Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 6 8 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 31 de julio de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, 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 (...) y (...), como herederos de (...), por los presuntos daños derivados del retraso en la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA) (EXP. 415/2024 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 (...), en nombre y representación de (...) y (...) [hijos], actuando en su calidad de herederos 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. Los interesados cuantifican la indemnización en 28.246 €, de lo que deriva la preceptividad 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 [en adelante, LCCC], en relación el primer precepto con los art. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público [en lo sucesivo, LRJSP], en virtud de lo establecido en la Disposición Transitoria tercera, letra a), en relación con la Disposición Derogatoria 2, letra a) y la Disposición Final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

[*] **Ponente: Sra. Luengo Orol.**

Públicas [en adelante, LPACAP], al haberse interpuesto la reclamación de responsabilidad patrimonial con posterioridad a la entrada en vigor de la referida Ley.

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 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; 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 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».

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 interpuesta el día 2 de julio de 2018, 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 los interesados, fue dictada el día 19 de junio de 2017 y notificada a los reclamantes el día 4 de julio de 2017 [sin que se hubiese interpuesto recurso administrativo contra la precitada resolución de archivo del expediente].

5. En cuanto a la legitimación activa de los reclamantes, procede en este momento remitirnos a cuanto se expondrá en el Fundamento IV de este Dictamen.

Por otro lado, se ha de indicar que la legitimación pasiva le 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 los reclamantes se imputan 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 le 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].

II

1. Los reclamantes promueven 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, los interesados fundamentan su pretensión resarcitoria en los siguientes presupuestos fácticos -folios 47 y ss., del expediente consultivo-:

«Primero: los instantes son legítimos herederos (conforme a escritura pública de aceptación de herencia, de fecha 05/10/17 (...)), de (...), (...) fallecida el día 28/11/13.

Segundo: con fecha 19/06/17 se dicta Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, de la Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda, del Gobierno de Canarias, por la que se acuerda la declaración de 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 causa de fallecimiento de la causante ((...)).

Tercera: la misma fue reconocida por Resolución del órgano competente, la situación de Gran Dependiente Grado III, en fecha 21/07/10. (...) .

Cuarto: desde dicha fecha hasta la fecha del óbito de la causante no quedó aprobado, a pesar de haberse iniciado su tramitación, el Programa Individual de Atención de la interesada por causa imputable a la Administración a la que me dirijo.

Sobrepasando en exceso el plazo contenido en el artículo 15 del 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 (...) .

Quinto: la responsabilidad generada a partir de la dilación indebida en la tramitación del expediente administrativo pertinente supone la pérdida económica de los siguientes importes (en función a que el derecho a las prestaciones o servicios se entenderá producido a partir del día siguiente a la fecha de la presentación de la solicitud):

- *Importe mensual: 487 euros.*
- *Fecha de devengo: 28/01/09.*

• Fecha final reclamada: 29/11/13.

• Importe conjunto a razón de 4 años y 10 meses: 28.246 €.

Sexto: en la medida en que la causante durante el periodo reclamado se encontraba postrada en cama, con necesidad de atendimiento permanente para prácticamente todas sus actividades básicas personales; acorde con el grado de dependencia reconocido por resolución señalada.

Siendo la persona que actuó como cuidadora familiar, de facto, de la causante, la instante (...); renunciando, incluso, a la incorporación al mercado laboral, para realizar las señaladas tareas».

2. A la vista de lo anteriormente expuesto, los reclamantes interesan el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Autonómica por los presuntos daños derivados del retraso en la aprobación del PIA, cuantificando su pretensión indemnizatoria en 28.246 €.

III

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

1. Con fecha 29 de enero de 2009 tiene entrada en la extinta Consejería de Empleo y Asuntos Sociales [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 21 de julio de 2010, de la Viceconsejería de Bienestar Social e Inmigración, se reconoce a (...) la situación de Gran Dependencia, en Grado III, Nivel 2.

3. Con fecha 29 de noviembre de 2013 se produce el fallecimiento de (...).

4. Mediante Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad n.º LRS2017LL17116, de 19 de junio de 2017, 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 los herederos de la fallecida con fecha 4 de julio de 2017.

Finalmente, y según consta en el expediente administrativo, contra la precitada Resolución administrativa no se interpuso recurso -administrativo y/o judicial- alguno.

5. Con fecha 2 de julio de 2018 los hijos -y herederos- de (...) [(...) y (...)] interponen reclamación en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica por los presuntos daños y perjuicios sufridos como consecuencia del retraso en la aprobación del PIA de su madre fallecida.

6. Con fecha 25 de julio de 2023 se emite informe por el Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia I sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por los hermanos (...).

7. Según se indica en la Propuesta de Resolución, «por oficio de la Secretaría General Técnica, con registro de salida BSOC/55179 de 18 de abril de 2024, se dio trámite de audiencia a la parte reclamante, concediéndole un plazo de 15 días, a contar desde su recepción, que se produjo el 25 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».

8. 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.

9. 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 los reclamantes.

10. Mediante oficio de 28 de junio de 2024 [con registro de entrada en este Organismo consultivo el día 1 de julio de 2024], 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 los hermanos (...) [hijos y herederos de la dependiente fallecida] 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.- Los reclamantes, si bien acreditan su condición de herederos de (...), carecen 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 fallecieren 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 al 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 407/2024, de 5 de julio [con cita del 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 (...) "».

Asimismo, en nuestro reciente Dictamen 409/2024, de 5 de julio, hemos tenido ocasión de manifestar lo siguiente:

« (...) 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)».

(...)

3. Nos parece relevante hacer notar que (...) 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».

3. La doctrina transcrita en las líneas presentes resulta aplicable, de forma plena, al supuesto que nos ocupa, pues los reclamantes solicitan que se les indemnice [en su condición de herederos de su madre fallecida] por las prestaciones [no concretadas, aunque sí valoradas económicamente -folio 48-] 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 están 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 herederos de aquélla.

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

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a derecho la Propuesta de Resolución por la que se inadmite la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada frente a la Administración Pública autonómica por las razones expuestas en el Fundamento IV del presente Dictamen.