



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA REGISTRE GENERAL
08/08/2019
EIXIDA NÚM. 20194

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

=====
Ref. queja núm. 1900963
=====

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 25/03/2019 registramos un escrito presentado por D. (...), con DNI (...), en el que solicitaba la intervención del Síndic de Greuges en relación a los siguientes hechos:

Su madre, **Dña. (...) (DNI ...)**, solicitó el reconocimiento de su situación de dependencia el 30/05/2017 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 21 meses, en el momento de dirigirse a esta institución, el expediente de la persona dependiente continuaba sin resolverse y ni siquiera había sido valorada.

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 29/03/2019 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 01/04/2019 el Síndic solicitó un informe al Ayuntamiento de Callosa de Segura, 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: 08/08/2019	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 10/05/2019, requirió a la Conselleria que contestara a la solicitud de informe.

El 26/04/2019 registramos el informe recibido del Ayuntamiento, fechado el 18/04/2019, con el siguiente contenido:

Con fecha 6/7/2018 su solicitud fue grabada por el Servicio Mpal. de Atención a la Dependencia en la Aplicación Dependencia y Autonomía (ADA).

Por lo que respecta a la verificación de la citada grabación por parte de la Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas, y una vez puestos en contacto con el Servicio de Ordenación y Coordinación de la Dependencia de Valencia, se puede concluir que no existe ningún procedimiento o protocolo de verificación. La fecha de la grabación por el propio sistema informático es la oficial.

Por otra parte, en fecha 6/3/2019 se realiza a las 10:30h. la visita domiciliaria y se abre a continuación en ADA la valoración de la situación de dependencia y el 12/3/2019 se concluye el informe social del entorno y, con ello, se cierra el procedimiento de valoración definitivo.

Finalmente, la situación actual del expediente se concreta en la notificación a la interesada de la Resolución de Grado y Nivel, que se realizó en fecha 14/3/2019.

El 24/05/2019 registramos el informe recibido de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, fechado el 15/05/2019, con el siguiente contenido:

Que según consta en el expediente a nombre de (...), con fecha 19 de octubre de 2017, 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 14 de marzo de 2019, aún no se ha emitido la correspondiente resolución del Programa Individual de Atención que debe concederle un servicio o prestación para atender su situación de dependencia.

Constando en su expediente de dependencia como primera preferencia el Servicio de Atención Residencial, le informamos que por parte de la unidad administrativa competente se está analizando la priorización de centros solicitados y en cuanto exista una plaza disponible que se ajuste a la misma se pondrá en su conocimiento, a fin de asignarle dicha plaza en su Programa Individual de Atención.

No obstante, el artículo 34 del 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, recoge que en el supuesto que no se disponga de plaza pública residencial adecuada al grado de dependencia en un radio de 20 km respecto al domicilio de la persona en situación de dependencia, se ofertará a la persona usuaria, como medida sustitutiva de la plaza pública, la posibilidad de percibir una prestación económica vinculada al Servicio de Atención Residencial. El importe de la citada prestación, garantiza el acceso a un recurso de atención residencial en igualdad de condiciones económicas

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

Código de validación: *****

Fecha de registro: 08/08/2019

Página: 2

que los beneficiarios de una plaza pública o sostenida con fondos públicos, quedando garantizado al usuario para sus gastos personales las posibles pagas extraordinarias y el correspondiente "dinero de bolsillo" (220 euros mensuales).

En fecha 31/05/2019 dimos traslado del informe de la Conselleria a la persona promotora que, en fase de alegaciones, manifestaba que hace más de 2 años que se presentó la solicitud de su madre, continuando a la espera de que su expediente se resolviese cuanto antes puesto que la enfermedad de Alzheimer que padece se encuentra en un avanzado estado.

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, no concreta una fecha de previsión de resolución del expediente.

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 revisión del reconocimiento de su situación de dependencia, el procedimiento de aprobación del programa individual de atención estaba regulado por el Decreto 18/2011, de 25 de febrero, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes.

El art. 11 del Decreto 18/2011, de 25 de febrero del Consell, establecía:

Artículo 11.4 La resolución PIA deberá dictarse y notificarse en el plazo máximo de seis meses desde la fecha de registro de entrada de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia en el registro del órgano competente para su tramitación y resolución.

Artículo 11.6 Si transcurrido el plazo indicado en el apartado 4 no se hubiera resuelto en cuanto al servicio o prestación, el derecho se generará desde el día siguiente al del cumplimiento del plazo máximo de seis meses indicado para resolver.

Con un contenido similar, en el vigente Decreto 62/2017, de 19 de mayo, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia a las

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

Código de validación: *****

Fecha de registro: 08/08/2019

Página: 3

personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas, el artículo 11.4 fija tres meses para la resolución de grado y 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:

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

El silencio positivo recogido en el Decreto 62/2017 también será de aplicación a las solicitudes presentadas con anterioridad a su entrada en vigor, según lo prevé su disposición transitoria:

la administración, siempre que la aplicación del presente decreto resulte más beneficiosa para la persona interesada, y en función de la fase de tramitación en que se encuentren los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del mismo, deberá aplicarlos a dichos procedimientos, requiriendo a las personas interesadas la documentación pertinente (...).

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 de 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

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

Código de validación: *****

Fecha de registro: 08/08/2019

Página: 4

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.

(...)

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 la Administración

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

- Se ha sobrepasado el plazo legalmente establecido (3 meses) para resolver el grado de dependencia.
- 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.

Las demoras sufridas en la resolución de este expediente, sin que ninguna de las administraciones implicadas haya puesto de manifiesto las concretas causas que puedan dar lugar a una justificación ajena a un mal funcionamiento en todo el proceso, ha supuesto el transcurso de más de 22 meses para que la Conselleria haya llegado a notificar, tan solo, la resolución de grado 3 de situación de dependencia.

No obstante la más que lenta tramitación desarrollada por el Ayuntamiento de Callosa de Segura en este caso, la responsable en la resolución definitiva del expediente que nos ocupa es la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas cuyas obligaciones legales ya han sido reseñadas en el cuerpo de esta resolución. Esa responsabilidad implica el desarrollo de una actividad administrativa que controle y fiscalice el correcto funcionamiento de todas las fases de un proceso que, en garantía de los derechos de las personas dependientes, vaya dirigida a la resolución en plazo de las solicitudes presentadas.

Ese defectuoso funcionamiento implica que la ciudadana se encuentre, transcurridos ya más de 26 meses de tramitación, sin poder acceder a la prestación solicitada que, conforme a su grado 3 de situación de dependencia, le corresponde.

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 deben contener, expresamente, datos actualizados del expediente sobre el que trata la queja y 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.

Así mismo, estimamos que podrían ayudar a mejorar la atención a las personas dependientes y evidenciar la deseada transparencia de la administración en la gestión de los recursos vinculados a estas personas, las tres siguientes recomendaciones relativas al acceso a una plaza residencial pública o concertada:

3. **RECOMENDAMOS** que en la respuesta a cada persona dependiente indique la lista de espera en el centro o centros por los que ha mostrado su preferencia, el puesto que ocupa su solicitud y un cálculo aproximado del tiempo que ha de transcurrir hasta poder ocupar una plaza. Además, con este ejercicio lógico de transparencia, la persona dependiente podría, libremente y con información, decidir esperar a ingresar en ese centro u optar por otro. Paralizar la aprobación del nuevo programa individual de atención porque en el centro o centros a los que se ha referido la persona dependiente no disponen de plaza pública libre es mermar de eficiencia la gestión, o lo que los tribunales han calificado como la falta de impulso del órgano administrativo y funcionario responsable de la tramitación. La administración ha de facilitar toda la información que permita a la persona interesada elegir un centro idóneo dentro de los recursos de los que dispone en cada momento la Conselleria y no derivar a aquella a una tarea investigadora que no le corresponde. Si la Conselleria le facilita la información requerida, la persona interesada podrá optar con mayor rapidez y la resolución del expediente no prolongaría su demora.
4. **RECOMENDAMOS** que, en un ejercicio de buena práctica administrativa, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas adjunte el listado de los centros con plazas disponibles a una distancia prudente de su domicilio, como unos 20 km. La persona interesada puede conocer, y no siempre, los de su localidad o los más próximos, pero no puede alcanzar a conocer otros y menos saber si tienen o no plazas disponibles.
5. **RECOMENDAMOS** que, cuando la Conselleria le recuerde a la persona interesada que cabe la alternativa de cambio de recurso solicitando una Prestación Vinculada al Servicio de Garantía, explique con mayor detalle la diferencia de este recurso con el solicitado, en qué consiste dicha alternativa, su coste, y los recursos existentes.

6. **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.
7. **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.
8. **RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de emitir de oficio el certificado de eficacia del silencio administrativo de la solicitud.
9. **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, e incrementa los costes económicos públicos al tener que asumir intereses y costas por la demora en la tramitación de los procedimientos.
10. **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.
11. **SUGERIMOS** que, tras más de 26 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.
12. **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 01/12/2017 (seis meses desde el registro de la solicitud en el ayuntamiento de Callosa de Segura) hasta la fecha de aprobación de la resolución del programa individual de atención.

Al Ayuntamiento de Callosa de Segura

13. **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.

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 consideraciones 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,



Ángel Luna González
Síndic de greuges de la Comunitat Valenciana (e. f.)