

Expte.

DI-972/2014-1

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE SANIDAD,
BIENESTAR SOCIAL Y FAMILIA
Via Universitat, 36
50071 ZARAGOZA
ZARAGOZA**

I.- ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 12 de mayo de 2014 tuvo entrada en esta Institución un escrito de queja relativo al expediente de dependencia del señor ..., si bien no era la primera vez que esta Institución se interesaba por el mismo.

Así, previamente se había tramitado el Expediente 110/2013 con motivo del retraso en el cobro de la cantidad debida al señor ... en concepto de prestación no devengada en calidad de persona dependiente, quien tenía reconocido un Grado Grado II, Nivel 1 de dependencia, en virtud de la resolución de 14 de abril de 2011 (Expediente Z-40617-10) y cuyo fallecimiento tuvo lugar el 17 de octubre de 2011, motivo por el cual no llegó a percibir ninguna prestación.

Con fecha 21 de noviembre de 2011 sus herederos reclamaron el importe de la prestación, si bien desde la Administración, a pesar de que se reconoció tal derecho, se informó que la falta de dinero hacía inviable el pago.

El dinero fue reclamado ya que en su momento hubo que ingresar al señor ... en la Residencia de Mayores de Illueca, haciéndose cargo sus herederos de los gastos de la misma.

Por esta razón esta Institución incoó el expediente aludido, dirigiéndose al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón con el fin de recabar la información relativa a la cuestión planteada y que, con fecha 14 de febrero de 2013 se obtuvo en los siguientes términos:

“El expediente de dependencia de D ... se encontraba desde el 25 de noviembre de 2011 pendiente de aprobación y en espera de pago por parte del IASS al tener efectos desde el 14 de abril de 2011 su resolución de grado. De acuerdo con el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la

competitividad, en su punto 3 de la Disposición final primera establece que el 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, fecha que en este momento no ha sido determinada, dado que no se ha aprobado su PIA.

Desde el 17 de octubre de 2011 el expediente de Don ... fue archivado al conocerse su fallecimiento.

En relación a la información concreta solicitada, referida a si sus herederos van a percibir la prestación económica en concepto de atrasos, le informamos que la cantidad estipulada es de 1.283,84 euros, cantidad correspondiente al periodo comprendido entre la fecha de alta de la prestación correspondiente al 1 de julio de 2011 y la fecha de baja correspondiente al fallecimiento de Don ..., correspondiente al 17 de octubre de 2011.

En este momento no podemos informar del plazo real en que se pueden percibir estos atrasos, pero si se cumpliesen criterios para realizar el pago de atrasos, le informamos que desde la Dirección Provincial del IASS se realizaría notificación a sus tutores legales en este sentido.”

Dicha información fue remitida al ciudadano presentador de la queja, dando lugar al archivo del expediente.

SEGUNDO.- Sin embargo, tal y como se apuntaba al inicio, el ciudadano presentador de la queja se puso nuevamente en contacto con esta Institución para hacer saber que, pese al tiempo transcurrido, los herederos seguían sin cobrar la cantidad apuntada.

TERCERO.- Consecuencia de la nueva queja se incoó el presente expediente, mediante el correspondiente acuerdo de supervisión de fecha 14 de mayo de 2014, dirigiéndonos ese mismo día al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia para recabar la información pertinente.

CUARTO.- Con fecha 16 de junio de 2014 tuvo entrada la nueva respuesta de la Administración en los siguientes términos:

“Tal y como le informamos en nuestra anterior respuesta de febrero de 2013, Don ... dispuso de valoración de dependencia solicitada con fecha 30/12/2010 y fecha de resolución 14/4/2011, obteniendo Grado II Nivel 1. Tuvo propuesto un PIA que no fue aprobado por falta de disponibilidad presupuestaria inicial. La fecha de propuesta fue el 25/11/2011 y determinaba como recurso idóneo la prestación económica vinculada a servicio en Centro Residencial Comarca del Aranda, con un importe calculado de 320,96 euros/mes. Don ...a falleció con fecha 17/10/2011.

Tal y como le informamos en nuestra anterior respuesta, su expediente se encontraba desde el 25/11/2011 pendiente de aprobación y en espera de acometer su abono por parte del IASS al tener efectos desde el 14/12/2011 su resolución de grado. Le informábamos igualmente que de

acuerdo con el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en su punto 3 de la Disposición final primera establece que el 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, fecha que en este momento no ha sido determinada, dado que se encontraba en situación de propuesta de PIA fallecidos antes de emitirse Resolución. Le informábamos que desde el 17/10/2011 el expediente de Don ... fue archivado al conocerse su fallecimiento.

En nuestra anterior respuesta, le informábamos igualmente no poder determinar en qué momento podía abonarse la cantidad estipulada de 1.283,84 euros, correspondiente al periodo comprendido entre la fecha de alta de la prestación correspondiente al 1/7/2011 y la fecha de baja por el fallecimiento de Don ..., correspondiente al 17/10/2011, es decir cantidad en concepto de atrasos.

