



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 2 2 7 / 2 0 1 5

(Sección 1ª)

La Laguna, a 25 de junio de 2015.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por L.P.M., en su calidad de heredera de M.P.M., por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia (EXP. 220/2015 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente dictamen, solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda, es la Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento iniciado por L.P.M., como heredera de su padre M.P.M., en reclamación de la responsabilidad patrimonial extracontractual de la Administración por los perjuicios presuntamente causados por la demora en la tramitación del Programa Individual de Atención (PIA) de su causante y cuyo resarcimiento cuantifica en 30.000 euros.

2. La cantidad que se reclama como indemnización es superior a seis mil euros, lo cual determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Excm. Sra. Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC).

---

\* Ponente: Sr. Brito González.

3. Conforme al art. 13.3 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, el cual se ha sobrepasado en la del presente procedimiento; sin embargo, aun fuera de plazo, la Administración está obligada a resolver expresamente en virtud de los arts. 42.1 y 43.1 y 3.b) LRJAP-PAC, en relación con el art. 142.7 de la misma ley.

## II

1. La reclamación interpuesta por L.P.M. se fundamenta en el retraso injustificado de la Administración en la tramitación del procedimiento para otorgar la prestación de servicios en base a la Resolución nº 6018, de 15 de junio de 2010, de la Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración, que reconoció a M.P.M., padre de la reclamante, la situación de gran dependencia, en grado III, nivel 1, “correspondiéndole por dicha causa, entre otros servicios, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, la prestación económica de asistencia personal, o la prestación económica vinculada al servicio”, pues su padre falleció el 21 de mayo de 2011, antes de que se aprobase el PIA que le correspondía conforme a su situación de dependencia reconocida, concretándose los daños producidos “en las prestaciones que debía haber percibido y que no han sido prestadas”.

Posteriormente, la interesada, a requerimiento de la Administración, cuantificó los daños y perjuicios sufridos por los que reclama en 30.000 euros.

2. Del expediente resulta, tal como se recoge en la Propuesta de Resolución, los siguientes hechos:

- El 12 de noviembre de 2009, M.P.M. obtuvo una plaza pública de centro de día en el Centro Socio Sanitario de Santa Úrsula.

- El 9 de junio de 2010, el equipo Técnico de Valoración, tras analizar a M.P.M., recomienda de la cartera de servicios y prestaciones que le corresponden a su situación de dependencia, en el siguiente orden de prioridad: el Servicio de Prevención de Situaciones de Dependencia y Promoción de la Autonomía personal, el Servicio de centro de día, el Servicio de ayuda a domicilio y, en último lugar, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

- La Resolución nº 6018, de 15 de junio de 2010, de la Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración, le reconoció la situación de dependencia (gran dependencia, en grado III, nivel 1).

En la citada resolución se enumeran los servicios y prestaciones y derechos que corresponden al grado y nivel de dependencia reconocido, señalando:

“(...) el reconocimiento del derecho contenido en la presente Resolución generará el derecho de acceso a los servicios y prestaciones indicados de acuerdo al calendario del apartado 1 de la disposición final primera, apartado 1, de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.

No obstante lo anterior, la efectividad del derecho a los servicios y prestaciones de dependencia queda suspendida hasta la aprobación por esta Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración del Programa Individual de Atención, en el que se determinarán las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades de la persona beneficiaria (...).”

- El 14 de marzo de 2011, el interesado renuncia a la plaza pública de Centro diurno que estaba disfrutando por traslado a otra Comunidad Autónoma.

- El 21 de mayo de 2011, M.P.M. falleció sin que se hubiera aprobado su PIA, que debió determinar los servicios o prestaciones económicas del sistema para la autonomía y atención a la dependencia que debía recibir en virtud del reconocimiento de su situación de dependencia.

- El 8 de mayo de 2014, la interesada presentó su escrito de reclamación.

### III

1. La Propuesta de Orden inadmite la reclamación por ser extemporánea y por carecer la reclamante de legitimación activa para interponerla, al ser un derecho personalísimo que no se transmite por la muerte del dependiente, no entrando a analizar el fondo del asunto.

2. Comenzando por este último motivo, la falta de legitimación de la reclamante, debemos distinguir a los efectos de legitimación para reclamar si esta se interpone *iure proprio* (por derecho propio, no adquirido por sucesión hereditaria) o *iure hereditatis* (por su derecho en la herencia de su fallecido padre).

Conforme a los arts. 659 y 651 del Código Civil, “la herencia comprende todos los bienes, derechos y obligaciones de una persona que no se extinguen por su muerte” y “los herederos suceden al difunto por el solo hecho de su muerte en todos sus derechos y obligaciones”.

Ahora bien, tal sucesión no se entiende en términos absolutos pues conforme a constante y reiterada Jurisprudencia (SSTS de 11-10-43; 19-11-66; 1-7-81 y 3 de noviembre de 2008) “están exceptuados de la transmisión por causa de muerte, los derechos personalísimos, o sea aquellos ligados de tal suerte a determinadas personas, que tienen su razón de ser preponderante y a veces exclusiva en elementos o circunstancias que solo se dan en el titular, y así como existen derechos personalísimos transmisibles -derecho moral del autor intelectual, derecho a la patente o la acción de calumnia o injuria, a título de ejemplo-, existen otras cuya intransmisibilidad a título hereditario es evidente precisamente por aquel carácter personalísimo”.

En este mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de febrero de 1981, declaró que “conforme a lo dispuesto en el artículo 661 del Código Civil, los herederos suceden al difunto, por el solo hecho de su muerte, en todos los derechos y obligaciones, si bien es cierto que, ante la falta de una normativa sobre los que en esta sucesión son transmisibles o intransmisibles, ha venido la doctrina jurisprudencial estableciendo a título enunciativo, como excepciones al principio general de la transmisibilidad, los que en atención a su naturaleza han de tenerse como intransmisibles, como lo han de ser los de carácter público, o los *intuitu personae* o personales, en razón a estar ligados a una determinada persona, en atención a las cualidades que le son propias, como parentesco, confianza y otras, que por ley o convencionalmente acompañan a la persona durante su vida”.

3. Las prestaciones económicas derivadas de la situación personal de dependencia no forman parte de los derechos trasmisibles *mortis causa* de acuerdo con lo establecido en el art. 14.1.C) del Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia, que determina como causa de extinción de las referidas prestaciones el fallecimiento del beneficiario de las mismas.

Esta conclusión se refuerza, tal como señala la Propuesta de Orden resolutoria, por lo dispuesto en el apartado 2º de la disposición octava del Acuerdo del Consejo Territorial del sistema para la autonomía y atención a la dependencia (Resolución de 13 de julio de 2012) y en el art. 21.4 del Decreto 93/2014, de 19 de septiembre, que niegan la condición de beneficiarios del sistema a los causahabientes del dependiente “al no haberse perfeccionado el derecho, por lo que la misma (las prestaciones) no podrán incorporarse a la herencia”.

Así lo ha señalado el Consejo Consultivo en el Dictamen 272/2013, de 22 de julio de 2013, según el cual "(...) resulta evidente que el derecho a las prestaciones correspondientes a las personas en situación de dependencia, que de acuerdo con la doctrina reiterada y constante de este Consejo Consultivo resulta ser efectivo desde el momento del reconocimiento de la situación de dependencia y no requiere para su efectividad que se apruebe, con injustificada dilación, el PIA (Dictamen 241/2013, entre otros), no puede ser incluido dentro del haber hereditario pues la fallecida no formuló reclamación alguna en este sentido, y, por ello, de modo alguno se puede considerar que el reclamante, que no acredita su condición de heredero de la beneficiaria fallecida, pueda solicitar el abono de la misma por vía administrativa alguna, ni de forma directa, ni a través de la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial (...)".

4. Aplicada la doctrina anterior al supuesto analizado, vemos como la reclamante no señala en su escrito de reclamación cuáles son los daños y perjuicios que se le ocasionan a resultas del retraso en la tramitación del procedimiento anteriormente señalado (ni despliega actividad probatoria alguna en tal sentido) por lo que habrá de entenderse que los daños y perjuicios que alega fueron producidos exclusivamente a su fallecido padre y, en su consecuencia, la reclamación se efectúa únicamente en su calidad de heredera del mismo.

5. Desde esta perspectiva, en un asunto similar al analizado, este Consejo Consultivo, Dictamen 174/2015, señaló:

"El presupuesto de hecho al que la ley liga el surgimiento del derecho a obtener las prestaciones que prevé estriba en la situación de dependencia en que se encuentra una persona. La finalidad de este derecho es promover su autonomía personal y atender a las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria [arts. 1, 5.1.a), 13 y 14 LAPD].

El reconocimiento de las concretas prestaciones presupone, por tanto, que en el procedimiento para la determinación del nivel de dependencia y de los eventuales derechos de ellos derivados los servicios sociales correspondientes del sistema público han determinado las modalidades de intervención más adecuadas a las necesidades subjetivas, de entre los servicios y prestaciones económicas previstos en la resolución para su grado y nivel, con la participación previa consulta y, en su caso, elección entre las alternativas propuestas del beneficiario, y en su caso de su familia o entidades tutelares que le represente (art. 29.1 LAPD).

Estas prestaciones son en primer lugar prestaciones de servicios que tiene carácter prioritario. Las prestaciones económicas tienen carácter excepcional, porque se reconocerán tan sólo cuando no sea posible la atención mediante las prestaciones en especie y tienen por objeto la cobertura de los gastos del servicio previsto en el correspondiente Programa Individual de Atención. Por esta razón, las prestaciones económicas, al igual que las de servicios, son de carácter personal y finalista. El beneficiario no puede ingresarlas en su patrimonio y disponer libremente de ellas, sino que debe justificar que las ha aplicado al destino marcado por los servicios sociales competentes, los cuales deben adoptar la decisión correspondiente en función del grado y nivel de dependencia y de la capacidad económica del beneficiario. La Administración supervisa, en todo caso, el destino y utilización de estas prestaciones al cumplimiento de la finalidad para la que fueron concedidas [arts. 14, 17 a 19 y 43.d) LAPD].

En resumen, las prestaciones económicas están vinculadas a la adquisición de un servicio que requiere la particular situación de dependencia en que se encuentra el beneficiario y no se pueden aplicar a finalidad distinta para la que se otorgan. El derecho a su obtención es un derecho *intuitu personae* porque se concede en atención a su situación personal y con la finalidad específica de subvenir a las necesidades dimanantes de esa situación. Esta naturaleza determina que sea un derecho que se extingue con la muerte del beneficiario y, en consecuencia, en virtud del art. 659 del Código Civil, no es transmisible a sus herederos, por lo cual estos no son titulares *mortis causa* de él y por ende carecen de legitimación para reclamar que se les abone la hipotética prestación económica para cuidados en el entorno familiar que hubiera podido establecer el PIA que se debió aprobar en ejecución de la citada Resolución nº 6018, de 15 de junio de 2010. De lo anterior se sigue que ha de inadmitirse la reclamación presentada, por falta de legitimación activa, sin que proceda entrar sobre el fondo del asunto, como ya sostuvimos ante supuestos similares en nuestros Dictámenes 168/2015, de 29 de abril, y 174/2015, de 6 de mayo de 2015”.

6. Conforme a lo señalado con anterioridad, podemos concluir que la cantidad reclamada por el retraso injustificado de la Administración en la tramitación del procedimiento de aprobación del PIA no es conforme a Derecho, pues la reclamación fue presentada por persona no legitimada para ello al tratarse de un derecho de carácter personalísimo y, como tal, intransmisible a favor de la reclamante al fallecimiento de su titular.

7. Por último, en cuanto a la segunda causa de inadmisión de la reclamación, la Propuesta de Orden resolutoria indica que aquella resulta extemporánea al considerar que el eventual derecho a reclamar ha prescrito. Sin embargo, para inadmitir la reclamación no era necesario pronunciarse sobre la prescripción del derecho a reclamar basándose en el hecho de que M.P.M. falleció el 21 de mayo de 2011 y la reclamación se presentó el 8 de mayo de 2014, transcurrido con holgura el plazo de un año que fija el art. 142.5 LRJAP-PAC, ya que tal pronunciamiento presupone que el derecho que se declara prescrito existía, lo cual no concurre en este caso porque, como ya dijimos, la interesada carece de legitimación para ello.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Orden resolutoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, que inadmite la reclamación (expte. nº 318/2014), presentada por L.P.M. es conforme a Derecho.