Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 6 9 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

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

Dictamen solicitado por el Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud; Infancia y Familias del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), por los perjuicios causados por la demora en la tramitación del Programa Individual de Atención a la Dependencia de su esposa (...) (EXP. 416/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina la Propuesta de Resolución -en forma de Orden-, por la que se resuelve un procedimiento de responsabilidad patrimonial incoado por la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, tras presentarse reclamación por (...) por los daños que se entienden sufridos por él a consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia, que se concreta en la demora en la tramitación del Programa Individual de Atención a la Dependencia de su esposa (...), fallecida antes de presentar dicha reclamación.

2. El reclamante cuantifica la indemnización que solicita en 33.539,22 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 5 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), estando legitimada para solicitar la emisión de dicho dictamen la Sra. Consejera (art. 12.3 LCCC).

3. En el análisis a efectuar de la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución formulada son de aplicación tanto la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

Público, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (en adelante, LD), de carácter básico, y el Decreto 54/2008, de 25 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del correspondiente sistema en el ámbito de la Comunidad Autónoma, así como el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, y el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, establecidas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

4. Respecto al plazo para la presentación de la reclamación, la misma se ha interpuesto dentro del plazo del año previsto en el art. 67.1 LPACAP, debiendo señalarse al respecto:

Consta en el expediente que nos ocupa, como antecedentes del mismo en relación con la prescripción, los siguientes:

- (…) falleció el 21 de febrero de 2020, sin que se hubiera aprobado su Programa Individual de Atención (PIA).

- El día 1 de septiembre de 2020 tuvo entrada la reclamación de (...), manifestándose en ella que *«3.- A tenor con la legislación de aplicación, el plazo máximo para resolver en este expediente habría finalizado en julio del 2010, tristemente mi esposa falleció el pasado día 21 de febrero del 2020, sin que la administración haya dictado resolución expresa.*

4.-Este órgano directivo adeuda a los herederos de mi esposa la cantidad correspondiente a la prestación desde julio del 2010 hasta 21 de febrero del 2020, lo que supone 117 meses a razón de 286,66, euros, supone la cantidad de 33.539.22 euros».

En el Dictamen de este Consejo Consultivo 7/2023, de 12 de enero, entre otros muchos, se ha manifestado que «En todo caso, debe recordarse, solo a efectos doctrinales, ya que la Propuesta de Resolución realiza sus razonamientos en torno a la consideración de que el dies a quo para el cálculo del plazo de prescripción de acción lo determina el fallecimiento de la persona dependiente, que si bien tal fallecimiento permite a los interesados presentar la reclamación si lo consideran, como señalamos en nuestro reciente Dictamen 493/2022, de 19 de diciembre, 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 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 conocen que no se tramitará pago alguno de prestaciones, por lo que ésta es la fecha de inicio del cómputo para reclamar, esto es, la fecha en la que «se manifiesta el efecto lesivo» (art. 67.1 LPACAP)».

Pues bien, teniendo en cuenta todo ello, inclusive que el reclamante decidió presentar su reclamación tras el fallecimiento de su esposa y antes de que tuviera conocimiento del archivo referido, procede manifestar que la reclamación no es extemporánea.

5. Se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver, siendo el silencio administrativo de carácter desestimatorio (arts. 21.2 y 91.3 LPACAP); no obstante, sin perjuicio de los efectos administrativos y, en su caso económicos que ello pueda comportar, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

II

1. Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo constan en la Propuesta de Resolución objeto del presente Dictamen, estando documentados en el expediente remitido, en los siguientes términos:

«Primero.- Con fecha 19 de febrero de 2010, R/E DGBS/11361, tuvo entrada en la extinta Consejería de Bienestar Social, Juventud y Vivienda (actual Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias) la solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de (...), presentada en el Ayuntamiento de Los Realejos el día 14 de enero de 2010.

Segundo.- Por Resolución de la Viceconsejería de Políticas Sociales e Inmigración, n.º 341, de fecha 17 de enero de 2012, se reconoció a (...) la situación de Dependencia Severa en Grado II, Nivel 2.

Tercero.- Con fecha 21 de febrero de 2020 se produce el fallecimiento de (...)».

2. Además, al respecto, y en el mismo sentido que en lo expuesto en la Propuesta de Resolución, en la reclamación formulada por el interesado se afirma que:

«I.- El día 14 de enero del 2010, mi esposa solicita la declaración de la situación de Dependencia, siendo reconocida la situación de dependencia en grado II, con fecha 17 de enero del 2012, y el trámite de audiencia, previo al PIA, se celebró el día 27 de julio del 2012, solicitando la prestación económica para cuidador no profesional.

2.-Según la legislación de aplicación el plazo máximo para resolver las dos fases del procedimiento de dependencia es de seis meses, los primeros tres meses, para dictaminar sobre la situación y los tres meses siguientes para prescribir la prestación que corresponda.

Sin embargo, en otras comunidades autónomas, al mismo tiempo que se le reconoce la situación de dependencia , se prescribe la prestación, simplificando el procedimiento administrativo.

3.- A tenor con la legislación de aplicación, el plazo máximo para resolver en este expediente habría finalizado en julio del 2010, tristemente mi esposa falleció el pasado día 21 de febrero del 2020, sin que la administración haya dictado resolución expresa.

4.-Este órgano directivo adeuda a los herederos de mi esposa la cantidad correspondiente a la prestación desde julio del 2010 hasta 21 de febrero del 2020, lo que supone 117 meses a razón de 286,66, euros, supone la cantidad de 33.539.22 euros».

III

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

1. El 1 de septiembre de 2020 se presentó reclamación de responsabilidad patrimonial por (...) por los daños que se entienden sufridos a consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia, que se concreta en la demora en la tramitación del Programa Individual de Atención a la Dependencia de su esposa (...), fallecida antes de presentar dicha reclamación, tal y como ya se ha manifestado anteriormente en este Dictamen.

2. El día 29 de diciembre de 2020 el Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia emite informe sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

3. El 21 de marzo de 2022 se insta al reclamante a subsanar su reclamación mediante la acreditación de su representación de la comunidad de herederos de su

esposa, presentando diversa documentación al respecto, la cual acredita su matrimonio con la fallecida.

4. Según alega la Administración en la Propuesta de Resolución, mediante oficio de la Secretaría General Técnica con registro de salida BSOC/60112, de 24 de abril de 2024, se otorgó el trámite de audiencia al reclamante, para que, en un plazo de quince días a contar desde su recepción, que se produjo el 2 de mayo de 2022, pudieran presentar las alegaciones o documentos que estimara convenientes, sin que se hubiera presentado alegación o documentación alguna por su parte.

5. No se evacua el informe preceptivo de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias y sobre ello se afirma en la Propuesta de Resolución que «*Octavo.- La Viceconsejería de los Servicios Jurídicos (anterior Dirección General del Servicio Jurídico) ya ha emitido informes sobre expedientes de responsabilidad patrimonial similares, por lo que, con arreglo al artículo 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 es preciso solicitar nuevo informe*».

6. Con fecha 10 de junio de 2024 se emite Informe Propuesta de Resolución, en el sentido de no admitir a trámite la reclamación por falta de legitimación activa, y, en igual sentido se emite Propuesta de Resolución, el 11 de junio de 2024.

IV

1. La Propuesta de orden resolutoria acuerda no admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta, por considerar que el reclamante carece de legitimación activa.

En dicha Propuesta de orden resolutoria, se señala que:

«1.- El reclamante, si bien acredita su condición de heredero 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 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 haber- se 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».

2. Pues bien, en este sentido expuesto, se considera que la Propuesta de orden resolutoria es conforme a Derecho pues el objeto de la reclamación, que es puramente patrimonial, no es otro que las prestaciones no abonadas a su esposa que, según los cálculos del reclamante, debieron corresponderle de haberse aprobado el PIA, sin olvidar que su esposa, en vida, no presentó reclamación alguna al respecto.

A mayor abundamiento, no se reclama por daños propios o por daños acaecidos en el patrimonio hereditario de su causante, como claramente se deduce del texto de su reclamación anteriormente reproducido.

3. En el Dictamen 7/2023, de 12 de enero, referido con anterioridad, ante un supuesto similar al que aquí nos ocupa, se manifestó que:

«Procede, en este punto, reiterar lo ya manifestado de forma reiterada por este Consejo Consultivo acerca de las prestaciones que pueden ser consideradas intuitu personae y las que no cabe entenderlo así en el ámbito que nos ocupa, señalándose en nuestro Dictamen 501/2018, de 7 de noviembre:

«Cierto es que este Consejo tiene declarado que la falta de legitimación activa es predicable cuando los reclamantes, en calidad de herederos del dependiente, pretenden ser resarcidos por la prestaciones dejadas de percibir por el fallecido, ya que tales prestaciones forman parte de un derecho que, por estar vinculado a la atención de la persona dependiente, se reconoce intuitu personae, por lo que se extingue con su muerte, sin que sea posible su transmisión mortis causa ni la acción para reclamarlas, por lo que los herederos no pueden reclamar las prestaciones por dependencia (Acuerdo de Pleno del Consejo Consultivo de 15 de marzo de 2017). (...) Distinto es el supuesto en el que los herederos del

dependiente reclaman por otros daños, sea por derecho propio (al haberlos sufrido el propio heredero, v.g., por haber abonado gastos de asistencia a la persona dependiente o daños morales) o iure hereditatis, por tratarse de daños sufridos en el patrimonio del dependiente fallecido que sí son transmisibles mortis causa (v.g. por haberse detraído del patrimonio del dependiente pagos para su atención, minorando así el haber hereditario)».

En el mismo sentido se había ya pronunciado este Consejo en su Dictamen 166/2017, de 18 de mayo, en el que se señalaba:

«Según este Consejo, cuya posición se fijó de manera definitiva en el Acuerdo del Pleno, de fecha 15 de marzo de 2017, sobre doctrina en materia de responsabilidad patrimonial por daños causados por el servicio público de dependencia, distinto es el supuesto en el que los herederos del dependiente reclaman por otros daños, sea por derecho propio (por haberlos sufrido los propios herederos, sea patrimonial o moralmente) o por iure hereditatis (por tratarse de daños sufridos en el patrimonio del dependiente fallecido que sí son transmisibles mortis causa)».

Esta doctrina no vino sino a consolidar la que ya antes venía a haber sido 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.

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 13.170,71 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 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».

Por lo tanto, cumple concluir que 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.

4. Por lo demás, así también ha tenido ocasión de señalarlo este Consejo Consultivo, por ejemplo, en el Dictamen 272/2013, de 22 de julio de 2013: «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».

Aplicada la doctrina anterior al supuesto analizado, se observa cómo los reclamantes, en representación de la comunidad hereditaria de (...), no sólo no señalan en su escrito de reclamación cuáles son los daños y perjuicios que se le ocasionan a ellos a resultas de la falta

de abono de las prestaciones de la persona dependiente fallecida, pues no se reclamaron nunca por ésta, sino que explicitan que reclaman por los daños y perjuicios derivados del impago de las prestaciones del PIA y presentan la reclamación en calidad de herederos de (…)».

4. En conclusión y aplicando la Doctrina expuesta cabe afirmar que la Propuesta de Orden es conforme a Derecho, pues procede inadmitir la reclamación por falta de legitimación activa del reclamante.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Orden, que acuerda la inadmisión de la reclamación de responsabilidad patrimonial por daños derivados del funcionamiento anormal del servicio público por falta de legitimación activa del reclamante es conforme a Derecho, por las razones expuestas en este Dictamen.