

"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 2003770

Fecha de inicio 02/12/2020

Promovida por

Materia Atención a la dependencia

Asunto Dependencia. Responsabilidad Patrimonial Demora. Herederos

Trámite Petición de informe. 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

El 02/12/2020 registramos un escrito presentado por Dña. (...) en el que solicitaba la intervención del Síndic de Greuges en relación a los siguientes hechos:

Sustancialmente, manifiesta que, con fecha 11/07/2017 y en calidad de heredera de su padre fallecido, D. (...), interpuso reclamación de responsabilidad patrimonial por demora en resolver el expediente de dependencia de su padre, sin que, transcurridos casi 41 meses, en el momento de presentar esta queja no habían resuelto la reclamación presentada.

Refiere la promotora de la queja que su padre presentó solicitud de reconocimiento de situación de dependencia; mediante resolución de fecha 19/12/2016 se le reconoció un grado 2, falleciendo el 23/02/2017, sin que la Conselleria hubiese resuelto su expediente.

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 10/12/2020 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.

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

< La tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial en materia de dependencia se realiza por riguroso orden de entrada. Actualmente se están resolviendo los primeros expedientes del ejercicio 2017, tanto los iniciados a solicitud de los interesados como los iniciados de oficio por la propia administración.

El procedimiento de responsabilidad patrimonial es un procedimiento administrativo que se tramita conforme a la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas, estando la Administración obligada a dictar resolución expresa y a notificarla. En estos momentos y de acuerdo con las exigencias en cuanto a la tramitación electrónica que determina la propia ley, se están estudiando modelos de gestión informatizada de expedientes administrativos que faciliten tanto la gestión como el seguimiento de los expedientes en materia de responsabilidad patrimonial derivada de la dependencia. Pero mientras este proceso se encuentra en fase de estudio y valoración por los órganos competentes en materia de tramitación electrónica de la Generalitat y a la espera del inicio de los trabajos que haga efectiva un desarrollo informático válido, la tramitación de los mismos se realizará con los medios personales y materiales de los que se dispone hasta la fecha.

A esta situación actual de añadirse el hecho de que se vienen detectado numerosas incidencias que afectan a las solicitudes de responsabilidad patrimonial presentadas por los interesados que requieren la subsanación de las solicitudes. A la vez se viene informando tanto telefónicamente como por e-mail sobre las dudas que plantean los interesados sobre el estado de tramitación de los expedientes.

Todo lo cual supone una carga de trabajo añadida, que se asume a los efectos de facilitar la comprensión de los trámites a efectuar por los interesados y el derecho de los mismos a estar informados.

En cuanto al expediente objeto de la queja, recibida la solicitud de responsabilidad patrimonial del interesado el 4 de enero de 2018, se le asignó el RPD 20/2018. Conforme la base de datos, la reclamación se interpone por los herederos del dependiente sin tener aprobado el programa individual de atención (PIA).

Posteriormente, mediante Resolución del Subsecretario de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas se inicia de oficio el procedimiento de responsabilidad patrimonial en materia de dependencia, asignándole el número de expediente RPDO 600/2019.

Comprobada la documentación aportada por los herederos de la persona dependiente, se constata que carece de los datos y documentos mínimos para tramitar el correspondiente expediente, por lo que el 16 de diciembre de 2020 (mediante registro general de salida número 145878) se les hace un requerimiento de subsanación de la documentación no aportada y que es necesaria para la continuación del procedimiento, ya que justifica la condición de herederos y, por tanto, de interesados en el procedimiento de las personas que figuren en los documentos reclamados.

Se les requiere la siguiente documentación:

- **ANEXO “Declaración”**, debidamente cumplimentado, en el que los herederos designan a uno de ellos como representante de todos ante la administración, que a su vez es titular de la cuenta bancaria donde ha de producirse el ingreso. El documento ha de ser ORIGINAL y no se admitirán tachaduras ni líquido corrector. Este documento ha de ser firmado por todos los herederos universales. Según el testamento de D. (...) **los herederos universales son sus 4 hijos**, por lo que uno de ellos será titular de la cuenta bancaria que se indique y designado representante ante la administración.
- **ANEXO “Modelo de Domiciliación Bancaria”**, debidamente cumplimentado y firmado por el heredero representante, que figura como tal en el documento al que hace referencia el punto anterior. El documento siempre ha de ser ORIGINAL y no se admitirán tachaduras ni líquido corrector.
- **Fotocopia de la cartilla bancaria o certificado de titularidad del banco** de la cuenta indicada.

· En función del recurso disfrutado por la persona dependiente durante la tramitación del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia, con independencia del recurso solicitado, tendrá que entregarnos la siguiente documentación:

- a) Si la persona dependiente disfrutó. Si disfrutó del **SERVICIO DE AYUDA A DOMICILIO, SERVICIO DE ATENCIÓN RESIDENCIA O SERVICIO DE CENTRO DE DÍA**: Original o fotocopia cotejada del contrato emitido por empresa acreditada prestadora del Servicio y original o fotocopia cotejada de la totalidad de las facturas expedidas por la empresa desde la fecha de inicio del contrato hasta el fallecimiento de la persona dependiente (o, en su defecto, original o fotocopia cotejada de los documentos bancarios o transferencias que acrediten dicho pago).
- b) Si la persona dependiente recibió **CUIDADOS EN EL ENTORNO FAMILIAR** o persona allegada: modelo de declaración responsable que se adjunta en este escrito. EL documento ha de ser original. Ustedes entregaron este anexo, pero no indicaron el **periodo exacto durante el cual la persona dependiente estuvo recibiendo dichos cuidados**.

Actualmente el expediente objeto de la queja se encuentra en la sección de responsabilidad patrimonial, a la espera de la documentación requerida para poder continuar con la tramitación del expediente.

Respecto a la fecha prevista para la resolución del expediente de responsabilidad patrimonial, dado todo lo anteriormente expuesto, no se puede prever fecha de resolución.>

Del contenido del 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 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.

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.

Sin embargo, estimamos que cabe una mayor diligencia en el seguimiento de cada caso por parte de la administración, dado que la documentación que se ha de aportar puede no estar exenta de dificultades, tanto de obtención como de comprensión, para muchos ciudadanos, a pesar de la simplificación producida.

En la queja que nos ocupa y en otras similares resulta evidente, además de previsible y lógica, la voluntad de los herederos de proceder al cobro de aquellas prestaciones que le hubiesen sido reconocidas a la persona dependiente fallecida, ya que esta no las había podido percibir en vida por la demora de la propia administración en la tramitación de su expediente de dependencia.

Por tanto, acreditada la voluntad de los herederos de percibir lo que se les hubiese reconocido, al haber presentado una documentación inicial, y existiendo demora en resolver la solicitud de responsabilidad patrimonial, estimamos que la diligencia exigida a la administración debería conllevar que actuase de manera positiva reclamando o advirtiendo al ciudadano de que la documentación fue presentada de manera incompleta para proceder al pago de la responsabilidad patrimonial de la administración.

La habitual demora en el pago a los herederos ha conllevado desgraciadamente que los ciudadanos crean que no perciben el importe reconocido bien por falta de voluntad o por imposibilidad de pago de la administración, más que por que exista una deficiencia en la documentación presentada que impida la continuidad del expediente, en mayor medida cuando la administración no se dirige a ellos, pasado el

tiempo, indicándoles que el expediente está paralizado por causa imputable al ciudadano, el cual desconoce esa propia negligencia de la que no es advertido.

En este caso, los herederos solicitaron de la administración la responsabilidad patrimonial, ya que la Conselleria no resolvió el expediente de dependencia de D. (...), fallecido el 23/02/2017, considerando que la documentación del expediente se encontraba ya completa, al no recibir comunicación alguna por parte de esa administración, no obstante, el 16/12/2020, es decir 41 meses después, recibieron un requerimiento de subsanación de datos.

3 Consideraciones a la Administración

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; y que se deben emitir dentro de los plazos legalmente establecidos.
- 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 incumplido la obligación legal de resolver antes de seis meses el expediente de dependencia de la persona afectada, proceda de manera urgente a resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada hace más de 42 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 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