



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 1 / 2 0 1 6

(Sección 1ª)

La Laguna, a 10 de marzo de 2016.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por A.P.S., viuda y representante de la comunidad hereditaria de C.G.S., por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia (EXP. 40/2016 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El objeto del presente dictamen, emitido a solicitud de la Sra. Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, es la Propuesta de Resolución formulada en el curso de un procedimiento de responsabilidad por los daños que se entienden sufridos consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia.

2. La reclamante solicita una indemnización que asciende a la cantidad de 16.193,55 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la Consejera 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), y el art. 12 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.

* Ponente: Sr. Lorenzo Tejera.

3. En el análisis de adecuación jurídica a efectuar es de aplicación, tanto la Ley 30/1992, como su Reglamento de desarrollo; también la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, 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.

II

1. A.P.S. formula, con fecha 9 de abril de 2014, reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños económicos presuntamente causados como consecuencia de la demora en la aprobación por parte de la Administración autonómica del Programa Individual de Atención (PIA) de su esposo, ya fallecido en el momento de presentación de la presente solicitud indemnizatoria.

En su escrito señala, entre otros extremos, lo siguiente:

- Su esposo presentó el 28 de marzo de 2011 solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema, de conformidad con lo previsto en el artículo 28.1 de la ya mencionada Ley 39/2006.

- Mediante Resolución del Viceconsejero de Políticas Sociales e Inmigración de 14 de noviembre de 2011, se reconoció al solicitante la situación de dependencia severa, con grado II, nivel II.

- Con fecha 25 de febrero de 2014, su esposo falleció, sin recibir prestación alguna derivada del grado de dependencia reconocido.

La reclamante pone de manifiesto que realizó las tareas de cuidadora de su esposo, dado que se encontraba completamente impedido para desarrollar una vida autónoma y requería de permanentes cuidados.

La reclamante estima que se ha producido un demora injustificada en la resolución del procedimiento, habiéndose incumplido los plazos tanto para el reconocimiento de la situación de dependencia como para la posterior aprobación del PIA, lo que impidió que su esposo hubiese percibido la prestación económica.

Solicita por todo ello una indemnización equivalente al importe de la prestación económica en su cuantía máxima, a computar desde el 28 de marzo de 2011, fecha en la que entiende que tuvo que ser efectiva para su esposo la citada prestación para

cuidados en el entorno familiar, y hasta su fallecimiento. Reclama en consecuencia la cantidad de 16.193,55 euros.

2. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que impidan la emisión de un dictamen de fondo, si bien se ha incumplido el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 13.3 RPAPRP. La demora producida no impide sin embargo la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 42.1 y 43.4.b) LRJAP-PAC.

En particular, consta en el expediente que la reclamación fue correctamente calificada y admitida a trámite el 23 de septiembre de 2014 (art. 6.2 RPAPRP). Se ha emitido asimismo el informe del Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia, a cuyo funcionamiento se imputa el daño (art. 10.1 RPAPRP) y se ha dado cumplimiento al preceptivo trámite de audiencia (art. 11 RPAPRP), presentando alegaciones la reclamante en el plazo concedido al efecto en las que reitera sus alegaciones iniciales.

El procedimiento viene concluso con la preceptiva Propuesta de Resolución, desestimatoria de la reclamación formulada, que no fue sometida a informe de los Servicios Jurídicos al haber ya emitido este Servicio su parecer sobre expedientes de responsabilidad patrimonial similares, por lo que no resulta precisa su solicitud, de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.j) del Reglamento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero.

3. Por último, consta en el expediente que tras el fallecimiento del solicitante del reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones se acordó por la Administración, mediante Resolución de 16 de junio de 2014, la terminación del procedimiento iniciado a tales efectos.

Contra esta Resolución se interpuso recurso de alzada por la ahora reclamante, que ha sido desestimado mediante Orden de la Consejera de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda de 24 de abril de 2015.

III

1. Por lo que se refiere al fondo del asunto, la Propuesta de Resolución desestima la reclamación presentada con fundamento en el carácter personalísimo de los servicios y prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con arreglo a la Ley 39/2006, y en haber fallecido el solicitante antes

de la aprobación del PIA en el que se adjudicara, exclusivamente a él, una concreta prestación o servicio.

Entiende además la Administración que este carácter personalísimo de los servicios y prestaciones queda reforzado por lo dispuesto en el art. 14.1.c) del 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 Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, según el cual “las prestaciones reconocidas podrán ser modificadas o extinguidas, en función de la situación personal del beneficiario, en los siguientes casos: c) Por fallecimiento del beneficiario”.

Se invoca asimismo lo establecido en el apartado segundo, disposición octava, del Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de 10 de julio de 2012, que establece que “los beneficiarios del sistema de Dependencia que fallecieran antes de la formalización de dicha resolución (PIA) 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”.

Por último, se ampara la desestimación en lo previsto en 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. Establece igualmente este precepto que “(e)n el supuesto de las personas beneficiarias del Sistema de Dependencia que fallecieran antes de la adopción de dicho acto de reconocimiento de las prestaciones, aunque tuvieran reconocido un grado de dependencia, los causahabientes no tendrán la condición de beneficiarias de la prestación económica al no haberse perfeccionado el derecho, por lo que la misma no podrá incorporarse a la herencia”.

En definitiva, entiende la Administración 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. De esta forma, el derecho a su obtención se configura como 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.

2. En esta línea doctrinal precisamente ha venido pronunciándose este Consejo, afirmando el carácter personalísimo del derecho a las prestaciones del sistema de dependencia, que no se transmite por la muerte del dependiente, negando incluso la legitimación activa a quienes reclaman en su condición de herederos.

Así, hemos señalado en nuestro Dictamen 174/2015, de 6 de mayo, lo siguiente:

“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 (...).

Semejante conclusión se ha alcanzado asimismo en nuestros Dictámenes 168/2015, de 29 de abril, 355/2015, de 1 de octubre, y 426/2015, de 19 de noviembre.

Por todo ello, la Propuesta de Resolución, si bien no cuestiona la legitimación de la reclamante, se considera conforme a Derecho en cuanto desestima con los señalados argumentos la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada, pues al tratarse la solicitud de declaración de dependencia de una acción personalísima, no procede reconocer indemnización alguna por causa de la responsabilidad patrimonial de la Administración a los herederos del fallecido.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución se considera conforme a Derecho, por lo que procede la desestimación de la reclamación de indemnización formulada por A.P.S.