



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA REGISTRE GENERAL
06/04/2020
EIXIDA NÚM. 07423

Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas
Hble. Sra. Consellera
C/ Castán Tobeñas, 77 - CA90 - Torre 3
València - 46018 (València)

=====
Ref. queja núm. 1904007
=====

Asunto: Dependencia. Demora en la Resolución.

Hble. Sra. Consellera :

Conforme a lo que establece la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndic de Greuges, en su título III, formulamos la siguiente resolución.

1 Relato de la tramitación de la queja y antecedentes

El 22/11/2019 registramos un escrito presentado por D. (...), con DNI (...), en el que solicitaba la intervención del Síndic de Greuges en relación a los siguientes hechos:

Que, solicitó el reconocimiento de su situación de dependencia el pasado 31/10/2018 a los efectos de percibir las ayudas y prestaciones previstas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Transcurridos más de 12 meses, en el momento de dirigirse a esta institución, el expediente de la persona dependiente continuaba sin resolverse y ni siquiera había sido valorado.

Tras estudiar el asunto planteado por la persona promotora, el Síndic de Greuges admitió la queja a trámite e inició la investigación correspondiente.

De acuerdo con lo previsto en art. 18 de la Ley 11/1988, del Síndic de Greuges, el 28/11/2019 esta institución solicitó a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas que, en el plazo de quince días, le remitiera un informe sobre este asunto.

De la misma manera, el 29/11/2019 el Síndic solicitó un informe al Ayuntamiento de Albaterra, población en la que reside la persona dependiente.

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 06/04/2020	Página: 1
C/. Pascual Blasco, 1 03001 ALACANT Tels. 900 21 09 70 / 965 93 75 00 Fax 965 93 75 54 www.elsindic.com Correo electrónico: consultas_sindic@gva.es		

Al no recibir una respuesta en el plazo previsto, el Síndic, con fecha 27/12/2019, requirió a la Conselleria que contestara a la solicitud de informe; y, en la misma fecha al Ayuntamiento.

El 02/01/2020 registramos el informe recibido del Ayuntamiento, fechado el 27/12/2019, con el siguiente contenido:

1º.- En relación a la Queja de referencia, y para dar contestación a las cuestiones allí planteadas, se ha emitido informe de fecha 23/12/2019 elaborado por los Servicios Sociales municipales, que transcrito dice así:

Primero. - Que se solicitó para (...), y dada la situación socio-sanitaria de la mismo, una solicitud inicial de Ley de Dependencia en fecha 05/11/2018 gravada en ADA, pasando el expt. a ser el (...).

Segundo. - La Consellería validó como correcta la solicitud ya que aparece en el listado de Informes a realizar cuando por parte de Consellería se da por validada, pero al dato de fecha no tengo acceso desde ADA.

Tercera. - Que la valoración que debía hacerse por parte del personal de Servicios Sociales generales, no podía realizarse desde el mes de abril dado que la persona formada para dicha valoración se encuentra de baja laboral, por lo que, desde esa fecha se están realizando por parte del personal de la Conselleria que ponen fecha y hora, ya que este departamento no tiene en estos momentos personal formado en valoración para poder realizarla.

Quinto. - La valoración propuesta por parte de Conselleria fue el 27 de agosto del presente, pero los familiares contestaron que estaban de vacaciones y no aceptan fecha, que vuelven en septiembre.

Sexto. - En fecha 2 de diciembre, ha sido contratada Trabajadora Social con formación específica en valoración y el expediente, que se encontraba de nuevo en lista de espera para valoración, ya ha sido valorado el día 19 de diciembre de 2019.

Séptimo. - Quedando pendiente en grabar dicha valoración y el informe social de entorno, para ser cerrado expediente.

2º.- A su vez, el Departamento municipal de Servicios Sociales, en el momento actual cuenta con una Trabajadora Social menos al estar la misma en un proceso de maternidad como ya le hemos advertido en una queja precedente a esta. En ese estado de cosas, la valoración se ha estado haciendo por los empleados de la Consellería, en tanto en cuanto el Ayuntamiento concluía el proceso selectivo para constituir una Bolsa de Trabajo de Trabajador Social. Actualmente y desde el 2 de Diciembre, se ha contratado ya a una Trabajadora Social para sustituir a la trabajadora en situación de baja, y poder tramitar con mayor celeridad todos los expedientes.

El 31/01/2020 registramos el informe recibido de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, fechado el 27/01/2020, con el siguiente contenido:

Que según consta en el expediente a nombre de (...), con fecha 31 de octubre de 2018, presentó una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia, pero, a fecha de emisión de este informe, aunque ya se le ha reconocido un GRADO 3 de dependencia en resolución de 3 de enero de 2020, aún no se ha resuelto su Programa Individual de Atención.

Lamento esta espera y los inconvenientes que la misma haya generado a la persona que formula la queja, que seguro son muchos.

Dado el plazo transcurrido desde que presentó su solicitud, nuestra intención es emitir la resolución de aprobación del Programa Individual de Atención lo antes posible, y en todo caso, antes del transcurso del primer semestre del año 2020, siempre y cuando el expediente esté completo. En el caso de que se necesite de forma imprescindible alguna documentación para continuar con la tramitación, nos pondremos en contacto inmediatamente con esta persona por el medio más eficaz para así agilizar al máximo este trámite.

En fecha 03/02/2020 dimos traslado del informe de la Conselleria a la persona promotora, pero no ha formulado ninguna alegación.

En el momento de emitir esta resolución no nos consta que se haya resuelto el expediente de dependencia objeto de esta queja. Por otro lado, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, en su informe, indica que a la persona dependiente se le ha reconocido, mediante resolución del 03/01/2020, un Grado 3 de dependencia y que tiene intención de emitir la resolución aprobatoria del programa individual de atención antes del transcurso del primer semestre de 2020.

2 Fundamentación legal

Llegados a este punto y tras el estudio de la información obrante en el expediente, procedemos a resolver la presente queja.

Pudiendo no ser la actuación descrita de la administración lo suficientemente respetuosa con los derechos de la persona afectada, le solicito que considere los argumentos que le expongo a continuación, como fundamento de las consideraciones con las que concluimos.

2.1 Plazo para resolver

En la fecha en la que la persona dependiente presentó la solicitud de reconocimiento de su situación de dependencia, el procedimiento de aprobación del programa individual de atención estaba regulado por el Decreto 62/2017, de 19 de mayo, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia a las personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas, que entró en vigor el 14/06/2017.

En el vigente Decreto 62/2017, de 19 de mayo, del Consell, el artículo 15.5 fija tres meses, a continuación de la resolución de grado, para la resolución del PIA. Además de recoger como novedad la figura del silencio positivo, sin perjuicio de la obligación de la administración de resolver expresamente:

15.5. La resolución de PIA deberá dictarse y notificarse en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de la resolución del grado. Transcurrido este plazo sin que haya sido dictada y notificada resolución expresa se entenderá, en todo caso y de acuerdo con lo establecido en la Ley 9/2016, de 28 de octubre, de Regulación de los Procedimientos de Emergencia Ciudadana en la Administración de la Comunitat Valenciana, estimada por silencio administrativo, sin perjuicio de la obligación de la administración de resolver expresamente. En el caso de revisiones instadas de oficio de las que pudieran derivarse efectos desfavorables para la persona interesada, el procedimiento se entenderá caducado, ordenándose el archivo de las actuaciones

Por otro lado, si la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas hubiese querido suspender o ampliar el plazo para resolver el procedimiento, tendría que haber emitido una resolución de acuerdo a cualquiera de las dos medidas, en la que se expusiera una motivación clara de las circunstancias concurrentes, y debería haberla notificado, en todo caso, a las personas interesadas (de acuerdo con los arts. 21, 22 y 23 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).

