Consejo Consultivo de Canarias

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

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 8 de enero de 2025.

Dictamen solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por (...), en representación de la comunidad de herederos de (...), por los daños derivados a consecuencia del funcionamiento anormal del servicio público de atención a la Dependencia (EXP. 727/2024 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 desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), en nombre propio y en representación de la comunidad de herederos de (...), tras presentarse dicha reclamación por los daños que se entienden sufridos a consecuencia del funcionamiento anormal del servicio público de atención a la Dependencia. La solicitud de dictamen, de 22 de noviembre de 2024, ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 25 de noviembre de 2024.

2. La cuantía indemnizatoria reclamada por el interesado (36.646,32 euros) determina la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitir dictamen con carácter preceptivo y 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 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-.

No obstante, en cuanto a la preceptividad del Dictamen y aunque no resulta de aplicación en el presente caso, es necesario precisar que la Ley 5/2024, de 26 de

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

diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2025 ha modificado la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), mediante su Disposición final sexta, que establece:

«Uno. Se modifica la letra e) del apartado 1.D) del artículo 11 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, que queda redactado como sigue:

«e) Reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 60.000 euros. No obstante, tratándose de solicitudes de dictamen que versen sobre reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial frente a los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Canarias, el Consejo Consultivo será competente para dictaminar cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 20.000 euros».

Dos. La reforma del apartado anterior se aplicará a los procedimientos que, habiéndose iniciado antes de su entrada en vigor, sea solicitado el dictamen después del 1 de enero de 2025».

3. En el presente procedimiento resulta de aplicación la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, 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 de Canarias, así como el Real Decreto-Ley (RDL) 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

4. Los interesados están legitimados activamente para actuar, porque resultan directamente afectados por la Resolución recaída en el presente expediente, pretendiendo el resarcimiento de los daños por ellos padecidos, pues se deduce de su escrito que se reclama por los daños económicos y morales que ha sufrido directamente los miembros de la Comunidad Hereditaria al no haber atendido la Administración Autonómica la situación de dependencia de su causante, si bien también se reclama por las cantidades dejadas de percibir por la fallecida a causa de tal inactividad administrativa.

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

5. La reclamación de responsabilidad patrimonial se interpuso dentro del plazo del año que establece el art. 67 LPACAP, ya que el fallecimiento de (...) se produjo el 4 de julio de 2019 y la reclamación de responsabilidad patrimonial se presentó el día 10 de junio de 2020 sin que se hubiera dictado el PIA, ni recibido las prestaciones de la dependencia.

6. La competencia para desestimar las reclamaciones de responsabilidad patrimonial le viene atribuida a la Consejera 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 y el art. 92 LPACAP.

7. En el presente supuesto se ha superado el plazo de seis meses que, para su resolución, establece el art. 91.3 LPACAP. Sin embargo, la demora producida, de cerca de seis años, no impide la resolución del procedimiento, pesando sobre la Administración la obligación de resolver expresamente, a tenor de lo establecido en los arts. 21.1 y 24.3.b) LPACAP.

II

En el Dictamen de este Consejo Consultivo 374/2024, de 24 de junio, emitido en relación con el asunto que aquí nos ocupa, se expusieron los antecedentes de hecho correspondientes al presente supuesto en los siguientes términos:

«Constan en el expediente que nos ocupa como antecedentes de hecho, los siguientes:

1. En el escrito de reclamación, el reclamante manifiesta que el día 24 de agosto de 2015 su madre y causante solicitó el reconocimiento de su situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema. Posteriormente, el día 2 de febrero de 2017 se dictó la resolución administrativa por la que se le reconoció a su causante la situación de dependencia severa grado II, pero, ante el empeoramiento físico-cognitivo de su madre se solicitó por su parte, como guardador de la misma, la revisión del grado de dependencia, lo cual tuvo lugar el día 21 de noviembre de 2018.

Sin embargo, no obtuvo respuesta a tal solicitud hasta el día 25 de junio de 2019, cuando se produjo mediante la correspondiente resolución administrativa, que le fue notificada tiempo después de que su madre falleciera, fallecimiento que se produjo el día 4 de julio de 2019.

Por ello, el reclamante, en nombre propio y de la Comunidad de Herederos de (...), solicita una indemnización de 36.646,32 euros, que comprende no solo las cantidades que su madre debió haber percibido en vida en concepto de prestación del sistema, sino que

también se incluye los daños, económicos y morales que los herederos de la fallecida han sufrido a consecuencia de la inactividad de la Administración durante el tiempo en el que su madre vivió como dependiente y tuvieron que hacerse cargo de la misma.

2. Además, con la finalidad de completar adecuadamente los antecedentes de hecho se ha de tener en cuenta lo manifestado sobre los mismos en la Propuesta de Resolución de orden resolutoria, que, en forma de Borrador de la Resolución definitiva, constituye el objeto del presente Dictamen, en la que se afirma que:

«Primero.- Con fecha 24 de agosto de 2015 R/E 1282394, tuvo entrada en la extinta Consejería de Cultura, Deportes, Políticas Sociales y Vivienda 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 (...)

Segundo.- Por Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, n.º LR-S2017LL01822, de fecha 2 de febrero de 2017, se reconoció a (...) la situación de dependencia de Grado II de Dependencia Severa.

Por Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, n.º LRS2019LL19946, de fecha 25 de junio de 2019, de revisión del grado a (...) de dependencia, dictaminado el Grado III de Gran Dependencia, teniendo el carácter de permanente.

Tercero.- Con fecha 4 de julio de 2019 se produce el fallecimiento de (...)».

III

1.- En cuanto a su tramitación procedimental, se ha de manifestar que el día 10 de junio de 2020 tuvo lugar la presentación de la reclamación formulada por las referidas personas interesadas. El día 24 de noviembre de 2022 se emitió el informe del Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia II sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

En un momento posterior, por oficio de la Secretaría General Técnica, con registro de salida de 9 de diciembre de 2022, se les otorgó trámite de vista y audiencia a las personas interesadas, sin que formularan alegaciones.

Además, en la referida Propuesta de orden resolutoria se señala que «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».

El día 13 de mayo de 2024, años después de haberse iniciado el presente procedimiento administrativo mediante la presentación de la reclamación referida, se emitió la Propuesta de orden resolutoria, acompañada del Borrador de la Resolución definitiva (ambos con idéntico contenido), sin que se justifique la dilación a la hora de tramitar el presente procedimiento administrativo.

2.- La Propuesta de orden resolutoria anteriormente referida, fue objeto del Dictamen de este Consejo Consultivo 374/2024, de 24 de junio, como ya se dijo, por el que se solicitó a la Administración que emitiera una nueva Propuesta de orden resolutoria que entrara en el fondo del asunto, pues por las razones expuestas en el mismo y a las que nos remitimos no se consideró procedente la inadmisión.

El día 20 de noviembre de 2024 se emitió una nueva Propuesta de orden resolutoria desestimando la reclamación formulada por los interesados.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...) en nombre de la Comunidad Hereditaria, pues el órgano instructor considera que el reclamante no acredita el perjuicio que por derecho propio le ha irrogado dicha demora a la Comunidad hereditaria, es decir, si ha tenido que abonar importe por algún servicio de asistencia de su madre o por iure *hereditatis* por lo que pudo corresponderle a propia dependiente, a pesar de haber sido requerido para ello.

2. Este Consejo Consultivo dejó claro en el Dictamen anteriormente emitido que, según el tenor literal del escrito de reclamación presentado, los interesados reclaman por dos conceptos distintos, el primero de ellos el correspondiente a las cantidades que hubiera percibido su causante a consecuencia de la prestaciones que le correspondía por su situación de dependencia, pero que no percibió por la demora injustificada de la Administración y el segundo concepto, el relativo a los daños sufridos por la Comunidad hereditaria directamente a causa de tal demora.

3. Pues bien, en relación con el primero de los conceptos, ya en el referido Dictamen 374/2024, de 24 de junio se manifestó que:

«A la vista de lo expuesto, es necesario reiterar lo ya 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 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 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»

En aplicación de esta doctrina cabe señalar que los herederos de la afectada carecen de legitimación activa para solicitar que se les abonen las cuantías correspondientes a prestaciones que se le debieron otorgar a su causante en vida, formando parte de un derecho reconocido *intuitu personae* y que por ello se ha extinguido con su muerte, tal y como se manifestó en dicho Dictamen.

4. En lo que se refiere al segundo concepto indemnizatorio, es decir, el relativo a los daños económicos y morales que se hubieran podido padecer a causa de la mencionada demora de la Administración, los interesados no han presentado prueba

alguna que permita considerar que hayan padecido daño alguno a causa del hecho lesivo, ni ello se deduce de la documentación que presentaron con ocasión del presente procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial.

Este Consejo Consultivo ha manifestado en multitud de ocasiones que la carga de probar el nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público incumbe al reclamante. Según la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), recae la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Por esta razón el actual art. 67 LPACAP exige, entre otros requisitos, que en su escrito de reclamación el interesado proponga prueba al respecto concretando los medios probatorios dirigidos a demostrar la producción del hecho lesivo, la realidad del daño, el nexo causal entre uno y otro y su evaluación económica. Sobre la Administración recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC) que permite trasladar el *onus probandi* a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo.

5. Todo ello es aplicable a este asunto y permite señalar no concurren los requisitos exigidos para poder imputar a la Administración la responsabilidad patrimonial diamante del hecho lesivo, por las razones ya expuestas.

C O N C L U S I Ó N

Se dictamina conforme a Derecho la Propuesta de Resolución que considera la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por (...), en representación de la comunidad de herederos de (...), por las razones expuestas en este Dictamen.