



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 0 7 / 2 0 2 3

### (Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de marzo de 2023.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Consejera de Derechos Sociales, Diversidad, Igualdad y Juventud del Gobierno de Canarias en relación con la ***Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), en representación de (...), por los daños ocasionados por la demora en la tramitación del Programa Individual de Atención a la Dependencia (EXP. 62/2023 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 11.278,56 euros, 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 solicitar la emisión de dicho dictamen la Sra. Consejera (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: Sr. Suay Rincón.

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. Respecto al plazo para la presentación de la reclamación, la misma se ha interpuesto dentro del plazo del año previsto en el art. 67.1 LPACAP, debiendo señalarse al respecto:

Consta en expediente que nos ocupa, en relación con la prescripción de la acción para reclamar, los siguientes antecedentes de interés:

- (...) falleció el 6 de junio de 2016.

- El 29 de septiembre de 2016 se presentó en el Registro del Cabildo Insular de Fuerteventura reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por (...), haciéndolo «*en representación*» de su esposo fallecido, (...), si bien a lo largo del procedimiento se señala que se actúa en representación de su comunidad hereditaria.

- Mediante Resolución de la entonces Dirección General de Dependencia y Discapacidad, n.º LR- S2017LL05749, de 15 de marzo de 2017, notificada el 24 de marzo de 2017, 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, seguido a instancia de (...), ante la imposibilidad material de continuar con su tramitación, por haberse producido su fallecimiento, y se ordenó el archivo del expediente.

- El 20 de abril de 2017 se presenta en el Registro del Cabildo Insular de Fuerteventura recurso de alzada contra la referida resolución.

Pues bien, dados estos antecedentes, la reclamación de responsabilidad patrimonial, interpuesta el 29 de septiembre de 2016, no estaría prescrita.

Y es que, debe recordarse, respecto del *dies a quo* para el cálculo del plazo de prescripción de acción, que, si bien el fallecimiento de la persona dependiente se

produjo el 6 de junio de 2016, tal fecha no constituye el inicio del cómputo para reclamar.

Y es que el *dies a quo* viene dado por la fecha de notificación de la resolución del fin del procedimiento relativo a las prestaciones, pues, como argumentábamos en el citado Dictamen, si bien los reclamantes no ignoran que a la fecha del fallecimiento de la persona dependiente, no se han recibido las prestaciones correspondientes, sin embargo, se desconoce, o puede desconocerse, que la muerte de la persona dependiente determinaba el archivo del expediente sin el abono a sus herederos de las prestaciones impagadas. Sólo tras la notificación del archivo del expediente de dependencia los herederos conocen que no se tramitará pago alguno de prestaciones, por lo que ésta es la fecha de inicio del cómputo para reclamar, esto es, la fecha en la que «*se manifiesta el efecto lesivo*» (art. 67.1 LPACAP).

5. Se ha sobrepasado ampliamente 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 hechos que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido son los siguientes:

1. El 29 de abril de 2010 (...) presentó, en la Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda (actual Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud), solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema.

2. Por Resolución de la entonces Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración, actuando en nombre de la Directora General de Bienestar Social, n.º 16803, de 23 de noviembre de 2010, y notificada el 1 de diciembre de 2010, se reconoció a (...) la situación de dependencia severa Grado II Nivel 1.

3. Mediante Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad n.º LRS2015LL05479, de 14 de octubre de 2015, notificada el 21 de octubre de 2015, se aprueba el Programa Individual de Atención (PIA) de (...). En dicha Resolución se acordó:

*«Primero.- Aprobar el Programa Individual de Atención a (...), en el que se prescribe como prestación de atención a la dependencia la Prestación de Servicio de Ayuda a Domicilio.*

*Segundo.- Al no ser posible el acceso al servicio prescrito en su Programa Individual de Atención, a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias, se le reconoce al usuario la Prestación Económica Vinculada al Servicio de Ayuda a Domicilio, por un importe de 18,19 €, determinada esta cantidad según su capacidad económica y grado de dependencia, participando en consecuencia en el coste de la prestación con un 20% y habiéndose deducido el complemento de necesidad de tercera persona, que para el año 2015 es de 322,71 €.*

*Tercero.- La prestación se hará efectiva una vez se acredite por la interesada la adquisición del servicio reconocido, de conformidad a lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía personal y Atención a las personas en situación de dependencia».*

**4.** El 6 de junio de 2016 se produce el fallecimiento de (...).

**5.** El 29 de septiembre de 2016 se presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por la viuda de (...), por las prestaciones dejadas de percibir por el fallecido desde que debió haberse aprobado el PIA hasta su fallecimiento.

**6.** Mediante Resolución de la entonces Dirección General de Dependencia y Discapacidad, n.º LR- S2017LL05749, de 15 de marzo de 2017, notificada el 24 de marzo de 2017, 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, seguido a instancia de (...), ante la imposibilidad material de continuar con su tramitación, por haberse producido su fallecimiento, y se ordenó el archivo del expediente.

**7.** El 20 de abril de 2017 se presenta en el Registro del Cabildo Insular de Fuerteventura recurso de alzada contra la referida resolución de terminación del procedimiento administrativo.

**8.** Mediante Resolución de la Viceconsejería de Políticas Sociales y Vivienda el 19 de enero de 2018 se desestima el recurso de alzada interpuesto contra el archivo del expediente por fallecimiento de (...) con fundamento en el informe evacuado al efecto, por la Sección de Régimen Jurídico en fecha 15 de enero de 2018.

### III

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

1. El 29 de septiembre de 2016 se presentó por (...), en representación de su esposo fallecido, (...), reclamación de responsabilidad patrimonial a causa de las prestaciones dejadas de percibir por aquél, desde que debió aprobarse el PIA hasta su fallecimiento.

2. El día 16 de enero de 2018 y el 17 de abril de 2018 se emiten sendos informes por el Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial.

3. El 5 de abril de 2017 se insta a la reclamante a subsanar su reclamación mediante la acreditación de la representación que ostenta, de lo que aquélla recibe notificación el 17 de abril de 2017.

4. Transcurrido el plazo de subsanación sin haberse presentado la documentación requerida, el 19 de junio de 2017 se inadmite la reclamación presentada, de lo que recibe notificación la reclamante el 3 de julio de 2017.

5. No obstante, el 26 de junio de 2017 la reclamante aportó acta de comparecencia efectuada en el Ayuntamiento de Puerto del Rosario el 10 de abril de 2017, manifestando las dos hijas de (...) y su viuda haber constituido comunidad hereditaria siendo los únicos herederos “ab intestato”, y otorgando a (...) poder de representación en el expediente que nos ocupa.

6. Posteriormente, el 26 de septiembre de 2017, y en relación con el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de 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, seguido a instancia de (...), también se requirió a la recurrente para que acreditase la representación que ostentaba, de lo que recibe notificación el 5 de octubre de 2017. A tal efecto, el 6 de octubre de 2017 se aporta nuevamente acta de comparecencia antes referida, así como libro de familia y fotocopia de su DNI y el de sus hijas, hijas también de la persona dependiente.

Además, el 11 de octubre de 2017 se aporta poder notarial de representación amplio para actual en derecho, otorgado por las hijas a su madre, (...), en representación de la comunidad hereditaria de (...).

7. Mediante oficio de la Secretaría General Técnica con registro de salida de 26 de mayo de 2022, se otorgó el trámite de audiencia a la reclamante, para que, en un plazo de quince días a contar desde su recepción que se produjo el 7 de junio de

2022, pudieran presentar las alegaciones o documentos que estimara convenientes, sin que conste la presentación de alegaciones.

**8.** No se evacua el informe preceptivo de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias (según se justifica en el Antecedente de Hecho duodécimo 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.

**9.** Con fecha 7 de febrero de 2023 se emite Informe Propuesta de Resolución por el Servicio de Régimen Jurídico de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, en el sentido de no admitir a trámite la reclamación por falta de legitimación activa, y, en igual sentido, se emite Propuesta de Resolución por el instructor del procedimiento.

**10.** Mediante oficio de 7 de febrero de 2023 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el 8 de febrero de 2023), 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 plantea no admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, por entender que la reclamante carece de legitimación activa.

Es conforme a Derecho la Propuesta de Resolución, pues, en puridad, la comunidad hereditaria, representada por la viuda del dependiente, solicita como indemnización la correspondiente a los daños sufridos por aquél al no haber recibido las prestaciones económicas que para cuidado suyo le correspondía, cuantificando en tal cifra la indemnización que se solicita.

En este sentido, el escrito de reclamación alega como daño que *«como consecuencia de dicho retraso el funcionamiento en el sistema de ayuda a la dependencia la esposa de este firmante -recordemos que inicialmente presenta la reclamación en representación de su esposo fallecido- ha soportado en solitario la tarea de asistencia a este dependiente severo desde el 4 de septiembre de 2010, fecha de la solicitud de dependencia hasta el momento actual.»*

Y, añade: *“Se ha causado una lesión a este administrado consistente en la no asistencia para el cuidado del Sr. (...)”, y continúa: “Se deben reparar los daños y perjuicios causados a esta firmante, cuando menos una indemnización reparadora equivalente de la cuantía de la prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, contemplada en la ley por el retraso solo imputable a esta Administración en la efectividad de los derechos de la Ley 39/2006 por la falta de Programa Individual de Atención».*

Dado lo expuesto, se cuantifica la indemnización que se solicita en 11.278,56 euros, como cantidad *«sustitutoria de las prestaciones públicas no disfrutadas desde el 29 de octubre de 2012 hasta el 14 de diciembre de 2015, más los intereses de demora».*

2. Llegados a este punto, hemos de señalar que, en ningún momento del procedimiento la reclamante interpone reclamación por daños propios, ni los acredita, en su caso, reclamando siempre en representación de su difunto esposo o de la comunidad hereditaria, y solicitando como indemnización la cuantía resultante de las prestaciones del PIA dejadas de percibir por la persona dependiente ya fallecida.

Procede entonces reiterar, en este punto, lo ya manifestado de forma reiterada por este Consejo Consultivo acerca de las prestaciones que pueden ser consideradas *intuitu personae* y las que no cabe entenderlo así 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 vino sino a consolidar la que ya antes venía a haber sido 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 propio, 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.

**3.** Pues bien, en el caso que nos ocupa no se da ninguno de estos supuestos que podrían determinar un pronunciamiento de fondo, pues de la reclamación presentada se desprende que se reclama por la cantidad de 11.278,56 euros como resultante de la suma de las cantidades que los reclamantes consideran que se le habrían correspondido a su causante de haberse aprobado el PIA con anterioridad.

Se reclama, en suma, por un daño atinente al propio dependiente fallecido, nunca reclamada por éste, que se concreta en las prestaciones del PIA no abonadas a aquél, por lo que no cabe duda de que el objeto de la reclamación son las prestaciones del PIA dejadas de pagar al fallecido.

Ciertamente, 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, la 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»*.

Por lo tanto, cumple concluir que 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.

4. Por lo demás, así también ha tenido ocasión de señalarlo este Consejo Consultivo, por ejemplo, en el Dictamen 272/2013, de 22 de julio de 2013: *«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, se observa cómo las reclamantes, no sólo no señalan en su escrito de reclamación los daños y perjuicios que se le ocasionan a ellas a resultas de la falta de abono de las prestaciones de la persona dependiente fallecida, pues no se reclamaron nunca por éste, sino que explicitan que reclaman por los daños y perjuicios derivados del impago de las prestaciones del PIA y presentan la reclamación en calidad de herederos de (...).

5. 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 las reclamantes.

## **C O N C L U S I Ó N**

La Propuesta de Orden, que acuerda la inadmisión de la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños derivados del funcionamiento anormal del servicio público de atención a la dependencia por falta de legitimación activa de las reclamantes, es conforme a Derecho.

Éste es nuestro Dictamen (DCC 107/2023, de 15 de marzo de 2023, recaído en el EXP. 62/2023 ID), que pronunciamos y emitimos en el lugar y fecha indicados en el encabezado.