Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 7 5 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de abril 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, tramitado ante la reclamación de indemnización, formulada por (...), actuando en su propio nombre y derecho, y como heredera de (...), por los daños derivados del retraso en la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA), como consecuencia del funcionamiento del servicio público dependiente de la extinta Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda (EXP. 102/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias el 23 de febrero de 2024 (con entrada en este Organismo consultivo el 27 de febrero de 2024), tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución (en adelante, PR) del procedimiento de responsabilidad patrimonial frente a dicha Administración autonómica iniciado por la reclamación formulada por (...), actuando en su propio nombre y derecho, y como heredera de (...) por los daños y perjuicios supuestamente causados por el retraso en la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA).

2. La cuantía reclamada supera los 6.000 € lo que determina la preceptividad del dictamen según el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante LCCC).

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Consejera (art. 12.3 LCCC).

---

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

3. En el análisis a efectuar de la adecuación jurídica de la PR 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 (en adelante, LRJSP), la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de autonomía personal y atención a las 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 fuera del plazo del año previsto en el art. 67.1 LPACAP, debiendo señalarse al respecto que la reclamación que inicia el presente procedimiento se interpone con fecha 23 de octubre del 2018, esto es, más de cuatro años después del fallecimiento de la madre de las reclamantes, (...), que se produce el 24 de junio de 2014, y más de tres años después de la notificación de la Resolución de archivo 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 de la fallecida (13 de diciembre de 2014), y de la interposición de recurso de alzada por una de las hijas de la misma (27 de enero de 2015). Sobre esta cuestión volveremos con posterioridad.

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 5 de enero de 2011 tuvo entrada en la extinta Consejería de Bienestar Social, Juventud 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 de (...).

2. Por Resolución de la Viceconsejería de Políticas Sociales e Inmigración de fecha 21/11/2011, se reconoció a (...) la situación de Gran Dependencia en grado III Nivel 2.

3. El 13 de septiembre de 2012 se formula propuesta de programa individual de atención, mediante atención residencial. Se señala que desde el 30 de junio de 2011 la dependiente ocupa plaza privada de atención residencial en el centro (...) S/C, proponiendo realizar solicitud nominal de plaza pública de atención residencial y reconocerle el pago de prestación económica al centro residencial (...) desde el 30 de junio de 2011 hasta la actualidad.

4. Por registro de entrada de 18/01/2013 se aportó certificado de concesión de plaza autorizada de atención residencial, plaza Socio Sanitaria, Centro Gerontológico (...), desde el 30/06/2011, por un importe mensual de 1.605 € que había sido requerido por la Administración con fecha 28 de diciembre de 2012.

5. El 21 de octubre de 2013 se requiere a (...) la aportación de documentación a efectos de acceder a las prestaciones económicas especificadas en la propuesta del programa individual de atención. Esta documentación fue aportada con fecha 31 de octubre de 2013.

6. Consta informe emitido por la Trabajadora Social de fecha 31/03/2014, señalando « *(...) fecha 31/10/2013, se da registro de entrada al certificado de concesión de plaza del centro (...) El centro cuenta con resolución condicionada de fecha 20/07/2009 revocada. Se comunicará por escrito a la guardadora de hecho ((...)), se encuentra ocupando plaza privada de AR en centro no autorizado por parte CCAA*».

7. El 24 de junio de 2014 se produce el fallecimiento de (...).

8. Mediante Resolución del Director General de Dependencia, Infancia y Familia de fecha 13/12/2014, 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, ordenándose el archivo del expediente. La citada resolución fue notificada el 27/12/2014 a (...), hija de la interesada.

9. El 27 de enero de 2015 se interpuso recurso de alzada contra la anterior Resolución de archivo por fallecimiento, por (...) solicitando el reconocimiento de las prestaciones de carácter económico a que tenía derecho su madre por el reconocimiento del grado de dependencia. No ha recaído resolución expresa en el recurso interpuesto.

III

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

1. El 23 de octubre de 2018, se interpone reclamación de responsabilidad patrimonial por (...), actuando en su propio nombre y derecho y como heredera de (...) en la que solicita el reconocimiento del derecho a una indemnización y que se le abone la misma, cuantificándola en el importe correspondiente a la cantidad abonada a los centros privados en que su madre estuvo ingresada desde 2011 hasta su fallecimiento, en 2014. Por tanto, se trata de reclamación diferente a si se solicitaran las posibles cuantías que le habrían podido corresponder a la Sra. (...) a fijar en el PIA y con efectos retroactivos desde la fecha en que debiera haber sido aprobado éste. Esto es, las cantidades que le correspondería percibir a su madre por la situación de Gran Dependencia en grado III-Nivel 2, y que nunca fueron abonadas.

2. El 5 de noviembre de 2018 se requiere a la interesada para que subsane la reclamación, a efectos de que cuantifique la cantidad que reclama en concepto de indemnización, así como la condición de heredera y la representación, en su caso, de la comunidad hereditaria.

3. El 26 de noviembre de 2018 la interesada presenta escrito en el que cuantifica la indemnización reclamada en 55.667,72 €, por los siguientes conceptos:

- 34.276,28 € abonados por la prestación del servicio de atención residencial en el Centro (...) Santa Cruz desde julio de 2011 a enero de 2013, ambos inclusive.

- 21.391,44 € abonados por la prestación del servicio de atención residencial en el centro residencia (...) desde febrero 2013 a junio de 2014.

Aporta la documentación acreditativa de la condición de heredera mediante el certificado de últimas voluntades y copia del testamento otorgado por (...).

4. Solicitada con fecha 14 de julio de 2023 a la reclamante que acreditara la representación que ostenta respecto de la comunidad hereditaria de (...), el 27 de julio de 2023, la interesada aporta autorización otorgada por (...) y (...), herederas de (...), para que su hermana (...), actúe en representación de ambas en cualquier procedimiento ante organismo público referente a la situación de dependencia de su madre.

5. El 15 de mayo de 2023 se emite informe por el Servicio de Valoración y Orientación de dependencia I sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial, en el que se concluye que procede la inadmisión por prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, por falta de legitimación activa, y subsidiariamente la desestimación de la reclamación.

6. El 18 de agosto de 2023 se otorga trámite de audiencia pero detectado error en dicho trámite, se confiere nuevo trámite de audiencia y vista del expediente a la interesada el día 12 de diciembre de 2023, quien formula alegaciones el 19 de enero de 2024, en las que se reitera en la solicitud de abono de la indemnización en cantidad solicitada y no se realizan alegaciones sobre la posible prescripción de la reclamación.

7. No se evacua el informe preceptivo de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias (según se justifica en el Antecedente de Hecho noveno de la PR, 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.

8. Con fecha 22 de febrero de 2024 se emite Informe PR por el Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias en el sentido de no admitir a trámite la reclamación por falta de legitimación activa, así como por haber prescrito su derecho a reclamar al formularse la reclamación transcurrido el plazo legal de un año desde el fallecimiento de su madre. En igual sentido se emite PR, el 22 de febrero de 2024 de la Secretaría General Técnica.

9. Mediante oficio de 23 de febrero de 2024 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el 27 de febrero de 2024), se solicita la evacuación del dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias [arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

IV

1. La PR acuerda no admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial al entender que, por un lado, la reclamación se ha interpuesto extemporáneamente y por otro lado, se fundamenta la inadmisión a trámite en por la falta de legitimación activa.

2. En cuanto al primer motivo de inadmisión por haber prescrito la acción de responsabilidad patrimonial, es preciso tener en cuenta los siguientes antecedentes, por su especial relevancia a estos efectos:

- El 24 de junio de 2014 se produce el fallecimiento de (...).

- Mediante Resolución de la Dirección General de Dependencia, Infancia y Familia de 13 de diciembre de 2014, 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. Se notifica el 27 de diciembre de 2014 a (...).

- El 27 de enero de 2015 se interpuso recurso de alzada contra la anterior resolución por (...), como representante legal de (...), solicitando el reconocimiento de las prestaciones de carácter económico a que tenía derecho su madre por el reconocimiento del grado de dependencia. Este recurso fue desestimado por silencio administrativo, al haber transcurrido el plazo legalmente establecido sin haberse dictado resolución. No consta en el expediente que contra esta desestimación se hubiera interpuesto recurso contencioso-administrativo.

- El 23 de octubre de 2018 se interpone reclamación de responsabilidad patrimonial por (...), actuando en su propio nombre y derecho y como heredera de (...), en la que solicita el reconocimiento del derecho a una indemnización y se le abone la indemnización correspondiente, por la tardanza de la Administración en establecer los servicios y prestaciones que le correspondían a su madre por la situación de Gran Dependencia en grado III-Nivel 2, prestaciones económicas a que tenía derecho su madre fallecida, la cual no llegó a percibir.

Atendiendo a los citados antecedentes ha de entenderse que, efectivamente, la reclamación de responsabilidad patrimonial se ha presentado extemporáneamente.

Ahora bien, este Consejo Consultivo difiere del criterio sostenido en el PR en lo referente al *dies a quo* del plazo de prescripción de acción en estos casos, pues en la misma se determina inicio del cómputo del plazo prescriptivo en el momento del fallecimiento de la persona dependiente.

El plazo de prescripción, conforme al art. 67 LPACAP, es de un año desde la producción del hecho o el acto que motive la indemnización o desde que se manifieste su efecto lesivo.

Conforme a la doctrina de este Consejo (Dictámenes 493/2022, de 19 de diciembre y 7/2023, de 12 de enero, entre otros), si bien tal fallecimiento permite a los interesados presentar la reclamación si lo consideran pertinente, 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 ha aprobado el PIA, y, por ende, 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, lo que precisamente constituye el motivo de la reclamación efectuada, dado que los herederos consideran que se continúan debiendo por la Administración a la comunidad hereditaria las prestaciones del PIA que debió aprobarse. Sólo tras la notificación del archivo del expediente de dependencia los herederos podrían haber conocido que no se tramitará pago alguno de prestaciones, por lo que ésta sería en principio la fecha de inicio del cómputo para reclamar, esto es, la fecha en la que «*se manifiesta el efecto lesivo*» (art. 67.1 LPACAP).

No obstante, en este procedimiento se ha producido una circunstancia que incidirá determinantemente en la fijación del *dies a quo* para determinar la prescripción, y es la interposición por (...) el 27 de enero de 2015 de un recurso de alzada contra la Resolución de la Dirección General de Dependencia, Infancia y Familia de 13 de diciembre de 2014 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. La pendencia de una resolución de tal recurso, hasta que finalmente cupo entenderlo desestimado por silencio administrativo, obliga a considerar, en una interpretación más favorable para las interesadas, que hasta que tal desestimación presunta se produjo no podía entenderse manifestado el hecho lesivo por el que se reclama. De este modo, el *dies a quo* para el inicio del plazo de un año para reclamar será precisamente aquella fecha en que tal desestimación se produjo, por efecto del silencio de la Administración.

Por ello, se ha producido la prescripción de la acción y procede la inadmisión de la reclamación por esta causa, pero no por el transcurso del tiempo desde el fallecimiento de la persona dependiente, sino por haber transcurrido sobradamente el plazo para presentar la reclamación de responsabilidad, desde la desestimación presunta del recurso de alzada, a los tres meses a partir de su interposición.

3. Si bien este Consejo considera que la PR es conforme a Derecho en cuanto procede la inadmisión de la reclamación por haber prescrito la acción de responsabilidad patrimonial, difiere no obstante respecto a la falta de legitimación activa de la reclamante, apreciada también en la PR. En la PR se acuerda la inadmisión por falta de legitimación activa de la reclamante, hija de la fallecida, al entender que el derecho a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia es un derecho «*intuitu personae*» que no se trasmite con el fallecimiento a los herederos.

(...), actuando en su propio nombre y derecho y como heredera de (...), interpone reclamación de responsabilidad patrimonial en la que solicita el reconocimiento del derecho a una indemnización y que se le abone la indemnización correspondiente, por la tardanza de la Administración en establecer los servicios y prestaciones que le correspondían a su madre por la situación de Gran Dependencia en grado III-Nivel 2, prestaciones económicas a que tenía derecho su madre fallecida, la cual no llegó a percibir. Aporta a estos efectos diversas facturas correspondientes a la estancia de su madre en centros privados y que alcanzan el importe de 55.667,72 €.

Se interesa por la parte reclamante la responsabilidad patrimonial de la Administración ante la demora en la resolución del procedimiento administrativo para el reconocimiento del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y sin que en la fecha de fallecimiento de la persona dependiente, se hubiera dictado Resolución alguna reconociéndole la prestación económica correspondiente a su grado y nivel de dependencia.

No se comparte la conclusión de la PR sometida a dictamen, pues, situándonos en un procedimiento de responsabilidad patrimonial, dicha legitimación deriva de su condición de perjudicada siempre que se acredite el daño. Dicho de otra forma, al margen de la condición de heredera, lo determinante para entender legitimada a la reclamante en un procedimiento de responsabilidad patrimonial es su condición de perjudicada, esto es, su condición de sujeto pasivo de una lesión como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Debe tenerse en cuenta que la reclamante actúa en su propio nombre y además, ostenta la autorización de las otras dos herederas de la fallecida, para actuar en representación de las mismas ante la Administración pública. No existe razón alguna para excluir a la hija de un dependiente de esa condición de perjudicada en orden a instar una reclamación de responsabilidad patrimonial, siendo otra cosa si se cumplen o no los requisitos de relación causa-efecto entre funcionamiento y perjuicio si bien ello constituye la cuestión de fondo y no un motivo de inadmisión.

No estamos ante una reclamación de créditos transmisibles por herencia sino de responsabilidad patrimonial, en la que ha de ostentar legitimación activa la persona que se considere perjudicada por el funcionamiento de la Administración- en este caso, quien haya podido sufrir daños y perjuicios *propios* derivados de la demora y/o incumplimiento del Programa Individual de Atención, o de la no aprobación de dicho programa o de la insuficiencia de las medidas aprobadas-.

Si bien, en la PR se hace referencia al Dictamen 7/2023 de este Consejo Consultivo para fundamentar la falta de legitimación activa, debe advertirse que ese dictamen se refería a un caso distinto, en el que se reclaman las prestaciones no abonadas que debieron corresponderle de haberse aprobado el PIA, en cambio en este caso, se reclama una indemnización de daños y perjuicios que se cuantifica en el importe abonado por la atención residencial de la madre fallecida en dos residencias en régimen privado.

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 la interesada reclama en su propio nombre y derecho y como heredera de (...), por los daños y perjuicios por el funcionamiento de la Administración, derivados de la demora en la aprobación del Programa Individual de Atención, determinando el daño ocasionado en el importe del coste mensual de las dos residencias privadas en las que tuvo que ser ingresada (…) desde julio de 2011 hasta su fallecimiento, por tanto, tiene legitimación activa para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento en virtud de lo dispuesto en el art. 4.1.a) LPACAP, por cuanto ostenta la condición de perjudicada, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 32.1 LRJSP.

C O N C L U S I Ó N

La PR, que inadmite la reclamación patrimonial formulada por la interesada por haber prescrito la acción para reclamar, se ajusta a Derecho, no así la inadmisión por falta de legitimación activa, tal como se razona en el Fundamento IV del presente Dictamen.