



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA REGISTRE GENERAL
11/11/2019
EIXIDA NÚM. 27379

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

=====
Ref. queja núm. 1902278
=====

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 18/06/2019 registramos un escrito presentado por Dña. (...), con DNI (...), en el que solicitaba la intervención del Síndic de Greuges en relación a los siguientes hechos:

Solicitó el reconocimiento de su situación de dependencia el pasado 19/04/2018, 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, asignándole el nº de expediente (...). Transcurridos más de 14 meses, 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 indicaron, en la residencia donde vive en San Juan de Alicante.

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 02/07/2019 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 y el mismo día, el Síndic solicitó un informe al Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant, 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		

El 18/07/2019 registramos el informe recibido del Ayuntamiento, fechado el 17/07/2019, con el siguiente contenido:

Mediante el presente escrito y con el objetivo de atender la consulta efectuada por el Síndic de Greuges, con fecha de registro en este Ayuntamiento de 4 de Julio de 2019, relativa a la queja con N° de referencia 1902278, presentada por la persona Dña (...) relativa al estado de su expediente de dependencia (N° expte dependencia (...)) se informa:

- La solicitud inicial de valoración de dependencia a nombre de la persona (...) tiene como fecha de entrada en esta entidad local 19/4/2018. Esa es la fecha en la que se crea N° expediente en ADA (aplicación informática dependencia).
- La solicitud junto con la documentación pertinente es grabada desde esta entidad local con fecha de 9/08/2018.
- La solicitud se encuentra en este momento en estado: GRABADA PENDIENTE VALIDAR, tras haber subsanado su expediente por documentación incompleta.

Esperamos por lo tanto que el expediente se encuentre en estado COMPROBADA para poder realizar la valoración de grado, e informe de entorno correspondiente y que dicha solicitud pueda progresar. A este “estado” la solicitud llega una vez esté validada por Consellería (Dirección general de servicios sociales y personas en situación de dependencia).

Al no recibir una respuesta en el plazo previsto, el Síndic, con fechas 26/07/2019, 27/08/2019 y 27/09/2019, requirió a la Conselleria que contestara a la solicitud de informe.

El 24/10/2019 registramos el informe recibido de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, fechado el 10/10/2019, con el siguiente contenido:

Que según consta en el expediente a nombre de (...), con fecha 19 de abril de 2018, presentó una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia que fue grabada por los Servicios Sociales Generales de su Ayuntamiento o zona de cobertura en la aplicación informática «ADA» como una solicitud inicial.

Tras la revisión de esta solicitud —por el departamento competente de esta Conselleria— se detecta que D^a (...) ya tiene abierto un expediente de dependencia en otra Comunidad Autónoma, por lo que su tramitación no sigue el cauce ordinario ya que previamente es necesario trasladar dicho expediente a la Comunitat Valenciana según lo dispuesto en el artículo 21 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

Es por ello que, con fecha 5 de junio de 2019, el departamento competente de esta Conselleria requirió al Ayuntamiento de San Juan de Alicante la documentación presentada por la interesada y, tras su recepción en fecha 11 de septiembre de 2019, se ha solicitado el traslado del expediente de dependencia al órgano competente de la Comunidad Autónoma de origen, estando en estos momentos a la espera de que se materialice el mismo.

Cabe indicar que son los interesados/as los que deben solicitar el traslado de su expediente ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma de origen. No obstante, siendo conscientes de que los interesados/as puede desconocer este trámite,

esta Administración ha incluido, en el modelo normalizado para la presentación de solicitudes de reconocimiento de la situación de dependencia, un apartado en el que se pregunta expresamente si el solicitante ha iniciado un expediente de dependencia en otra Comunidad Autónoma, a lo que en este caso no se indicó que Sí; es por ello que los Servicios Sociales del Ayuntamiento no pudieron detectar dicha circunstancia e iniciar la tramitación oportuna.

En fecha 28/10/2019 dimos traslado del informe de la Conselleria a la persona promotora, que indicó que en ningún momento se le había advertido de la necesidad de solicitar el traslado de expediente de dependencia de la Comunidad Autónoma donde residía anteriormente a esta, y sólo gracias a la trabajadora social de la Residencia había podido ir realizando los trámites oportunos.

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 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 ha informado de la concurrencia de una causa para justificar la demora en la resolución de este expediente: la existencia de un expediente de dependencia previo en otra Comunidad Autónoma.

Sin duda, esta circunstancia puede conllevar una demora en la tramitación del expediente en esta Comunidad pues a los trámites previstos hay que sumar el requerimiento del traslado y que este se haga efectivo. Sin embargo, no cabe justificación cuando la persona dependiente presenta su solicitud en nuestra administración el 19/04/2018 y transcurren más de 13 meses hasta que la Conselleria aborda el expediente, requiere al Ayuntamiento la documentación necesaria que presentó la interesada y, al recibirla 3 meses después, solicita el traslado del expediente de dependencia al órgano competente de la Comunidad Autónoma de origen.

No cabe duda que la persona interesada debió iniciar el traslado de expediente de mutuo propio en abril de 2018, cuando presentó su nueva solicitud en esta Comunidad, pero sin duda, la administración autonómica no puede demorar 14 meses en detectar una deficiencia en la documentación de un expediente.

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:

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 11/11/2019	Página: 4

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».

Todas estas consideraciones son aplicables también en el presente asunto pues la demora de la administración en atender y conocer el expediente particular ha provocado que tras más de 18 meses la persona dependiente no haya visto reconocido derecho alguno vinculado a su situación de dependencia. Además, la persona dependiente reside en nuestra Comunidad desde noviembre de 2016 por lo que cabría plantearse la posibilidad de poder obviar un expediente de dependencia previo en otra Comunidad sin valoración ni prestación para no demorar con trámites de traslados una resolución efectiva.

3 Consideraciones a las Administraciones

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.

Estimamos que el Ayuntamiento debería comprobar, en el momento inicial de la solicitud, una cuestión como la que nos ocupa, evitando demoras singulares como las que se han producido.

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, en especial cuando se constatan posibles traslados de expedientes desde otras Comunidades Autónomas.
3. **RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de

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

procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de resolución, así como de los efectos que produce el silencio administrativo.

4. **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.
5. **RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de emitir de oficio el certificado de eficacia del silencio administrativo de la solicitud.
6. **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.
7. **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.
8. **SUGERIMOS** que, tras más de 18 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.
9. **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 20/10/2018 (seis meses desde el registro de la solicitud en nuestra Comunidad) hasta la fecha de aprobación de la resolución del programa individual de atención.

Al Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant

10. **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, requiriendo expresamente a los interesados sobre si existe un expediente de dependencia iniciado en otra Comunidad Autónoma.

11. 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.

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.)