Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 0 3 / 2 0 2 4

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de septiembre de 2024.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), hija de (...), por los presuntos daños derivados del retraso en la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA) (EXP. 446/2024 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 la interesada, (...), 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. El importe de la indemnización solicitada es de 7.000 euros, lo que 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 (en adelante, 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 (en adelante, 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

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

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 la interesada para presentar la reclamación e iniciar este procedimiento de responsabilidad patrimonial nos remitimos a las consideraciones que formularemos 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. 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).

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

II

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

1. Con fecha 18 de mayo de 2017, R/E 652576, tuvo entrada en la extinta Consejería de Empleo, 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. Con fecha 15 de junio de 2018 se produce el fallecimiento de (...)

3. Mediante Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, n.º 15215, de fecha 27 de mayo de 2021, se acordó la terminación del procedimiento administrativo para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, seguido a instancia de (...), ante la imposibilidad material de continuar con su tramitación por haberse producido su fallecimiento, ordenándose el archivo del expediente.

III

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

1. Con fecha 7 de julio de 2021, n.º registro 194506, tuvo entrada en la extinta Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud (actual Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias) reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por (...), hija de (...), por los presuntos daños derivados del retraso en la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA).

En la reclamación se solicita indemnización, por importe de 7.000 €.

2. Previo requerimiento de la Secretaría General Técnica, la parte reclamante presentó en Correos el 7 de diciembre de 2022, escrito de subsanación de su reclamación, con registro de entrada DIDJ/232149 en la extinta Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud (actual Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias), de fecha 12 de diciembre de 2022.

3. El 12 de diciembre de 2022, se emite informe por el Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia II sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

4. Por oficio de la Secretaría General Técnica se dio trámite de audiencia a la parte reclamante, concediéndole un plazo de 15 días para que pudiera presentar, en su caso, las alegaciones o documentos que estimara convenientes, sin que presentara alegaciones.

5. Puesto que la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos (anterior Dirección General del Servicio Jurídico) ya había emitido informes sobre expedientes de responsabilidad patrimonial similares, y 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, se consideró que no era preciso solicitar tal informe en este caso.

6. La Propuesta de Resolución inadmite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la interesada al entender que la reclamante carece de legitimación activa y que presenta la reclamación extemporáneamente, superado el año que le otorga el art. 67 LPACAP.

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 la interesada 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; así como por considerar la acción extemporánea.

2. Tal y como plantea la Propuesta de Resolución, en el presente caso procede, con carácter previo, analizar la legitimación activa de la 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 presente caso, resulta que en el supuesto de que estando pendiente la aprobación del PIA fallece quien ya es titular del derecho derivado de ser persona en situación de dependencia -tal como sucede en el supuesto analizado- 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.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa no ha quedado acreditado que la 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 la reclamante no ha aportado dato alguno, ni documentos de los que se pueda inferir que se ocupaba del sostenimiento o financiación de los gastos derivados del cuidado de la Sra. (...).

En consecuencia, careciendo la 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. Asimismo, en relación con la extemporaneidad de la acción, prescribe el apartado 1 del art. 67 LPACAP que los interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo.

El inicio del cómputo del año para reclamar, en el presente caso, de haber contado con la preceptiva legitimación activa, era la fecha del fallecimiento, que tuvo lugar el 15 de junio de 2018. La reclamación de responsabilidad patrimonial se presentó el día 7 de julio de 2021, más de 3 años después de su fallecimiento. En consecuencia el derecho a reclamar, de haber existido, ya habría prescrito.

No obstante, apreciada la falta de legitimación activa, no resulta necesario acudir a la prescripción de la acción de reclamación, pues el derecho que habilita a su ejercicio no llegó a nacer como consecuencia de apreciar dicho óbice procedimental.

De lo anterior se desprende que la Propuesta de Resolución, que inadmite la reclamación, es conforme a Derecho, si bien la Resolución que en su día se dicte ha de basarse exclusivamente en la falta de legitimación activa.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que inadmite la reclamación patrimonial formulada por la interesada por carecer de legitimación activa, se ajusta a Derecho, pero basándola exclusivamente en esta causa tal como se razona en el Fundamento IV de este Dictamen.