

INDICE ANALÍTICO REFUNDIDO 2005-2013

SERVICIOS SOCIALES

-Naturaleza de los mismos y su Cartera:

-La Ley 7/09, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja configura los Servicios Sociales incluidos en la Cartera de Servicios Sociales de la CAR como un derecho subjetivo (arts 1.1, 1 y 8 j) universal (arts. 1,2, 8 a), 14 a) y 16.3), cuya titularidad corresponde, ex art. 5.1. y 2, a todos los ciudadanos de la UE, a los extranjeros legalmente residentes en La Rioja y a los residentes ilegales aunque éstos sólo para los Servicios del primer nivel, los de protección a la infancia y la atención a mujeres víctimas de violencia de género. [D.22/11](#).

-No obstante, esta universalidad no significa un acceso libre e indiscriminado, pues los arts. 4 y 5.3 de la Ley 7/09 lo sujetan a los requisitos específicos y adicionales que reglamentariamente se establezcan para cada Servicio y prestación, como el copago (arts. 23.3 y 25-1.4) o la renta del beneficiario (art. 23.5) y teniendo en cuenta los principios generales, estructurales y organizativos, del sistema público (art. 7) y los derechos y deberes de los demás usuarios (arts. 8 y 9). [D.22/11](#).

-Esto significa que se trata de derechos subjetivos legales en cuanto que están reconocidos por la Ley, pero con una notable colaboración reglamentaria en su configuración, la cual, si bien en ningún caso puede significar el vaciamiento de dichos derechos legales, implica atribuir al reglamento un amplio margen para la configuración del derecho de disfrute de los mismos, lo cual constituye una legítima opción de política legislativa adoptada por el Parlamento y el Gobierno riojanos. [D.22/11](#), [D.10/13](#).

-La Ley 7/09, habilita en sus arts 24 y 25.1 al Gobierno de la CAR para desarrollar mediante Decreto los Servicios y Prestaciones sociales incluidos en el Anexo de la misma. [D.22/11](#).

-Los servicios sociales tienen una dimensión económica imprescindible pues los legalmente implantados están limitados por las disponibilidades presupuestarias sin las que se convierten en meras palabras vacías. [D.22/11](#).

-El carácter de derecho subjetivo de los servicios sociales previstos cuyas prestaciones estén suficientemente determinadas hace que los ciudadanos puedan reclamarlas judicialmente mediante el recurso por inactividad prestacional del art.

29.1 LJCA y mediante reclamaciones de responsabilidad patrimonial por omisión o incumplimiento de los estándares predicables de los diferentes servicios. [D.22/11](#).

-Por todo ello, resulta esencial la previsión de la *actualización* de la Cartera, que puede hacerse en cualquier momento mediante una evaluación efectuada por el Gobierno sobre si se adecúa o no a la realidad social y económica para realizar las oportunas ampliaciones o restricciones. [D.22/11](#).

-La configuración del derecho de acceso a los servicios de la Cartera como verdaderos derechos subjetivos, no supone que los requisitos de acceso y el contenido de los servicios y cuantía de las prestaciones sean inmutables, sea cual sea la evolución de la capacidad económica de la hacienda pública regional; ya que el Gobierno puede, legítimamente, adecuar los requisitos de acceso, el contenido de los servicios y la cuantía de las prestaciones a las disponibilidades presupuestarias de cada momento; y es evidente el desplome de los ingresos tributarios en las haciendas públicas, consecuencia de la crisis que atraviesa la economía de España, por lo que, en estas circunstancias, es razonable la decisión de ajustar los servicios y prestaciones de la Cartera a las disponibilidades económicas de la hacienda regional. [D.10/13](#).

-En suma, en cuanto a la configuración, naturaleza jurídica y titularidad de los servicios y prestaciones reconocidos en la citada Ley, podemos señalar que se trata de derechos subjetivos de carácter universal, aunque este sometido su acceso a determinados requisitos, generales y específicos, a cuyos principios ha de ajustar el Gobierno de La Rioja el ejercicio de su potestad reglamentaria. [D.10/13](#).

-Ratificación de la doctrina general del [D.22/11](#) y aplicación de la misma a las prestaciones de inserción social: [D.24/12](#).

-Ratificación de la doctrina general del [D.22/11](#) y aplicación de la misma a la modificación de la Cartera de servicios y prestaciones para imponer requisitos más exigentes: [D.10/13](#).

-Respecto a la dialéctica sobre si debe prevalecer el contenido social y económico de los derechos reconocidos (en cuanto que son un avance social querido por el Parlamento y asumido por el Gobierno autonómicos), sobre la posible insuficiencia económica para hacer frente a los mismos, puede conducir a rechazar la rebaja de las prestaciones económicas, o a acometerla para cumplir así los compromisos de déficit público de la hacienda regional; de ahí que la cuestión se reconduzca a una legítima opción política, puesto que los derechos reconocidos son de configuración legal y su concreción puede hacerla el Poder Ejecutivo. [D.10/13](#).

