



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA REGISTRE GENERAL
03/04/2019
EIXIDA NÚM. 08916

Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives
Hble. Sra. Consellera
C/ Castán Tobeñas, 77 - CA90 - Torre 3
València - 46018 (València)

=====
Ref. queixa núm. 1810486
=====

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 següent resolució.

1 Relat de la tramitació de la queixa i antecedents

El 17/10/2018 registrarem un escrit presentat per la Sra. (...), amb DNI (...), en el qual sol·licitava la intervenció del Síndic de Greuges en relació amb els fets següents:

La seua mare, la Sra. (...), amb DNI (...) va sol·licitar el reconeixement de la seua situació de dependència el 28/08/2017 als efectes 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. Més de 13 mesos més tard, en el moment de dirigir-se a aquesta institució, l'expedient de la persona dependent continuava sense resoldre's i ni tan sols havia sigut avaluada.

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 preveu l'art. 18 de la Llei 11/1988, del Síndic de Greuges, el 22/10/2018 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.

De la mateixa manera, el 23/10/2018 el Síndic va sol·licitar un informe a l'Ajuntament de Silla, població en què resideix la persona dependent.

L'autenticitat d'aquest document electrònic pot ser comprovada en https://seu.elsindic.com		
Codi de validació: *****	Data de registre: 03/04/2019	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 dins del termini previst, el Síndic, amb dates 22/11/2018, 18/12/2018 i 15/01/2019, va requerir la Conselleria perquè contestara a la sol·licitud d'informe.

El 06/11/2018 registrarem l'informe rebut de l'Ajuntament, datat el 30/10/2018, amb el contingut següent:

- La sol·licitud és tramitada registrada a l'Oficina d'Atenció al Ciutadà (OAC) de l'Ajuntament de Silla amb data de 28/08/2017. Consta entrada a la Conselleria amb la mateixa data 28/08/2017
- Posteriorment, amb data de 13/03/2018 es registra nou model de preferències de serveis o prestacions, junt amb informe hospitalari de Neurologia, per a adjuntar a dita sol·licitud de 28/08/2017.
- Amb data de 15/09/2018, es remet un correu electrònic a una coordinadora de Conselleria, sol·licitant informació sobre l'expedient. I el 17/09/2018, ens responen indicant que la sol·licitud es troba allí a la Conselleria a l'espera de ser gravada a l'aplicació.

En relació al Decret 62/2017, de 19 de maig, del Consell, on es desenvolupa el Procediment per a Reconèixer el Grau de Dependència a les Persones i l'Accés al Sistema Públic de Serveis Prestacions, la Conselleria va remetre a Serveis Socials de Silla la Instrucció 12/2017 (de la qual s'adjunta còpia), on s'especifica en el punt 5, la següent afirmació:

«A fi de donar compliment a l'establert en la present instrucció, la Direcció General de Serveis Socials Persones en Situació de Dependència, en coordinació amb la Direcció General de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions, habilitaran les adaptacions tècniques necessàries que permeten fer efectiva la mateixa.

S'impartirà formació a les persones que a aquest efecte designen les entitats locals per a la tramitació introducció d'expedients en el sistema.

Així mateix, la Direcció general de Tecnologies de la Informació i les Comunicacions posarà en funcionament un sistema de suport per a atendre les incidències en matèria de procediment de dependència.

S'estableix un període transitori, amb data de finalització d'1 de gener de 2018, en el qual els enregistraments s'aniran Implementant de forma progressiva i en el seu defecte, seran assumides per la DGSSD.»

És a dir, que en el mes de desembre de 2017 es va impartir un curs de formació de GRAVACIÓ D'EXPEDIENTS, per a que l'entitat local començara a gravar expedients a partir del 01 de gener de 2018. (S'adjunta Convocatòria del Curs de Gravació).

Des de l'Ajuntament de Silla, així s'ha fet. Es van començar a gravar els expedients de les sol·licituds de 2018 en el mes de gener del present any fins a l'actualitat, corresponent a la DGSSD (Conselleria), la gravació dels expedients anteriors, en el seu defecte, tal com s'especifica en el punt 5 de dita Instrucció.

Donat que des de Conselleria encara no està gravat l'expedient de (...), encara no s'ha pogut realitzar Visita domiciliària, Informe Social d'entorn i Valoració de l'expedient en qüestió.

A causa del retràs detectat per part de la Conselleria referent a la Gravació de sol·licituds de 2017 (on es troba la sol·licitud d'aquesta dona), ja s'ha sol·licitat a la Conselleria que ens remeta els expedients per a poder gravar-los i agilitzar-los.

En el moment en que siguen rebuts dits expedients, se'ls prioritzarà, donat el retràs existent, i es durà a terme la gravació, visita domiciliària, Informe Social i valoració corresponent, per a que es puguen resoldre dits expedients a la major brevetat possible.

El 08/02/2019 registrarem l'informe rebut de la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, datat el 10/01/2019, amb el contingut següent:

Segons consta en l'expedient a nom de (...), amb data 28 d'agost de 2017, va presentar una sol·licitud de reconeixement de la situació de dependència però, en data d'emissió d'este informe, esta persona encara no ha sigut valorada.

En este sentit es comunica que la resolució dels expedients atorgant un grau de dependència i, si és el cas, la resolució del Programa Individual d'Atenció es realitza per orde cronològic de presentació de sol·licituds completes, llevat que siga aplicable el procediment d'urgència.

En cas que, una vegada efectuada la valoració i emés el corresponent dictamen tècnic, es reconega a la interessada un grau de dependència que done accés a les prestacions i serveis del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència de la Comunitat Valenciana (GRAU I, GRAU II i GRAU III), es garanteix que el dret a la prestació o servei tindrà efectes des de l'endemà al compliment del termini màxim per a resoldre i, en tot cas, des dels sis mesos comptats des de l'endemà a la data de sol·licitud segons el que es disposa en el 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.

Així mateix s'informa que, d'acord amb el que s'estableix en l'article 6 de la Llei 5/1997, de 25 de juny, per la qual es regula el Sistema de Serveis Socials en àmbit de la Comunitat Valenciana i en l'article 9 del Decret 62/2017 de 19 de maig, actualment la competència relativa a la valoració ha sigut assumida pels Serveis Socials Generals dels Ajuntaments, els quals estan procedint a efectuar les corresponents valoracions atés que han sigut dotats dels mitjans materials i personals adequats per part d'esta Conselleria.

En data 21/02/2019 vam traslladar l'informe de la Conselleria a la persona promotora, però no hi 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, en el seu informe, no concreta una data de previsió de resolució de l'expedient.

2 Fonamentació legal

Arribats a aquest punt i després de l'estudi de la informació que es troba en l'expedient, passem a resoldre la present queixa.

L'autenticitat d'este document electrònic pot ser comprovada en https://seu.elsindic.com		
Codi de validació: *****	Data de registre: 03/04/2019	Pàgina: 3

Com que l'actuació descrita de l'Administració podria no ser prou respectuosa amb els drets de la persona afectada, li sol·licitem que considere els arguments que li exposem tot seguit com a fonament de les consideracions amb què conclouem.

2.1 Termini per a resoldre

En la data en què 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 11.4 fixa tres mesos per a la resolució de grau i l'article 15.5 fixa tres mesos, a continuació de la resolució de grau, per a la resolució del PIA. A banda de recollir, com a novetat, la figura del silenci positiu, sense perjudici de l'obligació de l'Administració de resoldre expressament:

11.4. El termini màxim per a dictar i notificar la resolució de grau és de tres mesos, que es computaran des de la data de registre d'entrada de la sol·licitud en el registre de l'òrgan competent per a la seua tramitació. Una vegada transcorregut aquest termini sense que haja sigut dictada i notificada resolució expressa, d'acord amb el que estableix la Llei 9/2016, de 28 d'octubre, de regulació dels procediments d'emergència ciutadana en l'Administració de la Comunitat Valenciana, s'entendrà, en tot cas, estimada la sol·licitud formulada per la persona interessada per silenci administratiu, sense perjudici de l'obligació de l'Administració de resoldre expressament. En el cas de revisions de grau de dependència reconegut instades d'ofici, de les quals es puguem derivar efectes desfavorables per a la persona interessada, el procediment s'entendrà caducat i s'ordenarà l'arxivament de les actuacions.

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. Una vegada transcorregut aquest termini sense que haja sigut dictada i notificada resolució expressa s'entendrà, en tot cas i d'acord amb el que estableix 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 què 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 què 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 cas que ens ocupa, la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives no ha informat de la concurrència de cap causa, de les legalment regulades, que poguera justificar la demora en la resolució de l'expedient. Per tot això cabria atribuir la demora a la passivitat o inacció de la Conselleria.

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

Codi de validació: *****

Data de registre: 03/04/2019

Pàgina: 4

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:

Article 21. Obligació de resoldre

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

2. El termini màxim en què 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 així estiga previst en el dret de la Unió Europea.

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

(...)

5. Quan el nombre de les sol·licituds formulades o les persones afectades pogueren implicar 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, l'esmentada 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 a tots els efectes 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 contencions administratiu que escaiga.

3. L'obligació de dictar una resolució expressa a què es refereix l'apartat primer de l'article 21 se sotmetrà 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 què 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, inclòs 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 es computarà el termini indicat anteriorment 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 majors precisions respecte d'això.

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 l'article 3.1 estableix, de forma 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 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 càpiga esperar cap sol·licitud per part dels serveis socials generals ni la declaració de la direcció general competent.

No correspon, 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 de la 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

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

Codi de validació: *****

Data de registre: 03/04/2019

Pàgina: 6

Atenent a tot el que hem exposat més amunt, s'ha de concloure que la Conselleria ha incorregut en els incompliments següents:

- S'ha sobrepassat el termini legalment establert (3 mesos) per a resoldre el grau de dependència.
- 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 positiu respecte del reconeixement de grau de dependència.
- 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 forma simultània, ha regulat un procediment centralitzat de supervisió i validació dels expedients, la qual cosa 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 resolucions de grau de dependència i del programa individual d'atenció a la direcció general competent en la matèria.

En la data en què la persona interessada presenta la sol·licitud corresponia a la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives fer-ne la gravació, i la informació facilitada des dels serveis socials de l'Ajuntament de Silla posa de manifest que, transcorreguts més de 12 mesos, es continuava a l'espera que la gravació fóra realitzada.

Lamentablement, hem de reiterar el que en altres queixes ja hem assenyalat davant de situacions idèntiques a les d'aquest expedient, en el sentit que la conseqüència d'aqueixa falta de gravació en el sistema no és una altra que la impossibilitat material en què es troben els serveis socials de l'Ajuntament per a poder accedir als expedients i exercir així la funció que els correspon en la seua tramitació.

Difícilment els serveis socials de l'Ajuntament de Silla han pogut efectuar la preceptiva valoració de la persona sol·licitant per molt que Conselleria assenyalé en el seu informe que és aquest un tràmit que a aquells competeix, ja que la gravació no va arribar ni tan sols a realitzar-se.

És evident que sense la preceptiva valoració no es podrà elaborar el PIA ni resoldre un expedient que ja suma més de 19 mesos de tramitació, i que la responsabilitat final en la tramitació dels expedients de dependència correspon a la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, que ha de garantir i fiscalitzar el funcionament correcte de cada una de les fases d'un procés per al qual legalment s'estableix una duració de sis mesos, i que fins ara mostren la impossibilitat que l'expedient siga resolt dins de termini per culpa d'un anormal funcionament de l'Administració.

La puntualització assenyalada per la Conselleria quant al fet que «la resolució del Programa Individual d'Atenció es realitza per ordre cronològic de presentació de

L'autenticitat d'este document electrònic pot ser comprovada en https://seu.elsindic.com		
Codi de validació: *****	Data de registre: 03/04/2019	Pàgina: 7

sol·licituds completes, llevat que hi siga aplicable el procediment d'urgència» no pot ser considerada acceptable, ja que ens trobem davant d'un procediment que la normativa ja assenyalada qualifica d'emergència ciutadana i la comprovació que una sol·licitud estiga completa serà una tasca difícil de realitzar si ni tan sols s'ha efectuar en primer lloc la seua gravació.

A més, sense que l'esmentat informe de Conselleria continga cap dada en sentit contrari, haurem d'entendre que l'expedient que ens ocupa es troba degudament emplenat en tot allò que haja de ser aportat per la persona interessada, davant de la qual cosa, la justificació pretesa no podrà ser contemplada i la demora en la resolució de l'expedient serà responsabilitat de la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives.

A la vista de tot això i de conformitat amb el que estableix 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 remesos han de contindre, expressament, dades actualitzades de l'expedient sobre el qual tracta la queixa i s'han d'emetre dins dels terminis legalment establits.
- 2. LI RECOMANEM** que revise i avalue el procediment tècnic administratiu actualment implantat per a la resolució d'expedients de dependència, a fi d'aconseguir que es resolguen dins dels terminis legalment establits.
- 3. LI RECORDEM L'OBLIGACIÓ LEGAL** de publicar i mantindre actualitzades en el portal web, a efectes informatius, les relacions de procediments de la seua competència, amb indicació dels terminis màxims de resolució, així com dels efectes que produeix el silenci administratiu.
- 4. LI RECORDEM L'OBLIGACIÓ LEGAL** d'informar els interessats del termini màxim establert per a la resolució dels procediments i per a 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.
- 5. LI RECORDEM L'OBLIGACIÓ LEGAL** d'emetre d'ofici el certificat d'eficàcia del silenci administratiu de la sol·licitud.
- 6. 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 suportat per les persones dependents i les seues famílies, en un moment de dificultats econòmiques.
- 7. 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 dins del termini legalment establert, i de donar-los prioritat, atesa la seua consideració de dret subjectiu perfecte.

8. **LI SUGGERIM** que, després de més de 19 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 de valoració de dependència i el corresponent programa individual d'atenció, que d'acord amb 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 l'estimació de la sol·licitud atenent als efectes del silenci positiu.
9. **LI SUGGERIM** que, atés el que disposa 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 29/02/2018 (sis mesos des del registre de la sol·licitud) fins a la data d'aprovació de la resolució del programa individual d'atenció.

Li agraïm que ens remeta, en el termini d'un mes, el preceptiu informe en què ens manifeste l'acceptació o no de les consideracions que li realitzem o, si s'escau, 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 què s'ha dictat la present resolució, aquesta s'inserirà en la pàgina web de la institució.

Atentament,

José Cholbi Diego
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana