



=====
Ref. queja núm. 2001378
=====

Asunto: Dependencia. Demora en la Resolución.

Hble. Sra. Consellera/Excmo. Sr. Alcalde-Presidente:

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 21/05/2020 registramos un escrito presentado por (...), en el que solicitaba la intervención del Síndic de Greuges en relación a los siguientes hechos:

En julio del 2019 solicitó el reconocimiento de la situación de dependencia de su hijo (...), 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 casi 11 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 08/06/2020 esta institución solicitó a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y al Ayuntamiento de Alicante que, en el plazo de quince días, le remitiera un informe sobre este asunto.

Al no recibir una respuesta en el plazo previsto, el Síndic, con fecha 15/07/2020, requirió a ambas administraciones que contestaran a la solicitud de informe.

El 22/07/2020 registramos el informe recibido de la Conselleria con el siguiente contenido:

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 10/12/2020	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		

Consultados las bases de datos de esta Conselleria, no consta en la aplicación informática <<Aplicación Dependencia y Autonomía (ADA)>> la grabación de una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia a nombre de (...).

Sin embargo, teniendo en cuenta que dicha solicitud –según lo indicado en el escrito que nos ha sido remitido- fue presentada en el mes de julio de 2019, se informa que las solicitudes iniciales de reconocimiento de la situación de dependencia presentadas a partir del 1 de enero de 2018, son grabadas en la aplicación informática ADA por el Ayuntamiento donde está empadronado el solicitante. Por lo tanto, son los Servicios Sociales Generales del mismo los que pueden aportar información actualizada.
(...)

Al no recibir una respuesta en el plazo previsto, el Síndic, con fechas 23/09/2020 y 23/10/2020 requirió al Ayuntamiento de Alicante que contestara a la solicitud de informe

El 06/11/2020 registramos el informe recibido del Ayuntamiento, con el siguiente contenido:

- La grabación en la plataforma ADA de la Conselleria tiene fecha 18/09/2020, en estado “comprobada”.
- La visita domiciliaria está fijada para el próximo miércoles 4 de noviembre a las 9:30 horas.
- La valoración de la dependencia y el informe social del entorno se realizan a partir de la visita domiciliaria.
- La situación actual del expediente es que una vez grabada la valoración se enviara a Conselleria con informe propuesta, y después depende de Conselleria la resolución.

Del contenido de ambos informe le dimos traslado a la promotora de la queja para que, si lo consideraba oportuno, presentase escrito de alegaciones, cosa que no realizó.

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 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.

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 10/12/2020	Página: 3

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, no obstante, la promotora de la queja nos ha comunicado que han valorado a su hijo, pero que no ha recibido ni resolución de grado ni de PIA.

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.
3. **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.
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 casi 17 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 enero de 2020 (seis meses desde el registro de la solicitud) hasta la fecha de aprobación de la resolución del programa individual de atención.

Al Ayuntamiento de Alicante

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.

Le agradeceríamos que, en el plazo de un mes, nos remita el preceptivo informe en el que nos manifieste si acepta 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