-Las prestaciones residenciales para personas mayores no son prestaciones sanitarias, aunque impliquen la vigilancia y cuidado de la salud de los residentes; esto dicho, es aplicable a los servicios sociales residenciales la doctrina sobre responsabilidad patrimonial de los servicios sanitarios, en el sentido de que la aceptación contractual por la Administración de la prestación residencial voluntariamente solicitada por el particular constituye a dicha Administración en

la obligación de prestarla en la medida que precise cada usuario, siendo, en su caso, aplicables, *mutatis mutandis*, los criterios de la relación de medios y no de resultados y de la *lex artis ad hoc*, pero sin que queda exigir medidas terapéuticas propias de una atención sanitaria específica. [D.46/12](#).

-Ver *infra* “Dependencia”

-*Competencias*: Ver Competencias de la CAR

-Discapitados y minusválidos:

-Plazas de reserva a personas con discapacidad en la función pública; legislación vigente. [D.10/11](#).

-El servicio social de residencia de ancianos tiene un carácter de prestación residencial no sanitaria, aunque incluya el cuidado o vigilancia de la salud de los residentes. [D.46/12](#).

-No deben ser confundidos los conceptos de *incapacidad permanente* a efectos de la Seguridad Social y *discapacidad o minusvalía* a efectos de Servicios Sociales. [D.59/13](#).

-Extranjeros:

-La legislación riojana en materia de servicios sociales no tiene que remitirse a legislación estatal sobre extranjería siempre que la CAR no establezca condiciones más restrictivas. [D.22/11](#).

-Menores:

-Registros administrativos en materia de menores: [D.35/07](#)

-Puntos de Encuentro Familiar: Concepto, cobertura legal y régimen jurídico: [D.84/06](#)

-Jóvenes:

-Esta materia es competencia exclusiva de la CAR: [D.128/07](#); [D.4/08](#)

-Posible inconstitucionalidad del RD 1472/07 sobre *renta básica de emancipación de los jóvenes*: [D.4/08](#):

-Análisis de los títulos competenciales invocados por el Estado central:

-Derecho a vivienda digna ex art. 47 CE:

-No es título competencial sino mero principio rector de la política económica y social que debe desarrollar el ente público competente “a través” y no “a pesar” del sistema de reparto competencial (SSTC 152/88 y 59/95), siendo competentes en materia de vivienda las CCAA ex arts.

148.1.3 CE y cc de los EEAA (así art. 8.1.16 EAR'99), habiendo sido desarrollado por la Ley 2/07, de Vivienda de la CAR: [D.4/08](#)

-Derecho de participación de la juventud ex art 48 CE:

-No es título competencial sino mero principio rector de la política económica y social que debe desarrollar el ente público competente "a través" y no "a pesar" del sistema de reparto competencial (SSTC 152/88 y 59/95), siendo competentes en materia de servicios sociales las CCAA ex arts. 148.1.20 CE y cc de los EEAA (así art. 8.1.30 EAR'99), que comprenden los de juventud según declaró el [D.11/99](#), habiendo sido desarrollado por la Ley 7/05, de Juventud de la CAR: [D.4/08](#)

-Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex art. 149.1.13 CE:

-Este título es transversal y concurre con el autonómico en materia de vivienda ex art 8.1.16 EAR'99 que es competencia exclusiva, pero (cfr. [D.95/05](#)) sólo en lo relativo a la incidencia de la construcción en el desarrollo económico (SSTC 152/88 y 59/95), no habilita al Estado para intervenir en materia de política de servicios sociales sobre la juventud: [D.4/08](#)

-Análisis de los títulos competenciales de la CAR:

-Esta materia esta amparado por el título autonómico de asistencia social, no por el estatal sobre política económica ni de vivienda:

-Además, caso de concurrencia de títulos competenciales, ha de atenderse al *sentido o finalidad propia* de los títulos en la Constitución y Estatuto, *al carácter de (las) disposiciones y actos traídos al conflicto* (STC 87/87) y su "*objetivo predominante*"(STC 13/89) , al *interés prevalente*, atendiendo para ello a la *razón o fin de la norma atributiva de competencia* (STC 153/85); la *interpretación restrictiva de las materias horizontales* (STC 1/82, 21/99 y 164/01);o a las materias que *más directamente* entran en juego (STC 113/83). [D.4/08](#)

-Estas rentas de ayuda a la juventud son similares a las de ayuda a personas mayores o las rentas de inserción reguladas por distintas CC.AA, siempre como competencias de servicios sociales o asistencia social, que la STC 239/02 considera competencia de las CC.AA: [D.4/08](#)

-Esta materia está amparada por el titulo autonómico de asistencia social, no por el estatal sobre Seguridad Social:

-La STC 146/86 ha declarado que la competencia autonómica en materia de servicios y asistencia sociales comprende las medidas públicas de protección de personas en situación de necesidad específica no cubierta por la Seguridad Social y mediante técnicas distintas a las propias de ésta: [D.4/08](#)

-La STC 206/97 ha declarado que el art. 41 CE es un precepto competencialmente neutro ya que se refiere a los poderes públicos y sus políticas de atención social sin decantarse por el órgano competente para realizarlas: [D.4/08](#)

-La STC 239/02 afirma que, de la legislación vigente, se deduce la existencia de una asistencia social *externa* al Sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 CE, y, por tanto, competencia posible de las CCAA. De este modo, una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social *interna* al sistema de Seguridad Social y otra *externa* de competencia exclusiva de las CCAA. : [D.4/08](#)

-La STC 146/86 admite que las CCAA competentes en materia de asistencia social lo son para diseñar su propia política en la materia: [D.4/08](#)

-La asistencia social que compete a las CC.AA es, pues, la externa al Sistema de Seguridad Social, es decir, la que atiende necesidades de sus beneficiarios sin previa contribución de los mismos, en forma de salarios de inserción, rentas de emancipación u otras instituciones similares: [D.4/08](#).

-Esta materia esta ampara también por el título competencia de autonomía financiera de la CAR:

-El RD 1472/07 atribuye a las CCAA la instrucción de los procedimientos y el *reconocimiento* del derecho a percibir la renta de emancipación, pero reserva al Estado la *autorización de los pagos* para que no sobrepasen los fondos destinados al efecto. Pero SS TC 68/96 y 13/92 han reiterado que: i) la *capacidad de gasto* no es título atributivo de competencias; ii) no puede convertir en compartidas las exclusivas de las CCAA; ya que iii) la autonomía financiera de las CCAA es indisponible; iv) exige que las mismas tengan los fondos suficientes para ejercer sus propias competencias; e v) impide que el estado condicione sus subvenciones y ayudas más allá de los títulos competenciales que amparen la intervención de que se trate: [D.4/08](#)

-En el ámbito subvencional, la autonomía financiera de las CCAA y el poder de gasto del Estado ha de coordinarse mediante los instrumentos de colaboración propios del Estado compuesto como son los Convenios de colaboración (STC 13/92 y 68/96): [D.4/08](#)

-A estos efectos, la STC 68/96 ha distinguido cuatro supuestos señalando en cada uno el margen de actuación del Estado para garantizar el principio de autonomía financiera de las CC.AA; así: **i)** si la CA ostenta una competencia **exclusiva** sobre la materia (en cuyo caso el Estado puede presupuestar fondos pero ha de territorializarlos y transferirlos); **ii)** si **Estado ostenta un título genérico** de intervención que se superpone a la competencia de las

CC.AA sobre la materia, aun si esta se califica como exclusiva (en cuyo caso el Estado puede presupuestar fondos, pero sin asignarlos a órganos concretos estatales, sino territorializarlos y transferirlos, aunque puede señalar condiciones generales para concederlos, siempre dejando a las CCAA que las concreten y ejecuten); **iii**) si el Estado tiene atribuida competencia sobre la legislación relativa a la materia, correspondiendo a la **CA la ejecución** (en cuyo caso el Estado puede regular la materia, dejando a las CCAA la organización de los servicios de ejecución);o finalmente, **iv**) las CC.AA tengan reconocidas competencias exclusivas sobre las materias en que recaen, pero estas **pueden ser gestionadas excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado** u Organismo de esta dependiente (pero entonces se requiere una cumplida justificación de la medida): [D.4/08](#)

-El RD1472/07 encajaría lo sumo en el segundo de los supuestos citados, lo que exigiría una territorialización de los fondos estatalmente presupuestados, dejar a la CAR un amplio margen de acción en la materia y la firma de los correspondiente Convenios de colaboración; al no hacerlo así, incurre en una inconstitucional centralización contraria a la autonomía financiera de la CAR: [D.4/08](#)

-Análisis del rango de la disposición:

-El RD 1472/07 es una disposición de rango reglamentario y contiene bases estatales que según (SS TC 1/82; 32/81; 32/83, 42/83, 69/88; 80/88;213/94;102/95;96/96; 118/98; 214/99; 223/00; 24/02, entre otras) deben contenerse en norma con rango de ley , sin perjuicio de que las mismas se completen luego por vía reglamentaria (SS TC 1/82; 33/84; 158/86, 49/98; y 186/88, entre otras): [D.95/05](#); [D.4/08](#).

-En conclusión: Procede requerir al Estado central la derogación del R.D.1472/07, regulador de las "*rentas básicas de emancipación de los jóvenes*", y, en su caso, plantear ante el TC conflicto positivo de competencias, por cuanto: i) de una parte, el Estado carece de título competencial para acometer dicha regulación, invade las competencias exclusivas de la CAR en materia de "*vivienda*", "*asistencia y servicios sociales*" y "*promoción e integración (...) de los grupos sociales necesitados de especial protección*", y niega a dicha CAR la autonomía financiera necesaria para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las citadas competencias propias; y ii) de otra parte, el citado R.D., en cuanto norma reglamentaria que es, resulta un instrumento normativo inapropiado para dicha regulación como legislación básica: [D.4/08](#)

-Responsabilidad Social:

-La concesión de honores y distinciones en esta materia debe condicionarse a estar al corriente de obligaciones tributarias y de Seguridad Social, así como a no haber sido sancionadas en firme por infracciones en el orden social: [D.103/08](#)

-Inserción social:

-Foro de inserción, competencias, naturaleza y funcionamiento: [D.60/06](#)

-Análisis y exposición de la normativa autonómica riojana en la materia: [D.24/12](#).

-Examen de Proyectos de Decretos en la materia: [D.17/01](#), [D.98/09](#), [D.24/12](#).

-Rebaja de prestaciones en esta materia; dictamen en contra del CES, dictamen favorable del Consejo Consultivo por no poder incidir en cuestiones de oportunidad. D:24/12.

-Dependencia:

-Legislación:

-Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre y Ley riojana 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales). [D.14/11](#), [D.15/11](#), [D.3/13](#).

-Las previsiones de la Ley estatal 39/2006 han sido desarrolladas —lo que es discutible, en el plano competencial—, al amparo de la DF 5ª, por varios reglamentos estatales, entre otros, por el RD 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas. [D.3/13](#).

-Víctimas de la violencia.

-El problema de la necesidad de salvaguardar la independencia institucional del Ministerio Fiscal cuando éste participe en órganos autonómicos en materia de víctimas de la violencia se salva concediendo al mismo el derecho de abstención y regulando su participación mediante una Comisión Mixta de coordinación entre la Administración General de la CAR y el Ministerio Fiscal creada por Convenio entre la CAR y el Ministerio Fiscal al amparo de los arts 11 y 18 del Estatuto Orgánico de éste último.. [D.61/13](#).

-Al dictar la norma reglamentaria por la que se crea y regula una Comisión en esta materia, es obvio que el Gobierno de la CAR únicamente está vinculado por la Ley autonómica 3/2001, de 1 de marzo, de Prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja, que no fue sometida la consideración del Consejo Consultivo y que ha de presumirse, mientras no sea impugnada, conforme con el ordenamiento jurídico. [D.61/13](#).

-Posible inconstitucionalidad de la Ley estatal 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, sus modificaciones y reglamentos de ejecución:

-La competencia exclusiva en esa materia corresponde a las CCAA por el título *asistencia social*, así en la CAR ex arts. 8.1.30, 31 y 32 EAR'99; y el título competencial (art. 149.1.1 CE) esgrimido por el Estado (DF 8ª de la Ley 39/06), según la nítida doctrina del TC, ni puede tener un objeto como el regulado, ni puede servir para dejar prácticamente sin contenido, como de

hecho sucede, la indicada competencia exclusiva autonómica. [D.128/07](#), [D.29/10](#), [D.30/10](#), [D.42/10](#), [D.44/10](#), [D.62/10](#), [D.73/10](#), [D.105/10](#), [D.110/10](#), [D.14/11](#), [D.15/11](#), [D.22/11](#), [D.3/13](#), [D.10/13](#).

-La incompetencia estatal para dictar la Ley 39/06 se extiende lógicamente a las normas estatales que traten de modificarla, como el art 5, la DA 6ª y la DT 3ª del RDL 8/10. [D.62/10](#).

-También se extiende dicha incompetencia estatal a los reglamentos estatales de se dicten en ejecución de dicha Ley estatal 39/06. [D.3/13](#).

-Posible inconstitucionalidad del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad y de la Ley 2/2012 derivada del mismo.

-Estas normas estatales son posiblemente contrarias a la CE por reproducir los posibles vicios de inconstitucionalidad, señalados por el Consejo en varios de sus dictámenes, de que adolece la Ley 39/06, de Promoción de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (y ello por más que la finalidad de este RDL sea recortar la cuantía de algunas de las prestaciones económicas del sistema de la dependencia, circunstancia que pudiera ser considerada como favorable para contener el gasto de las haciendas regionales): [D.39/12](#), [D.65/12](#), [D.10/13](#).

-La cuestión es que dicha Ley estatal, no sólo no ha sido recurrida ni, por ende, declarada inconstitucional, por incompetencia del Estado para dictarla — y tampoco ahora, el RDL 20/2012—, sino que, antes al contrario, el apartado IV del Preámbulo de la nueva Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, viene incluso a reconocer su validez y vigencia, y acomoda su tenor a las prescripciones de aquélla, declarando, por ejemplo, que el Sistema riojano para la autonomía y la dependencia (modulado en sus elementos esenciales por la Ley estatal) forma parte del Sistema público riojano de Servicios Sociales (artículo 3.3 Ley 7/2009). [D.10/13](#).

-En estas circunstancias, una norma autonómica que aplique el citado RDL 20/12 se ejerce en el ámbito de las competencias de la CAR, aunque su contenido deba ajustarse -por razones tanto de jerarquía normativa cuanto, y sobre todo, de competencia- a lo dispuesto en la Ley 7/2009, así como también a lo dispuesto en la Ley estatal 39/2006, y sus normas de desarrollo (R D 175/2011, por el que se modifica el RD 727/2007, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas de la Ley 39/2006; y el RD 615/2007, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia). [D.10/13](#).

-Naturaleza:

-La Ley estatal 39/06 reconoce el **derecho subjetivo** de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y a la atención a las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un sistema para la autonomía y atención a la dependencia, con la colaboración y participación de todas las Administraciones públicas (art. 1 de la Ley), en línea con lo establecido en su Exposición de Motivos, que reitera la calificación de este derecho como «derecho subjetivo» (epígrafe 3). Idéntica naturaleza de «derecho subjetivo» reconoce el art. 1 de la Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja. [D.3/13](#)

-Las CCAA, por razones competenciales obvias en materia de asistencia social, tienen un gran protagonismo en la gestión de las situaciones de dependencia reguladas por la Ley estatal 39/06 (cfr. art. 11 y concordantes), en el marco de las previsiones de la Ley estatal, que garantiza las condiciones básicas y el contenido común del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (art. 6). [D.3/13](#)

-A partir de la **clasificación de los grados de dependencia** regulados en el art. 26 Ley 39/06 (Grado I, dependencia moderada; Grado II, dependencia severa; y Grado III, gran dependencia, clasificados, cada uno, en dos niveles, que han sido suprimidos por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad), la valoración de la situación de dependencia corresponde a los órganos que determinen las CCAA, de acuerdo con los criterios comunes de composición y actuación que fije el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (art. 27.1 Ley 39/06). [D.3/13](#).

-Las prestaciones de atención a la dependencia pueden tener la naturaleza de «servicios» y de «prestaciones económicas», cuyo catálogo establece el art. 15 de la Ley estatal 39/06. [D.3/13](#).

-Procedimiento:

-El procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia es competencia de las CCAA, por ello la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, TAS/2455/2007, de 7 de agosto, se limita a aprobar normas para la aplicación de la acción protectora del sistema de autonomía y atención a la dependencia, en el año 2007, en las Ciudades de Ceuta y Melilla (art. 1 de la Orden). Se trata de una norma reglamentaria de aplicación supletoria, de acuerdo con el art. 149.3 CE, pues el Estado ha renunciado a establecer normas procedimentales de aplicación básica o directa por las CCAA. [D.3/13](#).

-En la CAR, la Orden 4/2007, de 16 de octubre, de la Consejería de Servicios Sociales, modificada por la núm. 5/2010, de 30 de diciembre, regula el procedimiento para la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia, si bien fue derogada por la Orden 2/2012. [D.3/13](#).

-Especial relevancia tiene el **procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema** (arts. 28 a 31 de la Ley estatal 39/06). En lo que ahora interesa, el procedimiento se inicia a instancia de la persona interesada o de quien ostente su representación (art. 28.1). El reconocimiento se efectuará mediante **Resolución** expedida por la **Administración autonómica** correspondiente a la residencia del solicitante y **tendrá validez en todo el territorio del Estado** (art. 28.2), Resolución que determinará los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante, según el grado de dependencia (art. 28.3). En el supuesto de **cambio de residencia**, la Comunidad Autónoma de destino determinará, en función de su red de servicios y prestaciones, los que correspondan a la persona en situación de dependencia (art. 28.4). El grado de dependencia es revisable cuando concurren determinadas causas (art. 30). [D.3/13](#)

-Especial importancia tiene el denominado «**Programa Individual de Atención**» (PIA), regulado en el art. 29 de la Ley estatal 39/06. En efecto, *«en el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y las prestaciones correspondientes, los **servicios sociales correspondientes del sistema público establecerán un Programa Individual de Atención en el que determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades, de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la Resolución para su grado con la participación, previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas por parte del beneficiario y, en su caso, de su familia o entidades tutelares que le represente**»* (art. 29.1). El PIA puede ser revisado, a instancia del interesado y de sus representantes; de oficio, en la forma que determine y con la periodicidad que prevea la normativa de las CCAA; con motivo del cambio de residencia a otra Comunidad Autónoma (art. 29.2). [D.3/13](#)

