

"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 2003400

Fecha de inicio 04/11/2020

Promovida por Dña. (...)

Materia Atención a la dependencia

Asunto Dependencia. Demora resolución. Salud Mental. Servicio Residencial vía urgente.

Trámite 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:

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 04/11/2020 registramos un escrito presentado por Dña. (...), con DNI (...), en el que solicitaba la intervención del Síndic de Greuges en relación a los siguientes hechos:

Que, en fecha 29/06/2017 su hermana incapacitada legalmente, Dña. (...), con DNI (...) había solicitado el reconocimiento de situación de dependencia, siendo valorada con un Grado 2 de dependencia, mediante resolución de 13/06/2018 a 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. La Conselleria no había resuelto el expediente, transcurridos más de tres años en el momento de interponer la presente queja.

La promotora de la queja indicaba que, debido a los trastornos en relación a la salud mental de la persona beneficiaria, la solicitud de reconocimiento de dependencia mostrando preferencia por servicio de atención residencial (Centro Específico para Personas con Enfermedad Mental) fue tramitada por el procedimiento de URGENCIA por los servicios sociales municipales.

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 06/11/2020 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.

Al no recibir una respuesta en el plazo previsto, el Síndic, con fecha 11/12/2020, requirió a la Conselleria que contestara a la solicitud de informe.

El 18/12/2020 registramos el informe recibido de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, fechado el 17/12/2020, con el siguiente contenido:

«Que según consta en el expediente a nombre de (...), con fecha 5 de julio de 2017, presentó una solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia, pero, a fecha de emisión de este informe, aunque ya se le ha reconocido un GRADO 2 de dependencia en resolución de 13 de junio de 2018, aún no se ha resuelto su Programa Individual de Atención.

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

Dado el plazo transcurrido desde que presentó su solicitud, nuestra intención es emitir la resolución de aprobación del Programa Individual de Atención, según la nueva instancia de preferencias presentada por la interesada con fecha 4 de diciembre de 2020, antes del transcurso del primer semestre del año 2021, siempre y cuando el expediente esté completo.

En el caso de que se necesite de forma imprescindible alguna documentación 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.»

En fecha 17/12/2020 dimos traslado del informe de la Conselleria a la persona promotora que, mediante diligencia telefónica, el 16/01/2021 nos indicó que la nueva solicitud a la que se refiere la Conselleria es la una Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (CNP), hasta que se resuelva la petición inicial de Centro Específico para Personas con Enfermedad Mental.

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 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, establecía:

«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.

Artículo 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, en el vigente 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, 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:

«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.»

El silencio positivo recogido en el Decreto 62/2017 también será de aplicación a las solicitudes presentadas con anterioridad a su entrada en vigor, según lo prevé su disposición transitoria:

«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 (...).»

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».

Conforme a todo lo dicho anteriormente, la preferencia en la tramitación y por tanto el procedimiento de urgencia que establezca la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas en la tramitación de los expedientes de dependencia, tendrán como objetivo acelerar los procedimientos de forma que las resoluciones de grado y PIA sean emitidas antes de los tres y los seis meses respectivamente.

La Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, en el curso de la tramitación de otras quejas similares, nos ha informado respecto al procedimiento de urgencia lo siguiente:

- «- La solicitud será tramitará exclusivamente por los Servicios Municipales Generales y en ningún caso por la persona interesada.
- Se han fijado unos criterios de aplicación para atender expedientes con anterioridad a los que no resulta de aplicación el procedimiento de urgencia: Enfermos mentales y/o discapacitados psíquicos con problemática sociosanitaria asociada; evidencia de maltrato u omisión de cuidados mínimos dentro de la unidad familiar; agilización por patología clínica en fase terminal; presunto gran dependiente severo, o con grado reconocido (Grado III o II), en situación de claudicación familiar/desamparo y/u hospitalización precisando acceso a centro residencial; existe al menos otro gran dependiente y/o severo (Grado III o II) en la misma unidad familiar.
- Se han fijado criterios de priorización para atender expedientes con posterioridad a las que resulte de aplicación el procedimiento de urgencia y con anterioridad a aquellos en los que no sea dan estos criterios: Personas menores de 18 años; ingresados en hospital psiquiátrico penitenciario; tutelados por la administración; personas ingresadas en centros público de mayores y de diversidad funcional que han accedido a estas plazas por vía distinta a la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia, traslados entrantes con resolución PIA, dado que existe un plazo de 2 meses para resolver.»

En el caso que nos ocupa la solicitud de aplicación del procedimiento de urgencia ha sido solicitado por los Servicios Sociales de Atención a la Dependencia de Elda (requisito indispensable para resolver la solicitud) y se trata de una persona con grado de dependencia reconocido (Grado 2), que precisa de acceso a centro residencial por existir una imposibilidad de atención en la unidad familiar (criterio de aplicación del procedimiento de urgencia).

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 (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, en el caso que nos ocupa la solicitud de servicio residencial se refiere al ingreso en un Centro Específico para Personas con Enfermedad Mental crónica (CEEM), debería extremar el cumplimiento de los plazos establecidos para resolver el Programa Individual de Atención (PIA) de la persona beneficiaria, dado que la demora en el mismo cercena no solamente sus derechos sino también la rehabilitación y mejora de la autonomía personal y social, así como su integración comunitaria. Aumentando el sufrimiento tanto de él como de su propia familia.

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.

Así mismo, estimamos que podrían ayudar a mejorar la atención a las personas dependientes y evidenciar la deseada transparencia de la administración en la gestión de los recursos vinculados a estas personas las tres siguientes recomendaciones, relativas al acceso a una plaza residencial pública o concertada:

3. **RECOMENDAMOS** que en la respuesta a cada persona dependiente indique la lista de espera en el centro o centros por los que ha mostrado su preferencia, el puesto que ocupa su solicitud y un cálculo aproximado del tiempo que ha de transcurrir hasta poder ocupar una plaza. Además, con este ejercicio lógico de transparencia, la persona dependiente podría, libremente y con información, decidir esperar a ingresar en ese centro u optar por otro. Paralizar la aprobación del nuevo programa individual de atención porque en el centro o centros a los que se ha referido la persona dependiente no disponen de plaza pública libre es mermar de eficiencia la gestión, o lo que los tribunales han calificado como la falta de impulso del órgano administrativo y funcionario responsable de la tramitación. La administración ha de facilitar toda la información que permita a la persona interesada elegir un centro idóneo dentro de los recursos de los que dispone en cada momento la Conselleria y no derivar a aquella a una tarea investigadora que no le corresponde. Si la Conselleria le facilita la información requerida, la persona interesada podrá optar con mayor rapidez y la resolución del expediente no prolongaría su demora.
4. **RECOMENDAMOS** que, en un ejercicio de buena práctica administrativa, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas adjunte el listado de los centros con plazas disponibles a una distancia prudente de su domicilio, como unos 20 km. La persona interesada puede conocer, y no siempre, los de su localidad o los más próximos, pero no puede alcanzar a conocer otros y menos saber si tienen o no plazas disponibles.
5. **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.

6. **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.
7. **RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de emitir de oficio el certificado de eficacia del silencio administrativo de la solicitud.
8. **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, e incrementa los costes económicos públicos al tener que asumir intereses y costas por la demora en la tramitación de los procedimientos.
9. **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.
10. **SUGERIMOS** que, tras más de **42 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** referido al **Servicio de Atención Residencial (Centro Específico para Personas con Enfermedad Mental)**, 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.
11. **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 30/12/2017 (seis meses desde el registro de la solicitud) hasta la fecha de aprobación de la resolución del programa individual de atención.

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.

La presente resolución se insertará en la página web de la institución.

Atentamente,

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana