



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA REGISTRE GENERAL
11/11/2019
EIXIDA NÚM. 27341

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

=====
Ref. queja núm. 1902587
=====

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 17/07/2019 registramos un escrito presentado por Dña. (...), con DNI (...), en el que solicitaba la intervención del Síndic de Greuges en relación a los siguientes hechos:

Su madre, Dña. (...), DNI (...), ingresada en la (...) en Alicante, solicitó el reconocimiento de su situación de dependencia el pasado 09/12/2013 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 seis años, en el momento de dirigirse a esta institución, el expediente de la persona dependiente continuaba sin resolverse y ni siquiera había sido valorada, según nos comunicó la promotora.

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 19/07/2019 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 19/07/2019 el Síndic solicitó un informe al Ayuntamiento de Alicante, 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: 11/11/2019	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 21/08/2019, requirió a la Conselleria que contestara a la solicitud de informe.

El 20/08/2019 registramos el informe recibido del Ayuntamiento, fechado el 09/08/2019, con el siguiente contenido:

1.Consultada la aplicación de dependencia (ADA) de Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas el interesado tiene un número de expediente (...), esta solicitud tiene fecha de registro el 06/11/2017 y con requerimiento por bloqueo de expediente solicitado por correo certificado la documentación que se describe a continuación

N.º Expediente (...) tiene 2 solicitudes abiertas:

(...)_Fecha de registro :09/12/2013 Fecha de Creación: 10/06/2014 grabada por CIPI. Se bloquea y la CIPI manda una carta de subsanación de documentación preceptiva en Julio 2014 la documentación la presenta el solicitante el 22/09/2014 y se graba el 04/03/2015(graba CIPI)

El ISE se hace el 01/09/2014 (Ayt) y la valoración la realiza los técnicos de CIPI el 24/03/2015.

Resolución de Grado y Nivel Notificada el 23/02/2016. Grado I (Dependencia Moderada)

Observación: Con grado I por Decreto 18/2011 de 25 de febrero 2011 no puede optar a solicitar la PEV Residencia en (...), de esto se le informa a la familia en el Centro Social nº 1 en varias ocasiones indicando las opciones de Revisión de Grado o cambio de preferencias.

La CIPI remite una subsanación para cambio de preferencias. Esta carta se hace el 23/12/2016 CIPI

(...) Fecha de registro :01/06/2018 Fecha de Creación:20/11/2018 (graba CIPI)

Está pendiente la nueva valoración. Según la última instrucción colgada en la red de CIPI(Foro) las valoraciones de **personas ingresadas en centros residenciales públicos de gestión privada, privados concertados o privados**, la realiza el equipo de CIPI.

La solicitante según nos consta en su solicitud sigue en la Residencia (...).

2.Observaciones: Está pendiente que la CIPI valore la nueva solicitud de Revisión de Grado.

El 20/09/2019 registramos el informe recibido de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, fechado el 11/09/2019, con el siguiente contenido:

Que según consta en el expediente a nombre de (...), con fecha 9 de diciembre de 2013, presentó una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y, con fecha 23 de febrero de 2016, se dictó resolución por la que se le reconocía un GRADO 1 de dependencia.

Con fecha 23 de diciembre de 2016, se requirió a la interesada documentación preceptiva y necesaria para continuar con la tramitación del procedimiento y, más concretamente, la aportación de nuevas preferencias de acuerdo con las siguientes observaciones:

"Observaciones: Atendiendo al grado de dependencia reconocido (Grado 1) y al Catálogo de Servicios establecido mediante normativa estatal, se le informa de la imposibilidad de poderle ofertar en el marco de la atención a la dependencia una Prestación Vinculada a la Residencia, por tanto, se le informa de la posibilidad de presentar nuevas preferencias. Comunicarle de la posibilidad de solicitar una revisión de grado por agravamiento en el caso de que así lo considerase."

Con posterioridad, con fecha 1 de junio de 2018, la interesada presentó una solicitud de revisión por agravamiento de la situación de dependencia, pero, a fecha de emisión de este informe, esta persona aún no ha sido valorada.

En este sentido se comunica que la resolución de los expedientes de revisión del grado de dependencia y, en su caso, 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.

Asimismo se informa que actualmente —de acuerdo con la Ley 3/2019, de 18 de febrero de la Generalitat, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana y lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto 62/2017, de 19 de mayo, 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— son los Servicios Sociales Generales de los Ayuntamientos los que llevan a cabo las valoraciones, toda vez que han sido dotados de los medios materiales y personales adecuados por parte de esta Conselleria.

En fecha 24/09/2019 dimos traslado del informe de la Conselleria a la persona promotora, pero no ha formulado ninguna alegación.

Debemos dejar constancia que los informes de **AMBAS ADMINISTRACIONES CERTIFICAN** que la documentación aportada por la promotora de la queja fue la relativa a la solicitud de reconocimiento de dependencia de su madre, en diciembre de 2013, omitiéndose que había sido dictada resolución de Grado y Nivel el 23/02/2016 siendo valorada con Grado 1 y por tanto no podía optar al Servicio de Atención Residencial (Decreto 18/2011).

No obstante, y dado que actualmente y con el nº de Expediente (...) la persona beneficiaria tiene solicitada una revisión de reconocimiento de situación de dependencia, **tramitamos la presente queja por demora** en la resolución del **Expediente nº (...)**.

En el citado Expediente la beneficiaria solicitó revisión de grado de dependencia, **el 01/06/2018**, estando en la actualidad pendiente de valoración. El informe de la Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas no concreta fecha de previsión de resolución del citado 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 62/2017, de 19 de mayo, del Consell, por el que se establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia a las personas y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas, que entró en vigor el 14/06/2017.

En el vigente Decreto 62/2017, de 19 de mayo, del Consell, el artículo 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

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 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.
- 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 positivo respecto al reconocimiento de 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.

Asimismo, hemos tenido conocimiento a través de varias quejas, siendo ésta una de ellas que, aunque la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat y el Decreto 62/2017, de 19 de mayo, establece que son los Servicios Sociales Generales de los Ayuntamientos los que lleven a cabo las valoraciones, según **Instrucción** de la Consellería de Igualdad y Políticas de Inclusión (CIPI) **las valoraciones de personas ingresadas en centros públicos de gestión privada, privados concertados o privados, la realiza un equipo de valoración de la propia CIPI. Y, sin embargo, en su informe la Conselleria insiste en que “son los Servicios Sociales Generales de los Ayuntamientos los que llevan a cabo las valoraciones”.**

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 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.

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

Código de validación: *****

Fecha de registro: 11/11/2019

Página: 7

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 dos siguientes recomendaciones relativas al acceso a una plaza residencial pública o concertada:

3. **RECOMENDAMOS** que si la persona beneficiaria se encuentra ingresada en una Residencia con la que la administración tiene convenio de plazas y cumple los requisitos establecidos en el Catálogo de Servicios (grados 2 y 3), preferentemente se le asigne la plaza ya ocupada.
4. **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.
5. **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.
6. **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 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.
7. **RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de emitir de oficio el certificado de eficacia del silencio administrativo de la solicitud.
8. **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.
9. **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.
10. **SUGERIMOS** que, tras haberse realizado la grabación del expediente de dependencia que nos ocupa, y la validación correspondiente si es el caso, proceda a la mayor brevedad posible a realizar la valoración de la situación de dependencia reclamada, con el fin de poder aprobar la resolución que fija el grado correspondiente, dado que la persona dependiente de este expediente reside en un centro residencial.

- 11. SUGERIMOS** que, tras más de 16 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, 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 02/12/2018 (seis meses desde el registro de la solicitud) hasta la fecha de aprobación de la resolución del programa individual de atención.

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.)