SÍNDIC DE GREUGES
COMUNITAT VALENCIANA

30 ANYS CONVENCIÓ DRETS DELS INFANTS

SÍNDIC DE GREUGES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA
REGISTRE GENERAL

28/05/2019

EIXIDA NÚM. **13560**

Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas
Hble. Sra. Consellera
C/ Castán Tobeñas, 77 - CA9O - Torre 3
València - 46018 (València)

==========
Ref. queja núm. 1900510
==========

Asunto: Dependencia. Demora en la Resolución. Efectos retroactivos

Hble. Sra. Consellera:

Acuso recibo de su escrito en relación con la queja de referencia, iniciada el 20/02/2019, a instancia de Dª. (…).

Del escrito inicial y de la documentación aportada por la persona interesada se deducía que en fecha 22 de diciembre de 2017, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas inició un expediente de oficio para reconocer a su padre, D. (…) (DNI (…)), los derechos económicos derivados de la atención que recibió desde la fecha de efectos económicos de la solicitud hasta la fecha de contratación del servicio de ayuda a domicilio, sin que hasta la fecha haya sido resuelto el expediente.

El informe inicial, solicitado por el Síndic de Greuges el 22/02/2019, fue requerido el 22/03/2019. Finalmente, se nos hace llegar un informe con fecha 02/04/2019, y entrada en esta institución el 12/04/2019, con el siguiente contenido:

> Que según consta en el expediente a nombre de (…), con fecha 22 de diciembre de 2017, se aprobó su Programa Individual de Atención en el que se le reconoce el derecho a una Prestación Económica Vinculada al Servicio de Ayuda a Domicilio.
>
> Asimismo, junto con esta resolución se notificó el INICIO DE OFICIO DEL PROCEDIMIENTO para reconocer en favor de (…) los derechos económicos derivados de la atención que había recibido desde la fecha de efectos económicos de su solicitud hasta la fecha de contratación del Servicio de Ayuda a Domicilio y, a este efecto, se le requirió la documentación necesaria para probar la atención recibida durante dicho período.
>
> Con fecha 13 de marzo de 2018, consta la entrada en el órgano competente para resolver de documentación relacionada con este procedimiento que ha sido trasladada al departamento correspondiente que procederá a resolver según orden cronológico de expedientes completos. En el caso de que se necesite de forma imprescindible alguna documentación para continuar con la tramitación, nos

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

> pondremos en contacto inmediatamente con esta persona por el medio más eficaz para así agilizar al máximo este trámite.

En fecha 15/04/2019 le dimos traslado de esta respuesta a la persona interesada por si estimaba oportuno realizar alegaciones, sin que conste en el expediente alegación alguna.

Llegados a este punto y tras la detenida lectura del escrito inicial de queja y del informe remitido por la administración, procedemos a resolver la presente queja con los datos obrantes en el expediente.

Pudiendo no ser la actuación descrita lo suficientemente respetuosa con los derechos de la persona dependiente, le ruego que considere los argumentos que, como fundamento de las recomendaciones con las que concluimos, a continuación le expongo.

La persona dependiente presentó solicitud de reconocimiento de su situación de dependencia el 05/03/2015. En esa fecha, 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, establece:

> 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.
>
> Articulo 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, los artículos 11.4 y 15.5 del actual 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, fijan tres meses para la resolución de grado y otros tres, a continuación de los anteriores, 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.

La disposición transitoria segunda del Decreto 18/2011, de 25 de febrero, del Consell, establece:

> Segunda. Retroactividad
>
> En cuanto a los efectos de los servicios y prestaciones económicas de la dependencia, lo dispuesto en el art. 11.6 del presente Decreto será de aplicación en los términos de la disposición transitoria tercera del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo.

Y la disposición transitoria del Decreto 62/2017, de 19 de mayo, del Consell, relata que:

> 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 (…).

Debe indicarse que la suspensión o ampliación del plazo para resolver el procedimiento conlleva que, por parte de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, se hubiese emitido una Resolución de Acuerdo de cualquiera de las dos medidas, en la que se exponga una motivación clara de las circunstancias concurrentes, que debería haber sido notificada, en todo caso, a las personas interesadas (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 los órganos encargados de la tramitación del expediente.

Además, a tenor de lo señalado en diversas sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana y en concreto la Sentencia 345/14, en su tercer fundamento de derecho:

> no puede desconocerse que la prolongada, defectuosa y morosa tramitación del procedimiento encaminado a la determinación de los servicios y prestaciones a que hubiera tenido derecho la persona reconocida como dependiente, genera derecho a indemnización -con base legal- (…) y en el bien entendido que dicho derecho nace y deriva de la responsabilidad patrimonial de la Administración por deficiente y anormal funcionamiento del servicio público.

Así mismo, en su cuarto fundamento de derecho, se señala que:

> en los casos (…) en que la resolución en plazo o al menos dentro de unos márgenes de demora razonable, deviene esencial por la naturaleza de la situación de base (hechos determinantes), la demora constituye un funcionamiento anormal de la Administración, que da derecho al resarcimiento de daños y perjuicios, en los términos también previstos por el Ordenamiento.

Al respecto de la manifiesta demora en la resolución objeto de la presente queja, el Tribunal explicita:

> Y ello sin que aparezca evidenciado que la dicha demora fue debida a causa justificada y razonable, sino exclusivamente, a la falta de impulso del órgano administrativo y funcionario responsable de la tramitación.

Por último, en la Sentencia señalada se apunta que:

> No en vano la normativa sobre dependencia (…) destaca como objetivos fundamentales los de promoción de la autonomía personal de las personas cuyas deficiencias y/o padecimientos físicos y/o psicológicos -de envergadura, a lo que se une muchas veces la elevada edad del interesado- les hacen acreedoras de “ayuda” institucional en orden al desarrollo de una vida digna, de ahí que el “tiempo” que la Administración ha de emplear para determinar la medidas necesarias en orden a

atender las necesidades de dichas personas, con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria, ha de ser indispensable y necesario (…).

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, establece, entre otras cuestiones de interés al contenido de la presente queja, las siguientes:

Artículo 1. Objeto.

La presente ley tiene por objeto definir el concepto de procedimiento de emergencia ciudadana y establecer un conjunto de medidas de carácter urgente y extraordinario eficaces destinadas a:

- Atender las necesidades básicas de las personas, familias, colectivos susceptibles de especial protección como es el caso de las personas menores, las personas mayores y las que se encuentran en situación de exclusión social o en riesgo de estarlo.

- Generar mecanismos eficaces que permitan agilizar la tramitación de los procedimientos de emergencia.

Artículo 2. Definición del procedimiento de emergencia ciudadana.

1. Se definen como procedimientos de emergencia ciudadana aquellos destinados al desarrollo de una vida digna y que son gestionados por la administración de la Generalitat, sus organismos autónomos, entidades que la integran y por las administraciones locales cuando intervengan como entidades colaboradoras de la Generalitat.

2. Tendrán consideración de procedimientos de emergencia ciudadana los incluidos en el anexo de la presente ley, así como los que se pudieran establecer en un futuro por razones de interés general mediante ley.

Artículo 3. Tramitación de urgencia del procedimiento

1. Los procedimientos declarados de emergencia ciudadana por razones de interés público establecidos en esta ley se tramitarán con carácter de urgencia. A tal efecto se entienden reducidos a la mitad los plazos máximos establecidos para resolver y notificar el correspondiente procedimiento, salvo para la presentación de solicitudes y recursos.

2. En los procedimientos declarados de emergencia ciudadana de los establecidos en el anexo que reconozcan un derecho subjetivo para sus solicitantes, deberán entenderse estimadas las solicitudes una vez transcurrido el plazo máximo establecido en esta ley, sin perjuicio de la obligación de la administración de resolver expresamente.

Anexo.

Punto 3. Ayudas económicas a la dependencia, respetando plazos y en los términos de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

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 de la Generalitat 9/2016, de regulación de los Procedimientos de Emergencia Ciudadana, deja sentado, en el apartado III de su Preámbulo, que «puede declarar de interés público determinados procedimientos administrativos y, por tanto, ser posible aplicar de oficio el procedimiento de urgencia en su tramitación», en tanto en cuanto la Generalitat es competente «para dictar una norma con rango de ley que establezca de oficio la tramitación de urgencia en los procedimientos administrativos de competencia autonómica».

Dicho esto, el artículo 3.1 de la citada Ley 9/2016 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». El Punto 3 del Anexo de esta Ley 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».

Respecto al INICICIO DE UN PROCEDIMIENTO DE OFICIO para reconocer los derechos económicos derivados de la atención que recibió desde la fecha de efectos económicos de la solicitud hasta la fecha de contratación de servicio de ayuda a domicilio debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 62/2017, de ……

> Artículo 16. Contenido del PIA
>
> El PIA tendrá el siguiente contenido:
>
> 1. Identificación de la persona en situación de dependencia.2. Servicio o servicios reconocidos, con la indicación de las condiciones específicas de la prestación de estos, así como de la aportación económica en aquellos supuestos establecidos en el artículo 25 del presente decreto**. En su caso, cuando el derecho al servicio se hubiera generado antes de la resolución se establecerá la compensación retroactiva del mismo en función de las circunstancias del caso.**
>
> 2. Prestación o prestaciones, con la indicación de las condiciones específicas de las mismas, así como sus posibles efectos retroactivos.
>
> 4. Obligaciones de la persona en situación de dependencia.

Atendiendo a lo anteriormente indicando, debe entenderse que el reconocimiento de los efectos retroactivos debería haberse realizado en la propia resolución del PIA, sin necesidad de iniciar un procedimiento de oficio expreso.

En el caso que nos ocupa concurren las siguientes circunstancias:

- La persona dependiente presentó solicitud de valoración el 05/03/2015

- El 22/12/2017 se resuelve su Programa Individual de Atención reconociendo el derecho a recibir la prestación económica vinculada al servicio de ayuda a domicilio.

- Con esa misma fecha (22/12/2017) se resuelve iniciar de oficio el procedimiento para reconocer derechos económicos derivados de la atención que recibió desde la fecha de los efectos económicos de la solicitud hasta la fecha de contratación del Servicio de ayuda a domicilio.

- El 13/03/2018 tuvo entrada en la Conselleria, la documentación requerida para hacer efectivo el pago de los efectos retroactivos.

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 a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas una **ADVERTENCIA** para que los informes remitidos por dicha administración contengan, expresamente, datos actualizados del expediente solicitado, así como que los mismos se emitan dentro de los plazos legalmente establecidos.

Del mismo modo, formulamos las siguientes **RECOMENDACIONES:**

RECOMENDAMOS que transcurridos 17 meses desde que se inicio de oficio, el expediente para reconocer derechos de efectos retroactivos, proceda de manera urgente a la resolución del expediente.

RECOMENDAMOS a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas que consigne las dotaciones presupuestarias necesarias para hacer efectivo el derecho a la percepción de las prestaciones por dependencia en el plazo legalmente establecido, dando prioridad a las mismas, dada su consideración de derecho subjetivo perfecto.

Creemos necesario **RECORDAR** a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas 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 como es el actual.

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 recomendaciones y del recordatorio 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,

José Cholbi Diego
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana