



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 2 6 / 2 0 1 5

(Sección 1ª)

La Laguna, a 19 de noviembre de 2015.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Empleo, 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 D.N.H.T., en nombre y representación de E.G.R. hija de A.R.M., por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia (EXP. 425/2015 ID)*.*

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina la Propuesta de Resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias tras presentarse una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños personales que se entienden sufridos a consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia.

2. Es preceptiva la solicitud del dictamen [art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, LCCC], estando legitimada para efectuarla la Sra. Consejera que la remite (art. 12.3 LCCC).

3. Se debe analizar en el presente caso si concurren los requisitos previstos en el art. 106.2 de la Constitución (arts. 139 y 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAP-PAC), que regulan la responsabilidad de las Administraciones Públicas.

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

4. En el análisis de adecuación jurídica a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada es de aplicación tanto la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como el 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, así como la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (LD), de carácter básico, y el Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del correspondiente Sistema en el ámbito de la Comunidad Autónoma y, por fin, el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, en lo que afecta a la materia y en los términos que luego se explicitarán.

II

1. Los antecedentes de hecho que obran en el expediente en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

En fecha 30 de septiembre de 2008, la afectada A.R.M., presenta la solicitud de dependencia y derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Sin perjuicio de que la interesada tuviera que presentar la documentación que le fue requerida para la subsanación o mejora de la solicitud, finalmente, en fecha 5 de octubre de 2010, la Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración emite Resolución mediante la que reconoce a la afectada la situación de dependencia severa en grado II y nivel 2, concediéndole igualmente el derecho de acceso a los servicios y prestaciones indicados en la misma, si bien señala que la efectividad de dichos derechos queda suspendida hasta la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA, en adelante).

Sin embargo, con anterioridad a que se aprobara el PIA, la referida dependiente falleció el día 8 de febrero de 2011.

En fecha 24 de febrero de 2011, la hija de la fallecida, actuando en calidad de heredera de la dependiente, remite comunicación sobre el fallecimiento e informa a la Administración competente el número de cuenta bancaria de la causante que había sido solicitado previamente por la Administración -21 de febrero de 2011- para proceder al abono de las cantidades adeudadas.

Con anterioridad al fallecimiento, la hija de la dependiente había presentado con fecha 20 de agosto de 2010 solicitud de información a efectos de conocer el estado de tramitación del procedimiento de dependencia [art. 35.a) LRJAP-PAC].

En fecha 28 de marzo de 2011, ya habiendo fallecido la dependiente, la citada Viceconsejería emite Resolución en virtud de la cual se contesta a la solicitud de 20 de agosto de 2010 (7 meses más tarde), indicando: "el expediente actualmente sigue su curso y se procederá a dictar Resolución de aprobación de PIA".

No obstante, el 4 de octubre de 2011, es registrada por la Administración nueva solicitud de la hija de la dependiente fallecida en virtud de la que solicita que sea revisado nuevamente el expediente a fin de que se proceda a darle continuidad al mismo, ya que aún no se ha procedido al abono de la prestación concedida. Igualmente, en fecha 3 de febrero de 2012, es registrada solicitud de la misma parte y con el mismo contenido.

En respuesta a los anteriores escritos, en fecha 17 de mayo de 2012 la citada Viceconsejería emite comunicado, recibido por la interesada el 8 de junio de 2012, indicando: "(...) tras el fallecimiento (...) el expediente está pendiente de que se dicte la correspondiente Resolución (...)".

2. En fecha 19 de marzo de 2013, la interesada presenta reclamación en nombre y representación propia, alegando que como legítima heredera y en virtud de los escritos presentados en fecha 24 de febrero de 2011, y 3 de febrero de 2012, interesa el abono de las prestaciones económicas derivadas del citado reconocimiento de dependencia.

En contestación a la anterior reclamación, en fecha 30 de septiembre de 2013 el Director General de Dependencia, Infancia y Familia, emite comunicado mediante el que indica: "(...) el fallecimiento se ha producido antes de dictarse la resolución de reconocimiento de la prestación determinada (...) la efectividad del reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas del Sistema de la Dependencia viene determinada por la resolución donde se establece la prestación, en base al PIA elaborado por los equipos de valoración, por ello los beneficiarios del Sistema de Dependencia que fallecieron antes de la formalización de dicha resolución, aunque tuvieren 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 (...)". El citado comunicado es oportunamente recibido por la interesada el 7 de octubre de 2013.

3. Con fecha de 9 de diciembre de 2013, la interesada actuando mediante representante legal interpone reclamación patrimonial, al amparo de los arts. 139 y siguientes LRJAP-PAC, contra la Consejería implicada por el impago de las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia a A.R.M., como beneficiaria.

4. El procedimiento de responsabilidad patrimonial, entiende la Consejería competente, tuvo inicio en fecha 18 de diciembre de 2013, si bien la reclamación fue registrada el 10 de diciembre de 2013 en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio que, cumpliendo con los principios de coordinación y colaboración que rigen el funcionamiento de las Administraciones públicas, remite dicha solicitud al órgano competente para resolver.

El 26 de agosto de 2015, el Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia emite informe que propone desestimar la reclamación patrimonial presentada.

En fecha 21 de septiembre de 2015, se emite el Informe-Propuesta del Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, mediante el que propone inadmitir la reclamación patrimonial por falta de legitimación activa de la persona interesada, citando y reproduciendo el Dictamen 174/2015 del Consejo Consultivo de Canarias, y también en base a lo establecido por el apartado segundo de la disposición octava del Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención da la Dependencia de 10 de julio de 2012, y por el art. 21.4 del Decreto 93/2014, de 19 de septiembre, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de la persona beneficiaria del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y su participación económica en el coste de los servicios así como la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas del sistema en la Comunidad Autónoma de Canarias.

5. El informe jurídico de la citada Secretaria General Técnica, de fecha 29 de septiembre de 2015, propone inadmitir a trámite la reclamación. El Servicio Jurídico en su escrito fundamenta la procedencia de inadmitir la reclamación haciendo mención al Dictamen 174/2015 del Consejo Consultivo de Canarias, a la normativa aplicable al caso y a la falta de acreditación de ser la interesada la legítima heredera. En base a este informe, se elabora la propuesta o "borrador" que, como Propuesta de Orden de la Sra. Consejera, se remite a este Consejo Consultivo de Canarias para la emisión del preceptivo dictamen.

III

1. En el presente caso, se observa que la solicitante ha venido actuando en el desarrollo de la tramitación procedimental para la obtención de la ayuda por dependencia en representación de la afectada mientras esta vivía, y, tras su fallecimiento, la interesada ha actuado en nombre propio en calidad de heredera a efecto de que la Administración implicada le ingrese la cantidad que, en su caso, le hubiese correspondido en vida a la dependiente.

2. La Propuesta de Orden inadmite la reclamación formulada, al considerar que E.G.R. carece de legitimidad para reclamar. A esta conclusión llega la Propuesta al considerar que, dado que la persona dependiente ha fallecido, los causahabientes no tendrán la condición de beneficiarios de la prestación económica al no haberse perfeccionado el derecho, por lo que la misma no podrá incorporarse a la herencia, como consecuencia del carácter personalísimo y no transmisible de los servicios y prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia. Además, entiende aquella que no existe lesión resarcible real y efectiva, al no haberse aprobado el PIA, por lo que no se encuentra determinado el concreto servicio que le hubiera correspondido a la persona dependiente.

3. Las prestaciones económicas derivadas de la situación personal de dependencia no forman parte de los derechos transmisibles *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 las mismas (las prestaciones) no podrán incorporarse a la herencia”.

IV

1. En primer lugar, para este Consejo resulta cuestionable la elección del procedimiento regulado en los arts. 139 y siguientes LRJAP-PAC para canalizar una reclamación de pago de un supuesto crédito pendiente frente a la Administración, cuando el reclamante ni siquiera se plantea alegar y probar la existencia de un daño imputable al funcionamiento de esta. Una cosa es reclamar por estimar que la Administración en su actuar ha generado un daño y otra bien distinta reclamar por considerar que se ostenta un crédito a su favor frente a la Administración. Este último es el caso que se dictamina, por lo que no procede seguir el procedimiento de los arts. 139 y siguientes LRJAP-PAC.

En similar supuesto, en el Dictamen 99/2015 ya adelantamos nuestra doctrina al respecto: “Por la anterior descripción del contenido del escrito inicial y de los posteriores de la madre de la menor y de las actuaciones y resoluciones de la Administración, resulta evidente que no se trataba de una pretensión resarcitoria que debiera tramitarse por el procedimiento de responsabilidad patrimonial sino de una solicitud para que se diera cumplimiento a la Resolución, de 21 de julio de 2010, de aprobación del correspondiente PIA, que la Administración ha procedido a resolver mediante el dictado de la correspondiente resolución (...). El hecho de que no se está ante un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de la Administración lo corrobora el que no se haya solicitado una indemnización (...)”.

2. En relación con la Propuesta de Orden que se dictamina, este Consejo considera que, efectivamente, la reclamación presentada ha de inadmitirse por carecer la reclamante de legitimación activa para poder recibir compensación o indemnización económica alguna, pues, como bien hemos tenido ocasión de dictaminar en asuntos de similar naturaleza, el derecho que aquí se determina es un derecho personalísimo que no se transmite por la muerte del dependiente.

3. En esta línea doctrinal ha venido pronunciándose el Consejo Consultivo de Canarias, entre otros 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 (...)" .

Igualmente, en el reciente Dictamen 227/2015, de 25 de junio (FJ III.5) señalamos que "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". Esta misma argumentación se desarrolla por el aún más reciente Dictamen 355/2015, de 1 de octubre.

4. Con arreglo a lo señalado en los párrafos anteriores, ha de concluirse que el retraso injustificado de la Administración en la tramitación del procedimiento de aprobación del PIA, habiendo fallecido la persona afectada, al tratarse de un derecho de carácter personalísimo y, por este motivo, intransmisible a favor de la reclamante al fallecimiento de su titular, determina la inadmisión de la reclamación indicada en la Propuesta de Orden, tal y como establece la normativa aplicable en la materia. Por lo demás, la inadmisión nos lleva, obviamente, a no proseguir en el análisis de las cuestiones de fondo.

CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas en el último Fundamento, la Propuesta de Resolución sometida a dictamen se estima conforme a Derecho, por lo que procede la

inadmisión de la reclamación formulada por D.N.H.T., en nombre y representación de E.G.R.