-Aspecto relevante es **quién**, y en **qué momento**, elabora el PIA. Son los «**Servicios Sociales correspondientes**», que actúan de oficio (los cuales han de contar, con el consentimiento de los interesados o de sus representantes, en cuanto a los servicios y prestaciones propuestas), actuación consecuencia del impulso originario de la solicitud de reconocimiento presentada por los interesados (no hay, por lo tanto, una «nueva» solicitud para su elaboración). Y, en cuanto al momento de hacerlo, la Ley establece que, *«en el marco del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia»*, expresión que ha de entenderse que es una actuación vinculada y paralela a la de valoración de la misma (de acuerdo con los criterios objetivos, baremo de capacidad y los informes de salud y sociales a los que se refiere el art. 27 Ley 39/2006). [D.3/13](#)

-Quiere ello decir que la Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia debe determinar *«los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante, según el grado (y nivel) de dependencia»* (art. 28.3); si bien se ha consolidado una praxis administrativa por la que dicha Resolución determina, de manera genérica, los servicios o prestaciones adecuados para el grado de dependencia reconocido; y es el PIA (documento diferenciado de la Resolución, aunque vinculado a la misma, que puede aprobarse o no como

una nueva Resolución distinta, pero siempre conectada a la primera, según los modelos de gestión implantados por las CCAA), el que concreta y aprueba las medidas correspondientes, atendidas, tanto las circunstancias subjetivas del beneficiario como las objetivas del Sistema de Servicios Sociales (si el servicio o prestación están disponibles o si la efectividad del derecho a las prestaciones debe producirse en año posterior al de la solicitud, conforme al calendario establecido por la Ley estatal). [D.3/13](#)

-Existe en el Derecho autonómico comparado español un doble modelo de gestión de la dependencia: i) por un lado, el que podemos denominar **modelo unitario**, seguido por aquellas CC.AA que establecen una única Resolución que integra, tanto el reconocimiento de la dependencia (el grado y nivel), como el contenido del Programa Individual de Atención (PIA) en el que se concretan los servicios o, en su caso la prestación económica que corresponde al dependiente; y ii) por otro lado, el que podemos denominar **modelo dual**, seguido por aquellas CC.AA. en que existen, debidamente vinculadas, dos fases: una primera que concluye con la Resolución de reconocimiento de la dependencia, del grado y de los servicios y prestaciones que genéricamente corresponden al dependiente; y, una segunda, en la que se aprueba el Programa Individual de Atención (PIA), donde se concreta el servicio o prestación que procede en el caso concreto. [D.3/13](#)

-En la CAR, la vigente Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja, no regula expresamente esta cuestión. En efecto, su art. 25, relativo a la *«Cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales»*, señala, en uno de sus párrafos finales, que *«el derecho de acceso a los servicios y prestaciones del Sistema Riojano para la Autonomía Personal y la Dependencia que reconoce esta Ley no implica el acceso a un servicio o prestación específica de los contemplados en la cartera, sino a aquel o aquellos que se determinen a través de un programa individual de atención, en cuya elaboración participará el beneficiario o en su caso, sus representantes*. Pero la Orden 4/2007, de 16 de octubre, de la Consejería de Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, por la que se regula el procedimiento para la valoración y reconocimiento de la situación de dependencia en la CAR, se acoge al que hemos denominado *«modelo dual»*. En efecto, el art. 9 se refiere a la *«Resolución»* por la que se reconoce la situación de dependencia (que incluye el grado y los servicios o prestaciones correspondientes a ese grado y nivel de la Cartera de Servicios); y el art. 10 se refiere al *«Programa Individual de Atención»* (PIA), que, una vez notificada la Resolución de reconocimiento de la situación de dependencia», es *«elaborado por el Trabajador Social, previa consulta con el interesado y, de forma consensuada»*, concretará el servicio o prestación más adecuado. Este PIA, una vez consensuado, *«deberá ser **aprobado** por la Dirección General competente en materia de Dependencia»*. Debe tenerse en cuenta que la Orden 2/2012, de 3 de abril, ha derogado la Orden 4/2007. Ahora, el nuevo art. 10, relativo al PIA, mantiene que es elaborado por la Unidad de Trabajo Social, pero no se menciona que deba ser aprobado expresamente. Simplemente, su párrafo final señala que *«el acceso a los servicios y prestaciones contemplados en el Programa Individual de Atención se realizará a través del procedimiento administrativo correspondiente»*,

procedimiento que, obviamente, concluirá con una «Resolución» específica, vinculada por la primera. [D.3/13](#)

-En el ámbito estatal, la normativa aplicable a las Ciudades de Ceuta y Melilla opta por dos Resoluciones (la de dependencia y la de aprobación del PIA, que concreta los servicios o prestaciones económicas que procedan), de acuerdo con la Orden TAS/2455/2007, de 7 de agosto, del Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales (arts. 35 a 39). [D.3/13](#).

-*Calendario:*

-Aspecto fundamental para la efectividad del derecho a las prestaciones de dependencia del sistema es el **calendario** establecido en la DF 1ª Ley estatal 39/06, que contempla una aplicación escalonada (progresiva) de la misma según el grado de dependencia del interesado. [D.3/13](#).

-Sistema riojano para la dependencia:

-Naturaleza:

-El sistema riojano para la autonomía personal y la dependencia forma parte del sistema público riojano de servicios sociales (art. 3.3. Ley 7/07). [D.3/13](#).

-Servicios y prestaciones:

-Catálogo:

-Las prestaciones de atención a la dependencia pueden tener la naturaleza de «servicios» y de «prestaciones económicas», cuyo catálogo establece el art. 15 de la Ley estatal 39/06. [D.3/13](#)

-Servicios en situaciones de dependencia: [D.15/05](#)

-Servicio de *Centros de Día*: competencia para regularlos: [D.29/10](#)

-Servicios residenciales:

-*Servicio de estancias temporales residenciales para personas con discapacidad* con gran dependencia o dependencia severa. [D.14/11](#).

-*Servicio de estancias temporales residenciales para personas mayores* grandes dependientes y dependientes severos [D.15/11](#).

-Prestaciones sustitutivas al servicio residencial:

-Los servicios residenciales se prestan a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas CCAA (art. 14

Ley 36/06); y, cuando no sea posible, se otorga una “**prestación económica vinculada al servicio**” (art. 17 de dicha Ley). [D.3/13](#).

-Esta prestación, de carácter periódico, se reconocerá, en los términos que se establezca, únicamente cuando no sea posible el acceso a un servicio público o concertado de atención y cuidado, en función del grado de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario. [D.3/13](#).

-Traslados de beneficiarios entre territorios con distintos Estatutos de Autonomía:

-El art. 3 del RD 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas, regula el «traslado del beneficiario entre Comunidades Autónomas y las Ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla», disponiendo: *«1. El beneficiario que haya tomado la decisión de trasladar su residencia fuera de la Comunidad Autónoma o de las Ciudades de Ceuta y Melilla, que le haya reconocido el servicio o abone la prestación económica, está obligado a comunicarlo con antelación suficiente. Asimismo, la Comunidad Autónoma de origen debe ponerlo en conocimiento de la de destino, iniciándose a partir de este momento el plazo a que se refiere el apartado siguiente de este artículo; 2. En los supuestos en que el beneficiario traslade su domicilio de forma permanente al territorio de otra Comunidad o a las Ciudades de Ceuta y Melilla, y con el fin de dar continuidad a la acción protectora, la Administración de destino deberá revisar el programa individual de atención en el plazo máximo de tres meses, a contar desde la fecha 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.»*. [D.3/13](#)

-Interpretado en sentido estricto, el art. 3 del RD 727/07 parece sólo contemplar expresamente el caso de quien ha sido reconocido por la Comunidad Autónoma donde reside y ha disfrutado de servicios o, en su caso, de las prestaciones económicas que procedan; por lo que cabe interrogarse acerca del régimen aplicable a aquel dependiente que traslada su residencia a otra Comunidad Autónoma con el reconocimiento de la dependencia (pues *«tiene validez en todo el territorio del Estado»*), pero sin que se hayan concretado los servicios o prestaciones concretas a que tiene derecho o esto se hace tardíamente por la CA de origen (es el caso del [D.3/13](#)), pues entonces es lógico que los Servicios Sociales de CA de destino entiendan que no se trata, en sentido estricto, de un supuesto de «traslado», aunque obviamente esa valoración queda sin fundamento si la CA de origen dicta una Resolución tardía. [D.3/13](#)

-En el caso del [D.3/13](#), una anciana, empadronada en Burgos, solicitó a su CA de origen (Castilla y León) que, ex su Orden FAM/824/2007, de 30 de abril, le reconociera la situación de

dependencia. Pero, voluntariamente y antes de que se dictase la referida Resolución, se empadronó en un municipio de La Rioja, ingreso allí en un centro privado y no concertado y obtuvo el traslado de su expediente desde Burgos a la Administración de Servicios Sociales de la CAR. Ésta última resolvió reclasificar (por empeoramiento) el grado de dependencia de la interesada, aprobar su PIA y concederle una prestación económica sustitutiva de la residencial, pero ésta última sólo con efectos a partir de la solicitud de traslado del expediente, Aunque esta decisión devino firme, fue recurrida (en revisión): i) aportando una Resolución tardía de Castilla y León por la que se le reconoce la dependencia; y ii) alegando que la fecha de efectos económicos de la prestación económica riojana debe retrotraerse a la de reconocimiento de la dependencia en Castilla y León. El CCR entiende que dicho recurso de revisión debe inadmitirse por extemporáneo, aunque sería desestimable en cuanto al fondo, ya que la CAR sólo responde desde la fecha de la solicitud del traslado, todo ello sin perjuicio de la responsabilidad en que los interesados puedan reclamar ar Castilla y León por los perjuicios derivados del funcionamiento anormal que denota su Resolución tardía. [D.3/13](#).

-Centros y Servicios privados:

-Cobertura legal de la intervención administrativa en Centros y Servicios privados; dispersión normativa al respecto y necesidad de mejorarla: [D.69/06](#)

-La licencia autonómica de la prestación de Servicios Sociales es independiente de las municipales de obra y apertura, pero debería incluirse en el procedimiento de otorgamiento de éstas con la técnica del *informe previo preceptivo y vinculante*, obviamente limitado al cumplimiento de la normativa sobre Servicios Sociales: [D.46/09](#)

-Precios públicos por prestación de servicios sociales:

-Sistema de copago:

-Un reglamento en materia de Servicios sociales puede establecer fórmulas de copago por los beneficiarios pero no cuantificarlas ya que son precios públicos cuya fijación es objeto de reserva de Ley: [D.22/11](#).

-Garantías de su pago:

-Suscripción de un documento de reconocimiento de su deuda exigido por la normativa autonómica (Orden 12/01):

-No es un negocio abstracto ni al que pueda aplicársele la doctrina de la abstracción procesal de la causa ex art. 1277 CC, sino una obligación claramente causal: [D.125/07](#)

-Por el mismo, el beneficiario se obliga a no transmitir o gravar bienes y a

no renunciar a derechos por importe igual o superior a 175 mil Pts en cómputo anual, lo que supone una prohibición voluntaria de disponer inoponible a terceros y que sólo faculta a la Administración para exigir al incumplidor responsabilidad contractual por daños y perjuicios, si los hubiere: [D.125/07](#)

-Por eso es preferible exigir una garantía real o personal: [D.125/07](#)

-Imposibilidad de regular la acción de rescisión de actos por fraude de acreedores: [D.44/10](#).

-Transmisibilidad:

-Por la muerte del beneficiario, su deuda por razón de servicios sociales se trasmite a sus herederos ex art. 659 Cc y 39 LGT, una vez que acepten la herencia, quedando entre tanto a cargo de la herencia yacente ex arts. 39.3 LGT y 782 ss LEC: [D.125/07](#)

-En la herencia yacente del fallecido en residencia de ancianos se integran también los premios de lotería, en su caso previa rescisión judicial de su donación a terceros, a instancia de la Administración en ejercicio de la acción pauliana por fraude de acreedores ex arts. 643 y 1111 Cc: [D.125/07](#)

-Contra la herencia yacente puede dirigirse procedimiento de apremio ex art. 177 LGT para el cobro de las deudas pendientes por servicios sociales prestados al causante: [D.125/07](#)

-Responsables de su pago:

-No lo son los herederos antes de aceptar la herencia; y, por tanto no puede girarse liquidación contra los mismos: [D.125/07](#)

-Por eso, los gastos del aval que se vieron los herederos aun no aceptantes obligados a pedir para suspender la liquidación girada indebidamente contra ellos por la Administración, deben ser soportados por ésta y no por ellos: [D.125/07](#); [D.38/08](#)

-Concurrencia de clasificaciones de Seguridad Social (invalidez); Servicios Sociales (minusvalía) y Autonomía personal (dependencia):

-No existe error determinante de la revisión de un acto de clasificación de una persona en un determinado grado de dependencia, a efectos de la legislación sobre Autonomía personal y Dependencia, por el hecho de que no se corresponda con las clasificaciones dadas a la misma a efectos de pensiones de la Seguridad Social (invalidez) o de minusvalía (servicios Sociales); pues, aunque ello no sea fácilmente comprensible por el ciudadano (ya que derivan del mismo hecho incapacitante que le afecta), no son tres sistemas de protección social homogéneos y comunicantes, sino distintos en sus requisitos, baremos, finalidad y efectos, así como en los órganos competentes al respecto,

al menos mientras no sean unificados o coordinados por el legislador y en la medida en que lo sean. [D.42/10](#).

-No deben ser confundidos los conceptos de *incapacidad permanente* a efectos de la Seguridad Social y *discapacidad o minusvalía* a efectos de Servicios Sociales. [D.59/13](#).