

"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 2003684

Fecha de inicio 24/11/2020

Promovida por Dña. (...)

Materia Atención a la dependencia

Asunto Dependencia. Responsabilidad Patrimonial. Demora

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 y antecedentes

El 24 de noviembre de 2020 tuvo entrada en esta institución escrito de queja de Doña (...), en el que solicitaba la intervención del Síndic en relación con los siguientes hechos:

Sustancialmente, manifestaba que su madre, doña (...), con DNI (...), falleció el 4/08/2017 con una situación de dependencia reconocida en Grado 3, pero sin que se hubiese aprobado su Programa Individual de Atención y habiendo transcurrido más de seis meses desde la fecha de la solicitud.

Por ello, con fecha 24/05/2018, sus herederos presentaron escrito de Reclamación de Responsabilidad Patrimonial, que dio lugar al expediente RPD (...).

No obstante, con fecha 11/04/2019, la Conselleria resolvió iniciar de oficio expediente de Responsabilidad Patrimonial (RPDO ...) y requirió a la interesada para que aportase documentación; documentación que, según manifestaba, ya obraba en poder de la administración.

La señora (...) ponía de manifiesto en su escrito inicial de queja la ineficacia de la actuación administrativa que, tras 30 meses, no había dado respuesta a la solicitud de los herederos y que, con la iniciación de oficio del expediente de Responsabilidad Patrimonial, no había hecho, en su opinión, sino duplicar expedientes.

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 27/11/2020 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. En concreto, solicitamos información sobre el estado de tramitación del expediente y sobre las razones por las que se decidió la apertura de expediente de Responsabilidad Patrimonial de Oficio, 20 meses después del fallecimiento de la persona dependiente y habiéndose iniciado ya, a instancia de parte.

Ante la falta de respuesta, fue necesario requerir nuevamente la información con fecha 23/12/2020. El 11/01/2021 registramos de entrada el informe de la administración, en el que, sustancialmente, manifestaba lo siguiente:

Con carácter general hemos de señalar que 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.

Recibida la solicitud de responsabilidad patrimonial de la interesada el 24 de mayo de 2018, se le asigna el RPD (...). Conforme la base de datos, la reclamación se interpone por los herederos de la dependiente sin tener aprobado el programa individual de atención (PIA).

El procedimiento de responsabilidad patrimonial puede iniciarse de oficio al no haber prescrito el derecho a la reclamación del interesado, según determina el artículo 65.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por lo que, mediante resolución de la Subsecretaría de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de fecha 11 de abril de 2019, se inicia de oficio el procedimiento de responsabilidad patrimonial en materia de dependencia, asignándole el número de expediente RPDO (...). La tramitación de estos expedientes precisa un menor número de trámites administrativos, dado que al ser iniciados de oficio no precisan de resolución previa de admisión de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

En cuanto al estado actual del expediente objeto de la queja, le indicamos que, al contar con una resolución de inicio dictada de oficio, se ha procedido a comprobar la documentación acreditativa de la condición de interesado y el resto de documentos necesarios para poder dictar resolución. El expediente se encuentra desde el 4 de agosto de 2020 en fase de instrucción.

Del referido informe se dio el oportuno traslado a la parte interesada quien no ha efectuado alegaciones.

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.

La Ley 39/2006, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, en su exposición de motivos, señala que «la atención a este colectivo de población en situación de Dependencia es en un reto ineludible para los poderes públicos, que requiere una respuesta firme, sostenida y adaptada al actual modelo de nuestra sociedad».

Conforme al artículo 13 de la Ley 39/2006, esta atención deberá orientarse a la consecución de una mejor calidad de vida y autonomía personal de las personas en situación de dependencia. De ahí que el tiempo que la Administración ha de emplear para determinar las medidas necesarias en orden a atender las necesidades de dichas personas ha de ser el indispensable y necesario.

El transcurso de los 6 meses desde la solicitud da derecho a las prestaciones (artículo 15.6 del Decreto 62/2017, de 16 de mayo, por el que se establece el procedimiento para reconocer el grado de dependencia y el acceso al sistema público de servicios y prestaciones económicas).

El artículo 103 de la Constitución Española ordena a la administración que actúe de acuerdo con el principio de eficacia.

Por lo que se refiere a la responsabilidad de la tramitación, el artículo 20 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos.

En cuanto a la regulación del instituto de la Responsabilidad Patrimonial se contiene en los artículos 32 a 37 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El plazo para resolver los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial es el de 6 meses conforme al artículo 91.3 de la Ley 39/2015 ya nombrada.

Por lo que se refiere a la tramitación simplificada del Procedimiento Administrativo Común, se estará a lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común a la que venimos haciendo referencia.

3 Consideraciones a la Administración

En el presente caso concurren las siguientes circunstancias:

La interesada formuló, con fecha 24/05/2018, Reclamación de Responsabilidad Patrimonial derivada de la demora en la tramitación del expediente de dependencia de su madre, fallecida el 4/08/2017, teniendo reconocida una situación de dependencia en grado 3, pero sin que se hubiese aprobado el PIA a pesar de haber transcurrido el plazo máximo establecido para ello.

Once meses después de la interposición por la interesada de la Reclamación de Responsabilidad Patrimonial, la conselleria resuelve iniciar de oficio un nuevo expediente que recibe el número (...), con el argumento de que "la tramitación de estos expedientes precisa un menor número de trámites administrativos, dado que al ser iniciados de oficio no precisan de resolución previa de admisión de la reclamación".

La autora de la queja ya puso de manifiesto en su escrito inicial que esto no era sino una duplicidad de procedimientos cuya única consecuencia es demorar más la indemnización que, como herederos, debían percibir. Y no podemos estar más de acuerdo con ella.

Estimamos que hubiera procedido incoar de oficio, inmediatamente tras el fallecimiento de la persona dependiente, el oportuno expediente de responsabilidad patrimonial que abriera la vía para que los herederos de la persona dependiente, fallecida el 04/08/2017, percibieran cuanto antes la indemnización que en justicia les correspondiera. Sin embargo, como ya hemos dicho, fueron los herederos los que tomaron la iniciativa, ante la pasividad inicial de la administración.

En la fecha en la que se resuelve la apertura del expediente de oficio (11/04/2019) ha transcurrido ya el plazo máximo del que la administración dispone para dar respuesta al que, con carácter previo, como decimos, habían formulado los herederos de la persona dependiente (6 meses). Es inadmisibles y, lógicamente, la reacción que provoca en la interesada es la de desconcierto. Resulta bastante difícil de entender que existiendo ya un procedimiento en trámite que la administración no ha sido capaz de impulsar, se abra otro nuevo cuya finalidad es la misma que el anterior.

Esta institución, además, no puede dar por buenos los argumentos aducidos en favor del inicio del expediente de oficio. En primer lugar, porque la propia administración termina diciendo en su informe que "el expediente se encuentra desde el 4/08/2020 en fase de instrucción". Luego, en la práctica (y lo hemos constatado en muchos más expedientes sobre esta materia) no se ha conseguido la finalidad perseguida por la administración. Pero, sobre todo, porque si el objetivo es la agilidad en la tramitación de estos procedimientos, nos permitimos recordarle que la Ley 39/2015 le brinda en el artículo 96.4 la posibilidad de acordar, de oficio, la suspensión del procedimiento general e iniciar un procedimiento simplificado. El efecto inmediato es la reducción de plazos, puesto que obliga a la resolución en el plazo de 30 días a contar desde el siguiente a aquel en que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada y constará única y exclusivamente de los trámites establecidos en el artículo 96.6.

Consideramos oportuno hacer un breve análisis del artículo 96.4 aplicado a este caso concreto. El artículo expresamente establece:

En el caso de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, si una vez iniciado el procedimiento administrativo el órgano competente para su tramitación considera inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, podrá acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado.

Nos parece inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, puesto que el funcionamiento de la administración (la paralización en la tramitación, en este caso) es la causa del perjuicio para los herederos de la persona dependiente, en la medida en que tuvieron que hacer frente a una serie de perjuicios que no tendrían que haber soportado si se hubiese resuelto en tiempo y forma el expediente de dependencia de su madre. Así lo ha establecido la jurisprudencia estimando que la demora constituye un funcionamiento anormal de la administración que da derecho al resarcimiento de daños y perjuicios y en concreto el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana en supuestos similares al que analizamos (STSJ CV 1054/2020 de 19 de mayo de 2020 y STSJ CV 151/2015 de 14 de enero de 2015, a título de ejemplo).

Pero es que la propia Conselleria lo considera así cuando en la información sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial en materia de dependencia que tiene colgada en su página web expresamente manifiesta "En el supuesto que la persona titular del expediente haya fallecido estando valorada y sin haber obtenido resolución que aprobase servicio o prestación alguna, sin perjuicio del inicio de oficio del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, los herederos o herederas tienen derecho a reclamar la reparación del daño que pueda haberles causado el retraso en la resolución del expediente, siendo la vía adecuada para ello, la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, regulada en Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas".

Respecto de la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, teniendo la persona dependiente reconocida una situación de dependencia en Grado 3 y conociendo, como se conocen, las fechas tanto de la solicitud inicial de la dependencia (14/06/2016) y, por lo tanto, la fecha en la que venció el plazo para resolver (14/12/16), como la del fallecimiento (4/08/2017), resulta posible establecer tanto la prestación económica que hubiese correspondido a la solicitante en función de su grado, como el período de pago.

En este caso, además, junto a la solicitud de responsabilidad patrimonial presentada en mayo de 2018, la interesada acompañó la siguiente documentación (alguna de la cual le fue requerida posteriormente de nuevo con la apertura del expediente de oficio):

- Solicitud de dependencia, compromiso de permanencia y elección de cuidador no profesional a M^a Desamparados.
- Anexo I de los 4 hermanos herederos designando y firmando autorización para Reclamación de Responsabilidad Patrimonial.
- Resolución de grado de la persona dependiente, Testimonio Notarial Herederos y DNI compulsados.
- Liquidación Impuesto de Sucesiones y Modelo de domiciliación bancaria.

Entendemos, por tanto, que la administración tenía así todos los datos y se cumplían los requisitos para, conforme a Ley, poder haber acordado la tramitación simplificada. Sin embargo, la realidad es que hoy, tras haber transcurrido 42 meses desde el fallecimiento de la persona dependiente y 32 meses desde que se interpuso la Reclamación, los herederos de la persona dependiente no han recibido compensación alguna.

Esta institución ya ha puesto de manifiesto en otras ocasiones que esta demora es excesiva, inadmisibles y lesiva en sí misma. Téngase en cuenta que este procedimiento persigue la reparación del daño que el funcionamiento de la propia administración ha causado al entorno del dependiente; entorno que continúa soportando demoras y, en consecuencia, sufriendo perjuicios que no tiene la obligación jurídica de soportar.

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. 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.
- 2. RECOMENDAMOS** que se adopten las medidas que sean precisas para que, en la Sección de Responsabilidad Patrimonial la tramitación de los expedientes no se dilate en el tiempo (como está ocurriendo, puesto que se están resolviendo los primeros de 2017), y se arbitren soluciones encaminadas a poner fin a dicho retraso y a ajustar la actuación administrativa al cumplimiento de la normativa.
- 3. RECOMENDAMOS** que, conforme al artículo 96.4 de la Ley 39/2015, valore, cuando se den los requisitos, la oportunidad de acordar la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento simplificado, en lugar de resolver el inicio de expediente de responsabilidad de oficio como viene haciendo.
- 4. SUGERIMOS** que proceda de forma urgente a resolver los expedientes de Reclamación de Responsabilidad Patrimonial RPD (...), presentado hace 32 meses por la reclamante, y RPDO (...), ambos acumulados, toda vez que la demora en su resolución es evidente.

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.

Esta resolución se publicará en la página web del Síndic de Greuges.

Atentamente,



Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana