

"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 2101391

Fecha de inicio 29/04/2021

Promovida por (...)

Materia Atención a la dependencia

Asunto Retroactividad. Demora herederos

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 (Valencia)

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, aplicable a la tramitación de este procedimiento, formulamos la siguiente resolución.

1 Relato de la tramitación de la queja

El 29/04/2021 registramos un escrito presentado por(...), en el que solicitaba la intervención del Síndic de Greuges en relación a los siguientes hechos:

Sustancialmente nos manifestaba que con fecha 30/09/2019 en calidad de heredero de su madre fallecida, Dña. (...), con DNI (...), presentó solicitud de pago de derechos pendientes a herederos. Transcurridos más de 19 meses en el momento de interponer la presente queja, la Conselleria no había resuelto el expediente.

Refiere el promotor que su madre tenía reconocido un grado 2 de dependencia y aprobado con fecha 23/02/2018 el programa individual de atención (PIA) concediéndole una prestación económica vinculada al servicio de atención residencial. Posteriormente, con fecha 30 de enero de 2019 se dictó Resolución de aprobación de revisión de PIA y se le reconoció el servicio de atención residencial (Residencia Savia Orihuela). La persona beneficiaria falleció el 04/04/2019.

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 30/04/2021 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.

El 27/05/2021 registramos el informe recibido de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, con el siguiente contenido, entre otras consideraciones:

Según consta en el expediente de dependencia a nombre de (...), con fecha 30 de septiembre de 2019, D. (...) presentó documentación para reclamar el pago de los derechos en materia de prestaciones de dependencia que considera pudieran estar pendientes de reconocimiento a la persona titular del expediente con carácter previo a su fallecimiento, pero, a fecha de elaboración de este informe, aún no se ha dictado resolución al respecto.

Esta solicitud se encuentra en el departamento competente, que procederá a resolver según orden cronológico de expedientes completos. En el caso de que se necesite de forma imprescindible alguna documentación para continuar con la tramitación, nos pondremos en contacto inmediatamente con el interesado por el medio más eficaz para así agilizar al máximo este trámite

En fecha 28/05/2021 dimos traslado del informe de la Conselleria a la persona promotora que, el 31/05/2021 se ratificaba en el escrito inicial de queja indicando que la administración, en estos casi dos años, no le había sido requerida documentación alguna.

En el momento de emitir esta resolución no nos consta que se haya resuelto el expediente de responsabilidad patrimonial objeto de esta queja. Por otro lado, la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, en su informe, no concreta una fecha de previsión de resolución del expediente.

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.

2.1 Existencia de responsabilidad patrimonial de la administración

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, por lo que resulta razonable exigir de la misma que actúe en coherencia. Estimamos que hubiera procedido incoar de oficio el oportuno expediente que abriera la vía para que los herederos de la persona dependiente fallecida percibieran la indemnización que en justicia les correspondería, pero en este caso ya ha sido incoado a raíz de la petición formulada por los herederos referida más arriba, por lo que no vamos a insistir en la idoneidad de una actuación de oficio.

Sin embargo, no podemos dejar de hacer constar que obligar a los herederos de la persona fallecida a instar la iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial solo 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 a los herederos la iniciativa de iniciar el expediente no alivia el trabajo de la administración, que igualmente debe tramitar y resolver el procedimiento; y solo sirve para producir otro retraso en la atención a una demanda ciudadana legítima que ya ha sido irregularmente postergada.

2.2 Plazo para reclamar la responsabilidad patrimonial

En casos similares, la Conselleria ha realizado una advertencia relativa a las limitaciones que la posible prescripción del derecho a reclamar por el transcurso del tiempo impone para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la administración. Parece conveniente realizar alguna reflexión sobre esta cuestión.

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 conllevaban la terminación del procedimiento, finalización 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, estas no pueden soslayarse, en ningún caso.

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

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 apuntarse en informes recibidos de la Conselleria en otras quejas similares.

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 diversos informes de esta Conselleria.

Sin embargo, estimamos que cabe una mayor diligencia en el seguimiento de cada caso por parte de la administración, dado que la documentación que se ha de aportar puede no estar exenta de dificultades, tanto de obtención como de comprensión, para muchos ciudadanos, a pesar de la simplificación producida.

En la queja que nos ocupa y en otras similares resulta evidente, además de previsible y lógica, la voluntad de los herederos de proceder al cobro de aquellas prestaciones que, habiendo sido reconocidas a la persona dependiente fallecida, esta no las había podido percibir en vida por la demora de la propia administración en la tramitación de su expediente de dependencia.

Por tanto, acreditada la voluntad de los herederos de percibir lo que se les ha reconocido, al haber presentado una documentación inicial, y habiendo asumido la administración cierta responsabilidad en la demora al reconocer la retroactividad, estimamos que la diligencia exigida a la administración debería conllevar que actuase de manera positiva reclamando o advirtiendo al ciudadano de que la documentación fue presentada de manera incompleta para proceder al pago de la retroactividad, si es el caso.

La habitual demora en el pago de este tipo de prestaciones a los herederos ha conllevado desgraciadamente que los ciudadanos creen que no perciben las prestaciones reconocidas bien por falta de voluntad o por imposibilidad de pago de la administración, más que por que exista una deficiencia en la documentación presentada que impida la continuidad del expediente, en mayor medida cuando la administración no se dirige a ellos, pasado el tiempo, indicándoles que el expediente está paralizado por causa imputable al ciudadano, el cual desconoce esa propia negligencia de la que no es advertido.

En este caso, los herederos solicitaron de la administración las prestaciones debidas y reconocidas con carácter retroactivo en septiembre de 2019 considerando que el expediente se encuentra ya está completo, al no recibir comunicación alguna por parte de esa administración.

Pero además estimamos que la administración debería valorar la posibilidad de hacer efectiva la totalidad de la retroactividad debida en la cuenta bancaria de la persona dependiente fallecida al tener conocimiento de su defunción, evitando trámites y problemas tanto a la propia administración, que ha de supervisar y cotejar toda la documentación requerida, como a los herederos, que han de acreditar su condición y aportar un número considerable de documentos. Se trataría de hacer efectivo el derecho a las prestaciones debidas inmediatamente después del fallecimiento de la persona dependiente, dado que no se hizo en vida lo que ya supuso una clara vulneración de las obligaciones legales de la administración, de manera que esos ingresos figurasen en el patrimonio de la persona dependiente antes de la ejecución de su herencia, lo que ahorraría complejos y costosos trámites burocráticos y posibles conflictos entre herederos o entre estos y la administración.

En este caso la persona dependiente falleció el 04/04/2019 por lo que la anterior argumentación hubiese evitado mayores problemas, pues el PIA se había aprobado apenas dos meses antes, el 30/01/2019.

3 Consideraciones a la Administración

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, aplicable a la tramitación de este procedimiento, 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. **SUGERIMOS** que proceda a acordar la terminación del expediente administrativo tramitado a raíz de la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia promovida por la persona solicitante, mediante la oportuna resolución, motivada por su fallecimiento, comunicando la misma a sus herederos, en la forma legalmente procedente.
3. **SUGERIMOS** que, proceda de manera urgente a resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada hace más de 21 meses, atendiendo a las consideraciones realizadas en el argumento segundo de esta resolución en relación a la posible prescripción del derecho.
4. **SUGERIMOS** que, proceda a otorgar las prestaciones que correspondan a los herederos, sin más dilaciones y en un único pago.
5. **SUGERIMOS** que adecúe nuevos protocolos de actuación administrativa que eviten situaciones como las que refleja esta queja, evitando que trascurren los meses reclamado las prestaciones por retroactividad a los herederos, ya reconocidas mediante resolución PIA de la persona dependiente.
6. **SUGERIMOS** que, en los casos de fallecimiento de una persona dependiente que tenga reconocido el derecho a las prestaciones por la aprobación previa del PIA, se estudie la posibilidad de ingresar la totalidad de la deuda pendiente en su cuenta bancaria antes de la ejecución de la herencia. De esta manera se evitarían no solo trámites y gastos a la administración y a los herederos, sino que además la administración, tras el fallecimiento, no diferiría la efectividad real de un derecho que debía haberse concretado en vida.

Le agradecemos que nos remita, en el plazo de un mes, el preceptivo informe en el que nos manifieste la aceptación 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 Sindic de Greuges.

Atentamente,

Ángel Luna González
Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana