



SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA REGISTRE GENERAL
26/10/2016
EIXIDA NÚM. 23452

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

=====
Ref. queja núm. 1610432
=====

Asunto: **Dependencia. Demora resolución. Fallecimiento.**

Hble. Sra. Consellera:

Con fecha 24/05/2016 solicitamos informe en relación con la queja de referencia, iniciada a instancia de Dña. (...). Le indicábamos entonces que la promotora de la queja, solicitó el reconocimiento de su situación de dependencia el 22/12/2014, sin haber recibido respuesta a la misma.

El Síndic de Greuges solicitó informe en fecha 31/05/2016 que fue reiterado el 28/06/2016, el 25/07/2016 y el 05/09/2016.

En fecha 08/09/2016 se recibe informe en el que se indica:

Que según consta en el expediente de fecha 22 de diciembre de 2014, (...) solicitó el reconocimiento de su situación de dependencia, con posterioridad a dicha solicitud hemos tenido conocimiento de que se ha producido el fallecimiento de la persona interesada con fecha 29 de mayo de 2016.

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 requisitos indicados en el Título X de la Ley 30/1992 de 26 de Diciembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas.

Dado el importante número de quejas con contenido similar que son presentadas desde hace años ante el Síndic de Greuges, el 16 de julio de 2014 se elevó consulta al **Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**, al objeto de que nos informara de la interpretación que ese órgano da a la

La autenticidad de este documento electrónico puede ser comprobada en https://seu.elsindic.com		
Código de validación: *****	Fecha de registro: 26/10/2016	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		

normativa respecto de las personas solicitantes de prestaciones por dependencia que fallecen sin que se haya resuelto su programa individual de atención.

Las propuestas de mejora acordadas por dicho Consejo Territorial se reflejaron en distintas normas aprobadas en el mes de diciembre de 2013, entre ellas el **Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre**, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que, en su artículo 15 establecía lo siguiente:

Las personas que fallecieran **en los seis meses siguientes** a la presentación de la solicitud, sin haberse dictado resolución de reconocimiento de la concreta prestación, no tendrán la condición de persona beneficiaria y no generarán ningún derecho.

Por lo que una interpretación estricta nos lleva a la conclusión de que, **si el fallecimiento se produce transcurridos seis meses desde la solicitud, sí que tendrá la condición de persona beneficiaria.**

De hecho, este artículo fue redactado de conformidad con el **informe preceptivo emitido por el Consejo de Estado al texto del citado Real Decreto**. En este informe, se establece lo siguiente:

La Ley 39/2006 en su disposición final primera señala que el derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones, y añade que **también se tendrá derecho a las prestaciones si transcurren seis meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya dictado y notificado resolución expresa**. En concreto establece lo siguiente a este respecto:

1. (...)

2. En el marco de lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el plazo máximo entre la fecha de entrada de la solicitud y la de resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia será de seis meses, independientemente de que la Administración competente haya establecido un procedimiento diferenciado para el reconocimiento de la situación de dependencia y el de prestaciones.

3. El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación, salvo cuando se trate de las prestaciones económicas previstas en el artículo 18 que quedarán sujetas a un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas anteriormente, plazo que se interrumpirá en el momento en que el interesado empiece a percibir dicha prestación.

De tal forma se deduce que, si la persona beneficiaria fallece antes de que se le haya reconocido el derecho a la prestación, no tendrá derecho a ella si no ha pasado ya el plazo de seis meses de silencio positivo, pero sí que tendrá derecho a la misma si ha transcurrido ese plazo.

Por tanto, el criterio establecido por el Consejo Territorial ha sido interpretado, según se recoge en el literal anterior, por el Consejo de Estado, y la norma que

resulta de aplicación para los supuestos de fallecimiento es el artículo 15 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, que reconoce el derecho a las prestaciones económicas cuando la administración competente se excede del plazo máximo legal para resolver la solicitud presentada.

Atendiendo a todo lo informado debe concluirse que, conforme al informe emitido por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y el criterio del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, respecto al asunto que nos ocupa, **la persona fallecida con anterioridad a que la Conselleria hubiese resuelto el correspondiente Programa Individual de Atención tendrá derecho a la prestación cuando hubiese transcurrido el plazo de seis meses legalmente establecido para que la administración resuelva el expediente.**

El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia fue creado en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, como instrumento de cooperación para la articulación del Sistema. Los criterios acordados en el seno del Consejo Territorial garantizan la unidad de interpretación de las normas en todo el Estado español.

El no atender los criterios del Consejo Territorial genera desigualdad de trato entre la ciudadanía en situación de dependencia, en razón de su lugar de residencia, afectando a derechos subjetivos reconocidos legalmente.

No obstante lo hasta aquí señalado, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana hubo de reunirse el 10 de abril de 2014 para resolver la diferencia de criterio que mantenían las secciones 4ª y 5ª de la misma respecto de la materia que nos ocupa.

La Sentencia 153/2014, de 15 de abril de 2014, del Pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de la Comunitat Valenciana,

DESESTIMA la solicitud formulada por los herederos de la persona solicitantes del reconocimiento de la situación de dependencia y el servicio o prestación correspondiente en el expediente de referencia, por cuanto en la masa hereditaria no existe título jurídico derivado del expediente administrativo que conlleve derechos económicos de los herederos exigibles a la Generalitat Valenciana.

Pero, igualmente, sostiene que **«la responsabilidad patrimonial puede ser la vía a la que pueden acudir los interesados en defensa de los perjuicios** que eventualmente pudiesen haber sufrido en los casos de demora excesiva en la resolución de los expedientes».

Es decir, abre una puerta a resarcir a los herederos de la persona dependiente por la demora de más de seis meses de la administración en resolver su expediente.

Debe hacerse referencia, igualmente, al contenido del cuerpo de la referida Sentencia 153/2014, de 15 de abril de 2014, del Pleno de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de la Comunitat Valenciana, de la que extraemos algunos fragmentos.

Así en el fundamento de derecho octavo 2.c. dice textualmente:

Como ha dicho esta Sala de lo Contencioso Administrativo en la STSJCV, 4ª, 53/2014, de 13 de febrero: ante la exorbitante dilación y ante la falta absoluta de congruencia entre la normativa aplicable y la actuación de la Generalitat, ha de asumirse que la persona fallecida, cuando ha transcurrido un año y ocho meses desde que se encuentra en situación de dependencia, sí dispone de título jurídico transmisible a sus herederos.

Y en el octavo 5.c dice textualmente:

A la vista de los rasgos que presenta el comportamiento seguido por la Administración, que esta sala ha declarado ya como ilícito (en la STSJCV, 4ª, 53/2014, de 13 de febrero), lo que debería hacer la Generalitat Valenciana es llegar a un acuerdo de pago inmediato con la interesada y/o, como mucho, acceder en vía administrativa a la reclamación de responsabilidad patrimonial que plantee Dña. (...).

Evidenciada la existencia del derecho recayente sobre los herederos tras el fallecimiento sin PIA de la persona dependiente y reconducido este derecho a un ejercicio de responsabilidad patrimonial de la administración, podemos analizar diversas cuestiones:

1ª. OBLIGACIÓN DE EMITIR RESOLUCIÓN DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

La Conselleria, una vez es conocedora del fallecimiento de la persona solicitante de dependencia, no procede a emitir resolución de terminación del procedimiento iniciado, creando una situación de indefensión jurídica a sus legítimos herederos, al incumplir la normativa prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Así, el artículo 87.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece: «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».

Se trata de un supuesto en el que cabe incluir el fallecimiento del interesado.

El artículo 89 de la citada ley recoge los contenidos que debe tener la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo iniciado, entre los que destacamos:

- Decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo.
- Serán motivadas y expresarán recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubiera que practicarse y el plazo para interponerlo, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.
- En ningún caso podrá la administración abstenerse de resolver so pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso.

La obligación de emitir resolución de terminación del procedimiento ha de conllevar, tras el reconocimiento explícito de la administración de los derechos

generados, la apertura de un nuevo procedimiento de oficio de responsabilidad patrimonial que impida que la efectividad de los derechos quede malograda por la falta de capacidad o de conocimiento de las personas interesadas, siendo conscientes de las dificultades de muchas de ellas en iniciar un procedimiento de estas características.

2ª. CONSTATADA DEMORA

Dado que la administración pública tiene **un deber reglado para el dictamen de sus resoluciones en tiempo y forma** conforme a la Ley de procedimiento administrativo, **nos parece evidente que hay pasividad o inacción administrativa** dado que el ciudadano ha cumplido con todos los requisitos exigidos desde el inicio de su expediente, y la Conselleria no refiere, en ningún momento, omisión o negligencia por parte de la persona interesada.

Tanto es así, que es numerosa la jurisprudencia que contempla este hecho como causa determinante en la generación del derecho a indemnización que nace de la responsabilidad patrimonial de la administración.

La Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, en sus informes, no cita ningún motivo imputable a la interesada que justifique la demora en la resolución del expediente, por lo que esta institución considera que los motivos que dieron lugar a que la persona beneficiaria falleciera sin resolverse su derecho a recibir las prestaciones pueden ser imputables a esa Conselleria. Todo ello atendiendo a que la solicitud de reconocimiento de la dependencia fue presentada el 14 de diciembre de 2010 y el fallecimiento de la persona beneficiaria se produjo el 2 de febrero de 2013, habiendo transcurrido **25 meses** desde la solicitud y, por tanto, excediéndose ampliamente del plazo de seis meses legalmente establecido para que la administración resolviera el expediente.

3ª. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Al encauzar el problema planteado como una cuestión de responsabilidad patrimonial de la administración, nos situamos ante un **principio general de nuestro derecho administrativo**, dirigido al restablecimiento del equilibrio deteriorado como consecuencia de la lesión producida por la acción de la administración.

La responsabilidad de la administración deriva de la inexistencia de un deber jurídico que obligue a la ciudadanía a soportar el perjuicio sufrido. Además, se trata de **una responsabilidad objetiva que adquiere relieve constitucional** de manera evidente a partir de la redacción del artículo 106.2, como “garantía fundamental” en la órbita de la seguridad jurídica y directamente relacionada con el valor justicia, que es uno de los pilares del estado social y democrático de derecho.

Aceptando que la intención de la conselleria es la de cumplir con los plazos establecidos para proceder a la resolución de las solicitudes, esta voluntad resulta del todo irrelevante para determinar su responsabilidad, puesto que **nace de la lesión en sí misma, que es la que da lugar al perjuicio, y no de la intencionalidad o voluntariedad en su producción.**

Atendiendo al procedimiento que nos ocupa, queda **patente el perjuicio causado a la persona dependiente por la ralentización en la resolución de su expediente de dependencia**, dado que, si hubiesen sido respetados los plazos contemplados en toda la normativa específica que regula la dependencia, tanto estatal como autonómica, en el intervalo máximo de seis meses desde la presentación de la solicitud debería haber estado resuelto su Programa Individual de Atención, y podría haber dispuesto de las prestaciones que le pudieran corresponder, hasta la fecha de su fallecimiento.

De hecho, **la propia Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas reconoce en su informe la existencia de derechos generados y que los costes que haya ocasionado la demora han de ser resarcidos.**

Dado que la persona dependiente falleció 17 meses después de haber solicitado el reconocimiento de su situación de dependencia y esperando las prestaciones y/o recursos que le pudieran corresponder por derecho a través del PIA que nunca llegó a aprobarse antes de su fallecimiento, habremos de recomendar a la Conselleria que actúe de oficio abriendo un procedimiento de responsabilidad patrimonial, comunicando dicha iniciativa a las personas afectadas dado que reconoce expresamente la propia Conselleria que no se han perdido todos los derechos generados y que los costes que haya ocasionado la demora no han de quedar sin resarcimiento.

Consecuentemente, **producido el fallecimiento de la persona dependiente, serán sus herederos las personas legitimadas para ver resarcido el daño causado por la actuación administrativa.**

4ª. INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Y por lo que se refiere a la **iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial**, el art. 142.1 de la citada Ley 30/1992 establece: «Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas se iniciarán de oficio o por reclamación de los interesados», al igual que el RD 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las administraciones públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, en su artículo 4.1.

El art. 5 del citado Reglamento, dedicado a la iniciación de oficio del procedimiento, dispone en su punto 1 lo siguiente: «Cuando el órgano competente para iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial entienda que se han producido lesiones en los bienes y derechos de los particulares en los términos previstos en el artículo 2 de este Reglamento iniciará el procedimiento regulado en este capítulo», es decir, «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» (art. 2).

Evidentemente, la demora en la aprobación de la resolución PIA a la persona dependiente, más allá de lo razonable y del plazo fijado por la propia normativa de 6 meses, constituye un funcionamiento anormal de la administración (aunque se asumiese erróneamente como normal por ser habitual) y desde luego no parece que la administración pueda alegar que esa demora, que impidió la aprobación del programa individual de atención antes de que la persona dependiente falleciera, se

deba a un caso de fuerza mayor, pues nada ha alegado en ese extremo la Conselleria y, por supuesto, no estimamos que nos encontramos ante un daño, que evidentemente lo hay, que el particular dependiente o sus herederos deban legalmente soportar.

Más bien, al contrario, es la propia Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas la que reconoce el daño causado y que es la propia administración la responsable única del daño, por lo que se deberá incoar procedimiento de oficio y no derivar la iniciativa a los ciudadanos afectados.

El artículo 5 del Reglamento ya visto, en concordancia con el art. 2, no ofrece dudas ni discrecionalidad sobre cuál ha de ser la actuación de la administración en este caso.

El mandato legislativo es imperativo al darse todas las circunstancias previstas: lesiones en los bienes y derechos de particulares como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la administración y no existiendo causa de fuerza mayor.

Es decir, a la administración, en este caso **a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, sólo le cabe una única opción, iniciar de oficio el procedimiento de responsabilidad patrimonial.**

Teniendo en cuenta que el fin del Estado no es otro que la realización del bien común a través de la justicia, resulta pertinente que sea la propia Conselleria —integrante como es de la administración pública causante de la lesión producida— la que inicie, de oficio, el procedimiento que garantice la consecución de ese bien común perseguido, reconociendo su propia responsabilidad patrimonial por el lento funcionamiento de los órganos que la integran.

Pretender depositar sobre las personas administradas la carga de la iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial sólo contribuye a hacer más intensa la lesión sufrida y a retrasar la satisfacción de su legítimo derecho, una actitud que resulta incompatible con los principios que deben regir el buen funcionamiento de cualquier administración.

La apuesta por el procedimiento de oficio viene justificada por el hecho de que **no se debe añadir al “daño antijurídico” soportado ya por la persona fallecida**, ante la dilación en la tramitación de su expediente, **el daño económico** que se generaría a sus herederos al iniciar el procedimiento judicial, y al que no todos pueden acceder, dada la posibilidad de carencias, no sólo económicas, sino sociales y culturales.

5ª. DOCUMENTACIÓN REQUERIDA

En relación con la documentación necesaria para tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, no podemos olvidar que los expedientes de solicitud de ayuda por situación de dependencia se inician a instancia de la persona interesada y que para su tramitación se exige, por parte de la administración, la incorporación de todos aquellos datos requeridos por la normativa vigente, tanto estatal como autonómica.

Tanto es así que los equipos de valoración pertenecen a la administración, los baremos que estos aplican están regulados en la normativa, las cuantías económicas que hay que

reconocer están así mismo legalmente tasadas, y es esa determinación legal la que da efectividad a las resoluciones administrativas. Toda la documentación original y los avatares relativos a su tramitación quedan ineludiblemente depositados en la administración, siendo ésta quien facilita las copias necesarias a las personas interesadas.

Por lo tanto, **la administración tiene plena constancia de todos y cada uno de los documentos** que acreditan la excesiva dilación en la resolución de un expediente, que se inicia y desarrolla por los órganos administrativos dentro de sus competencias. En todo caso, el Reglamento que regula el procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial contempla, en su artículo 5.3, **la obligación de la administración de requerir a las personas particulares lesionadas que aporten cuantos documentos resulten necesarios para el reconocimiento del derecho**. A mayor abundamiento, el epígrafe citado ordena a la administración proseguir con la instrucción del expediente de responsabilidad patrimonial, incluso en el supuesto de que las personas particulares lesionadas no se personen en plazo.

Finalmente, y atendiendo a los hechos documentados en este expediente, quedan perfectamente **acreditadas todas y cada una de las circunstancias que deberían dar lugar a la incoación, de oficio, de un procedimiento de responsabilidad patrimonial** de la administración, unas circunstancias que, escuetamente relacionadas, resultan ser las siguientes:

- **Existencia de lesión** en los bienes y derechos de la persona administrada, en este caso la persona fallecida, circunscritos a la prestación que le correspondía en atención a su situación de dependencia, generadora del derecho.
- **Relación de causalidad**, manifiesta desde el momento en que, sobrepasando con creces los plazos legalmente establecidos, no ha sido resuelto el expediente.
- **Daños cuantificables** económicamente, determinados por las prestaciones dejadas de percibir y a las que tenía derecho por aplicación de la legislación vigente en virtud de su grado de dependencia o por el que se pudiera estimar por los informes médicos aportados.

No podemos dejar de resaltar lo contenido en la Sentencia de 17 de noviembre de 2014, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 9 de Valencia, en procedimiento abreviado 523/2013, que versa sobre la responsabilidad patrimonial de la entonces Conselleria de Bienestar Social, en el sentido de que, en su fundamento de derecho tercero, en su último párrafo, textualmente se señala:

(...) no se justifica de forma alguna la demora y además en un caso como el presente en que la Administración fue compelida incluso por la Sindicatura; y es por todo ello que, acreditada la cuantía y los conceptos por los que se reclama, se considera que existe responsabilidad patrimonial que ha de atribuirse a la Administración demandada y procede estimar la demanda en todas sus partes y reconocer como situación jurídica individualizada el derecho de los recurrentes a ser indemnizados en la cantidad de (...) más los intereses legales desde la fecha de la reclamación de responsabilidad patrimonial (...).

Por tanto, es apreciable cómo, en un supuesto similar en que la administración fue compelida por el Síndic de Greuges en los mismos términos que en la presente queja, la justicia reconoce el derecho de las personas recurrentes a ser indemnizadas.

En base a la normativa jurídica y jurisprudencial a la que hemos hecho referencia en esta resolución, el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana **RECUERDA** a la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas las obligaciones legales reproducidas con anterioridad a las que queda vinculada y **RECOMIENDA**:

1. Que, quedando acreditado que la Conselleria ha excedido el tiempo máximo legalmente establecido de seis meses para resolver la solicitud presentada sin que en ningún caso dicho retraso se deba a causa que pueda ser responsabilidad de la persona dependiente ahora fallecida, emita resolución de terminación del procedimiento por causa sobrevenida y comunique la misma a sus herederos, **reconociendo explícitamente que han sido generados los derechos de carácter económico en favor de posibles herederos o legatarios, por el periodo de tiempo comprendido entre la fecha de solicitud y el fallecimiento de la persona dependiente.**
2. Que, ante la demostrable circunstancia de que la administración no ha actuado con la debida y exigible diligencia en la tramitación de la solicitud de la persona dependiente, **proceda de oficio a incoar expediente de responsabilidad patrimonial, sirviendo la valoración realizada y los informes médicos aportados en su día, como elementos para la cuantificación de la indemnización correspondiente.**

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.

No debe olvidarse, además, la situación de **indefensión jurídica** que se genera a la ciudadanía con el incumplimiento de los plazos legalmente establecidos, sobre todo ante los casos de **silencio administrativo**, como es el que nos ocupa.

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