

"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 2002037

Fecha de inicio 27/07/2020

Promovida por Dña. (...)

Materia Atención a la dependencia

Asunto Dependencia. Demora en resolución.

Trámite Petición de informe. Resolución.

Ayuntamiento de Picanya

Sr. alcalde-presidente

Pl. d'Espanya, 1

Picanya - 46210 (València)

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 27/07/2020 registramos un escrito presentado por Dña. (...), con DNI (...), en el que solicitaba la intervención del Síndic de Greuges en relación a los siguientes hechos:

En fecha 21/11/2018, tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Picanya su solicitud de reconocimiento de 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. Transcurridos más de 20 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 31/07/2020 esta institución solicitó tanto a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas como al Ayuntamiento de Picanya, población en la que reside la persona dependiente que, en el plazo de quince días, le remitiera un informe sobre este asunto.

El 16/09/2020 registramos el informe recibido del Ayuntamiento, fechado el 15/09/2020, con el siguiente contenido:

(...) sobre la situación del expediente de Dependencia de (...), (...)
Que este expediente fue valorado con fecha 25 de agosto de 2020 desde este departamento.
Que con la misma fecha se realizó el informe social de entorno.

El 22/09/2020 registramos el informe recibido de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, fechado el 21/09/2020, con el siguiente contenido:

Que según consta en el expediente a nombre de (...), con fecha 21 de noviembre de 2018, 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 su domicilio. Dado el plazo transcurrido desde que presentó su solicitud, nuestra intención es emitir la resolución de reconocimiento de grado de dependencia y, en su caso, la resolución del Programa Individual de Atención lo antes posible, y en todo caso, antes del transcurso del segundo semestre del año 2020, siempre que las excepcionales circunstancias que estamos atravesando como consecuencia de la pandemia producida por el COVID-19 permitan la valoración de la interesada en su lugar de residencia.

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, 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 – 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.

De los datos existentes en la aplicación informática ADA, a fecha de elaboración de este informe, se deduce 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.

Finalmente, hay que tener en cuenta que en aquellos casos en que la persona titular del expediente ha solicitado el reconocimiento de una Prestación Económica Vinculada a un Servicio, la documentación que acredita la recepción de este servicio se requiere al interesado en el momento de elaborar su Programa Individual de Atención con la finalidad de que no tenga que asumir el gasto hasta recibir la prestación.

Lamento esta espera y los inconvenientes que la misma haya generado a la persona que formula la queja, que seguro son muchos.

En fecha 15/10/2020 dimos traslado del informe de la Conselleria a la persona promotora, que nos ha actualizado los datos sobre la situación de su expediente, señalando que su valoración había sido realizada el 26/08/2020 y que el 11/11/2020 ha recibido la notificación de grado 3 de situación de dependencia. Sin embargo, no había sido notificado su PIA.

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, señala una previsión de resolución del expediente que nos ocupa dentro del segundo trimestre del año 2020.

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 revisión del 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.

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.
- 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 el caso que nos ocupa, creemos necesario dejar constancia de que, a día de hoy, los plazos de resolución del expediente de dependencia de la persona interesada ya se han visto demorados no solo en meses sino en años, y tan solo ha llegado a resolverse el reconocimiento de su Grado 3 de situación de dependencia, transcurridos más de 23 meses desde la presentación de su solicitud.

Es evidente que, por parte de los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Picanya, responsable de la tramitación del proceso de valoración de la ciudadana, su demora de 21 meses ha hecho inviable que el PIA pudiese ser resuelto en los plazos establecidos y ha supuesto que la interesada no haya podido disponer, transcurridos los seis meses desde la presentación de su solicitud, de las prestaciones que le puedan corresponder.

Sin embargo, no podemos olvidar que la responsabilidad final en la tramitación de los expedientes de dependencia corresponde a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, garantizando y fiscalizando el correcto funcionamiento de cada una de las fases de un proceso al que legalmente se establece una duración de seis meses para su definitiva resolución.

En su informe, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas indica que su intención es «emitir la resolución del Programa Individual de Atención (...)» antes del transcurso del segundo semestre del año 2020. Debemos recordar a la Conselleria que nos encontramos ya en la segunda mitad del mes de diciembre de 2020 y que la ciudadana no ha recibido aún la resolución de su Programa Individual de Atención.

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 más de 24 meses de tramitación del expediente, habiendo incumplido la obligación legal de resolver antes de 6 meses, proceda de manera urgente a emitir 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 22/05/2019 (seis meses desde el registro de la solicitud) hasta la fecha de aprobación de la resolución del programa individual de atención.

Al Ayuntamiento de Picanya

10. **ADVERTIMOS** que los informes remitidos deben contener, expresamente, todos los datos solicitados sobre el expediente del que se investiga en la queja.
11. **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 agradecemos que nos remita, en el plazo de un mes, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de 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