



SÍNDIC DE GREUGES

DE LA COMUNITAT VALENCIANA
REGISTRE GENERAL

25/10/2017

EIXIDA NÚM. 28890

Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas
Hble. Sra. Consellera
C/ Castán Tobeñas, 77 - CA90 - Torre 3
València - 46018 (València)

=====
Ref. queja núm. 1614050
=====

Asunto: **Dependencia. Demora. Fallecimiento. Responsabilidad patrimonial.**

Hble. Sra. Consellera:

Con fecha 20/12/2016 solicitamos informe en relación con la queja de referencia, iniciada a instancia de Dña (...).

Le indicábamos entonces que Doña (...) con nº de expediente (...) solicitó la valoración de dependencia en fecha 10/11/2011. Se le reconoció un grado 3 el día 9/1/2013. En fecha 25/7/2014 se firma Propuesta PIA para prestación vinculada a centro de día. En septiembre de 2014 fallece sin haber sido resuelto el correspondiente PIA.

Sus herederos reclamaron a la administración que se les abonara el importe correspondiente a su grado de dependencia y recurso solicitado que le hubieran correspondido en vida.

La Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas contestó a la reclamación el 28/7/2016, diciendo que no tenían derecho a reclamar ese importe porque no se aprobó ningún servicio.

Al no recibir respuesta a la solicitud de informe, en el plazo establecido, desde el Síndic de Greuges se reiteró la solicitud los días 16/01/2017 y 13/02/2017.

Finalmente, el informe, con fecha 15 de febrero de 2017, tuvo su registro de entrada en esta institución el 13/03/2017 reconociendo que la persona interesada había fallecido (14 de julio de 2014) con reconocimiento de dependencia (Grado 3) pero sin haberse aprobado el programa individual de atención correspondiente. Y añadía:

Lamento profundamente que debido a una injusta demora no se haya podido resolver el reconocimiento de una prestación o servicio antes del fallecimiento de la persona solicitante. Esta imposibilidad de dictar un Programa Individual de Atención con posterioridad al fallecimiento no significa necesariamente que se hayan perdido todos los derechos generados ni que los costes que haya ocasionado la demora queden sin resarcimiento. La vía para poder reclamar los perjuicios económicos ocasionados es la de la reclamación de responsabilidad patrimonial según los

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: *****

Fecha de registro: 25/10/2017

Página: 1

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

requisitos indicados en el artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la normativa reglamentaria que la desarrolle.

No obstante, habida cuenta que el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo, y que cuando las Administraciones Públicas decidan iniciar de oficio un procedimiento de responsabilidad patrimonial será necesario que no haya prescrito el derecho a la reclamación del interesado (artículos 65 y 67 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), se va a poner en marcha una campaña informativa para hacer conocedores de sus derechos a los herederos de las personas dependientes fallecidas sin resolución PIA y facilitarles la interposición de la correspondiente reclamación de responsabilidad patrimonial.

Para ello se colgará una nota en la página web de la Conselleria, se emitirán circulares a todos los equipos sociales de base de los Ayuntamientos y se enviarán cartas al domicilio que conste en el expediente en caso de fallecimiento de persona con grado de dependencia reconocido, cruzándose los datos con registro Civil. Todo ello sin perjuicio de la iniciación de oficio que la Conselleria efectúe.

El Informe remitido por la Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas, reconociendo la oportunidad de habilitar el resarcimiento del daño causado por la vía del procedimiento de responsabilidad patrimonial, nos exime de justificar la existencia de las circunstancias que dan lugar a la aplicación de ese concreto procedimiento. En efecto: de la redacción del informe se deduce que la Consellería admite la existencia de un daño producido a la persona que solicitó las prestaciones reconocidas por la denominada ley de la dependencia; que el daño trae causa de un deficiente funcionamiento de la administración, que no ha sido capaz de resolver el expediente en el plazo legal habilitado para ello; que el daño es cuantificable, en la medida en que existen baremos en vigor para valorar las circunstancias del caso y, finalmente, que el solicitante no venía obligado a soportar el daño que le ha sido infligido.

Sin embargo, en orden a la aceptación de la responsabilidad patrimonial de la administración por el daño causado al solicitante y en beneficio de sus herederos, el informe recibido adolece de una elevada imprecisión en dos aspectos de especial interés: primero si, más allá de las anunciadas campañas generales de carácter informativo, en este caso concreto la Consellería va a proceder a incoar de oficio el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial y, segundo, si la Consellería considera que, también en este caso concreto, se ha producido o no la prescripción del derecho a reclamar a la que hace referencia el artículo 67 de la ley 39/2015, citado.

Por todo ello, en fecha 17 de marzo de 2017, se solicitó ampliación de informe inicial emitido que fue reiterado el 3 de mayo de 2017, el 2 de junio de 2017, el 3 de julio de 2017 y el 14 de agosto de 2017 (vía email), sin que se haya recibido la información solicitada.

La falta de respuesta de la Conselleria supone ignorar el contenido del artículo 19.1 de la Ley 11/1988, del Síndic de Greuges, pues afirma que «Todas las autoridades públicas, funcionarios y organismos oficiales de la Generalitat están obligados a auxiliar al Síndic de Greuges, en sus actuaciones, con carácter prioritario y urgente». Igualmente, el artículo 18.1 indica que «Admitida la queja, el Síndic de Greuges

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en <https://seu.elsindic.com>

Código de validación: *****

Fecha de registro: 25/10/2017

Página: 2

promoverá la oportuna investigación sumaria e informal, para el esclarecimiento de los presupuestos de la misma. En todo caso dará cuenta sustancial de la reclamación al organismo o a la dependencia administrativa procedente con el fin de que por su jefe, en el plazo máximo de quince días, se remita informe escrito. Tal plazo será ampliable cuando concurren circunstancias que así lo aconsejen, a juicio del Síndic de Greuges».

En este expediente de queja han transcurrido más de 7 meses desde que nos dirigimos a la Conselleria reclamando dicha información inicial sobre el asunto planteado, por lo que no podemos demorar más la formulación de una Resolución, debiendo atender a la información que la propia persona interesada nos ha facilitado.

Por tanto, llegados a este punto, procedemos a resolver la presente queja con los datos obrantes en el expediente.

Pudiendo no ser la actuación descrita lo suficientemente respetuosa con los derechos de la persona dependiente, le ruego que considere los argumentos que, como fundamento de las recomendaciones con las que concluimos, a continuación le expongo.

Primero.- Habiendo aceptado la Conselleria que 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, resulta razonable exigir de la misma que actúe en coherencia con esa declaración, procediendo a incoar de oficio el oportuno expediente que abra la vía para que los herederos de la persona solicitante fallecida perciban la indemnización que en justicia les corresponde.

Los artículos 58 y 59 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, contemplan la iniciación de los procedimientos administrativos, de oficio, como una

“actuación derivada del conocimiento directo o indirecto de las circunstancias, conductas o hechos objeto del procedimiento por el órgano que tiene atribuida la competencia de iniciación”.

No cabe duda de que, en el caso que nos ocupa, nadie conoce mejor que la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas las circunstancias que han concurrido para provocar que la persona que hubiera debido recibir una prestación o recurso a la que tenía derecho, no haya podido disfrutarla en vida. Este conocimiento actúa como determinante de la obligatoriedad de incoar, de oficio, el procedimiento que la misma Conselleria debe tramitar y resolver.

Por si esto no fuera suficiente, el artículo 62 de la citada ley 39/2015, en relación con el 58 reseñado, contempla la iniciación del procedimiento por denuncia, entendiendo como tal

“el acto por el que cualquier persona, en cumplimiento o no de una obligación legal, pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo”.

Pues bien, esta Resolución del Síndic de Greuges debería ser considerada, si fuera preciso, como denuncia suficiente para excitar la actuación, de oficio, de la Conselleria,

de modo que diera lugar a la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Estas razones, de orden legal, deben complementarse con otra de carácter moral, que debe pesar, igualmente, en el ánimo de la Conselleria. Obligar a los herederos de la persona fallecida a instar la iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial sólo 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 la iniciativa de iniciar el expediente hacia los herederos no alivia el trabajo de la administración, que igualmente debe tramitar y resolver el procedimiento, sirviendo, sólo, para producir otro retraso en la atención a una demanda ciudadana legítima que ya ha sido irregularmente postergada.

Segundo.- Respecto de la advertencia, contenida en el informe de la Conselleria, relativa a las limitaciones que impone, para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la administración, la posible prescripción del derecho a reclamar por el transcurso del tiempo, parece conveniente realizar alguna reflexión.

De la tramitación de esta Queja y de los informes recibidos, 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 determinan la terminación del procedimiento, terminación 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, éstas no pueden soslayarse, en ningún caso.

Respecto de las resoluciones en los procedimientos administrativos, establece el artículo 88.3 de la tan 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 el ciudadano en orden a la defensa de sus derechos, no ha sido trasladada a los herederos del solicitante, al no haberles sido notificada resolución alguna en relación con la situación del expediente de dependencia.

El conjunto de deficiencias observado 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 apuntar el informe de la Conselleria. 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 el informe de la Conselleria que se reseña al inicio de esta Resolución.

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 11/1998, de 26 de diciembre, reguladora del Síndic de Greuges, formulamos a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas una **ADVERTENCIA** para que se remitan a esta institución en plazo los informes requeridos y que contengan, expresamente, datos actualizados del expediente solicitado.

Ante la reiteración de esta falta de colaboración con el Síndic en este o en otros expedientes, esta actitud merecerá ser destacada en la sección correspondiente del Informe anual que esta institución presenta, y llegado el caso se evaluará la posible emisión de un informe especial ante Les Corts Valencianes.

Del mismo modo, formulamos las siguientes **RECOMENDACIONES**:

1. Que **proceda a acordar la terminación del expediente administrativo** tramitado a raíz de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia promovido por D^a (...), **mediante la oportuna resolución**, motivada por el fallecimiento de la persona solicitante, comunicando la misma a sus herederos, en la forma legalmente procedente.
2. Que, atendiendo al irregular retraso en la tramitación del citado expediente, imputable a la propia administración, así como al daño causado por este retraso y dado que no se ha producido la prescripción del derecho a reclamar de los afectados, **proceda a incoar de oficio y a resolver de forma inmediata el oportuno expediente de responsabilidad patrimonial**, sirviendo la valoración realizada y los informes médicos aportados en su día como elementos determinantes de la cuantía de la indemnización a recibir por los herederos de la persona fallecida.

Creemos necesario **RECORDAR** a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas **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 como es el actual.

Le agradecemos que nos remita, en el plazo de un mes, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de la resolución que se realiza o, en su caso, las razones que estime para no aceptarla.

Para su conocimiento, le comunicamos, igualmente, que a partir de la semana siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente resolución, ésta se insertará en la página web de la institución.

Atentamente,

José Cholbi Diego
Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana