

"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	2002508	
Fecha de inicio	02/09/2020	Ayuntamiento de Vila-real
Promovida por	Dña. (...)	Sr. alcalde-presidente
Materia	Atención a la dependencia	Plaça Major, s/n
Asunto	Atención a la dependencia. Demora	Vila-real - 12540 (Castellón)
Trámite	Petición de informe. Resolución.	

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 02/09/2020 tuvo entrada en esta institución escrito de queja presentado por Doña (...) en el que manifestaba queja porque, con fecha 06/09/2019, había solicitado el reconocimiento de la situación de dependencia de su madre, Doña (...), con DNI (...), al objeto de percibir las ayudas previstas en la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, sin que hubiese obtenido respuesta.

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 07/09/2020 esta institución solicitó a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y al Ayuntamiento de Vila-Real, población en la que reside la persona dependiente, que, en el plazo de quince días, le remitieran un informe sobre este asunto.

Ante la falta de respuesta de ambas administraciones, hubo que requerir la información nuevamente con fecha 07/10/2020. Finalmente, el 13/10/2020 registramos de entrada el informe del Ayuntamiento con el siguiente contenido:

Visto el expediente de Dña. (...) indicamos que la solicitud de revisión del reconocimiento de la situación de dependencia tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento de Vila-real en fecha 6 de septiembre de 2019 a los efectos de percibir las ayudas y prestaciones previstas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción a la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

- Consultada la aplicación de dependencia (ADA) de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, observamos que la solicitud se grabó con fecha 13 de noviembre de 2019 cuyo número de expediente es (...).

- Comprobado el expediente en la aplicación, indicamos que dicha grabación no ha sido validada a fecha de emitir este informe por parte de la Conselleria.

- La situación actual del expediente es de "comprobada".

Por lo que se refiere al informe de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, la información solicitada fue recibida con fecha 20/10/2020. La Conselleria manifestaba:

Que según consta en el expediente a nombre de (...), con fecha 6 de septiembre 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.

En este sentido se comunica que 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.

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– 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.

Por otra parte, se comunica que, a fecha de elaboración de este informe, la solicitud presentada por D.^a(...) se encuentra grabada en la aplicación informática ADA en estado «comprobada» por lo que se considera que la documentación en esta fase del procedimiento está completa y no requiere subsanación. No obstante, si durante la fase de instrucción del expediente y tras el estudio en detalle del mismo se advierte la falta o incorrección de algún documento que se necesita de forma imprescindible para continuar con la tramitación, nos pondremos en contacto inmediatamente con esta persona por el medio más eficaz para así agilizar al máximo este trámite.

Estando la documentación “comprobada” y no requiriendo subsanación, consideramos oportuno realizar una solicitud de ampliación de informe a la entidad local que se hizo el 27/10/2020 solicitando información concreta sobre si se había citado a la interesada para valoración y si se había emitido, en su caso, el Dictamen con el grado de dependencia y elevado a Conselleria. Recibimos respuesta el 05/11/2020, con el siguiente contenido:

Consultado el estado actual del expediente teniendo en cuenta que en el Departamento de Servicios Sociales Municipales existe una lista de espera de solicitudes pendientes de valoración de 261, con una antigüedad del 15/01/2019, y para las valoraciones iniciales y revisiones de grado, la más antigua es de 1/10/2018, teniendo en cuenta que la fecha de presentación de la solicitud de D.^a (...) es de 6 de septiembre de 2019, la actual situación de falta de personal en el departamento (existen 5 plazas de trabajadora social vacantes) y el fuerte incremento de atención social motivado por la situación generada como consecuencia de la Pandemia COVID 19, hace imposible que a fecha de hoy se pueda concretar la fecha de valoración, ni del dictamen la cual será notificada en cuanto se prevea su realización.

Los informes recibidos fueron trasladados a la persona promotora de la queja, pero no ha formulado ninguna alegación. No obstante, telefónicamente nos ha confirmado que a la fecha de emitir esta resolución su madre aún no ha sido valorada.

La Conselleria, por otro lado, y como viene siendo habitual, 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 (06/09/2019), 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 administración. Sin duda, la responsabilidad de la grave demora acumulada recae, en este caso, en el Ayuntamiento de Vila-Real, pues, transcurridos 14 meses desde la solicitud, se encuentra en la actualidad, todavía, pendiente de valoración.

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 las Administraciones

Atendiendo a todo lo anterior debe concluirse, de un lado, y respecto del Ayuntamiento, que 15 meses después de haber formulado la solicitud, la Sra. (...) aún no ha sido valorada, soportando así una demora excesiva e inadmisibles en cuanto que el plazo legalmente establecido para resolver el grado de dependencia, como hemos visto, es de 3 meses.

Por otro lado, respecto de la Conselleria, ésta 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 Vila-Real, dado que, en el momento de emitir su informe, la dependiente aún no había sido valorada.

En este punto, ha de ser destacado en esta Resolución, porque resulta muy preocupante, que el Ayuntamiento nos haya informado que en estos momentos existen 261 solicitudes pendientes de valoración (siendo la más antigua de 1/10/2018) y que no nos puedan concretar una fecha para que la valoración de la dependiente se lleve a cabo. Ello, por cuanto, como decimos, la Conselleria deriva la responsabilidad en los servicios sociales municipales toda vez que han sido dotados, según manifiesta, de los medios personales y materiales adecuados por la Conselleria. Los datos de lista de espera para valoraciones a los que hace referencia la entidad local son inadmisibles y exigen, como esta institución viene recomendado, no solo que se revise y evalúe el procedimiento actualmente implantado, sino que se consignen las dotaciones presupuestarias que sean necesarias para que las valoraciones de las personas dependientes no se demoren como en el presente caso.

Por otro lado, el Ayuntamiento nos informa que existen 5 plazas de trabajadora social vacantes sin que nos facilite más información sobre el proceso de selección para proveerlas. En el contexto de estos tiempos que estamos viviendo, con un incremento de atención social debido a la situación creada por el covid-19 y dado el número de solicitudes pendientes de valoración en el Ayuntamiento, parece deseable que esas plazas (que suponemos que están en plantilla y dotadas presupuestariamente) se provean de inmediato.

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.
7. **SUGERIMOS** que, tras más de 15 meses de tramitación del expediente, habiendo incumplido la obligación legal de resolver antes de 6 meses, proceda, tan pronto como le sea remitido el dictamen con la valoración de la Sra. (...) y la propuesta de servicios o prestaciones a los que puede optar, 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 07/03/20 (seis meses desde el registro de la solicitud) hasta la fecha de aprobación de la resolución del programa individual de atención.

Al Ayuntamiento de Vila-Real

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** que proceda de forma urgente a realizar la valoración de la Sra. (...) y emita el Dictamen Técnico con indicación del grado de dependencia propuesto y lo eleve a la Conselleria.
11. **SUGERIMOS** que se lleven a cabo cuantas actuaciones resulten necesarias para proveer, con carácter urgente, las 5 plazas de trabajador social que están vacantes.

Núm. de reg. 22/12/2020-34797
CSV *****
Validar en URL <https://seu.elsindic.com>



Este documento ha sido firmado electrónicamente el 22/12/2020 a las 8:56:15

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