SÍNDIC DE GREUGES
COMUNITAT VALENCIANA

30 ANYS CONVENCIÓ DRETS DELS INFANTS

SÍNDIC DE GREUGES
DE LA COMUNITAT VALENCIANA
REGISTRE GENERAL

27/05/2019

EIXIDA NÚM. **13490**

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

==========
Ref. queja núm. 1900926
==========

Asunto: Dependencia. Responsabilidad patrimonial. Demora.

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

El 21/03/2019 registramos un escrito presentado por Dña. (…) en el que solicitaba la intervención del Síndic de Greuges en relación a los siguientes hechos:

Su madre Dña. (…) DNI (…), falleció el 20/04/2016, y aunque sí se recibió la propuesta el 25/02/2016, la Conselleria no llegó a aprobar la resolución del PIA correspondiente, a pesar de que solicitó el reconocimiento de su situación de dependencia el 11/07/2012 y se le reconoció un grado 3 el 25/11/2013.

El 25/01/2017, la persona promotora de la queja y el resto de herederos presentaron la oportuna reclamación de responsabilidad patrimonial para solicitar el pago de derechos pendientes en materia de prestaciones de dependencia a los herederos, antes de que se cumpliera un año del deceso. Sin embargo, habían transcurrido 26 meses en el momento de presentar esta queja y no habían 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.

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

De acuerdo con lo previsto en art. 18 de la Ley 11/1988, del Síndic de Greuges, el 26/03/2019 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.

El 04/04/2019 registramos el informe recibido de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, fechado el 01/04/2019, con el siguiente contenido, entre otras consideraciones:

> En los últimos años una gran cantidad de personas dependientes fallecieron antes de que la antigua Conselleria de Bienestar Social dictara la resolución administrativa de reconocimiento de su situación de dependencia, que les tenía que asignar la prestación o recurso correspondiente.
>
> Para reparar el derecho de esas personas y compensarlas dentro de lo posible, la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas ha habilitado el procedimiento de responsabilidad patrimonial, un procedimiento administrativo especial por el que la Administración indemniza a una persona por un daño (como es no cobrar una prestación o disponer del recurso) que le ha producido su funcionamiento (en este caso anormal, el no reconocimiento de la situación de dependencia dentro del plazo legal de tramitación).
>
> Estos expedientes de responsabilidad patrimonial suponen una tramitación administrativa adicional, al haber fallecido la persona interesada, porque implican la aportación de nuevos documentos como la declaración de herederos o su domiciliación bancaria que no obran en poder de la Administración y, si superan 30.000 €, la solicitud de dictamen al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, lo cual alarga su resolución.
>
> La tramitación adicional que representan estos expedientes respecto al expediente ordinario de Dependencia junto con la existencia de miles de personas dependientes difuntas sin reconocer, puede significar que los tiempos de resolución puedan alargarse.
>
> No obstante, se informa que se ha reforzado de forma estructural la plantilla de la sección encargada de tramitar este tipo de procedimientos a través del nombramiento de personal funcionario interino de urgencia, en concreto cuatro técnicos y tres auxiliares, cuyo crédito fue incluido en el presupuesto de la Conselleria para el segundo semestre de 2018.
>
> En relación a la solicitud de Responsabilidad Patrimonial que nos ocupa, informar que se inicia de oficio mediante resolución del Subsecretario de fecha 12/04/2017, se le asigna el número de expediente RPDO 82/2017. En fecha 13/03/2019 se le requiere documentación para subsanar el expediente y poder pasar a instrucción.
>
> Lamentamos profundamente los daños y perjuicios que Dª. (…) y su familia hayan podido sufrir debido al anormal funcionamiento de la administración, así como los posibles retrasos que puedan producirse en el tiempo de

> resolución. Sin embargo, todos los expedientes irán resolviéndose puesto que estamos trabajando intensamente para compensar a estas familias.

En fecha 15/04/2019 dimos traslado del informe de la Conselleria a la persona promotora, que no ha formulado alegación alguna respecto a su contenido.

En el momento de emitir esta resolución no nos consta que se haya resuelto el expediente de responsabilidad patrimonial 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.

En este punto, nos vemos en la necesidad de señalar que ya se ha tramitado una anterior queja nº 1717124, de idéntico contenido que la que ahora nos ocupa, y el informe de Consellería, de fecha 01/02/2018, señalaba lo siguiente:

> En los últimos años una gran cantidad de personas dependientes fallecieron antes de que la antigua Conselleria de Bienestar Social dictara la resolución administrativa de reconocimiento de su situación de dependencia, que les tenía que asignar la prestación o recurso correspondiente.
>
> Para reparar el derecho de esas personas y compensarlas dentro de lo posible, la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas ha habilitado el procedimiento de responsabilidad patrimonial un procedimiento administrativo especial por el que la Administración indemniza a una persona por un daño (cómo es no cobrar una prestación o disponer del recurso) que le ha producido su funcionamiento (en este caso anormal, el no reconocimiento de la situación de dependencia dentro del plazo legal de tramitación).
>
> Estos expedientes de responsabilidad patrimonial suponen una tramitación administrativa adicional, al haber fallecido la persona interesada porque implican la aportación de nuevos documentos como la declaración de herederos o su cuenta corriente que no obran en el poder de la Administración y, si superan 15.000 €, la solicitud de dictamen al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, lo cual alarga su resolución.
>
> La tramitación adicional que representan estos expedientes respecto al expediente ordinario de Dependencia junto con la existencia de miles de personas dependientes difuntas sin reconocer puede significar que, a pesar de haber dotado al departamento competente de más personal, los tiempos de resolución puedan alargarse en el tiempo.
>
> En relación a la solicitud de Responsabilidad Patrimonial que nos ocupa, fue recibida en fecha 25-1- 2017 y se le asignó el número de expediente RPD 82/2017. El 12-4-2017 se inició de oficio, asignándole el nº de expediente RPDO 82/2017.
>
> Lamento profundamente los daños y perjuicios que Dª (…) y su familia hayan podido vivir debido al anormal funcionamiento de la administración, así como los posibles retrasos que puedan producirse en el tiempo de

resolución. Sin embargo, todos los expedientes irán resolviéndose puesto que estamos trabajando intensamente para compensar estas familias.

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 ruego que considere los argumentos que, como fundamento de las recomendaciones con las que concluimos, le expongo a continuación.

2.1 Existencia de responsabilidad patrimonial de la administración

Concurren en el caso todas las circunstancias que dan lugar a reconocer la existencia de responsabilidad patrimonial de la administración por el deficiente funcionamiento de sus servicios, por lo que resulta razonable exigir de la misma que actúe en coherencia. Estimamos que hubiera procedido incoar de oficio el oportuno expediente que abriera la vía para que los herederos de la persona dependiente fallecida percibieran la indemnización que en justicia les correspondería, pero en este caso ya ha sido incoado a raíz de la petición formulada por los herederos, referida más arriba, por lo que no vamos a insistir en la idoneidad de una actuación de oficio.

Sin embargo, no podemos dejar de hacer constar que obligar a los herederos de la persona fallecida a instar la iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial solo contribuye a hacerles soportar una carga que se añade a las que, sin duda, han debido padecer a lo largo de la tramitación del expediente de dependencia que la administración no ha sido capaz de resolver ajustándose al tiempo máximo legalmente determinado.

Por otra parte, trasladar a los herederos la iniciativa de iniciar el expediente no alivia el trabajo de la administración, que igualmente debe tramitar y resolver el procedimiento; y solo sirve para producir otro retraso en la atención a una demanda ciudadana legítima que ya ha sido irregularmente postergada.

2.2 Plazo para reclamar la responsabilidad patrimonial

En casos similares, la Conselleria ha realizado una advertencia relativa a las limitaciones que la posible prescripción del derecho a reclamar por el transcurso del tiempo impone para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la administración. Parece conveniente realizar alguna reflexión sobre esta cuestión.

De la tramitación de esta queja, no se deduce que la Conselleria haya procedido a resolver el expediente por el que se estaba tramitando la solicitud de reconocimiento de situación de dependencia y de las prestaciones correspondientes. A tenor de los datos conocidos, podemos estimar que la Conselleria, una vez es conocedora del fallecimiento

de la persona solicitante, no ha procedido a emitir y a notificar la resolución de terminación del procedimiento iniciado, creando una situación de indefensión jurídica a sus legítimos herederos, al incumplir la normativa prevista en la ley 39/2015.

El artículo 21.1 de la citada ley resulta inequívoco, al respecto:

> La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.
>
> En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

En el mismo sentido, el artículo 84.2 de la ley establece lo siguiente:

> También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso.

Parece evidente que el fallecimiento de la persona solicitante constituye una de esas causas sobrevenidas que conllevaban la terminación del procedimiento, finalización que debe acordarse mediante resolución motivada. En este caso, la motivación puede limitarse a la declaración de la defunción de la persona para la que se solicitó la aplicación de la ley de la dependencia, pero, por escuetas que sean la resolución y la motivación que la sustenta, estas no pueden soslayarse, en ningún caso.

Respecto de las resoluciones en los procedimientos administrativos, establece el artículo 88.3 de la citada ley 39/2015 que:

> Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.

Esta cláusula de las resoluciones, que constituye una garantía para las personas en orden a la defensa de sus derechos, no ha sido trasladada a los herederos de la persona solicitante, al no haberles sido notificada resolución alguna en relación con la situación del expediente de dependencia.

El conjunto de deficiencias que se observan en la tramitación del procedimiento para la declaración de dependencia y la asignación de prestaciones y, singularmente, la falta de resolución motivada y comunicada para el cierre del mismo pone en cuestión el plazo de prescripción del derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial de la administración, en la forma en que parece apuntarse en informes recibidos de la Conselleria en otras quejas similares. Por decirlo claramente: mientras no se produzca el cierre en forma del expediente de dependencia, mediante resolución motivada y comunicada, no puede empezar a contar el plazo de prescripción, por cuanto que es a partir de ese cierre cuando los herederos, en este caso, pueden saber con certeza que la administración no

va a aprobar el correspondiente PIA, manifestándose así el efecto lesivo del irregular proceder de la Conselleria.

La jurisprudencia ha sostenido una interpretación que viene a avalar la posición expresada en el párrafo anterior. Por citar una sentencia ampliamente conocida en el ámbito de la dependencia, recordaremos como el Pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de la Comunitat Valenciana vino a declarar, en su sentencia número 153/2014, de 15 de abril de 2014, Fundamento Jurídico Octavo, número 5 b que

> existía una obligación legal de resolver acerca del Programa Individual de Atención que corresponde a la Sra. (…) por lo que el plazo legal de un año no se inicia hasta que se emite resolución (…).

La tesis de que no empiezan a computarse los plazos de prescripción del derecho a recurrir o a reclamar, en los casos de silencio administrativo o inactividad de la administración, hasta que no se produce un pronunciamiento expreso de esa administración, ha sido reconocida, también, por el Tribunal Constitucional en sentencias como la 72/2008, de 23 de junio.

No se observa, pues, prescripción del derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial, lo que elimina la cautela introducida, al respecto, en diversos informes de esta Conselleria.

3 Consideraciones a la Administración

Atendiendo a todo lo anterior, no es comprensible, desde el punto de vista del respeto a los derechos de los ciudadanos, que la Conselleria, en el momento de remitirnos su primer informe en nuestra anterior queja, cuando ya habían transcurrido 12 meses desde la solicitud de los herederos de inicio de expediente por responsabilidad, no hubiese detectado que la documentación precisa se hallaba incompleta.

Han sido 25 meses de silencio administrativo soportado por los herederos para obtener una respuesta, requiriéndoles una documentación que ya ha facilitado en varias ocasiones a su Conselleria; información que ya constaba en el escrito que la promotora dirigió a este Síndic dando origen a esta segunda queja y cuya copia fue debidamente remitida a su Conselleria.

La realidad de todo lo relatado muestra de nuevo una actividad administrativa poco diligente, al sumar sucesivas demoras en la resolución de unos expedientes cuyos plazos quedan establecidos en 6 meses, tanto los de reconocimiento de situación de dependencia y su programa individual de atención, como el de responsabilidad patrimonial de la administración, que supone para sus legítimos interesados una injustificable, y nada deseable, travesía de gestiones administrativas computada en años al objeto de ver como sus derechos son reconocidos y debidamente cuantificados los daños causados.

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** a dicha administración que los informes remitidos deben contener, expresamente, datos actualizados del expediente solicitado.

2. **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.

3. **SUGERIMOS** que proceda a acordar la terminación del expediente administrativo tramitado a raíz de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia promovida por la persona solicitante, mediante la oportuna resolución, motivada por su fallecimiento, comunicando la misma a sus herederos, en la forma legalmente procedente.

4. **SUGERIMOS** que, habiendo transcurridos más de 45 meses desde la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia de la persona afectada hasta su fallecimiento, sin que se resolviera su expediente, incumpliendo así la obligación legal de resolver antes de seis meses, proceda de manera urgente a resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada hace más de 27 meses, atendiendo a las consideraciones realizadas en el argumento segundo de esta resolución en relación a la posible prescripción del derecho.

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 consideraciones 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