En el caso que nos ocupa, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas no ha informado de la concurrencia de causa alguna, de las legalmente reguladas, que pudiera justificar la demora en la resolución del expediente. Por todo ello cabría achacar la demora a la pasividad o inacción de la Conselleria.

2.2 Obligación de resolver en plazo y efectos del silencio administrativo

Debemos hacer referencia a dos cuestiones de especial relevancia en el caso que nos ocupa, la obligación de la administración de resolver en plazo y los efectos del silencio administrativo.

Respecto a la obligación de la administración de resolver en plazo la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece:

Artículo 21. Obligación de resolver.

1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento.

Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en el Derecho de la Unión Europea.

4. Las Administraciones Públicas deben publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: *****

Fecha de registro: 06/04/2020

Página: 4

(...)

5. Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

(...)

Respecto a los efectos del silencio administrativo la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, dice:

Artículo 24. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado.

2. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

3. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 21 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

4. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya expedido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido. Este certificado se expedirá de oficio por el órgano competente para resolver en el plazo de quince días desde que expire el plazo máximo para resolver el procedimiento. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado podrá pedirlo en cualquier momento, computándose el plazo indicado anteriormente desde el día siguiente a aquél en que la petición tuviese entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para resolver.

2.3 Procedimientos de emergencia ciudadana y tramitación con carácter de urgencia

El artículo 5.6 del Decreto 62/2017, de la Generalitat Valenciana, que establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas, dispone que la preferencia en la tramitación de las solicitudes vendrá determinada por la declaración de «emergencia ciudadana» por parte de la dirección general competente y a propuesta de los servicios sociales generales, en aquellos casos en que se den circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad o de especial vulnerabilidad, sin mayores precisiones al respecto.

Sin embargo, la Ley 9/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, de regulación de los Procedimientos de Emergencia Ciudadana en la Administración de la Comunitat Valenciana, en su artículo 3.1, establece, de forma inequívoca, que «los procedimientos declarados de emergencia ciudadana por razones de interés público establecidos en esta ley se tramitarán con carácter de urgencia». Y en concreto el Anexo de esta Ley, en su punto 3, otorga la consideración de procedimientos de emergencia ciudadana a los relativos a las «ayudas económicas a la dependencia», sin distinción alguna.

Como consecuencia de este mandato legal, resulta notorio que todos los expedientes derivados de solicitudes de servicios y prestaciones por motivo de situación de dependencia deben ser tramitados por el procedimiento de urgencia, sin que quepa esperar a solicitud alguna por parte de los servicios sociales generales ni a declaración de la dirección general competente.

No cabe, pues, eludir el mandato legal con la introducción de requisitos, reglamentarios o de otra índole, no previstos en la norma de máximo rango sino, más bien, sujetarse al mandato de la misma, cuya Disposición Adicional Primera impone al Consell, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor en noviembre de 2016, la obligación de realizar «la planificación de los recursos humanos en los departamentos que gestionen procedimientos declarados de emergencia ciudadana a fin de garantizar la adecuada dotación de recursos personales para el cumplimiento de esta ley».

3 Consideraciones a las Administraciones

Atendiendo a todo lo anterior debe concluirse que la Conselleria ha incurrido en los siguientes incumplimientos:

- Se ha sobrepasado el plazo legalmente establecido (6 meses) para resolver el PIA.
- No se ha emitido de oficio, en el plazo de 15 días desde que expiró el plazo máximo para resolver el procedimiento, el certificado de eficacia del silencio administrativo.

La Conselleria ha establecido un procedimiento para la resolución de expedientes de dependencia basado en la descentralización municipal. Sin embargo, de forma simultánea, ha regulado un procedimiento centralizado de supervisión y validación de los expedientes, lo que impide a los ayuntamientos la rápida valoración de estos. Además, la Conselleria combina el pretendido procedimiento descentralizador (registro y valoración) con un procedimiento centralizado a nivel autonómico al asignar la competencia de emitir resoluciones de grado de dependencia y del programa individual de atención, a la Dirección General competente en la materia.

En su informe, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas indica que su intención es «emitir la resolución de reconocimiento de grado de dependencia y (...) del Programa Individual de Atención (...) antes del transcurso del primer semestre del año 2020, siempre y cuando el expediente esté completo», lo que supone una nueva demora que se añadirá a los más de 17 meses que ya han transcurrido desde que la persona dependiente presentó su solicitud.

Tras un tiempo más que suficiente para que la Conselleria efectúe las comprobaciones y requerimientos necesarios, no podemos asumir que no le conste si la documentación necesaria para resolver este expediente de dependencia se halla completa o no.

A la vista de todo ello y de conformidad con lo establecido en el artículo 29.1 y 29.2 de la Ley de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de diciembre, reguladora del Síndic de Greuges, formulamos las siguientes consideraciones:

A la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas

- 1. ADVERTIMOS** que los informes remitidos se deben emitir dentro de los plazos legalmente establecidos.
- 2. RECOMENDAMOS** que revise y evalúe el procedimiento técnico administrativo actualmente implantado para la resolución de expedientes de dependencia, al objeto de lograr que se resuelvan en los plazos legalmente establecidos.
- 3. RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de resolución, así como de los efectos que produce el silencio administrativo.
- 4. RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de informar a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo; y de materializar la comunicación que ha de dirigirse al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.
- 5. RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de emitir de oficio el certificado de eficacia del silencio administrativo de la solicitud.

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: *****

Fecha de registro: 06/04/2020

Página: 7

6. **RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de resolver en plazo, dado que el no cumplimiento de tal obligación aumenta la incertidumbre que se deriva de la falta de resolución y amplía aún más, si cabe, el sufrimiento soportado por las personas dependientes y sus familias, en un momento de dificultades económicas.
7. **RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de consignar las dotaciones presupuestarias necesarias para hacer efectivo el derecho a la percepción de las prestaciones por dependencia en el plazo legalmente establecido, dándoles prioridad, dada su consideración de derecho subjetivo perfecto.
8. **SUGERIMOS** que, tras más de 17 meses de tramitación del expediente, habiendo incumplido la obligación legal de resolver antes de 6 meses, proceda de manera urgente a emitir el correspondiente programa individual de atención, que conforme al art 24 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, solo podrá dictarse de ser confirmatoria de la estimación de la solicitud atendiendo a los efectos del silencio positivo.
9. **SUGERIMOS** que, dado lo dispuesto en la Ley 9/2016 citada, que determina la aprobación de una resolución favorable en virtud del carácter positivo del silencio administrativo, reconozca, en su caso, el derecho a la percepción de los efectos retroactivos de la prestación que corresponden a la persona dependiente, fijando dicho periodo desde el 01/05/2019 (seis meses desde el registro de la solicitud) hasta la fecha de aprobación de la resolución del programa individual de atención.

Al Ayuntamiento de Albaterra

10. **RECOMENDAMOS** que adopte las medidas necesarias para cumplir los plazos fijados en la legislación que regula la tramitación de los expedientes de reconocimiento y revisión de situaciones de dependencia, en especial en lo referente a la grabación de solicitudes y a la valoración.

En circunstancias normales le solicitaría que, en el plazo de un mes, nos remitiera el preceptivo informe en el que nos manifestara si acepta o no de las consideraciones que le realizamos o, en su caso, las razones que estimara para no aceptarlas.

Sin embargo, ante la situación excepcional que están atravesando las administraciones públicas como consecuencia de la pandemia producida por el Covid-19, el 13 de marzo de 2020 el síndic de Greuges resolvió suspender, desde esa fecha y hasta nuevo aviso, los plazos establecidos en la citada ley para la tramitación de los expedientes de queja. Confiamos en que esta Administración atenderá la presente solicitud lo antes posible mientras se mantenga el estado de alarma.

Para su conocimiento, le hacemos saber, igualmente, que a partir de la semana siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente resolución, esta se insertará en la página web de la institución.

Atentamente,

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: *****

Fecha de registro: 06/04/2020

Página: 9