

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 5 de julio de 2024.

Dictamen solicitado por la Excm. 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 (...) en representación de (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia (EXP. 344/2024 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de Resolución que pone fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial planteado frente a la Administración autonómica por (...) -hija-, que fundamenta [afirma] *en su calidad de heredera* de (...) -madre-, por los daños y perjuicios presuntamente causados por el retraso en la aprobación del Programa Individual de Atención -en lo sucesivo, PIA-.

2. Ha de advertirse que la reclamante no ha cuantificado la indemnización solicitada [ni en la reclamación inicial ni a lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo, limitándose a interesar « (...) *el abono de las cantidades económicas que hubieran correspondido desde de la solicitud del reconocimiento de la situación de dependencia y hasta el fallecimiento*»: «Es precisamente ésta la cantidad en que se valora la reclamación, la que habría de haberse abonado a una persona dependiente situación de dependencia severa en grado II, desde 21 de noviembre de 2012 (solicitud ante el Excelentísimo Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane) y hasta 24 de abril de 2016 (fallecimiento de la persona dependiente)»]. La Administración autonómica ha solicitado el presente Dictamen, por lo que se ha de presumir que el importe de la

* Ponente: Sr. Pérez Hernández.

indemnización que pudiera corresponderle, en su caso, superaría los seis mil euros, tal y como se extrae del informe evacuado por el Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia I, de 6 de marzo de 2024 -folio 12 del expediente consultivo: 11.109,99 €-. Idéntico criterio se ha observado en nuestros Dictámenes 361/2015, de 3 de octubre, 43/2019, de 13 de febrero, 155/2019, de 29 de abril o 493/2021, de 14 de octubre.

Esta cuantía determina el carácter preceptivo del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación de la Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias [LCCC], en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas [LPACAP].

3. En el análisis a efectuar de la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada son de aplicación tanto la precitada 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 personas en situación de dependencia [LD] de carácter básico; 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; el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad; y el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

4. La reclamación se ha interpuesto dentro del plazo del año previsto en el art. 67.1 LPACAP. A este respecto procede traer a colación lo manifestado por este Consejo Consultivo en su Dictamen 175/2024, de 9 de abril:

«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 determinadamente 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».

Aplicando la anterior doctrina al supuesto analizado, se concluye que la acción ejercitada no resulta extemporánea. En este sentido, se ha de indicar que la reclamación que inicia el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial fue presentada -ante la oficina de Correos de Los Llanos de Aridane- el día 30 de noviembre de 2016, mientras que la Resolución de la Directora General de Dependencia y Discapacidad, por la que se acordó la terminación del procedimiento administrativo para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia por fallecimiento de la causante de la interesada, fue dictada el 26 de julio de 2016 y notificada a la reclamante el día 22 de agosto de 2016 -sin perjuicio de la posterior interposición del correspondiente recurso de alzada contra la Resolución de 26 de julio de 2016 y que, a efectos de prescripción, resulta, como se deduce de lo anterior, irrelevante-.

5. En cuanto a la legitimación activa de la reclamante, procede en este momento remitirnos a cuanto se expondrá en el Fundamento IV de este documento jurídico.

Por otro lado, se ha de indicar que la legitimación pasiva corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias [Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias], por cuanto los daños alegados por la reclamante se imputan por esta al anormal funcionamiento del servicio público de dependencia, del que es titular dicha Administración Pública.

6. La competencia para resolver la presente reclamación de responsabilidad patrimonial viene atribuida a la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias en virtud de lo dispuesto en el art. 5.2, letra a) del Decreto 446/2023, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, en relación con el art. 92 LPACAP.

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] y notificar su resolución.

II

1. La reclamante promueve la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el anormal funcionamiento del servicio público de dependencia.

A este respecto, la interesada fundamenta su pretensión resarcitoria en los siguientes presupuestos fácticos y jurídicos -folios 3 y ss.-:

«1º.- Que con fecha de 21 de noviembre de 2011 se instó el reconocimiento de la situación de dependencia a mi madre, (...).

2º.- Se le reconoce, casi dos años después, la situación de dependencia severa en grado II, obrando en poder de la Administración tanto la resolución de reconocimiento como la solicitud de esta parte de revisión del grado por agravamiento, también puesta en conocimiento del área competente del Cabildo Insular de La Palma.

3º.- El 24 de abril de 2016 mi madre fallece sin que se haya elaborado el Programa Individual de Atención.

4º.- Con fecha de 22 de agosto de 2016 se notifica a los herederos de (...) la terminación del procedimiento ante la imposibilidad material de continuarlo por haberse producido el fallecimiento de la persona dependiente.

5º.- Por esta parte se vino a interponer RECURSO DE ALZADA ante la Viceconsejería de Políticas Sociales y Vivienda del Gobierno de Canarias frente a la Resolución 26902 de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, por la que se acuerda 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, por fallecimiento de (...), en virtud de la ley de procedimiento administrativo común, entendiendo que la resolución infringe el ordenamiento jurídico, sin que se haya notificado resolución en plazo.

(...)

El Programa Individual de Atención de (...) hubo de ser aprobado en octubre de 2013, (si no se considera que también se incumplió el plazo para resolver el reconocimiento de la situación de dependencia con lo cual nos situaríamos en abril-mayo de 2012, 4 años antes del fallecimiento que se arguye como causa sobrevenida para la terminación del procedimiento), fecha desde la cual se entiende que ha de tener eficacia el reconocimiento de la situación de dependencia. (...) .

Respecto a la mentada Resolución de 13 de junio de 2016 hay que señalar, por una parte, que al tratarse de un criterio interpretativo que afectaría, en su caso, a una pluralidad indeterminada de usuarios habría de estar sujeta a la necesaria publicidad en los boletines oficiales, Boletín Oficial de Canarias, por el ámbito territorial de potestades de la Administración actuante. No se tiene constancia de tal publicación entendiendo, por tanto, que podría estar viciada de nulidad absoluta la aplicación de tal criterio interpretativo. Por otra parte, respecto a los efectos y eficacia de los actos administrativos, desde su perspectiva la Dirección General asume la ley de procedimiento administrativo en orden a demorar la eficacia de un acto y, por otro, no considera que la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia es de noviembre de 2011, entendiendo, por tanto, que no cabe dar carácter retroactivo a la Resolución de 13 de junio de 2012 en el caso que nos ocupa, por cuanto es un elemento desfavorable a los interesados siendo que, por imperio de la ley, no se otorga retroactividad a los actos con contenido sancionador o desfavorable.

Respecto a tratarse de una valoración estrictamente personal, la misma norma reconoce el papel trascendente de familiares y/o cuidadores. En esta materia no sólo se puede valorar al dependiente sino también a todo aquel que le asiste y que, por los retrasos de la administración, ha visto mermada la capacidad de asistencia y auxilio de todo orden que se pueda prestar al dependiente, particularmente de determinada asistencia profesional (léanse fisioterapeutas o rehabilitadores, incluso asistencia en centros de día).

La causa sobrevenida de la muerte era una realidad, plausible, próxima y lógica considerando que se trataba de una persona de 86 años a la que se le reconoció la dependencia tres años antes y de la que se solicitó una revisión por agravamiento de su situación, tal y como debe constar en los registros de ese órgano administrativo. En este sentido avala la opción defendida la SENTENCIA recaída PROCEDIMIENTO ABREVIADO n.º 407/13 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 8 de Murcia.

La única causa sobrevenida que se ha dado en este expediente es una dilación excesiva de la Administración, en un tema sensible y con un colectivo que está abocado de un modo inmediato a fallecer por su avanzada edad y precario estado de salud. Se puede achacar a la Administración que la demora no es más que una vía de no reconocer sus obligaciones ya que lo más posible es que la persona que solicita el derecho acabe falleciendo.

Dilación que escapa a cualquier actuación por parte del interesado puesto que no se le notificó trámite de consulta ni audiencia, como tampoco se tiene constancia de que se hiciera ante los servicios sociales. Véase a este respecto Sentencia N.º 10/2014 del JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO N.º 5 DE MURCIA.

La argumentación de que no se aprobó el PIA antes del fallecimiento se desmonta fácilmente a través de Sentencia de la Sección Cuarta del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana (TSJCV) que tumba el argumento de la Conselleria de que el fallecido no tenía reconocido el derecho al no estar aprobado el PIA (Plan Individual de Atención). En este caso, los jueces estiman que la «inacción» de la administración invalida la versión de la Conselleria porque estaría actuando de manera perversa prolongando la tramitación para que fuera lo más larga posible. En sentido similar se pronuncia el XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1 OURENSE en SENTENCIA: 00226/2013 y la SENTENCIA N.º 162/14 del TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA. SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA en la SENTENCIA N.º 50/2015 del JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N.º 8 DE MURCIA».

2. *A la vista de lo anteriormente expuesto, la reclamante interesa el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Autonómica « (...) por no haber resuelto en plazo el expediente administrativo en el que trae causa esta reclamación y que ha dado lugar a la imposibilidad de esta parte de acceder a servicios y/o derechos amparados en la ley de dependencia del orden de centros asistenciales o terapias de rehabilitación (...) ».*

En este sentido, se indica que « (...) la no aprobación del PIA, imposibilitó su acceso a centros residenciales o la disposición de prestaciones económicas que hubieren servido para acceder a servicios de rehabilitación o fisioterapia entre otros, amén del necesario desahogo familiar. Que todo lo anterior es consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración, toda vez que no se resolvió el expediente en plazo». De esta manera, « (...)

la única vía de resarcimiento, ya una vez fallecida la persona dependiente, es el abono de las cantidades económicas que hubieran correspondido desde la solicitud del reconocimiento de la situación de dependencia y hasta el fallecimiento ya que, lógicamente no se precisa otro tipo de asistencia por haber fallecido la interesada y, dado que yo, su hija, como única cuidadora he tenido que asumir todo lo derivado de la situación de mi difunta madre, puesto que la dilación indebida y culpable únicamente de la Administración en la tramitación del expediente no permitió el acceso a otros recursos asistenciales (...) . Es, precisamente, ésta la cantidad en que se valora la reclamación, la que habría de haberse abonado a una persona dependiente situación de dependencia severa en grado II, desde 21 de noviembre de 2012 (solicitud ante el Excelentísimo Ayuntamiento de Los Llanos de Aridane) y hasta 24 de abril de 2016 (fallecimiento de la persona dependiente)».

III

Constan documentados en el expediente que nos ocupa los siguientes antecedentes:

1. Con fecha 21 de diciembre de 2011 tiene entrada en la extinta Consejería de Cultura, Deportes, 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 de (...).

2. Mediante Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad n.º LOS2013FA08131, de 26 de agosto de 2013, se reconoce a (...) la situación de dependencia severa en grado II.

3. Con fecha 24 de abril de 2016 se produce el fallecimiento de (...)

4. Mediante Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad n.º LRS2016LL19747, de 26 de julio de 2016, se acuerda 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 administrativa consta notificada a la reclamante -hija de la fallecida- con fecha 22 de agosto de 2016.

5. Con fecha 2 de septiembre de 2016 se interpone recurso de alzada contra la anterior Resolución de archivo del expediente por fallecimiento de la Sra. (...), interesando, entre otras cuestiones, *«el abono de la prestación económica para cuidados familiares desde la fecha de solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia, ya que mi madre fue atendida única y exclusivamente por mí, en su casa, puesto que la dilación indebida y culpable únicamente de la Administración en la tramitación del expediente no permitió el acceso a otros recursos asistenciales (...)»*.

No consta en las actuaciones que se haya resuelto expresamente el recurso administrativo de alzada interpuesto.

6. Con fecha 30 de noviembre de 2016 (...) –« (...) en su calidad de heredera de (...) (...) »- interpone reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica -presentada en la oficina de Correos de Los Llanos de Aridane- por los presuntos daños y perjuicios sufridos como consecuencia del retraso en la aprobación del PIA de su madre fallecida.

7. Con fecha 6 de marzo de 2024 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 su inadmisión por falta de legitimación activa de la reclamante.

8. Según se indica en la Propuesta de Resolución, *«por oficio de la Secretaría General Técnica, con registro de salida de fecha de 25 de marzo de 2024 BSOC/42690, se dio trámite de audiencia a la parte reclamante, concediéndole un plazo de 15 días, a contar desde su recepción, que se produjo el 3 de abril de 2024, para que pudiera presentar, en su caso, las alegaciones o documentos que estimara convenientes, sin que, hasta la fecha, haya presentado alegaciones»*.

9. La Viceconsejería de los Servicios Jurídicos 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 se solicitó nuevo informe respecto a la presente reclamación.

10. Consta en el expediente consultivo la formulación de Propuesta de Resolución por la que se inadmite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial por falta de legitimación activa de la reclamante.

11. Mediante oficio de 23 de mayo de 2024 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 27 de ese mismo mes y año], se solicita la evacuación del dictamen del Consejo Consultivo de Canarias al amparo de los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

IV

1. La Propuesta de Resolución analizada plantea la inadmisión de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la Sra. (...) sobre la base de los siguientes argumentos jurídicos:

«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:

1.- La reclamante, si bien acredita su condición de heredera 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 en situación de dependencia antes de la aprobación del 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.

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

- 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, conforme al 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”.

- El apartado segundo, disposición octava, del Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de 10 de julio de 2012 (BOE nº 185, de 3 de agosto de 2012), que establece lo siguiente: “los beneficiarios del Sistema de dependencia que fallecieran antes de la formalización de dicha resolución (PIA) aunque tuvieran reconocido un grado de dependencia, no tienen la condición de beneficiarios de la prestación económica y, por tanto, al no haberse perfeccionado el derecho, no puede incorporarse a la herencia”.

En consecuencia, en este caso, al no haberse aprobado el PIA de la persona dependiente fallecida, y ser un derecho personalísimo de la misma, que aún no se ha perfeccionado, sus herederos no están legitimados para reclamar, por lo que ha de inadmitirse a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Esta conclusión la corrobora el Consejo Consultivo, en diversos dictámenes, como su Dictamen 7/2023, de 12 de enero, emitido en el marco de otro procedimiento, al señalar lo siguiente:

“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 los interesados reclaman por la cantidad de (...) euros como resultante de la suma de las cantidades que los reclamantes consideran que le habrían correspondido a su causante de haberse aprobado el PIA.

Se reclama, en suma, por un daño atinente a la propia dependiente fallecida, nunca reclamada por ésta, que se concreta en las prestaciones del PIA no abonadas a aquélla, por lo que no cabe duda de que el objeto de la reclamación son las prestaciones del PIA dejadas de pagar a la fallecida.

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 tramitación 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 parcialmente 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 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».

2. En el presente asunto, es preciso reiterar lo 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 el Dictamen 246/2023, de 5 de junio -entre otros muchos-, lo siguiente:

« (...) 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 (...) ”».

3. La doctrina transcrita en las líneas anteriores resulta aplicable, de forma plena, al supuesto que nos ocupa, pues la reclamante solicita que se le indemnice [en su condición de heredera de su madre fallecida -folio 3-] por las prestaciones económicas que dejó de percibir su madre por no haberse aprobado el PIA en plazo - esto es, las prestaciones que hubieran correspondido a la persona fallecida-, lo que implica que está reclamando por los daños y perjuicios que, supuestamente, se le ocasionaron exclusivamente a su madre fallecida y, en su consecuencia, la reclamación se efectúa únicamente en su calidad de heredera de aquélla.

Por tanto, conforme a todo lo expuesto, en particular que las prestaciones económicas derivadas de la situación personal de dependencia no forman parte de los derechos transmisibles *mortis causa* y por consiguiente la condición de causahabiente o heredero no es por sí sola título de atribución del derecho a la percepción de dichas prestaciones, la Propuesta de Resolución resulta conforme a Derecho, pues procede inadmitir la reclamación por falta de legitimación activa de la reclamante.

CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución por la que se inadmite la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada frente a la Administración Pública autonómica se entiende que es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.