

D I C T A M E N 4 0 9 / 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 iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia (EXP. 348/2024 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, 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 por el interesado reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que se entienden sufridos a consecuencia del deficiente funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia.

2. Ha de advertirse que, si bien el reclamante no cuantifica la indemnización pretendida (ni en la reclamación inicial que presenta, ni a lo largo de la tramitación del procedimiento administrativo), la Administración autonómica ha solicitado el presente dictamen, por lo que se ha de presumir que el importe de la indemnización que pudiera corresponderle, en su caso, superaría los seis mil euros, tal y como hemos interpretado en anteriores ocasiones (v.gr., Dictámenes 361/2015, de 3 de octubre, 43/2019, de 13 de febrero, 155/2019, de 29 de abril, 493/2021, de 14 de octubre o 223/2023, de 18 de mayo).

* Ponente: Sr. Pérez Hernández.

Por tanto, ello determina el carácter preceptivo del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación de la Sra. Consejera para solicitarlo, según lo establecido en 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 el primer precepto 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 mencionada LPACAP, como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); 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.

4. En relación con la legitimación activa de (...) para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento de responsabilidad patrimonial nos remitimos a las consideraciones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.

Por otro lado, la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias está legitimada pasivamente porque la causa de dichos daños se imputa al funcionamiento del servicio público de dependencia, del que es competente dicho Departamento.

5. Se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación (art. 67.1 LPACAP), pues el día 23 de enero de 2023 se presentó reclamación de responsabilidad patrimonial por el perjuicio causado en el patrimonio del padre del reclamante -(...)- como consecuencia de la falta de resolución en plazo del Programa Individual de Actuación (en adelante, PIA), habiéndose acreditado en el expediente que el Sr. (...) falleció el día 25 de marzo de 202, por lo que la reclamación no es extemporánea.

6. La competencia para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial le viene atribuida a la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias, a tenor de lo dispuesto en el art. 5.2.a) del Reglamento Orgánico

de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, aprobado por Decreto 43/2020, de 16 de abril (aplicable transitoriamente al amparo de lo establecido en la disposición transitoria única del Decreto 123/2023, de 17 de julio, por el que se determina la estructura orgánica y las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

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 de notificar su resolución.

II

Los antecedentes que han dado origen a este procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1. Con fecha 11 de julio de 2018 se solicita por (...) el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del sistema.

2. Mediante Resolución n.º 14952/2021, de 26 de mayo, de la extinta Dirección General de Dependencia y Discapacidad, se reconoce a (...) la situación de Gran Dependencia Grado III, teniendo carácter permanente.

3. Con fecha 25 de marzo de 2022 fallece (...) sin que se hubiera aprobado el PIA.

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito presentado por (...), en representación de (...) el día 23 de junio de 2023.

En el escrito iniciador del procedimiento se indica lo siguiente:

«PRIMERA.- Ha sido tramitado ante la Administración a que me dirijo, a instancia de (...), expediente con referencia 51477, SISAAD05-38/911792/2018-89, en el que recayó resolución de fecha 25 de mayo de mayo (sic) de 2021, por la que se dispone:

PRIMERO.- Reconocer a (...) la situación de GRAN DEPENDENCIA, GRADO III.

SEGUNDO.- *En función de las circunstancias concurrentes, tiene carácter permanente y no es susceptible de establecer plazo para efectuar la revisión del grado determinado.*

TERCERO.- *La presente resolución tendrá validez en todo el territorio nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre.*

CUARTO.- *Continuar con la tramitación del presente expediente a los efectos de tramitar la propuesta del Programa Individual de Actuación de la persona beneficiaria.*

SEGUNDA.- *Que, transcurrido desde la resolución expresada el periodo que determina el artículo 12.3 del Decreto 54/2008, de 25 de marzo, que 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, falleció el padre de (...), en fecha 25 de marzo de 2022, sin haber otorgado testamento, como se acredita mediante certificación de defunción, así como del Registro de actos de última voluntad que se acompañan.*

TERCERA.- *Con ocasión de la demora en el trámite del expediente, en la notificación del Programa Individual de Actuación, se ha producido en el patrimonio de (...) perjuicio que, fallecido el beneficiario, comporta el traslado de la acción para su reclamación a sus herederos legales, entre los que se cuenta su hijo, (...), por el importe a que ascienda el beneficio que, de acuerdo con sus circunstancias personales, le hubiese debido ser concedido, si se hubiese cumplido con el plazo que para la aprobación del PIA determina el precepto anteriormente mencionado (...) ».*

Y, tras citar diversa jurisprudencia, se interesa lo siguiente:

«1.- *Declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración por funcionamiento anormal de los servicios públicos, consistente en la falta de resolución en plazo del Programa Individual de Actuación en el expediente referencia 51477, SISAAD05-38/911792/2018-89.*

2.- *El derecho de (...) a ser indemnizado, con efecto a la fecha de la solicitud, por el perjuicio patrimonial causado con ocasión de la falta de resolución en plazo del Programa Individual de Actuación en el expediente de referencia 51477, SISAAD05-38/911792/2018-89, con el importe a que habría de ascender la prestación que le corresponda, de acuerdo con el catálogo en el momento de la solicitud, cuya determinación se habrá de llevar a cabo con arreglo a la baremación del Programa Individual de Actuación, en tención a la situación personal del beneficiario.*

3.- *En derecho de los herederos de (...) a ser indemnizados, con efecto a la fecha de la solicitud, por el perjuicio patrimonial causado en el patrimonio de su causante, con ocasión de la falta de resolución en plazo del Programa Individual de Actuación en el expediente de referencia 51477, SISAAD05-38/911792/2018-89, con el importe a que habría de ascender la prestación que le corresponda de acuerdo con el catálogo en el momento de la solicitud, cuya determinación se habrá de llevar a cabo con arreglo a la baremación del Programa Individual de Actuación, en tención a la situación personal del beneficiario".*

2. Con fecha 16 de octubre de 2023 se requiere al reclamante para que en un plazo de diez días acredite ser “el único hijo de (...), y en el eventual supuesto de existir otros coherederos, y en caso de actuar la persona reclamante, en representación de la comunidad hereditaria, la aportación del correspondiente poder notarial, o en su caso, autorización por parte de los coherederos de (...), para que la persona interesada comparezca en esta reclamación de responsabilidad patrimonial, en representación de la comunidad hereditaria».

Atendiendo a tal requerimiento, con fecha 31 de octubre de 2023 se presentó escrito por el reclamante en el que se le autoriza, por parte de sus hermanos, a intervenir en el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

2. Consta en el expediente instruido la evacuación -con fecha 14 de diciembre de 2023- del informe preceptivo del Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia I sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

3. Mediante oficio de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud de 28 de febrero de 2024, se confiere el trámite de audiencia a la reclamante, concediéndole un plazo de quince días hábiles para que pudiera presentar las alegaciones y/o documentos que estimara convenientes.

Una vez transcurrido el plazo legalmente otorgado, no consta la formulación de alegaciones por parte del interesado.

4. No se evacua el informe preceptivo de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias (según se justifica en el Antecedente de Hecho octavo de la Propuesta de Resolución, no así en el propio expediente administrativo), al tratarse de una reclamación por responsabilidad patrimonial en la que se suscitan cuestiones de Derecho previamente resueltas en anteriores reclamaciones ya informadas por el Servicio Jurídico ex art. 20, letra j) del Decreto Territorial 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

5. Se incorpora al expediente tramitado la correspondiente Propuesta de Resolución -en forma de Borrador-Orden de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias- por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...).

6. Mediante oficio de 21 de mayo de 2024 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 27 de mayo de 2024), se solicita la evacuación del

dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias al amparo del art. 81.2 LPACAP en relación con los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

IV

1. La Propuesta de Resolución sometida al parecer jurídico de este Consejo Consultivo de Canarias inadmite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por el interesado por carecer de legitimación activa para reclamar, al tener los servicios y prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia un carácter personalísimo 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.

2. Tal y como plantea la Propuesta de Resolución, en el presente caso procede, con carácter previo, analizar la legitimación activa del reclamante como requisito de procedibilidad para el ejercicio de la acción.

En relación con esta cuestión, el Tribunal Supremo se ha pronunciado recientemente en su Sentencia 548/2024, de 4 de abril, sobre si el derecho de ser declarado persona en situación de dependencia es transmisible a los herederos del beneficiario si este fallece antes de aprobarse el PIA, razonando lo siguiente:

« (...) 1. La cuestión de interés casacional se plantea en el auto de admisión, obvio, en términos generales, abstractos y exige comprender tanto en lo sustantivo como en lo procedimental el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia que instaura la Ley 39/2006, en lo sucesivo el Sistema; a su vez, en este caso, esa comprensión debe conjugarse con la interpretación del artículo 84.2 de la Ley 39/2015 en cuanto a la terminación de los procedimientos "por causas sobrevenidas".

2. Según la Ley 39/2006, son beneficiarios del Sistema que regula las personas en situación de dependencia, condición que tienen quienes están en alguno de los grados de dependencia del artículo 26. Se declara a una persona en situación de dependencia mediante una resolución (artículo 28.2) que, además, determina «los servicios o prestaciones que corresponden al solicitante según el grado de dependencia» (artículo 28.3). Y la concreción de qué prestaciones procederán se deja al Programa Individual de Atención, cuyo objeto es determinar «las modalidades de intervención más adecuadas a sus necesidades de entre los servicios y prestaciones económicas» (artículo 29.1) 3. Conviene reparar en que bajo la denominación genérica de "prestaciones del sistema" (cfr. rúbrica de la Sección 1ª del Capítulo II del Título I), se diferencian dos tipos de prestaciones: los servicios y las prestaciones económicas. Los primeros se relacionan en el "Catálogo de servicios" del artículo 15 y las prestaciones económicas en los artículos 17 a 20. Como hemos dicho, la opción por

una u otra forma de prestación se determina ya en la resolución que reconoce la condición de persona dependiente.

4.En esta regulación incide la disposición final primera.3, de sobra conocida por las partes pero que conviene recordar. En lo que ahora interesa prevé esto: «3. El derecho de acceso a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las prestaciones o, en su caso, desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud sin haberse dictado y notificado resolución expresa de reconocimiento de la prestación (...) »

(...)

6.Por tanto, la resolución que reconoce la situación de dependencia hace que la persona así declarada sea beneficiaria del Sistema, luego titular del derecho a las prestaciones que prevé. En esa resolución sólo se determina si la prestación será alguna del Catálogo de servicios o consistirá en prestaciones económicas y su concreción queda demorada a la aprobación del Programa Individual de Atención, como un instrumento personalizado -sin efecto constitutivo- del derecho a tener la condición de persona en situación de dependencia: ese derecho nace con la resolución declarando a una persona en tal situación de dependencia.

7.Que estemos ante un solo procedimiento que engloba dos fases declaración de situación de dependencia y aprobación del Programa Individual de Atención- o ante dos procedimientos y sucesivos es secundario, si bien el artículo 29.1 de la Ley 39/2006 nos dice que el citado Programa se establece "en el marco" del procedimiento de reconocimiento de la situación de dependencia. Como decimos, tal cuestión es, en sí, secundaria a los efectos de esta casación que se centra -recordémoslo- en si el derecho de ser declarado persona en situación de dependencia es transmisible a los herederos del beneficiario si es que fallece antes de aprobarse el Programa Individual de Atención.

8.Para resolver tal cuestión casacional debemos puntualizar que el fallecimiento del promotor de un procedimiento administrativo no tiene que suponer, per se y a los efectos del artículo 84.2 de la Ley 39/2015, la finalización del procedimiento, en este caso el regulado en la Ley 39/2006: basta recordar que su artículo 4.3 de la Ley 39/2015 tiene por interesados en un procedimiento también a los amparados en una "relación jurídica transmisible", en cuyo caso «el derecho-habiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento», precepto que puede relacionarse con el artículo 8.

9.Dicho todo lo que antecede, al conjugar ambas normativas -la Ley 39/2006 y la Ley 39/2015- deducimos lo que sigue a efectos del artículo 93.1 de la LJCA:

1º El fallecimiento de aquel a quien se le reconoció el derecho a tener la condición de persona en situación de dependencia, obviamente extingue la percepción de las prestaciones una vez concretadas y aplicadas.

2º Si estando pendiente la aprobación del Programa Individual de Atención fallece el que ya es titular del derecho derivado de ser persona en situación de dependencia, cabe aceptar que nazca en favor de sus causahabientes un derecho de crédito si es que, entre tanto, han venido sosteniendo con sus medios lo que habría sido la prestación declarada como derecho, pero aún no concretada.

3º Por tanto, a efectos procedimentales, esos causahabientes tienen derecho a que el procedimiento se concluya con la aprobación del Programa Individual de Atención para concretar la prestación a la que habría accedido el beneficiario de no haber fallecido. Esos causahabientes suceden en la condición de interesados en el procedimiento, cuyo interés consistirá, en su caso, en plantear el reintegro de aquellos gastos que haya venido financiando el beneficiario con sus recursos, o los herederos, y que de haberse aprobado el referido Programa no habrían soportado, ya sea en todo o en parte (cfr. artículo 33)».

Aplicando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, resulta que ni el reclamante -(...)-, ni sus hermanos han acreditado debidamente en el presente expediente su condición de causahabientes. A este respecto, el reclamante para acreditar su condición de heredero de la persona dependiente se limita a aportar su DNI y el de quienes dice ser sus hermanos. Sin embargo, no aporta el libro de familia o los correspondientes certificados de nacimiento que acrediten que el reclamante y sus hermanos son hijos de (...) Consta en la documental aportada que la persona dependiente falleció sin otorgar testamento, sin que se haya aportado el acta de declaración de herederos *ab intestato* que atribuya o reconozca y acredite la condición de herederos del causante del derecho. Debe decirse, además, que tal condición de causahabiente no podría ser aceptada o admitida de modo unilateral por la sola voluntad de la administración pública, sino que debe ser demostrada o justificada en debida forma por quien la invoque. Por todo ello, sin perjuicio de lo que se expresará además en el párrafo siguiente, consideramos que en el presente caso no ha quedado debidamente acreditada la legitimación activa del reclamante para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial derivada de las prestaciones que le pudieran corresponder a (...).

3. Nos parece relevante hacer notar que, incluso en el supuesto eventual de que la condición de causahabiente hubiera sido acreditada, tal como se expuso en la doctrina jurisprudencial transcrita, en el supuesto de que estando pendiente la aprobación del PIA falleciera quien ya es titular del derecho derivado de ser persona

en situación de dependencia -tal como sucede en el presente caso- cabría aceptar el nacimiento en favor de sus causahabientes un derecho de crédito si es que, entre tanto, han venido sosteniendo con sus medios lo que habría sido la prestación declarada como derecho, pero aún no concretada. Y en el presente procedimiento es la sola condición de heredero o causahabiente la que se invoca y arguye para reclamar el cobro de las prestaciones que, en su caso, hubieran podido corresponder a su causante.

Es decir, en el supuesto que nos ocupa no ha quedado acreditado -ni siquiera ha sido invocado- que el reclamante o sus hermanos hayan satisfecho con su patrimonio pagos destinados a sostener a la persona dependiente una vez reconocida tal condición. En este sentido el reclamante no ha hecho alegación ni aportado dato alguno, ni documentos de los que se pueda inferir que se ocupaba del sostenimiento o financiación de los gastos derivados del cuidado del Sr. (...).

En consecuencia, careciendo el reclamante de legitimación activa para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, se considera, en unión de criterio con la Propuesta de Resolución, que ha de inadmitirse a trámite la reclamación.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida a Dictamen se considera conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.