



Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives
Hble. Sra. Consellera
C/ Castán Tobeñas, 77 - Ciutat Administrativa 9
D'Octubre - Torre 3
València - 46018 (València)

=====
Ref. queixa núm. 2002353
=====

Assumpte. Dependència. Demora en la resolució.

Hble. Sra. Consellera,

D'acord amb el que estableix la Llei de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de desembre, del Síndic de Greuges, en el seu títol III, formulem la resolució següent.

1 Relat de la tramitació de la queixa i antecedents

El 20/08/2020 registrarem un escrit presentat per la Sra. (...), en el qual sol·licitava la intervenció del Síndic de Greuges en relació amb els fets següents:

Que la seua mare, la Sra. (...), va sol·licitar el reconeixement de situació de dependència el passat 29/12/2017 i fou ingressada al gener del 2018 a l'Hospital Asil de Santa Marta de la Vila Joiosa, a causa de l'agreujament en el seu estat de salut. Posteriorment, al desembre de 2019, mitjançant resolució li va ser reconegut un grau 2, tot això a l'efecte de percebre les ajudes i prestacions previstes en la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència. Una vegada transcorreguts més de 31 mesos, en el moment de dirigir-se a aquesta institució l'expedient de la persona dependent continuava sense resoldre's.

Després d'estudiar l'assumpte plantejat per la persona promotora, el Síndic de Greuges va admetre la queixa a tràmit i va iniciar la investigació corresponent.

D'acord amb el que es preveu en art. 18 de la Llei 11/1988, del Síndic de Greuges, el 31/08/2020 aquesta institució va sol·licitar a la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives que, en el termini de quinze dies, li remetera un informe sobre aquest assumpte.

L'autenticitat d'aquest document electrònic pot ser comprovada en https://seu.elsindic.com		
Codi de validació: *****	Data de registre: 19/11/2020	Pàgina: 1
C/ Pascual Blasco, 1 03001- ALACANT Tel. 900 21 09 70 / 965 93 75 00 Fax: 965 93 75 54 www.elsindic.com correu electrònic: consultas_sindic@gva.es		

En no rebre una resposta en el termini previst, el Síndic, amb data 209/10/2020, va requerir a la Conselleria que contestara la sol·licitud d'informe.

El 13/10/2020 registrarem l'informe rebut de la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, datat el 09/10/2020, amb el contingut següent:

Segons consta en l'expedient a nom de (...), amb data 29 de desembre de 2017, va presentar una sol·licitud de reconeixement de la situació de dependència. En data 9 de desembre de 2019, es va resoldre un GRAU 2 però, en data d'emissió d'aquest informe, encara no s'ha emés la corresponent resolució del Programa Individual d'Atenció que ha de concedir-li un servei o prestació per a atendre la seua situació de dependència.

Constant en el seu expedient com a primera preferència el Servei d'Atenció Residencial, l'informem que per part de la unitat administrativa competent s'està analitzant la disponibilitat de plaça pública en el centre sol·licitat i quan existisca una plaça disponible es posarà en el seu coneixement, a fi d'assignar-li la dita plaça en el seu Programa Individual d'Atenció.

No obstant això, l'article 34 del Decret 62/2017, de 19 de maig, del Consell, pel qual s'estableix el procediment per a reconèixer el grau de dependència a les persones i l'accés al sistema públic de serveis i prestacions econòmiques, arplega que en el supòsit que no es dispose de plaça pública residencial adequada al grau de dependència en un radi de 20 km respecte al domicili de la persona en situació de dependència, s'oferirà a la persona usuària, com a mesura substitutiva de la plaça pública, la possibilitat de percebre una prestació econòmica vinculada al Servei d'Atenció Residencial. L'import de l'esmentada prestació, garanteix l'accés a un recurs d'atenció residencial en igualtat de condicions econòmiques que els beneficiaris d'una plaça pública o sostinguda amb fons públics; quedant garantit a l'usuari per a les seues despeses personals, les possibles pagues extraordinàries i els corresponents "diners de butxaca" (220 euros mensuals).

En data 14/10/2020 traslladarem l'informe de la Conselleria a la persona promotora, però no ens ha formulat cap al·legació.

En el moment d'emetre aquesta resolució no ens consta que s'haja resolt l'expedient de dependència objecte d'aquesta queixa. D'altra banda, la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives no concreta en el seu informe una data de previsió de resolució de l'expedient.

2 Fonamentació legal

Arribats a aquest punt i després d'estudiar la informació que consta en l'expedient, passem a resoldre la present queixa.

Com que l'actuació descrita de l'Administració podria no haver sigut prou respectuosa amb els drets de la persona afectada, li sol·licitem que considere els arguments que li exposem a continuació, com a fonament de les consideracions amb les quals concloem.

L'autenticitat d'aquest document electrònic pot ser comprovada en https://seu.elsindic.com		
Codi de validació: *****	Data de registre: 19/11/2020	Pàgina: 2

2.1 Termini per a resoldre

En la data en la qual la persona dependent va presentar la sol·licitud de revisió del reconeixement de la seua situació de dependència, el procediment d'aprovació del programa individual d'atenció estava regulat pel Decret 62/2017, de 19 de maig, del Consell, pel qual s'estableix el procediment per a reconèixer el grau de dependència a les persones i l'accés al sistema públic de serveis i prestacions econòmiques, que va entrar en vigor el 14/06/2017.

En el vigent Decret 62/2017, de 19 de maig, del Consell, l'article 15.5 fixa tres mesos, a continuació de la resolució de grau, per a la resolució del PIA. A més de recollir com a novetat la figura del silenci positiu, sense perjudici de l'obligació de l'Administració de resoldre expressament:

15.5. La resolució de PIA haurà de dictar-se i notificar-se en el termini màxim de tres mesos des de la data de la resolució del grau. Transcorregut aquest termini sense que haja sigut dictada i notificada resolució expressa s'entendrà, en tot cas i d'acord amb el que s'estableix en la Llei 9/2016, de 28 d'octubre, de regulació dels procediments d'emergència ciutadana en l'Administració de la Comunitat Valenciana, estimada per silenci administratiu, sense perjudici de l'obligació de l'Administració de resoldre expressament. En el cas de revisions instades d'ofici de les quals pogueren derivar-se efectes desfavorables per a la persona interessada, el procediment s'entendrà caducat i s'ordenarà l'arxivament de les actuacions.

D'altra banda, si la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives haguera volgut suspendre o ampliar el termini per a resoldre el procediment, hauria d'haver emés una resolució d'acord de qualsevol de les dues mesures, en la qual s'exposara una motivació clara de les circumstàncies concurrents, i hauria d'haver-la notificat, en tot cas, a les persones interessades (d'acord amb els arts. 21, 22 i 23 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques).

En el seu informe la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives indica que la seua intenció és «emetre la resolució d'aprovació del Programa Individual d'Atenció (...) dins del primer semestre de l'any 2020, sempre que l'expedient estiga complet», la qual cosa comporta una nova demora que s'afegirà als més de 31 mesos que ja han transcorregut des que la persona dependent va presentar la seua sol·licitud.

Després d'un temps més que suficient perquè la Conselleria efectue les comprovacions i requeriments necessaris, no podem assumir que no li conste si la documentació necessària per a resoldre aquest expedient de dependència es troba completa o no.

2.2 Obligació de resoldre dins de termini i efectes del silenci administratiu

Hem de fer referència a dues qüestions d'especial rellevància en el cas que ens ocupa: l'obligació de l'Administració de resoldre dins de termini i els efectes del silenci administratiu.

Respecte de l'obligació de l'Administració de resoldre dins de termini, la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, estableix:

L'autenticitat d'aquest document electrònic pot ser comprovada en https://seu.elsindic.com		
Codi de validació: *****	Data de registre: 19/11/2020	Pàgina: 3

Article 21. Obligació de resoldre.

1. L'Administració està obligada a dictar resolució expressa i a notificar-la en tots els procediments qualsevol que siga la seua forma d'iniciació.

2. El termini màxim en el qual ha de notificar-se la resolució expressa serà el fixat per la norma reguladora del corresponent procediment.

Aquest termini no podrà excedir els sis mesos, llevat que una norma amb rang de llei n'establisca un de superior o que estiga previst així en el dret de la Unió Europea.

4. Les administracions públiques han de publicar i mantenir actualitzades en el portal web, a efectes informatius, les relacions de procediments de la seua competència, amb indicació dels terminis màxims de duració d'aquests i dels efectes que produïska el silenci administratiu.

(...)

5. Quan el nombre de les sol·licituds formulades o les persones afectades pogueren representar un incompliment del termini màxim de resolució, l'òrgan competent per a resoldre, a proposta raonada de l'òrgan instructor, o el superior jeràrquic de l'òrgan competent per a resoldre, a proposta d'aquest, podran habilitar els mitjans personals i materials per a complir amb el despatx adequat i dins de termini.

(...)

Respecte dels efectes del silenci administratiu, la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, diu:

Article 24. Silenci administratiu en procediments iniciats a sol·licitud de l'interessat.

2. L'estimació per silenci administratiu té, amb caràcter general, la consideració d'acte administratiu finalitzador del procediment. La desestimació per silenci administratiu té els sols efectes de permetre als interessats la interposició del recurs administratiu o contenciós-administratiu que escaiga.

3. L'obligació de dictar resolució expressa a què es refereix l'apartat primer de l'article 21 se subjectarà al règim següent:

a) En els casos d'estimació per silenci administratiu, la resolució expressa posterior a la producció de l'acte només podrà dictar-se si és confirmatòria d'aquest.

b) En els casos de desestimació per silenci administratiu la resolució expressa posterior al venciment del termini s'adoptarà per l'Administració sense cap vinculació al sentit del silenci.

4. Els actes administratius produïts per silenci administratiu es podran fer valdre tant davant de l'Administració com davant de qualsevol persona física o jurídica, pública o privada. Aquests produeixen efectes des del venciment del termini màxim en el qual ha de dictar-se i notificar-se la resolució expressa sense que aquesta s'haja expedit, i la seua existència pot ser acreditada per qualsevol mitjà de prova admés en dret, fins i tot el certificat acreditatiu del silenci produït. Aquest certificat s'expedirà d'ofici per l'òrgan competent per a resoldre en el termini de quinze dies des que expire el termini màxim per a resoldre el procediment. Sense perjudici d'això anterior, l'interessat podrà demanar-lo en qualsevol moment, i el termini indicat anteriorment es computarà des de l'endemà d'aquell en què la petició tinguera entrada en el registre electrònic de l'Administració o organisme competent per a resoldre.

2.3 Procediments d'emergència ciutadana i tramitació amb caràcter d'urgència

L'article 5.6 del Decret 62/2017, de la Generalitat Valenciana, que estableix el procediment per a reconèixer el grau de dependència i l'accés al sistema públic de serveis i prestacions econòmiques, disposa que la preferència en la tramitació de les sol·licituds estarà determinada per la declaració «d'emergència ciutadana» per part de la direcció general competent i a proposta dels serveis socials generals, en aquells casos en què hi haja circumstàncies d'extraordinària i urgent necessitat o d'especial vulnerabilitat, sense fer més precisions sobre aquest tema.

No obstant això, la Llei 9/2016, de 28 d'octubre, de la Generalitat, de regulació dels procediments d'emergència ciutadana en l'Administració de la Comunitat Valenciana, en el seu article 3.1, estableix, de manera inequívoca, que «els procediments declarats d'emergència ciutadana per raons d'interés públic establits en aquesta llei es tramitaran amb caràcter d'urgència». I en concret l'annex d'aquesta llei, en el punt 3, atorga la consideració de procediments d'emergència ciutadana als relatius a les «ajudes econòmiques a la dependència», sense fer cap distinció.

Com a conseqüència d'aquest mandat legal, resulta notori que tots els expedients derivats de sol·licituds de serveis i prestacions per motiu de situació de dependència han de ser tramitats pel procediment d'urgència, sense que calga esperar cap sol·licitud per part dels serveis socials generals ni una declaració de la direcció general competent.

No cap, doncs, eludir el mandat legal amb la introducció de requisits, reglamentaris o d'una altra índole, no previstos en la norma de màxim rang sinó, més aviat, sotmetre's al seu mandat, la disposició addicional primera del qual imposa al Consell, en el termini de sis mesos des de la seua entrada en vigor al novembre de 2016, l'obligació de realitzar «la planificació dels recursos humans en els departaments que gestionen procediments declarats d'emergència ciutadana a fi de garantir l'adequada dotació de recursos personals per al compliment d'aquesta llei».

3 Consideracions a l'Administració

Atenent a tot el que hem dit més amunt, cal concloure que la Conselleria ha incorregut en els incompliments següents:

- S'ha sobrepassat el termini legalment establert (6 mesos) per a resoldre el PIA.
- No s'ha emés d'ofici, en el termini de 15 dies des que va expirar el termini màxim per a resoldre el procediment, el certificat d'eficàcia del silenci administratiu.

La Conselleria ha establert un procediment per a la resolució d'expedients de dependència basat en la descentralització municipal. No obstant això, de manera simultània ha regulat un procediment centralitzat de supervisió i validació dels expedients, cosa que impedeix als ajuntaments la ràpida valoració d'aquests. A més, la Conselleria combina el pretés procediment descentralitzador (registre i valoració) amb un procediment centralitzat a escala autonòmica, en assignar la competència d'emetre

L'autenticitat d'aquest document electrònic pot ser comprovada en <https://seu.elsindic.com>

Codi de validació: *****

Data de registre: 19/11/2020

Pàgina: 5

resolucions de grau de dependència i del programa individual d'atenció, a la direcció general competent en la matèria.

Davant de tot això i de conformitat amb el que s'estableix en l'article 29.1 i 29.2 de la Llei de la Generalitat Valenciana 11/1988, de 26 de desembre, reguladora del Síndic de Greuges, formulem les consideracions següents:

A la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives:

1. **L'ADVERTIM** que els informes que envia han de ser emesos dins dels terminis establits legalment.
2. **LI RECOMANEM** que revise i avalue el procediment tècnic administratiu implantat per a la resolució d'expedients de dependència, a fi d'aconseguir que es resolguen dins dels terminis establits legalment.

Així mateix, considerem que les dues recomanacions següents —relatives a l'accés a una plaça residencial pública o concertada— podrien ajudar a millorar l'atenció a les persones dependents i evidenciar la desitjada transparència de l'Administració en la gestió dels recursos vinculats a aquestes persones.

3. **LI RECOMANEM** que, si la persona beneficiària està ingressada en una residència amb la qual l'Administració té conveni de places i compleix els requisits establits en el Catàleg de Serveis (graus 2 i 3), preferentment se li assigne la plaça ja ocupada.
4. **LI RECOMANEM** que, quan la Conselleria recorde a la persona interessada que és possible l'alternativa de canvi de recurs si sol·licita una prestació vinculada al servei de garantia, explique amb més detall la diferència d'aquest recurs amb el sol·licitat, en què consisteix aquesta alternativa, quin n'és el cost, i els recursos existents.
5. **LI RECORDEM L'OBLIGACIÓ LEGAL** de publicar i mantindre actualitzades en el portal web, a efectes informatius, les relacions de procediments que siguen competència seua, tot indicant els terminis màxims de resolució, com també els efectes que produeix el silenci administratiu.
6. **LI RECORDEM L'OBLIGACIÓ LEGAL** d'informar els interessats del termini màxim establert per a la resolució dels procediments i la notificació dels actes que els posen fi, com també dels efectes que puga produir el silenci administratiu; i de materialitzar la comunicació que ha de dirigir a aquest efecte a l'interessat dins dels deu dies següents a la recepció de la sol·licitud iniciadora del procediment en el registre electrònic de l'Administració o organisme competent per a la seua tramitació.
7. **LI RECORDEM L'OBLIGACIÓ LEGAL** d'emetre d'ofici certificat d'eficàcia del silenci administratiu de la sol·licitud.

8. **LI RECORDEM L'OBLIGACIÓ LEGAL** de resoldre dins de termini, atés que el fet de no complir aquesta obligació augmenta la incertesa que es deriva de la falta de resolució i amplia encara més si és possible el patiment que suporten les persones dependents i les seues famílies en un moment de dificultats econòmiques, i incrementa els costos públics en haver d'assumir interessos i costes per la demora en la tramitació dels procediments.
9. **LI RECORDEM L'OBLIGACIÓ LEGAL** de consignar les dotacions pressupostàries necessàries per a fer efectiu el dret a la percepció de les prestacions per dependència en el termini legalment establert, i donar-los prioritat, atesa la seua consideració de dret subjectiu perfecte.
10. **LI SUGGERIM** que, després de més 34 mesos de tramitació de l'expedient, i atés que s'ha incomplert l'obligació legal de resoldre abans de 6 mesos, de manera urgent emeta la resolució del corresponent programa individual d'atenció que, segons l'art. 24 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, només podrà dictar-se si és confirmatòria de l'estimació de la sol·licitud atenent a l'efecte del silenci positiu.
11. **LI SUGGERIM** que, atés el que es disposa en la Llei 9/2016 citada, que determina l'aprovació d'una resolució favorable en virtut del caràcter positiu del silenci administratiu, reconega, si escau, el dret a la percepció dels efectes retroactius de la prestació que corresponen a la persona dependent, i fixe aquest període des del 30/06/2018 (sis mesos des del registre de la sol·licitud) fins a la data d'aprovació de la resolució del programa individual d'atenció.

Li agraim que ens remeta, en el termini d'un mes, el preceptiu informe en el qual ens manifeste si accepta les consideracions que li realitzem o, si s'escau, que ens manifeste les raons que considere per a no acceptar-les.

Perquè en prenga coneixement, li fem saber, igualment, que a partir de la setmana següent a la data en la qual s'ha dictat la present resolució, aquesta s'inserirà en la pàgina web de la institució.

Atentament,

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana

L'autenticitat d'aquest document electrònic pot ser comprovada en https://seu.elsindic.com		
Codi de validació: *****	Data de registre: 19/11/2020	Pàgina: 7