

D I C T A M E N 2 4 6 / 2 0 2 3

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de junio 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 como consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia (EXP. 208/2023 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. El reclamante cuantifica la indemnización que solicita en 10.413,80 euros o, subsidiariamente, en 6.745,00 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 solicitarla 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. Fajardo Spínola.

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 presentado 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 efectuó dicha presentación el día 2 de agosto de 2019 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 del causante del interesado, fue dictada el 19 de julio de 2019, notificada el 25 de julio de 2019.

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 día 29 de septiembre de 2016, R/E 1197129, tuvo entrada en la extinta Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda (actual Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud) la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de (...), presentada en la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios del Gobierno de Canarias el 12 de septiembre de 2016 y ese mismo día también aportó documentación complementaria

requerida a la solicitud de dependencia, concretamente el informe médico normalizado.

El día 23 de agosto de 2017 se presentó escrito por (...) reiterando la solicitud inicial y pidiendo la resolución del expediente de dependencia, como consecuencia del agravamiento de su estado de salud.

Posteriormente, y sin que se hubiera dictado resolución reconociendo la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, el día 5 de febrero de 2019 se aportó certificado del Registro Civil correspondiente al fallecimiento de (...), que se produjo el día 27 de noviembre de 2018.

Finalmente, el día 19 de julio de 2019 por Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad se acordó el archivo del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de la autonomía y atención a la dependencia por haberse producido el fallecimiento de (...), siendo notificada por correo certificado con acuse de recibo el día 25 julio de 2019, la cual no fue recurrida en alzada.

2. En el escrito de alegaciones presentado por el reclamante con ocasión del trámite de vista y audiencia, se manifestó acerca del objeto de la reclamación y de *la cuantificación de la indemnización lo siguiente:*

«La lesión patrimonial consiste en el daño o perjuicio susceptible de indemnización que se concreta en la pérdida del derecho a los servicios y prestaciones reconocidas por la Ley de Dependencia a favor de personas que debían haber sido valoradas como (...)

(...) Por tanto, la cuantía de los perjuicios reclamados se concreta en:

1. El pago de la prestación económica para cuidados del entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales para el Grado de Gran Dependencia II, (520,69 euros cuantía) desde la fecha en que se debió haber aprobado el Programa Individual de Atención desde su solicitud, esto es, en marzo de 2017, teniendo en cuenta que se solicitó en septiembre de 2016 (tres meses en que se debió valorar y tres meses en que se debió aprobar el PIA), hasta el 27 de noviembre de 2018, en que tuvo lugar el fallecimiento de mi padre (...), lo que hace un total de diez mil cuatrocientos trece euros con ochenta céntimos (10.413,80 euros).

2. Subsidiariamente, el pago de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales para el Grado de Dependencia Severa II, (337,25 euros cuantía), desde la fecha en que se debió haber aprobado el Programa Individual de Atención desde su solicitud, esto es, en marzo de 2017, teniendo en cuenta que

se solicitó en septiembre de 2016 (tres meses en que se debió valorar y tres meses en que se debió aprobar el PIA), hasta el día 27 de noviembre de 2018, en que tuvo lugar el fallecimiento de mi padre (...), lo que hace un total de seis mil setecientos cuarenta y cinco euros (6.745,00 euros)».

III

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

- El día 2 de agosto de 2019 se efectuó la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

- El día 22 de octubre de 2020 el Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia emitió informe sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

- Previo requerimiento de la Secretaría General Técnica, con registro de salida 16 de febrero de 2021 y notificado el 22 de febrero de 2021, se le solicitó al reclamante aportación de información necesaria para subsanación de la solicitud, otorgándole al efecto un plazo de 10 días contados a partir de la fecha de notificación, venciendo el plazo el 9 de marzo de 2021.

Por Orden de la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, n.º 969, de fecha 11 de noviembre de 2021 se da por desistido de su reclamación de responsabilidad patrimonial al reclamante, al no constar la presentación de la documentación requerida al objeto de subsanar la reclamación.

El 20 de diciembre de 2021, el reclamante interpuso recurso de reposición contra la citada Orden, acreditando documentalmente que había presentado en tiempo y forma documentación por la que subsanaba su reclamación, señalando como importe de la indemnización solicitada 10.413,80 € o, subsidiariamente, 6.745,00 €, lo que dio lugar a que por Orden de la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, n.º 3, de fecha 10 de enero de 2022, se estimara dicho recurso de reposición, ordenándose anular y dejar sin efecto la Orden recurrida y continuar con la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

- Por oficio de la Secretaría General Técnica, con registro de salida DIDJ70380, de 21 de abril de 2022, se dio trámite de audiencia al reclamante, concediéndole un plazo de 15 días, a contar desde su recepción, que se produjo el 27 de abril de 2022, para que pudiera presentar, en su caso, las alegaciones o documentos que estimara

convenientes. El día 17 de mayo de 2022 se presentó escrito de alegaciones por parte del reclamante.

- Asimismo, se manifiesta en la Propuesta de Resolución que la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos (anterior Dirección General del Servicio Jurídico) ya ha emitido informes sobre expedientes de responsabilidad patrimonial similares, por lo que, con arreglo al art. 20.j) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero, no es preciso solicitar nuevo informe.

- Por último, el día 20 de abril de 2023 se emitió Informe Propuesta de Resolución y el día 21 de abril de 2023 se emitió la correspondiente Propuesta de Resolución definitiva (en forma de Borrador de Orden) de la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, que resuelve en el sentido de no admitir a trámite la reclamación formulada.

IV

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

«Analizada la concurrencia de los requisitos para que pueda ser admitida a trámite la presente reclamación, se constata que la misma ha de inadmitirse a trámite, por los siguientes motivos:

El reclamante, si bien acredita su condición de heredero de (...), 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 solicitante de reconocimiento de la situación de dependencia antes de dicho reconocimiento y, aún en caso de haber sido reconocida, antes de la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA) en el que se adjudicara, exclusivamente a ella, una concreta prestación o servicio.

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 (artículos 1, 5.1.a), 13 y 14 Ley 39/2006). 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 (artículo 29.1 Ley 39/2006).

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 (artículos 14, 17 a 19 y 43.d) Ley 39/2006).

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 artículo 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».

2. En el presente asunto, es preciso 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 218/2022, de 2 de junio, entre otros muchos, que:

«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 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.

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 “vio 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 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.

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 (...) ”».

3. Pues bien, esta doctrina resulta ser aplicable plenamente al supuesto que nos ocupa, pues el reclamante solicita que se le indemnice por las prestaciones económicas que dejó de percibir su padre por no haberse dictado en plazo la

resolución por la que se le reconociera la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema de la autonomía y atención a la dependencia, habiendo fallecido su causante antes que se dictara la misma, ni, evidentemente, por las no percibidas por no haberse aprobado el PIA en plazo, lo que implica que está reclamando por los daños y perjuicios que, supuestamente, se le ocasionaron exclusivamente a su padre fallecido y, en su consecuencia, la reclamación se efectúa únicamente en su calidad de heredero del mismo.

Por tanto, conforme a todo lo expuesto, especialmente en lo que se refiere a que las prestaciones económicas derivadas de la situación personal de dependencia no forman parte de los derechos transmisibles *mortis causa*, la Propuesta de Orden es conforme a Derecho, pues procede inadmitir la reclamación por falta de legitimación activa del reclamante.

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.