Actualmente, y en relación a la pregunta que nos formula referida a que pese al tiempo transcurrido, todavía no se ha satisfecho la cantidad debida a sus herederos, le informamos que de acuerdo a lo estipulado en la Disposición adicional tercera, de la Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios, en la Comunidad Autónoma de Aragón, establece que: "Las personas que tuvieran reconocido un grado de dependencia, y que fallecieran con anterioridad a la resolución de reconocimiento de la concreta prestación, no tendrán la condición de persona beneficiaria. De las actuaciones realizadas no se derivará derecho alguno".

Le informamos igualmente que esta Orden entró en vigor el 20/11/2013. Igualmente lo planteado tanto por el apartado 80: "Establecimiento de criterios comunes en la asignación de prestaciones en caso de fallecimiento del dependiente", de la Resolución de 13 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, se establece que "... los beneficiarios del Sistema de la Dependencia que fallecieran antes de la formalización de dicha Resolución, aunque tuvieran reconocido un grado de dependencia, no tienen la condición de beneficiarios de la prestación económica y, por tanto, al no haberse perfeccionado el derecho, no puede incorporarse a la herencia", como lo establecido en la Disposición adicional tercera, de la Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia que acabamos de referir en el apartado tercero."

II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- La dicción literal del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que regula las disposiciones generales relativas a la Institución del Justicia de Aragón establece lo siguiente:

“1.- El Justicia de Aragón, sin perjuicio de la institución prevista en el artículo 54 de la Constitución y su coordinación con la misma, tiene como misiones específicas:

a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en este Estatuto.

b) La tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

c) La defensa de este Estatuto.”

Las funciones de esta Institución se plasman de idéntica forma en el artículo 1 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

La nueva redacción del segundo párrafo del artículo 59 del Estatuto de Autonomía de Aragón regula, además, su ámbito competencial, disponiendo:

“2.- En el ejercicio de su función, el Justicia de Aragón podrá supervisar:

a) La actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en el Gobierno de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes del mismo.

b) La actividad de los entes locales aragoneses y de las comarcas, sus organismos autónomos y demás entes que de ellos dependan, en los términos que establezca la Ley del Justicia.

c) Los servicios públicos gestionados por personas físicas y jurídicas mediante concesión administrativa, sometidos a control o tutela administrativa de alguna institución de la Comunidad Autónoma de Aragón.”

SEGUNDA.- Constituye objeto de la presente resolución el estudio del proceder de la Administración en relación con las situaciones generadas por el fallecimiento de aquellas personas que, habiendo sido reconocidas como personas dependientes, no pudieron disfrutar de la prestación que por ley tenían reconocida, a veces incluso por no haber sido aprobado el correspondiente Plan Individual de Atención (PIA).

En primer lugar conviene sintetizar la trayectoria del presente expediente para poder asimilar más fácilmente cuáles han sido los diferentes pasos seguidos.

Así, en el año 2011 el señor ... fue reconocido como persona dependiente con un Grado II. Ya en ese momento no se aprobó su PIA pese a que se elaboró una propuesta, por falta de disponibilidad presupuestaria.

Meses después el señor ... falleció sin que nada en la evolución de su expediente hubiera experimentado modificación alguna.

Posteriormente, ya en el año 2012, tuvo lugar la entrada en vigor del renombrado Real Decreto Ley 12/2002, de 13 de julio, que, en resumen, dejó en suspensión la aprobación y por tanto ejecución de las ayudas destinadas a personas dependientes, siendo mayor o menor el plazo de espera en función de su grado.

Motivado por toda esta situación se suspendió igualmente el pago de las cantidades debidas a los herederos de los dependientes fallecidos, si bien en este concreto supuesto la Administración reconoció que los 1.283,84 euros que debía a los herederos del señor ... serían abonados, en caso, eso sí, de que se cumpliesen los criterios para realizar el pago de atrasos, aclaración que si bien esta Institución interpretó como que en un futuro se abonaría la cantidad generada, está claro que llevaba implícito una advertencia por parte de la Administración de que sólo si la norma no decía lo contrario se llevaría a cabo dicho pago.

Finalmente lo cierto es que, en virtud de la Orden de 24 de julio de 2013 y de la Resolución de 13 de julio de 2012 aludidas en la exposición de hechos, la Administración determina que los herederos del señor ... no tienen derecho a ninguna cantidad.

Sintetizada la secuencia de hechos, conviene analizar la normativa aplicada al caso.

En este sentido la *Resolución de 13 de julio de 2012 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para la mejora del sistema para la autonomía y atención a la dependencia*, no reconoce la condición de beneficiario de la prestación en caso de que no se hubiera dictado resolución aprobando el correspondiente PIA.

Es esta misma norma la que en su punto 12, bajo la rúbrica *Situaciones jurídicas preexistentes*, se remite a las Administraciones públicas competentes para que en un plazo de un año adecuen la norma y establezcan si procede o no la prestación en estos casos.

Consecuencia de ello la *Orden de 24 de julio de 2013, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la capacidad económica de los beneficiarios y su participación en el coste de los servicios, en la Comunidad Autónoma de Aragón*, niega igualmente la condición de beneficiarios a los dependientes fallecidos antes de la aprobación de la prestación.

Puede concluirse por tanto que la actuación de la Administración ha sido correcta desde un punto de vista estrictamente legal, lo cual no significa que en su momento no debiera de haber actuado de otra manera, ya que si tenemos en cuenta que el señor ... falleció en el mes de octubre de 2011 y que la Orden es de julio de 2013, o incluso tomando como referencia el Real Decreto Ley 20/2012, que es de julio de 2012, se puede fácilmente constatar que la Administración únicamente ha tenido que dejar pasar el tiempo para que este tipo de reclamaciones pierda su eficacia, amparada siempre por el argumento de falta de disponibilidad presupuestaria, circunstancia que por otro lado nunca ha sido negada desde esta Institución.

Esta falta de actuación planteada podría además, en caso de reunir el resto de requisitos para ello previsto, dar lugar a una responsabilidad patrimonial, motivada por la falta de actuación o por el funcionamiento anormal por parte de la Administración, lo cual trae a colación una serie de consideraciones jurídicas a tener en cuenta, cuales son la seguridad jurídica y los límites a la retroactividad de las normas.

Así, si bien es cierto que la modificación y adaptación de las normas es inevitable, no obstante ha de respetarse tanto el principio de seguridad jurídica como el principio de confianza legítima. Podrá restringirse la seguridad jurídica cuando estemos ante innovaciones y cambios normativos en la medida en que el progreso político, económico y social así lo exija y en tanto no quiebre la paz social. Todo ello garantizando el principio de legalidad, debe haber una justificación suficiente que obligue a soportar esa inseguridad jurídica y ésta deberá soportarse sólo en tanto no quiebre la paz social.

La Constitución Española recoge en su art. 9.3 como principio *“La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”*.

Continuando con el concepto de seguridad jurídica, interesante resulta el voto particular de la STC 208/1988, de 10 de noviembre, según el cual: *“la seguridad jurídica no exige la petrificación del ordenamiento, pero sí el respeto a las garantías enunciadas explícitamente como tales”*.

Otras resoluciones de este mismo órgano se pronuncian en parecido sentido: *“El legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisla sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse... y no provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se produzcan perplejidades”* (STCs 46/1990 y 146/1993).

Por otra parte, la Memoria del Consejo de Estado de 1992 establece que *“la seguridad jurídica garantizada en el art. 9.3 significa que todos, tanto los poderes públicos como los ciudadanos sepan a qué atenerse, lo cual supone por un lado un conocimiento cierto de las leyes vigentes y, por otro,*

una cierta estabilidad de las normas y de las situaciones que en ella se definen. Estas dos circunstancias, certeza y estabilidad, deben coexistir en un estado de Derecho”.

Directamente relacionada con la seguridad jurídica se encuentra el principio de la confianza legítima, que es otro de los principios que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo previsto en el art. 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual: *“Igualmente (las Administraciones Públicas) deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima”.*

La buena fe se recogía ya en nuestro Código Civil como límite al ejercicio de los derechos, concretamente en su artículo 7, que también prohíbe el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Dicho art. 7, como integrante del Título Preliminar del Código Civil, tiene, según la STC 37/1987, de 26 de marzo, un valor constitucional puesto que sus normas se refieren a la aplicación y eficacia de todo el ordenamiento y no sólo de la legislación civil, ubicándose en el Código Civil sólo por tradición histórica.

Los Poderes Públicos no pueden defraudar la legítima confianza que los ciudadanos aprecian objetivamente en su actuación, de manera que es legítimo que el ciudadano pueda confiar en la Administración.

Señalábamos igualmente la irretroactividad de las normas como garantía y que por tanto conecta directamente con las ideas anteriores. Se trata de ofrecer estabilidad en la creencia de que pese a que la norma pueda ser modificada no perjudicará a las situaciones nacidas con anterioridad a tal cambio.

Todas estas ideas pueden concentrarse afirmando que el principio de seguridad jurídica y cuantos principios generales del derecho fuesen aplicables a este respecto, no pueden quedar desarticulado por la facultad que la Administración tiene de cambiar el contenido de sus normas.

Por todo ello, en este caso concreto, esta Institución considera que la Administración con sus actos y sus normas previas generó una confianza en los herederos del señor ... consistente en la creencia de que se les abonaría la cantidad calculada por al propia Administración en concepto de ayudas a la dependencia, que sin embargo dejó de ser realidad en el momento en que se aplicó de manera retroactiva la norma finalmente aprobada.

III.- RESOLUCIÓN

Por todo lo expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto dictar la siguiente

SUGERENCIA

Que aunque se considera que el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Familia del Gobierno de Aragón ha actuado de acuerdo con las normas vigentes, también se considera que tiene que tener en cuenta los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, por lo que para el concreto expediente de dependencia del señor ... esta Institución estima oportuno solicitar a dicho Departamento que proceda a su revisión, así como al abono de la cantidad de 1.283,84 euros a sus herederos, en concepto de prestación devengada no percibida en calidad de persona dependiente

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

Zaragoza, a 26 de junio de 2014

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE