

"Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (...)" . Art. 1 de la Declaración Universal de los DD HH  
"Tots els éssers humans naixen lliures i iguals en dignitat i drets (...)" . Art. 1 de la Declaració Universal dels DD HH

**Queja** 2001419

**Fecha de inicio** 26/05/2020

**Promovida por** D. (...)

**Materia** Atención a la dependencia

**Asunto** Demora

**Trámite** Petición de informe. Resolución.

Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas

Hble. Sra. Consellera

C/ Castán Tobeñas, 77 - Ciutat Administrativa 9  
d'Octubre - Torre 3

València - 46018 (València)

Hble. Sra. Consellera:

Ante la necesidad de intensificar la defensa de los derechos y libertades de las personas cuando las circunstancias extremas hacen de los servicios públicos el soporte fundamental para la vida de gran parte de la ciudadanía, y 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 26/05/2020 registramos un escrito presentado por D. (...), en el que solicitaba la intervención del Síndic de Greuges en relación a los siguientes hechos:

En fecha 01/02/2019 solicitó el reconocimiento de su situación de dependencia, 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, sin que hasta la fecha de presentar esta queja la Conselleria hubiese resuelto el expediente.

El 06/08/2019 ingresó en un centro residencial de la ciudad de València ante el agravamiento de su estado de salud, ocupando una plaza privada ante la demora de la Conselleria en atender su solicitud.

A pesar de haber transcurrido más de 15 meses desde la solicitud de reconocimiento de la dependencia y hasta la interposición de esta queja, y de las reclamaciones interpuestas, no había sido ni siquiera valorado, acción que corresponde a técnicos de la propia Conselleria por estar residiendo en un centro para personas mayores.

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 28/05/2020 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.

Tras un primer requerimiento realizado el 06/07/2020, el 22/07/2020 recibimos en esta institución un informe de la Conselleria en la que reconocía que el 01/02/2019 el interesado había solicitado el reconocimiento de su situación de dependencia y que correspondía a los servicios sociales municipales la valoración del interesado.

Ante esta respuesta, en lo relativo a la competencia de la valoración, remitimos a la Conselleria una solicitud de aclaración el 27/07/2020. Tras dos requerimientos, el 28/08/2020 y el 21/09/2020, nos remitió un informe, que recibimos el 22/09/2020, en el que nos comunicaba lo siguiente:

Que según consta en el expediente a nombre de (...), con fecha 1 de febrero de 2019, presentó una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia pero, a fecha de emisión de este informe, esta persona aún no ha sido valorada.

La resolución de los expedientes otorgando un 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.

D. (...) no figuraba en la aplicación informática «ADA» como residente en el Centro de Mayores “El Saler” pero dicho error ya ha sido subsanado. Por ello, tras la actualización de los datos, tal y como se recoge en el artículo 9 apartado 1 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:

“c ) Cuando la persona viva en residencia pública de gestión privada, residencia privada concertada o residencia privada, la valoración será realizada por profesional de los servicios sociales generales del municipio en que esté ubicado el recurso”.

Todo ello sin perjuicio de que en el caso de que los equipos de valoración dependientes de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas tengan disponibilidad puedan apoyar, como así viene siendo, a los servicios sociales generales de los municipios en la valoración de las personas que viven en estos centros.

En este sentido cabe indicar que se ha dado traslado al equipo de valoración dependiente de esta Conselleria de la necesidad de valorar a D. (...) en el Centro de Mayores “El Saler” para que lo tengan en cuenta en la programación de sus actuaciones, respetando el orden cronológico de presentación de solicitudes completas.

Trasladamos dicha respuesta al interesado y el 16/10/2020 solicitamos informe al Ayuntamiento de València, para contrastar estas cuestiones. Tras requerir el informe en fecha 11/11/2020, recibimos respuesta el 07/12/2020 y se nos indicó que la solicitud de dependencia se había presentado en el Ayuntamiento de València el 01/02/2019 y fue grabada en febrero de 2020. Además, se nos informaba de que actualmente se encuentra pendiente de que se le realice la visita domiciliaria para emitir el informe social y valoración de dependencia dentro del Plan de mejora de dependencia de este Ayuntamiento.

En fecha 13/12/2020 dimos traslado de estos informes a la persona promotora, pero no ha formulado ninguna alegación.

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 las administraciones 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 un plazo máximo de tres meses para la resolución de grado y el artículo 15.5 otros tres meses, a continuación de la resolución de grado, para la resolución del PIA. Además, se recoge como novedad la figura del silencio positivo, sin perjuicio de la obligación de la administración de resolver expresamente, atendiendo a 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.

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. Sin embargo, en el expediente de dependencia que investigamos es evidente que la responsabilidad de la grave demora acumulada recae en el Ayuntamiento de València, pues han transcurrido más de 23 meses desde que recibió la solicitud y todavía no ha procedido ni a realizar la valoración ni a emitir el informe social de entorno.

Aunque haya una instrucción interna que indica que la Conselleria asume la valoración de las personas dependientes que residen en residencias privadas concertadas, es cierto que el Decreto 62/2017 indica que dicha competencia recae en los servicios sociales municipales.

## 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.

En su informe, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas no hace referencia alguna a una posible previsión de resolución del expediente de dependencia que nos ocupa y deriva la responsabilidad de la demora en los servicios sociales municipales de València, dado que, en el momento de emitir su informe, ni siquiera tenía conocimiento de que se hubiese realizado la valoración.

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. **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.
2. **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.
3. **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.
4. **RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de emitir de oficio el certificado de eficacia del silencio administrativo de la solicitud.
5. **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.
6. **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. Son numerosos los ayuntamientos que achacan la demora en las valoraciones de las personas dependientes a la falta de medios personales y materiales, como es el caso.
7. **SUGERIMOS** que, tras más de 23 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.
8. **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 02/08/2019 (seis meses desde el registro de la solicitud) hasta la fecha de aprobación de la resolución del programa individual de atención.

## **Al Ayuntamiento de València**

- 9. 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.
- 10. SUGERIMOS** proceda de inmediato a realizar la valoración de la persona dependiente en su domicilio y a emitir el informe social de entrono, remitiendo dichos trámites a la Conselleria para que proceda a la aprobación de las Resoluciones de Grado y PIA que correspondan.
- 11. SUGERIMOS** que impulse el denominado "Plan de mejora de dependencia" pues, evidentemente, los resultados no son los esperados dadas las largas demoras que sufre la tramitación de los expedientes.

Le solicito que, en el plazo de un mes, nos manifieste si acepta o no las consideraciones que le realizamos o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.

Esta resolución se publicará en la página web del Síndic de Greuges.

Atentamente,

Ángel Luna González  
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana