



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 1 8 / 2 0 2 2

(Sección 2.^a)

San Cristóbal de La Laguna, a 2 de junio de 2022.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en representación de la Comunidad Hereditaria de (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención de la dependencia (EXP. 177/2022 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina la Propuesta de Resolución -en forma de Orden-, por la que se resuelve un procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado por la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, tras presentarse reclamación por los daños que se entienden sufridos a consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia.

2. La reclamante cuantifica la indemnización que solicita en 8.141,28 euros (más intereses legales), lo que determina la preceptividad del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 5 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), estando legitimada para efectuarla la Sra. Consejera que la remite (art. 12.3 LCCC).

3. En el análisis a efectuar de la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada son de aplicación tanto la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de autonomía personal y atención a las

* Ponente: Sra. de León Marrero.

personas en situación de dependencia (en adelante, 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, así como el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

4. La reclamación se ha interpuesto dentro del plazo del año previsto en el art. 67.1 LPACAP, contado a partir de la fecha de notificación de la Resolución de terminación del procedimiento, pues se interpuso el 7 de junio de 2018 y la Resolución de la Directora General de Dependencia y Discapacidad, por la que se acordó la terminación del procedimiento administrativo para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia por fallecimiento de la interesada, fue dictada el 23 de agosto de 2017, notificada el 6 de septiembre siguiente.

5. Se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver, siendo el silencio administrativo de carácter desestimatorio (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); no obstante, sin perjuicio de los efectos administrativos y, en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

II

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido son los siguientes:

1. El 12 de febrero de 2008, (...) presentó, por ventanilla única, en la Dirección Insular de la Subdelegación del Gobierno en Fuerteventura, con registro de entrada de 5 de marzo de 2008 en la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda (actual Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud), en su propio nombre y derecho, solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema.

2. Mediante Resolución de la Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración n.º 12272, de 14 de abril de 2009, se reconoció a (...) la situación de dependencia en Grado I, nivel 2.

3. El 28 de septiembre de 2010 (...) presenta, por ventanilla única, en el Ayuntamiento de Puerto del Rosario, solicitud de revisión de su grado de dependencia, recibida en la entonces Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda el 25 de octubre de 2010.

4. Por Resolución de la Viceconsejera de Bienestar Social e Inmigración, actuando por delegación de la Directora General de Bienestar Social, se revisó el Grado y Nivel de dependencia reconocido a (...), y se le reconoce la nueva situación de dependencia en Grado III, Nivel 1.

5. En el trámite de consulta conforme al art. 29 LD, el 7 de junio de 2011 se presenta escrito por el que se manifiesta preferencia por el servicio de ayuda a domicilio en su modalidad de prestación económica para cuidados en el entorno familiar.

6. El 16 de junio de 2011 se emite la Propuesta de Programa Individual de Atención (en adelante, PIA) de (...), en la que se propone como modalidad de intervención «*la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales*», identificándose como persona cuidadora propuesta a su hija (...)

7. El 23 de diciembre de 2011 se produce el fallecimiento de (...), sin que se hubiera aprobado su Programa Individual de Atención (PIA).

8. Por Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad n.º LRS2017LL25780, de 23 de agosto de 2017 (notificada el 6 de septiembre de 2017), se acordó la terminación del 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 de (...), ante la imposibilidad material de continuar con su tramitación por haberse producido su fallecimiento, y se ordenó el archivo del expediente.

9. (...), en calidad de representante y cuidadora principal de su madre, interpone en el Registro del Cabildo Insular de Fuerteventura el 17 de octubre de 2017, con registro de entrada en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (Dirección General de Modernización y Calidad de los

Servicios) de 20 de octubre de 2017, recurso de alzada contra la citada Resolución n.º LRS2017LL25780, de terminación del procedimiento. Se solicita:

«se proceda a anular la misma, por ser contraria a derecho ordenando continuar el procedimiento administrativo hasta dictar resolución reconociendo a los herederos de (...) la prestación económica por apoyo de cuidador no profesional desde el 14 de abril de 2009, fecha en la que tuvo que ser efectiva la prestación económica para cuidados en el entorno familiar hasta la fecha del fallecimiento el 23 de diciembre de 2011 fijando el importe mensual y abonándolo con los intereses procedentes».

10. Por Resolución de la Viceconsejería de Políticas Sociales y Vivienda n.º LRS2018-FA00007, de 11 de enero de 2018, se inadmitió, por extemporáneo, el recurso de alzada interpuesto.

III

En cuanto a la tramitación del expediente administrativo, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. Con fecha 7 de junio de 2018, (...) interpone, en representación de la comunidad hereditaria de (...), reclamación de responsabilidad patrimonial.

En dicha reclamación se solicita que se acuerde indemnizar a (...) la cantidad de 8.141,28 euros, más los intereses legales por demora desde el 25/10/2010, fecha en la que tuvo que ser efectiva la prestación económica para cuidados en el entorno familiar hasta el 23/12/2011, fecha del fallecimiento de la dependiente.

2. El día 11 de junio de 2020 el Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia emite informe sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

3. Mediante oficio de la Secretaría General Técnica con registro de salida de 9 de noviembre de 2021, se dio trámite de audiencia a la reclamante, concediéndole un plazo de quince días, a contar desde su recepción para que pudiera presentar las alegaciones o documentos que estimara convenientes.

4. El 7 de diciembre de 2021 (...), en representación de la comunidad hereditaria de su madre fallecida, presenta escrito de alegaciones en las que se ratifica en su escrito inicial.

5. No se evacua el informe preceptivo de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias (según se justifica en el Antecedente de Hecho undécimo de la Propuesta de Resolución, no así en el propio expediente administrativo), al tratarse de una

reclamación por responsabilidad patrimonial en la que se suscitan cuestiones de Derecho previamente resueltas en anteriores reclamaciones ya informadas por el Servicio Jurídico ex art. 20, letra j) del Decreto Territorial 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

6. Con fecha 29 de abril de 2022 se emite la correspondiente Propuesta de Resolución -en forma de Borrador-Orden- de la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, que resuelve en el sentido de no admitir a trámite la reclamación.

7. Mediante oficio de 3 de mayo de 2022 (con registro de entrada en este Organismo consultivo al día siguiente), se solicita la evacuación del dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias [arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

IV

1. La Propuesta de Resolución acuerda no admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial al entender que:

«Si bien la reclamación se ha interpuesto en el plazo de un año previsto en el artículo 67.1, primer párrafo, de la citada Ley 39/2015, contado desde la fecha de notificación de la Resolución de terminación del procedimiento de dependencia, la citada reclamación ha de inadmitirse a trámite. Ello porque la parte reclamante (su hija (...) que, tal como ha acreditado en el expediente, actúa en representación de la comunidad hereditaria) carece de legitimación activa para reclamar, al tener los servicios y prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia un carácter personalísimo, con arreglo a la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, y haber fallecido la persona en situación de dependencia, (...), antes de la aprobación del PIA en el que se adjudicara, exclusivamente a ella, una concreta prestación o servicio».

Ello se fundamenta en la Propuesta de Resolución en 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 la 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 LAPO]. 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, 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 LAPO).

Estas prestaciones son en primer lugar prestaciones de servicios que tienen 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 ingresarla en su patrimonio y disponer libremente de ella, sino que las debe aplicar 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) LAPO].

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 no se les podría abonar la hipotética prestación económica que hubiera podido establecer el PIA.

Este carácter personalísimo de los servicios y prestaciones en materia de dependencia queda reforzado por:

- 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 (BOE nº 185, de 3 de agosto de 2012), que establece lo siguiente: "los beneficiarios del Sistema de dependencia que fallecieron 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".

- El artículo 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 (aplicable al presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, teniendo en cuenta que el mismo se inició el 20 de junio de 2018), que preceptúa lo siguiente: “En el supuesto de las personas beneficiarias del Sistema de la 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 beneficiarios de la prestación económica al no haberse perfeccionado el derecho, por lo que la misma no podrá incorporarse a la herencia”.

En consecuencia, en este caso, al no haberse aprobado el PIA de (...), al ser un derecho personalísimo de la misma, que aún no se ha perfeccionado, sus herederos no están legitimados para reclamar (...) ».

2. A la vista de lo expuesto, es necesario reiterar lo ya manifestado por este Consejo Consultivo acerca de las prestaciones que pueden ser consideradas *intuitu personae* y las que no en el ámbito que nos ocupa, señalándose en nuestro Dictamen 501/2018, de 7 de noviembre:

«Ciertamente es que este Consejo tiene declarado que la falta de legitimación activa es predicable cuando los reclamantes, en calidad de herederos del dependiente, pretenden ser resarcidos por las prestaciones dejadas de percibir por el fallecido, ya que tales prestaciones forman parte de un derecho que, por estar vinculado a la atención de la persona dependiente, se reconoce *intuitu personae*, por lo que se extingue con su muerte, sin que sea posible su transmisión *mortis causa* ni la acción para reclamarlas, por lo que los herederos no pueden reclamar las prestaciones por dependencia (Acuerdo de Pleno del Consejo Consultivo de 15 de marzo de 2017). (...) Distinto es el supuesto en el que los herederos del dependiente reclaman por otros daños, sea por derecho propio (al haberlos sufrido el propio heredero, v.g., por haber abonado gastos de asistencia a la persona dependiente o daños morales) o *iure hereditatis*, por tratarse de daños sufridos en el patrimonio del dependiente fallecido que sí son transmisibles *mortis causa* (v.g. por haberse detraído del patrimonio del dependiente pagos para su atención, minorando así el haber hereditario)».

En el mismo sentido se había ya pronunciado este Consejo en su Dictamen 166/2017, de 18 de mayo, en el que se señalaba:

«Según este Consejo, cuya posición se fijó de manera definitiva en el Acuerdo del Pleno, de fecha 15 de marzo de 2017, sobre doctrina en materia de responsabilidad patrimonial por daños causados por el servicio público de dependencia, distinto es el supuesto en el que los herederos del dependiente reclaman por otros daños, sea por derecho propio (por haberlos sufrido los propios herederos, sea patrimonial o moralmente) o por *iure hereditatis* (por tratarse de daños sufridos en el patrimonio del dependiente fallecido que sí son transmisibles *mortis causa*)».

Esta doctrina no venía sino a afianzar la ya apuntada, entre otros, en los Dictámenes 106/2015, de 31 de marzo y 482/2015, de 28 de diciembre, sobre legitimación de los herederos *iure proprio*, y en los Dictámenes 272/2013, de 22 de julio y 124/2016, de 21 de abril, sobre legitimación de los herederos *iure hereditatis*, todos ellos en reclamaciones de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia.

Pues bien, en el caso que nos ocupa no se da ninguno de estos supuestos, pues de los distintos escritos presentados se desprende que los interesados reclaman por el perjuicio sufrido por la dependiente, que *«vía frustrado su derecho a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar, prestación que se solicita como indemnización posible para resarcir el daño cometido a esta gran dependiente»*.

Se reclama, pues, por un daño a la propia dependiente fallecida, que se concreta en las prestaciones del PIA, que cuantifica la reclamación en 8.141,28 euros, más los intereses desde el 24 de octubre de 2010, fecha en la que debió hacerse efectiva la prestación, hasta el 23 de diciembre de 2011, fecha en la que falleció la dependiente.

Así, debe recordarse que, 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».

Efectivamente, tal y como señala la Propuesta de Orden, 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.

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 (...) ».*

Aplicada la doctrina anterior al supuesto analizado, vemos cómo la reclamante, en representación de la Comunidad hereditaria de su madre, no sólo no señala en su escrito de reclamación cuáles son los daños y perjuicios que se le ocasionan a ella a resultas del retraso en la tramitación del procedimiento anteriormente señalado (ni despliega actividad probatoria alguna en tal sentido), sino que explicita que reclama por los daños y perjuicios que alega fueron producidos exclusivamente a su fallecida madre y, en su consecuencia, la reclamación se efectúa únicamente en su calidad de heredera de la misma.

Por tanto, conforme a todo lo expuesto, la Propuesta de Orden es conforme a Derecho, pues procede inadmitir la reclamación por falta de legitimación activa de los reclamantes.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Orden, que acuerda no admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños derivados del funcionamiento anormal del servicio público de atención a la dependencia, es conforme a Derecho.