzar detalladament les necessitats formatives detectades des de l'òrgan i abordar una solució per a l'accés a la formació del personal d'administració local.

- És imprescindible que es facilite una via per a formar als professionals dels serveis socials que treballen en dependència, millorar el procediment de gestió i accessibilitat d'aquesta formació i eliminar les dificultats per a aconseguir finançament per a aquests cursos i possibilitar la seua impartició.

- Quant a les limitacions de personal formador hauria d'identificar-se a altres persones qualificades, a més de les pertanyents a l'òrgan gestor de la conselleria, per a disposar de més personal docent.

- De manera simultània, pot dissenyar-se i establir-se un sistema de "autoformació tutoritzada" a través d'un manual de procediment amb pràctiques que permeta formar in situ al personal de nova incorporació en les entitats locals.

## **RECOMANACIONS PER A LA REDUCCIÓ DE CÀRREGUES DE GESTIÓ INNECESSÀRIES**

### **Primera. Sobre els requeriments i el "Grau 0"**

a) Informació a la ciutadania, formularis i notificacions

Vist el percentatge estimat de requeriments (entre el 12 i el 15% de les sol·licituds, en fase de tramitació de la conselleria), així com de sol·licituds que no obtenen el reconeixement del grau de dependència (10%) per no complir els requisits la persona sol·licitant, es recomana valorar la conveniència de millorar el contingut de la informació, la seua presentació i el disseny dels impresos.

Es recomana revisar la redacció i el llenguatge de les resolucions i dels requeriments ja que moltes persones interessades no entenen el contingut de la comunicació i reforçar als ajuntaments que faciliten informació presencial.

Finalment, en la mesura en què s'avance en la millora de l'acte-informació i simplificació de la documentació per a les persones interessades, s'hauria d'avançar en la implantació d'un tràmit específic per a la presentació telemàtica de sol·licituds.

b) Valoracions de persones no dependents (Grau 0)

A més d'incorporar orientacions sobre aquest aspecte en el contingut de la informació a la ciutadania, es recomana analitzar la viabilitat de regular en la norma alguna previsió que permeta a les entitats locals

simplificar l'expedient, en funció de les dades de l'informe de salut i incorporar instruments de simulació o autobaremació per a les pròpies persones interessades.

c) **Requeriments més freqüents**

Es recomana realitzar un recopilatori de causes de requeriment més freqüents en l'àmbit de gestió local i autonòmic amb la finalitat d'aprofundir en les causes i les mesures a adoptar.

**Segona. Sobre la coordinació amb sanitat**

Es recomana revisar la casuística d'informes de salut que s'aporten amb la finalitat de definir un model normalitzat, tal com exigeix el decret regulador. I millorar la coordinació amb la conselleria competent en matèria de sanitat. És necessari aclarir el model i revisar els processos i les càrregues de treball que comporten per a les dues conselleries i els ajuntaments. El model serviria també per als serveis mèdics privats la certificació dels quals, admesa en la pràctica, hauria de contemplar-se en la norma reguladora.

**Tercera. Sobre els procediments derivats de l'incompliment dels terminis de resolució: responsabilitat patrimonial i pagaments retroactius**

Es recomana revisar el criteri adoptat d'obertura d'ofici automàtica d'expedients per responsabilitat patrimonial de l'administració en els casos de persones mortes sense resolució de PIA ja que finalitza amb un elevat percentatge d'arxius per desistiment i que les persones interessades poden iniciar-ho a instàncies de part.

**RECOMANACIONS SOBRE L'ACCÉS EFECTIU A les PRESTACIONS I SERVEIS PER LES PERSONES DEPENDENTS**

**Primera. Sobre la reducció dels terminis del pagament de prestacions**

Ha d'ajustar-se a la baixa el termini per a la fiscalització del pagament de les prestacions econòmiques, que en l'actualitat tarda una mitjana de dos mesos des de la notificació de la resolució del PIA per a això resulta necessari revisar el procés establert per part dels òrgans implicats.

**Segona. Sobre l'assignació de recursos públics residencials**

a) **Orientació i valoració de solucions individuals alternatives**

Amb la finalitat de garantir l'assistència de les persones dependents en el menor temps possible és necessari millorar la informació a les persones interessades, abans que passen a formar part de les llistes d'espera i, ajudar-los a configurar un altre Programa individual d'atenció (PIA) que pugui sostindre's amb els recursos privats de les persones i els suports públics disponibles.

b) **Dotació de major nombre de places**

Excedeix a fi d'aquest informe avaluar la progressió de les dotacions existents i proposar el desenvolupament de polítiques de creixement concretes, no obstant això, es recomana valorar la necessitat d'impulsar la disponibilitat d'un major nombre de places residencials i/o habitatges tutelats per a persones amb diversitat funcional i malaltia mental des de l'administració autonòmica tenint en compte que la iniciativa privada no ofereix una cobertura suficient, la qual cosa dificulta l'accés a una atenció adequada, tant per la via d'assignació directa de plaça com mitjançant l'atorgament d'una prestació vinculada.

**Tercera. Sobre els plans de control**

S'ha constatat l'existència de diferents tipus de controls (seguiment de defuncions, vacants en serveis, vigilància del servei d'ajuda a domicili o del cuidador no professional), però, donada l'envergadura del sistema quant a la despesa associada i, cosa que és més important, l'objectiu d'aquest es recomana estructurar i difondre els plans de control com a mesura preventiva i de transparència del sistema.