



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

=====
Ref. queja núm. 1806685
=====

Asunto: Dependencia. Demora en la Resolución.

Hble. Sra. Consellera:

Acuso recibo de su escrito en relación con la queja de referencia, iniciada el 17/07/2018, a instancia de D.(...).

Del escrito inicial y de la documentación aportada por la persona interesada se deducía que en fecha 13/11/2017 solicitó su valoración de dependencia para su padre D. (...), a 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, sin que, a fecha de presentación de la queja, hubiese sido resuelto el expediente.

En fecha 19/07/2018, el Síndic de Greuges solicita informe tanto a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas como al Ayuntamiento de Valencia.

En fecha 18/09//2018, tras requerimiento realizado el 04/09/2018, se recibe informe del Ayuntamiento de Valencia indicando lo siguiente:

Según manifiesta la queja, se solicitó por Don (...) el reconocimiento de dependencia registrando la solicitud el 13/11/2017, sin embargo aparece en la plataforma ADA de dependencia que el registro fue el 04/04/2017. En esa fecha la competencia para el registro y grabación de las solicitudes era de la Conselleria de igualdad y Políticas Inclusivas, y no se realizó este trámite por esta Conselleria dado que se comprueba por el Ayuntamiento que en la Plataforma ADA que es el sistema informático de atención a la dependencia no consta abierto este expediente. Desde la entrada en vigor del Decreto 62/2017 de 19 de mayo que regula el procedimiento de reconocimiento del derecho a la dependencia, se dice en el artículo 5.2 que la solicitud se presentara preferentemente en el registro oficial del Ayuntamiento del domicilio de la persona solicitante y posteriormente se pasara a la grabación en la Plataforma ADA donde se dará de alta en dependencia. Como estas nuevas competencias requerían una formación especializada, se dio a los

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 10/12/2018	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		

Ayuntamientos una moratoria hasta enero de 2018 para iniciar los trámites y empezar con el registro y grabación con las solicitudes de 2018.

No obstante, se comunicó recientemente que, dada la acumulación de expedientes de solicitud de 2017 registrados pero no grabados en la plataforma ADA que tenía la Conselleria, los Ayuntamientos que quieran recoger los expedientes de 2017 no grabados podrían solicitarlos y realizar ellos el trámite. Así lo hizo el Ayuntamiento de Valencia y se dio traslado en el mes de abril de cerca de 2.000 expedientes con fecha desde marzo de 2017 a diciembre de 2017. El Ayuntamiento se ha tenido que dotar de refuerzos y material informático para hacer frente a esta carga de trabajo extra y se ha iniciado la grabación de estos expedientes antiguos.

Por todo ello, que sea visible la buena voluntad de esta administración de apoyar a la Conselleria con expedientes atrasados no siendo responsabilidad aplicable al Ayuntamiento de Valencia la falta de grabación de este expediente de julio de 2017 cuya competencia era de la Conselleria. Por riguroso orden de registro de entrada se han iniciado a grabar en Plataforma Informática iniciándose con los de fecha de marzo. El 02/05/2018 se realizó desde el CMSS de Campanar un informe social y el 28/08/2018 se realizó la correspondiente valoración del grado de dependencia. En este momento el expediente se encuentra en la Conselleria en el proceso de resolución del grado de dependencia.

El informe de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas se recibe en esta institución el 19/10/2018, tras haber sido requerido en dos ocasiones (04/09/2018 y 15/10/2018).

En su informe la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas indica lo siguiente:

Que según consta en el expediente a nombre de (...), con fecha 4 de abril de 2017, tuvo entrada en el registro del órgano competente para resolver una solicitud de reconocimiento de 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 12 de septiembre de 2018, aún no se ha resuelto su Programa Individual de Atención que debe concederle un servicio o prestación para atender su situación de dependencia.

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

En este sentido, se comunica que la resolución del Programa Individual de Atención se realiza por orden cronológico de presentación de solicitudes completas, salvo que resulte de aplicación el procedimiento de urgencia, garantizando en todo caso el reconocimiento de todos los efectos retroactivos que pudieran corresponder.

En fecha 22/10/2018 le dimos traslado de esta respuesta a la persona interesada por si estimaba oportuno realizar alegaciones, aunque no nos consta que se haya efectuado ese trámite.

Llegados a este punto y tras la detenida lectura del escrito inicial de queja y del informe remitido por la administración, procedemos a resolver la presente queja con los datos obrantes en el expediente, en el que concurren las siguientes cuestiones:

Pudiendo no ser la actuación descrita lo suficientemente respetuosa con los derechos de la persona dependiente, le ruego que considere los argumentos que, como fundamento de las recomendaciones con las que concluimos, a continuación le expongo.

La persona dependiente presentó solicitud de valoración de dependencia el 13/11/2017. En esa fecha, 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.

Los artículos 11.4 y 15.5 del actual 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, fijan tres meses para la resolución de grado y otros tres, a continuación de los anteriores, 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:

11.4. El plazo máximo para dictar y notificar dicha resolución de grado es de tres meses, computándose desde la fecha de registro de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. Transcurrido dicho plazo sin que haya sido dictada y notificada resolución expresa, 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, se entenderá, en todo caso, estimada la solicitud formulada por la persona interesada por silencio administrativo, sin perjuicio de la obligación de la administración de resolver expresamente. En el caso de revisiones de grado de dependencia reconocido 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.

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

Debemos hacer referencia a dos cuestiones de especial relevancia en el caso que nos ocupa, la obligación de la administración a 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.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. **Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:**

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

b) **En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación.**

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.**

En todo caso, las Administraciones Públicas **informarán 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.** Dicha mención se **incluira en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá 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.** En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

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.

6. **El personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.**

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio de la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa aplicable.

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.**

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 10/12/2018	Página: 4

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.

Respecto al plazo para resolver debe indicarse que la suspensión o ampliación del mismo conlleva que, por parte de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, se hubiese emitido una Resolución de Acuerdo de cualquiera de las dos medidas, en la que se exponga una motivación clara de las circunstancias concurrentes, que debería haber sido notificada, en todo caso, a las personas interesadas (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 los órganos encargados de la tramitación del expediente.

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, establece, entre otras cuestiones de interés al contenido de la presente queja, las siguientes:

Artículo 3. Tramitación de urgencia del procedimiento

1. Los procedimientos declarados de emergencia ciudadana por razones de interés público establecidos en esta ley se tramitarán con carácter de urgencia. A tal efecto se entienden reducidos a la mitad los plazos máximos establecidos para resolver y notificar el correspondiente procedimiento, salvo para la presentación de solicitudes y recursos.
2. En los procedimientos declarados de emergencia ciudadana de los establecidos en el anexo que reconozcan un derecho subjetivo para sus solicitantes, deberán entenderse estimadas las solicitudes una vez transcurrido el plazo máximo establecido en esta ley, sin perjuicio de la obligación de la administración de resolver expresamente.

Anexo.

Punto 3. Ayudas económicas a la dependencia, respetando plazos y en los términos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

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 de la Generalitat 9/2016, de regulación de los Procedimientos de Emergencia Ciudadana, deja sentado, en el apartado III de su Preámbulo, que «puede declarar de interés público determinados procedimientos administrativos y, por tanto, ser posible aplicar de oficio el procedimiento de urgencia en su tramitación», en tanto en cuanto la Generalitat es competente «para dictar una norma con rango de ley que establezca de oficio la tramitación de urgencia en los procedimientos administrativos de competencia autonómica».

Dicho esto, el artículo 3.1 de la citada Ley 9/2016 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». El Punto 3 del Anexo de esta Ley 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».

En su respuesta la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas no hace referencia a una posible previsión de resolución del expediente de dependencia iniciado en noviembre de 2017.

En quejas similares, nos recuerda que «la competencia relativa a la valoración está siendo asumida progresivamente por los Servicios Sociales Generales de los Ayuntamientos» y que «la resolución del Programa Individual de Atención se realiza por orden cronológico de presentación de solicitudes, salvo que resulte de aplicación el procedimiento de urgencia». Esta información no exime de responsabilidad a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la demora que sufre el reconocimiento de derechos a la persona afectada. Sin duda, es competencia de esta Conselleria la resolución final del expediente que ya suma más de 13 meses de tramitación.

Además, de la información recabada del Ayuntamiento de Valencia, resulta evidente que los procedimientos establecidos actualmente por la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, dificultan la rápida valoración de los expedientes por parte de los Ayuntamientos. Si bien es cierto que, a partir del 1 de enero de 2018, corresponde a los Ayuntamientos la grabación de los expedientes, una vez grabados la Conselleria debe validarlos antes de autorizar a los Ayuntamientos a iniciar la valoración, lo que añade más demora en la tramitación.

Atendiendo a todo lo anterior concurren en el presente caso las siguientes circunstancias:

- Por la Conselleria se ha incumplido de forma manifiesta las obligaciones de:
 - o 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.
 - o 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, obviando la comunicación que ha de dirigir 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.
- Se ha sobrepasado el plazo legalmente establecido (3 meses) para resolver la revisión de grado de dependencia. Por lo tanto el solicitante ha de entender estimada su solicitud de revisión de grado por agravamiento, en atención al régimen del silencio positivo antes referido.

No se ha emitido de oficio y en el plazo de 15 días desde que expiró el plazo máximo para resolver el procedimiento, el certificado de eficacia del silencio administrativo positivo respecto al reconocimiento de grado de dependencia.

- Se ha sobrepasado el plazo legalmente establecido (6 meses) para resolver la revisión de PIA. No se ha emitido de oficio y en el plazo de 15 días desde que expiró el plazo máximo para resolver el procedimiento, el certificado de eficacia del silencio administrativo respecto a los efectos que comporta el reconocimiento de un grado superior de dependencia (PIA).
- Por último, para poder cumplir con los plazos legalmente establecidos, la Conselleria ha establecido un procedimiento para la resolución de expedientes de dependencia basado en la descentralización municipal. Sin embargo y de forma simultánea ha establecido un procedimiento centralizado de supervisión y validación de los expedientes, lo que impide a los Ayuntamientos la rápida valoración de los mismos. Además la Conselleria combina este pretendido procedimiento descentralizador (registro y valoración) con un procedimiento centralizado a nivel autonómico al asignar la competencia de emitir resoluciones Grado de Dependencia y del Programa Individual de Atención, a la Dirección

General competente en la materia (no existe descentralización territorial de las citadas competencias).

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 a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas una **ADVERTENCIA** para que los informes remitidos por dicha administración contengan, expresamente, datos actualizados del expediente solicitado, así como que los mismos se emitan dentro de los plazos legalmente establecidos.

Del mismo modo, formulamos las siguientes **RECORDATORIOS LEGALES Y RECOMENDACIONES**:

RECORDATORIO DE OBLIGACIONES LEGALES para que, atendiendo a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre proceda:

1. A 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.
2. A implementar en sus procedimientos 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, dando virtualidad a la comunicación que ha de dirigir 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.
3. A emitir DE OFICIO, conforme a lo establecido en el artículo 24.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el certificado de eficacia del silencio administrativo estimatorio de la solicitud de revisión de grado y concrete los efectos del mismo, tanto en el grado como en los efectos sobre el correspondiente PIA, conforme al derecho del promotor del expediente.

RECOMENDAMOS que, tras 13 meses de tramitación del expediente, habiendo incumplido la obligación legal de resolver antes de 6 meses, proceda de manera urgente a emitir la resolución de valoración de dependencia y 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, sólo podrá dictarse de ser confirmatoria de la estimación de la solicitud atendiendo a los efectos del silencio positivo.

RECOMENDAMOS 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 el derecho a la percepción de los efectos retroactivos de la prestación que corresponden a la persona dependiente, fijando dicho periodo desde el

14/05/2018 (seis meses desde el registro de la solicitud) hasta la fecha de aprobación de la resolución del programa individual de atención.

RECOMENDAMOS a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas que consigne las dotaciones presupuestarias necesarias para hacer efectivo el derecho a la percepción de las prestaciones por dependencia en el plazo legalmente establecido, dando prioridad a las mismas, dada su consideración de derecho subjetivo perfecto.

Creemos necesario **RECORDAR** a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas 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 como es el actual, e incrementa los costes económicos públicos al tener que asumir intereses y costas por la demora en la tramitación de los procedimientos.

Por último **SUGERIMOS** a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, revise y evalúe el procedimiento técnico administrativo actualmente implantado para la resolución de expedientes de dependencia, al objeto de lograr la resolución de los mismos en los plazos legalmente establecidos

Le agradecemos que nos remita, en el plazo de un mes, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación o no de las recomendaciones y del recordatorio que le realizamos o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.

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,

José Cholbi Diego
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana