

"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	2302904
Materia	Servicios sociales
Asunto	Responsabilidad patrimonial por demora
Actuación	Resolución de consideraciones a la Administración

RESOLUCIÓN DE CONSIDERACIONES A LA ADMINISTRACIÓN

1 Antecedentes y relato de la tramitación de la queja

El 03/10/2023 registramos un escrito que identificamos con el número de queja 2302904, en el que se manifestaba que la Administración podría haber vulnerado los derechos de la persona titular.

En el escrito se recogía la queja por la demora en la resolución del expediente de responsabilidad patrimonial iniciado de oficio por la Conselleria (RPDO/****/2020), tras el fallecimiento del padre de la persona titular, sin que se hubiera resuelto el reconocimiento del grado de dependencia solicitado con fecha 21/10/2019.

En fecha 17/04/2020 la persona titular presentó toda la documentación requerida por la Conselleria para completar el expediente, pero este seguía sin resolverse.

El 16/10/2023 dictamos la Resolución de inicio de investigación, en la que se requería a la Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda que, en el plazo de un mes, emitiera un informe acerca de los hechos que habían motivado la apertura del presente procedimiento de queja.

El 20/11/2023, registramos el informe remitido por la Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda. En esencia, exponía lo siguiente:

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 del Subsecretario de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas se inició de oficio el procedimiento de responsabilidad patrimonial en materia de dependencia, asignándole el número de expediente RPDO/****/2020.

Comprobada la documentación acreditativa de la condición de interesado y el resto de los documentos necesarios para poder dictar resolución, el citado expediente fue remitido, el 6 de julio de 2023, al órgano instructor para la continuación del procedimiento.

Actualmente el expediente objeto de la queja se encuentra en el servicio de procedimientos jurídicos especiales, a quien corresponde la fase de instrucción del procedimiento de responsabilidad patrimonial en materia de dependencia.

(...) en estos momentos se están trabajando con expedientes alrededor del número RPDO 2.900 del ejercicio 2020 iniciados de oficio.

El 21/11/2023, el Síndic remitió el informe de la Administración a la persona interesada por si era su deseo presentar alegaciones.

El 30/11/2023, la persona interesada presentó alegaciones. En esencia, exponía lo siguiente:

Si el expediente de RPDO que tengo asignado ****/2020 es anterior a la fecha en la que ellos aluden estar trabajando 2900/2020, pregunto ¿cómo es que todavía yo no he recibido resolución de mi expediente? Solicito que me lo aclaren.

(...) me gustaría saber qué tiempo/plazo tiene dicho órgano instructor para resolver según la ley de procedimiento administrativo y, a partir de ese plazo, qué responsabilidad tiene la administración competente en caso de no resolver, por circunstancias ajenas a mí, y si me compete poder solicitar indemnización por demora.

En consecuencia, con fecha 14/12/2023, emitimos una Resolución de nueva petición de informe en la que se requería a la Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda lo siguiente:

1. Adjunte copia del expediente RPDO/***/2020 en su estado actual, tal y como se solicitaba en el requerimiento anterior.
2. Justifique los motivos para que no se haya resuelto el expediente de la interesada cuando sí se han resuelto otros de más reciente fecha de apertura.
3. Indique los pasos a seguir en la tramitación del expediente, una vez ha sido remitido al órgano instructor para la continuación del procedimiento.
4. Informe sobre los requisitos y procedimiento, en su caso, para solicitar intereses de demora en la tramitación del mencionado expediente

El mencionado informe tuvo entrada en esta institución el 01/02/2024, tras una solicitud de ampliación de plazo que resolvimos favorablemente el 16/01/2024. Destacamos del contenido de dicho informe, además de la remisión de la copia del expediente, lo siguiente:

Respecto a la justificación de los motivos por los que no se haya resuelto el expediente de la interesada cuando sí se han resuelto otros de más reciente fecha de apertura cabe indicar que a fecha de la presente se están resolviendo por el Servicio de Procedimientos Especiales expedientes del año 2018 a 2020. Existe un amplio volumen de solicitudes de responsabilidad patrimonial pendientes de resolver. Para la mayor agilización del procedimiento administrativo en aras a otorgar una mayor respuesta a los interesados, esta Dirección General está 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.

A esta situación ha de añadirse el hecho de que se gestionan numerosas incidencias que afectan a las solicitudes presentadas por los interesados que requieren efectuar requerimientos de subsanación. A la vez se viene informando tanto presencial como por e-mail sobre las dudas que plantean los interesados sobre el estado de tramitación de los expedientes. Esto 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 estos, a estar informados.

Teniendo en cuenta la fase del procedimiento administrativo en la que se encuentra el expediente RPDO ****/2020, el mismo será resuelto tan pronto como la organización del servicio lo permita.

Respecto de los pasos a seguir en la tramitación del expediente, una vez ha sido remitido al órgano instructor para la continuación del procedimiento, una vez presentada la documentación preceptiva con la solicitud de responsabilidad patrimonial y revisada por la unidad administrativa competente se requiere a los interesados para la subsanación de la misma en el plazo establecido. Una vez correcta esta se da un plazo de alegaciones a los interesados y en el caso de que la comunicación sea infructuosa es publicada en el Boletín Oficial del Estado.

Siendo la documentación correcta se remite al órgano instructor el cual formulará la propuesta de resolución. Emitida esta y con la conformidad de los interesados se procede a la revisión de la documentación bancaria y su remisión para la fiscalización de la propuesta por el órgano competente.

Llegado a este estado del procedimiento se emite resolución de la cuantía por el Servicio de Procedimientos Especiales, comunicándose a los interesados los cuales podrán interponer los recursos establecidos en la ley.

Respecto a los requisitos y procedimiento, en su caso, para solicitar intereses de demora en la tramitación del mencionado expediente la premisa para su solicitud se establece en el artículo 1100 del Código Civil a tenor del cual "Incurrir en mora los obligados a entregar o a hacer alguna cosa desde que el acreedor les exija judicial o extrajudicialmente el cumplimiento de su obligación".

En el ámbito de la Comunidad Valenciana los intereses de demora se regulan en el artículo 22 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones. (...)

El 01/02/2024, el Síndic remitió el informe de la Administración a la persona interesada por si era su deseo presentar alegaciones, trámite que realizó el 13/02/2023, indicando lo siguiente:

- Consulta nº 1) Dicen que están trabajando con expedientes alrededor del número RPDO 2900 del ejercicio 2020 iniciados de oficio. Si el expediente de RPDO que tengo asignado **0358/2020** es anterior a la fecha en la que ellos aluden estar trabajando 2900/2020, pregunto ¿cómo es que todavía yo no he recibido resolución de mi expediente? Solicito que me lo aclaren.

CONTESTA La Consellería que se están resolviendo por el Servicio de Procedimientos Especiales expedientes del año 2018 a 2020 y justifica la demora por el amplio volumen de solicitudes de RP, gestión de numerosas incidencias, requerimientos de subsanación, dudas, etc., (siendo todo esto **responsabilidad de la administración** y no mía), así como aludiendo que "mi" expediente será resuelto tan pronto como la organización del servicio lo permita. **Percibo divagaciones y poca concreción a la resolución de "mi" expediente en cuanto a pronta fecha de resolución, así como tampoco se me ha notificado en algún momento el tiempo/plazo que tiene dicho órgano instructor para resolver según la ley de procedimiento administrativo y que me gustaría conocer y respondieran por escrito.**
En síntesis, **NO me han aclarado nada nuevo a lo anterior.**

- Consulta nº 2) En cuanto a qué responsabilidad tiene la administración competente en caso de no resolver, por circunstancias ajenas a mí, y si me compete poder solicitar indemnización por demora.

CONTESTA la Consellería que "dentro de los tres meses siguientes al día del reconocimiento de la obligación o de notificación de resolución judicial, habrá de abonarle el interés señalado en el art. 16 de esta ley,..., una vez transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación
Esto se refiere al reconocimiento del grado de dependencia o al reconocimiento de la RPDO. Una vez que sepa el **TIEMPO/PLAZO máximo** que el órgano instructor tiene para **resolver** dicho procedimiento, a partir de ahí en adelante SI quiero SOLICITAR los **INTERESES de DEMORA** en la tramitación del **expediente RPDO**. ¿He de presentar algún escrito o modelo oficial existente para ello? Que me lo faciliten, en su caso.

2 Consideraciones

Pudiendo no ser la actuación descrita de la Administración lo suficientemente respetuosa con los derechos de la persona afectada, exponemos a continuación los argumentos que sirven como fundamento de las consideraciones con las que concluimos.

De todo lo actuado se concluye que:

- La persona dependiente solicitó el reconocimiento de dependencia con fecha 21/10/2019.
- La persona dependiente falleció con fecha 06/02/2020, sin que se hubiera resuelto su expediente.
- Ello motivó la apertura de oficio, por parte de la Conselleria, del expediente de responsabilidad patrimonial en materia de dependencia con nº RPDO/****/2020, así como el requerimiento de la documentación necesaria, que fue remitida por los herederos el 17/04/2020.
- Transcurridos 58 meses desde la solicitud de dependencia y cuatro años desde la apertura del expediente de responsabilidad patrimonial, este sigue sin resolverse. Es un lapso de tiempo excesivo que, a juicio de esta institución, resulta inadmisibile.
- En su informe, la Conselleria indicaba que «en estos momentos se están trabajando con expedientes alrededor del número RPDO 2.900 del ejercicio 2020 iniciados de oficio». Sin embargo, el expediente de la interesada es el RPDO/****/2020.
- Tras preguntar a la Conselleria por esta circunstancia, da una respuesta genérica que no aclara por qué este expediente se ha demorado en su tramitación respecto a otros de más reciente fecha de apertura.
- A la pregunta de la promotora de la queja respecto a la posibilidad de solicitar indemnización por demora, la Conselleria señala que, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, los intereses de demora se regulan en el artículo 22 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.

Son numerosas las quejas tramitadas en esta institución relacionadas con la demora en la resolución de los expedientes sobre esta materia. En muchas de nuestras resoluciones de consideraciones hemos recordado a la Conselleria con competencias en la materia en cada momento tanto el deber legal de resolver en el plazo máximo establecido por la norma reguladora del correspondiente procedimiento (artículo 21.3 de la Ley 39/2015), como que los plazos establecidos obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos (artículo 29 de la Ley 39/2015). Además, puesto que son responsables directos en su tramitación «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» (artículo 20 de la Ley 39/2015).

Del mismo modo y dado que la Conselleria alega, como causa justificativa de la demora, el elevado número de expedientes y su tramitación por riguroso orden de incoación, se ha recordado a esa Conselleria que el mandato del artículo 71 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común (en el despacho de los expedientes se guardará el orden riguroso de incoación en asuntos de homogénea naturaleza) no obsta ni exonera del deber legal de resolver en plazo.

La realidad es que existe una bolsa de miles de expedientes pendientes de resolución. La ciudadanía está soportando demoras excesivas e inadmisibles. También lo hemos manifestado en múltiples ocasiones.

Téngase en cuenta que la causa de estos expedientes es, precisamente, la demora de la propia Conselleria en resolver los expedientes de dependencia, con el perjuicio que ello ha ocasionado. Es, por tanto, un daño añadido al que ya se ocasionó a la ciudadanía afectada por este funcionamiento de la Administración.

La falta de respuesta a estas solicitudes ha puesto de manifiesto, igualmente, el incumplimiento, en el marco del derecho a una buena administración, regulado en los artículos 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y artículo 9 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, conforme al cual la ciudadanía tiene derecho a que sus asuntos sean resueltos en un plazo razonable.

Por otro lado, ante la pregunta de la interesada respecto al abono de intereses de demora, la Conselleria remite al artículo 22 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones a tenor del cual:

1. Si la administración no pagara al acreedor de la hacienda pública de la Generalitat dentro de los tres meses siguientes al día del reconocimiento de la obligación o de notificación de la resolución judicial, habrá de abonarle el interés señalado en el artículo 16 de esta ley sobre la cantidad debida desde que la persona física o jurídica acreedora, una vez transcurrido dicho plazo, reclame por escrito el cumplimiento de la obligación. (...)

La jurisprudencia ha establecido que la demora constituye un funcionamiento anormal de la Administración que da derecho al resarcimiento de daños y perjuicios y que la vía para ello es la reclamación de responsabilidad patrimonial.

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 artículo 32 de la Ley 40/2015 establece que:

(...) los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

Con independencia de las acciones que la interesada decida emprender en defensa de sus intereses, los hechos descritos indican que se ha producido un hecho lesivo que debe ser resarcido. El hecho de que la Administración espere a que esos daños sean reclamados por la interesada es la antítesis del derecho a una buena administración, pues, en caso de que la interesada no lo hiciera, la Administración resultaría beneficiada de su propio incumplimiento de la obligación de resolver en el plazo máximo establecido.

El fundamento de nuestra sugerencia es el principio de reparación integral, consustancial al procedimiento de responsabilidad patrimonial que, como es sabido, se inicia para indemnizar al particular del daño que el funcionamiento de la Administración le hubiese podido causar. Así las cosas, los intereses son parte del daño que se ha ocasionado a la persona dependiente con la demora en la aprobación del PIA de la persona dependiente y, en consecuencia, resulta procedente su abono para la reparación íntegra del perjuicio causado.

Entendemos, pues, que no resultaría de aplicación el artículo 22.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones al que alude la Conselleria y así lo hemos argumentado en numerosísimas resoluciones. Este artículo regula el derecho a reclamar los intereses de demora cuando la Administración no pague al acreedor de la hacienda pública de la Generalitat dentro de los tres meses siguientes al día del reconocimiento de la obligación o de la notificación de la resolución judicial. Sería, por ejemplo, el caso de demora en el abono de la indemnización fijada. Resulta obvio que es una cuestión distinta al procedimiento de responsabilidad patrimonial y la valoración de la indemnización en el mismo.

3 Resolución

A la vista de lo que hemos expuesto y conforme a lo que establece el artículo art. 33 de la Ley 2/2021, de 26 de marzo, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, formulamos lo siguiente:

A LA CONSELLERIA DE SERVICIOS SOCIALES, IGUALDAD Y VIVIENDA:

- 1. RECORDAMOS LA OBLIGACIÓN LEGAL** de resolver en el plazo máximo establecido en la normativa reguladora del correspondiente procedimiento y de adoptar cuantas medidas fueran necesarias para dar respuesta a los miles de expedientes de responsabilidad patrimonial que permanecen pendientes de resolución.
- 2. RECOMENDAMOS** que en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial vinculadas a los expedientes de dependencia, bien motivados por minoraciones o copagos declarados ilegales, bien por fallecimientos de personas dependientes sin PIA, al incurrir en demora la Administración, resuelva simultáneamente el cálculo del capital debido y de los intereses devengados, evitando nuevas reclamaciones de los particulares ante la Administración u obligándoles a iniciar un procedimiento contencioso administrativo que desgasta no sólo al ciudadano sino a la propia Administración, que debe emplear tiempo y dinero en atender un procedimiento con un final ya previsible, dados los antecedentes.

3. **RECOMENDAMOS** que adopte cuantas medidas sean necesarias para remover los obstáculos que impiden la correcta gestión de los expedientes de responsabilidad patrimonial, impulsando cuantas acciones sean necesarias para ello.
4. **RECOMENDAMOS** que, a la mayor brevedad posible, emita y notifique la resolución de cuantos expedientes de responsabilidad patrimonial se encuentren pendientes habiendo excedido el plazo máximo de seis meses establecido para su resolución.
5. **ACORDAMOS** que nos indique cuántos expedientes de responsabilidad patrimonial derivados de un expediente de dependencia de persona fallecida sin PIA se han resuelto, cuántos lo son del año 2020, en qué número de expediente se encuentran en este momento y cuándo prevé que pueden resolver el RPDO/****/2020.
6. **SUGERIMOS** que, habiendo transcurridos más de cuatro años desde la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia de la persona afectada (octubre de 2019), y también cuatro años desde su fallecimiento, sin que se hubiera resuelto su PIA, proceda de manera urgente a resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial iniciada de oficio por la propia Conselleria hace cuatro años.
7. **SUGERIMOS** que, en la resolución del expediente de responsabilidad patrimonial que nos ocupa, reconozcan los intereses devengados junto con el capital debido.
8. **ACORDAMOS** que nos remita, en el plazo de un mes, según prevé el artículo 35 de la citada ley reguladora de esta institución, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación de las consideraciones que le realizamos, indicando las medidas a adoptar para su cumplimiento o, en su caso, las razones que estime para no aceptarlas.

Finalmente, **ACORDAMOS** que se notifique la presente resolución a la persona interesada y a la Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda, y que se publique en la página web del Síndic de Greuges.

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana