Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 2 3 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 12 de marzo de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención de la dependencia (EXP. 40/2024 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 Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias 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 solicitada, manifestando que asciende a *«la cantidad de 1.000 euros mensuales, desde el momento en que se cumplieron los seis meses de solicitado el reconocimiento de la situación de dependencia, y hasta el momento en que se apruebe el Programa Individual de Atención»,* lo cual implica que la cuantía reclamada sea superior a 6.000 euros y ello 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 (LCCC), estando legitimada para solicitarlo 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 (LPACAP),

[*] **Ponente: Sra. de Haro Brito.**

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 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, 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 (Ley de Dependencia).

4. La reclamación no es extemporánea, pues se presentó 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 el día 18 de abril de 2018 y la reclamación de responsabilidad patrimonial se formuló el día 20 de junio de 2019, sin que en ese momento se hubiera finalizado el procedimiento administrativo dirigido a lograr el reconocimiento de la situación de Dependencia y del Derecho a las Prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia ya referido, por lo que ni siquiera se había podido determinar el alcance del daño patrimonial sufrido en el momento de la presentación de la reclamación (art. 67.1 LPACAP).

5. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

Por lo que respecta a la legitimación activa, le corresponde al reclamante por cuanto reclamaba por un presunto daño sufrido en su esfera jurídica personal derivado del retraso producido en el reconocimiento de dependencia y de las prestaciones derivadas de la misma.

En cuanto a la legitimación pasiva, le corresponde a la Administración Autonómica y concretamente a la Consejería competente en la materia que nos ocupa.

6. La competencia para la tramitación y para la propuesta de resolución del procedimiento de responsabilidad reside en la Secretaría General Técnica de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, en virtud de lo dispuesto en el art. 13.2.A).n) del Reglamento Orgánico de dicha Consejería aprobado por Decreto 446/2023, de 27 de diciembre, correspondiendo la Resolución

a la titular del Departamento de conformidad con lo dispuesto en el art. 5.2.a) de dicha norma.

7. 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. Que con fecha 10 de mayo 2018, tuvo entrada en la extinta Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda (actual Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias) 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, formulada de (...), presentada en el Ayuntamiento de la Villa de Agüimes el día 18 de abril de 2018.

2. Con fecha 20 de junio de 2019, el interesado, dado que no se había dictado resolución administrativa resolviendo tal solicitud, presenta escrito en que solicita certificado de haber sido estimada su solicitud de reconocimiento de Dependencia por silencio administrativo positivo, así como la ejecución en el plazo de un mes del acto administrativo por el que se estima por silencio positivo la solicitud de reconocimiento de prestaciones de la Ley de Dependencia, recociendo el grado de dependencia de la misma también en dicho plazo.

3. Con igual fecha, 20 de junio de 2019, el interesado presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados del retraso en el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema de la Ley de Dependencia, reclamando, como se ha señalado anteriormente, en concepto de indemnización la cantidad de 1.000 euros mensuales, desde el momento en que se cumplieron los seis meses de solicitado el reconocimiento de la situación de dependencia, y hasta el momento en que se apruebe el Programa Individual de Atención.

4. El día 30 de junio de 2019, se produjo el fallecimiento de (...).

5. Posteriormente, mediante la Resolución número 13644, de 8 de julio de 2020, de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, se acordó declarar 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, ante la imposibilidad material de continuar con su tramitación, ordenándose el archivo del expediente, que se contiene en el expediente del que tratamos.

III

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

1. Como se ha señalado, el día 20 de junio de 2019 se efectuó la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

2. El día 14 de octubre de 2019 se dictó la Orden de la entonces Consejera de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda por la que se admitió a trámite la reclamación formulada y que según se señala en el expediente, fue notificada en el domicilio del reclamante con fecha 2 de noviembre de 2019, siendo recogida -según figura en el comprobante de correos- por (...).

3. El día 27 de julio de 2020 el Jefe del Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia emitió informe sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada. En el mismo concluye que:

«Quinto.- Del conjunto de preceptos legales y la jurisprudencia citados, se infiere que la resolución administrativa que se dicte, ha de acordar la finalización del procedimiento administrativo por la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, al haberse producido el fallecimiento de (...), interesado que formuló y suscribió la reclamación de responsabilidad patrimonial, con fecha 20/06/2019.

Sexto.- No obstante, se interpreta que la resolución administrativa que se dicte también ha de facultar expresamente a los herederos de (...), (...) en lo que aquí y ahora respecta, para formular una nueva reclamación de responsabilidad patrimonial por los perjuicios originados por la demora administrativa en la aprobación del programa individual de atención del causante».

4. Obra en el expediente la Certificación de la Jefa de Sección de Estudios e Informes del Servicio de Régimen Jurídico de la secretaría General Técnica de la extinta Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, por la que se deja

constancia que se le otorgó el trámite de vista y audiencia al interesado no formulándose alegaciones.

Al respecto debemos señalar que en ese momento ya el reclamante había fallecido, por lo que es evidente que tales alegaciones no se iban a producir, si bien figura acuse de recibo de recogida de la notificación efectuada por correo ordinario, realizada en la dirección que se había señalado en la reclamación, por (...), sin que figuren alegaciones.

5. Por último, el día 15 de enero de 2024 se emitió Informe Propuesta de Resolución y el día 17 de enero de 2024 se emitió la correspondiente Propuesta de Resolución definitiva (en forma de Borrador de Orden) de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, que resuelve desestimar la reclamación formulada.

IV

1. El Borrador de Orden acuerda la desestimación de la reclamación formulada, conteniéndose en el mismo -Fundamento de Derecho tercero, apartado B)- por un lado, diferentes argumentos respecto a la consideración de si el retraso en la tramitación del PIA comporta la responsabilidad patrimonial de la Administración, y por otro (punto 2.- de dicho apartado) que *«En el caso que nos ocupa, no solo no se había aprobado el PIA de la persona reclamante, sino que tampoco se había dictado Resolución reconociéndole la situación de dependencia ni, en su caso, el grado de dependencia que pudiera haberle correspondido, aspecto importante para poder determinar en el PIA las prestaciones o servicios a asignar, y su cuantía o intensidad.*

Al haberse producido su fallecimiento, queda justificada la terminación del procedimiento de dependencia, máxime cuando aún no habían sido reconocidos servicios o prestaciones, ya que opera lo dispuesto en el artículo 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, establecido en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de 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"». Tras ello, se señala que procede desestimar la reclamación.

2. A la hora de entrar a analizar el objeto de dictamen, se ha de partir de un hecho fundamental e indubitado y es el relativo al fallecimiento del reclamante

durante la tramitación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, incluso antes de que se dictara la resolución por la que se admite a trámite la solicitud (14-10-2020 cuando el fallecimiento se había producido en junio de 2029) lo que constituye, sin género de dudas, un claro supuesto de terminación -y consiguiente archivo- del procedimiento por la imposibilidad material de continuar por causas sobrevenidas. Establece el art. 21.1 LPACAP:

«1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación.

En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables».

Por su parte, el art. 84.2 de la misma norma señala:

«2. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso».

3. Pues bien, el Tribunal Supremo ha manifestado de forma reiterada y constante, como por ejemplo se hace en la Sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), de 12 noviembre 2012 (RJ\2012\10747) que:

« (...) El precepto aplicado es el artículo 87.2 de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512 , 2775 y RCL 1993, 246) , que es del siguiente tenor: "También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso". Esta previsión parece referirse a la extinción del objeto mismo sobre que el procedimiento versa (por ejemplo, la doctrina legal y científica ha reconocido el incendio de instalaciones industriales sobre las que se tramitaba un procedimiento para la concesión de incentivos económicos), pero también puede comprenderse la extinción de una persona jurídica o la muerte de la persona física, cuando el procedimiento es de carácter personalísimo y no admite la transmisión a los herederos», doctrina aplicable al presente asunto.

A mayor abundamiento, con carácter general, en la Sentencia del Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª), del Tribunal Supremo, Sentencia núm. 2206/2016 de 11 octubre (RJ\2016\5540), se ha señalado en el mismo sentido que en la anterior Sentencia, que:

«Porque, no es de olvidar que según el art. 87 de la Ley 30/92, pondrán fin a un procedimiento su resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funda la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico y la declaración de caducidad. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, debiendo la resolución que se dicte ser motivada.

Dentro de la categoría de terminación del procedimiento que se regula en el núm. 2 del art. 87, imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, se incluyen supuestos como la desaparición física del interesado o interesados cuando no pudiesen sucederle sus herederos, las novedades o reformas legislativas, la modificación de la realidad física del objeto del procedimiento, la variación del status jurídico de los interesados (...) ; luego incoado un procedimiento sobre la base de una determinada normativa, la modificación o derogación de ésta puede privarle de razón de ser y producirse, en consecuencia su terminación; así pensando en la serie de procedimientos para obtener licencias, autorizaciones o permisos, por exigirlo las disposiciones reguladoras de la intervención administrativa en materia económica, la derogación de esas disposiciones y consiguiente liberalización de las actividades antes sujetas a tales limitaciones supone que esos procedimientos dejaron de tener razón de ser y por tanto, se produjo su terminación».

4. En el presente procedimiento, de manera sobrevenida acaece el fallecimiento del interesado.

Señala el informe emitido por el Jefe de Sección de Régimen Jurídico de 27 de julio de 2020, como se ha señalado, que procedería por un lado declarar la terminación del procedimiento y por otro, que en la resolución administrativa que se dicte se ha de facultar expresamente a los herederos del reclamante para formular una nueva reclamación de responsabilidad patrimonial.

Respecto a esta última cuestión, resulta que no figura en el expediente persona distinta al fallecido que alegue interés alguno, tras haberse notificado en el domicilio que fuera del reclamante tanto la Resolución de inicio del procedimiento como el trámite de vista y audiencia.

Cabría recordar que, como viene señalando este Consejo Consultivo acerca de las prestaciones que pueden ser consideradas *intuitu personae* y las que no, en el ámbito que nos ocupa -entre otros, nuestro Dictamen 246/2023, de 5 de junio-, que:

«"Cierto 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 la 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 (...) "»,

Esta doctrina expuesta resulta de aplicación al presente supuesto, por lo que no cabría la sustitución en la reclamación en los términos en que viene expresada por persona alguna pero sí una nueva reclamación en los términos señalados por este Organismo en anteriores dictámenes.

En el presente supuesto, dándose una causa sobrevenida como es el fallecimiento del interesado, no cabe entrar a realizar un análisis sobre si concurren los requisitos necesarios para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración, y posteriormente, desestimar la reclamación.

Por tanto, conforme a todo lo expuesto, lo que procede seria declarar la finalización del procedimiento por el fallecimiento del interesado, pero no la desestimación de la reclamación formulada.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución en forma de Borrador de Orden, que desestima la reclamación formulada por el interesado, se considera no conforme a Derecho en virtud de los razonamientos expuestos en el Fundamento IV del presente procedimiento administrativo.