Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 2 / 2 0 2 5

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 15 de enero de 2025.

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 (...) y (...), por los daños ocasionados como consecuencia del retraso en la aprobación del Programa Individual de Atención (EXP. 745/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Mediante oficio de 28 de noviembre de 2024 (con registro de entrada en este Organismo el día 3 de diciembre de 2024), se solicita dictamen de este Consejo Consultivo al objeto de examinar la adecuación jurídica 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 reclamación de responsabilidad patrimonial por (...) y (...), por los daños que se entienden sufridos a consecuencia del funcionamiento del servicio público de atención a la dependencia.

2. Los interesados cuantifican la indemnización en la cantidad de 7.922,40 euros en concepto de daños y 16.459,12 euros en concepto de prestaciones dejadas de percibir, de lo que deriva la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación de la titular del Departamento autonómico 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 (LCCC), en relación el primer precepto con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

[*] **Ponente: Sr. Fajardo Spínola.**

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), bloque normativo aplicable porque, en virtud de la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2.a) y la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), la reclamación se presentó antes de la entrada en vigor de esta última.

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

Igualmente, son de aplicación el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo; la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (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 de Canarias; y el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de Medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

3. En cuanto a la legitimación activa, en el presente procedimiento se cumple el requisito del interés legítimo y, por ende, del derecho a reclamar de (...), al sufrir en su esfera patrimonial el daño por el que se reclama [art. 31.1.a) LRJAP-PAC].

Ahora bien, (...) carece de legitimación activa para interponer la presente acción, por cuanto las prestaciones del catálogo de servicios que regula la Ley 39/2006 son *«personalísimas»*, entendiéndose por tal que sólo puede ser destinataria de ellas la persona declarada en situación de dependencia, y en el presente caso la persona dependiente era (...), habiendo reclamado este último, en su propio derecho, la responsabilidad patrimonial de la Administración. A mayor abundamiento, tampoco consta acreditado que la Sra. (...) se hallara casada en régimen de gananciales con la persona dependiente.

Por otro lado, 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.

4. La reclamación se ha interpuesto dentro del plazo del año que establece el art. 142.5 LRJAP-PAC. En efecto, el 22 de junio de 2016 se presentó reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la Consejería, fecha en la que no se había aprobado aún el PIA. En relación con esta cuestión, debemos recordar lo indicado al respecto en nuestros numerosos dictámenes relativos a esta materia, donde venimos a señalar que, el daño por el que se reclama en los casos de retraso en la aprobación del PIA tiene la condición de daño continuado, por lo que el cómputo del plazo para reclamar empezaría en la fecha de notificación de la aprobación del mismo, por lo que, no habiéndose aprobado en este caso el PIA a la fecha de la presentación de la reclamación, ésta no es extemporánea.

5. Conforme al art. 13.3 RPAPRP, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento ya se ha superado; sin embargo, esta circunstancia no impide que se dicte resolución, porque sobre la Administración recae el deber de resolver expresamente, aun vencido dicho plazo, en virtud del art. 42.1 LRJAP-PAC, en relación con los arts. 43.3.b) y 142.7 de la misma.

II

Constan en el expediente como antecedentes de hecho de la reclamación de la interesada, los siguientes:

- Con fecha 28 de julio de 2011 tuvo 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 (...).

- Por Resolución de la Viceconsejería de Políticas Sociales e Inmigración, n.º LRS2012DA06579, de fecha 10 de agosto de 2012, se reconoció a (...) la situación de Gran Dependencia en Grado III.

- Con fecha 22 de junio de 2016, se presentó en la extinta Consejería de Empleo, Políticas Sociales y Vivienda (actual Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias), reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por (...) en su nombre y de (...), en primer lugar por la ayuda no percibida calculada en 16.459,12 euros y, en segundo lugar, por los daños causados al patrimonio personal de ambos, al ser matrimonio en régimen de gananciales, consistente en diversos gastos realizados para la adecuada atención y asistencia del dependiente (silla de ruedas, colchón antiescaras, grúa, (...)) que se valora en 7.922,40 euros derivados del retraso en la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA).

- Mediante Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad, n.º LRS2016LL20346, de fecha 29 de julio de 2016, notificada el 19 de agosto de 2016, se aprueba el PIA de (...)

En dicha Resolución se acuerda lo siguiente:

«Primero.- Aprobar el Programa Individual de Atención a (...), en el que se prescriben las prestaciones de atención a la dependencia y las intensidades de protección de las mismas recogidas a continuación:

- Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales.

Segundo.- Reconocer a la persona beneficiaria el 75% de la cuantía máxima estipulada para la Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, determinada según su capacidad económica personal, siendo el importe máximo de la prestación económica que le corresponde según el grado reconocido, de 387,64 €.

Hasta tanto se le asigne una prestación de servicio a través de la oferta pública de la red de Servicios Sociales, se le aprueba la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, por un importe mensual de 290,73 €, a partir del mes de julio del presente año.

Tercero.- Reconocer la eficacia retroactiva de la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, con efectividad del derecho a la prestación económica, desde el 29 de enero de 2014 (en aplicación del plazo suspensivo de dos años expuesto en el fundamento jurídico segundo de la presente resolución), hasta el mes de junio de 2016 (mes anterior al alta en nómina), resultando la cantidad total de 8450,55 €, cuyo abono será aplazado y periodificado en cuatro anualidades, siendo la primera de ellas abonada en el presente año, y según el siguiente distribución:

2016: 2112,63 €

2017: 2112,63 €

2018: 2112,63 €

2019: 2112,66 €

Cuarto.- Abonar a (...) en la nómina de julio del presente año, la cantidad de 2403,36 € de acuerdo con el siguiente desglose:

- La cantidad de 2112,63 € correspondiente a la primera anualidad (2016) del aplazamiento del importe en concepto de eficacia retroactiva de la prestación.

- La cantidad de 290,73 € correspondiente al importe de la mensualidad de julio de 2016.

Quinto.- Designar con efecto desde el día 29 de enero de 2014 a (...) con DNI (...), como persona cuidadora no profesional de (...), teniendo ésta el parentesco de cónyuge de la persona en situación de dependencia. La persona cuidadora podrá suscribir el convenio especial con la TGSS, debiendo remitir al Servicio de Valoración y Orientación de la Dependencia, en su caso, fotocopia compulsada del convenio suscrito o documentación acreditativa del cumplimiento de este trámite».

- Con fecha 21 de diciembre de 2016 la Dirección General de Dependencia y Discapacidad resuelve disponer el abono en un solo pago de los atrasos fraccionados pendientes correspondientes al año 2017, por el importe de 2.112,63 euros.

- Por Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad de 22 de noviembre de 2017, se ordenó el abono en un solo pago de los atrasos fraccionados pendientes correspondientes a las anualidades de 2018 y 2019 por un importe de 4.225,29 euros, de la prestación reconocida a (...) en 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.

- Con fecha 17 de junio de 2018 se produce el fallecimiento de (...).

- Por Resolución de fecha 26 de julio de 2018 se acordó *«la extinción de la prestación reconocida a (...) en virtud de resolución de fecha 29 de julio de 2016 por la que se aprobó su PROGRAMA INDIVIDUAL DE ATENCIÓN, y con efectos de extinción desde el día 30 de junio de 2018, y Ordenar el archivo del expediente».*

- El 11 de noviembre de 2021, se emite informe por el Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia I sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

- Por Orden de la Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias n.º 747/2024, de 18 de julio, se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

- Por oficio de la Secretaría General Técnica, con registro de salida de 3 de septiembre 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 6 de septiembre de 2024, para que pudiera presentar, en su caso, las alegaciones o documentos que estimara convenientes, sin que haya formulado alegaciones.

- A juicio del órgano instructor, teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 20.j) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en el caso que nos ocupa no resulta preceptivo el informe de la Asesoría Jurídica Departamental, dado que las cuestiones de derecho planteadas ya han sido resueltas en anteriores informes por el Servicio Jurídico.

- En fecha que no consta se emitió Propuesta de Orden por la que se daba por terminado el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

III

1. La Propuesta de Resolución resuelve dar por terminado el procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial ante la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, al haberse producido el fallecimiento del reclamante -Sr. (...)- el día 17 de junio de 2018, sin que por parte de sus herederos se haya manifestado la voluntad de continuar con el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial instado por la persona dependiente.

2. A la hora de entrar a analizar el objeto de dictamen, se ha de partir de un hecho fundamental e indubitado y es el relativo al fallecimiento del reclamante durante la tramitación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial,

incluso antes de que se dictara la resolución por la que se admite a trámite la solicitud (18 de julio de 2024, cuando el fallecimiento se había producido en 17 de junio de 2018) lo que constituye, sin género de dudas, un claro supuesto de terminación -y consiguiente archivo- del procedimiento por la imposibilidad material de continuar por causas sobrevenidas (art. 87.2 LRJAP-PAC).

3. Pues bien, el Tribunal Supremo ha manifestado de forma reiterada y constante, entre otras, en la Sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4.ª), de 12 noviembre 2012 que:

« (...) El precepto aplicado es el artículo 87.2 de la Ley 30/92 (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), que es del siguiente tenor: "También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas. La resolución que se dicte deberá ser motivada en todo caso". Esta previsión parece referirse a la extinción del objeto mismo sobre que el procedimiento versa (por ejemplo, la doctrina legal y científica ha reconocido el incendio de instalaciones industriales sobre las que se tramitaba un procedimiento para la concesión de incentivos económicos), pero también puede comprenderse la extinción de una persona jurídica o la muerte de la persona física, cuando el procedimiento es de carácter personalísimo y no admite la transmisión a los herederos», doctrina aplicable al presente asunto.

A mayor abundamiento, con carácter general, en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (Sección 3.ª) de 11 octubre de 2016, se ha señalado en el mismo sentido que:

«Porque, no es de olvidar que según el art. 87 de la Ley 30/92, pondrán fin a un procedimiento su resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funda la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico y la declaración de caducidad. También producirá la terminación del procedimiento la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, debiendo la resolución que se dicte ser motivada.

Dentro de la categoría de terminación del procedimiento que se regula en el núm. 2 del art. 87, imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, se incluyen supuestos como la desaparición física del interesado o interesados cuando no pudiesen sucederle sus herederos, las novedades o reformas legislativas, la modificación de la realidad física del objeto del procedimiento, la variación del status jurídico de los interesados (...) ; luego incoado un procedimiento sobre la base de una determinada normativa, la modificación o derogación de ésta puede privarle de razón de ser y producirse, en consecuencia su terminación; así pensando en la serie de procedimientos para obtener licencias, autorizaciones o permisos, por exigirlo las disposiciones reguladoras de la intervención administrativa en materia económica, la derogación de esas disposiciones y consiguiente

liberalización de las actividades antes sujetas a tales limitaciones supone que esos procedimientos dejaron de tener razón de ser y por tanto, se produjo su terminación».

4. En el presente procedimiento, de manera sobrevenida acaece el fallecimiento del interesado, sin que figure en el expediente persona distinta al fallecido que alegue interés alguno.

En este sentido, pese a que la reclamación inicial fue interpuesta también por su esposa (...), tal como manifestamos en el apartado 3 del Fundamento I del presente Dictamen, carecía de legitimación activa para ejercitar la presente acción resarcitoria. No obstante, notificados en su domicilio tanto la Resolución de inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial, como el trámite de vista y audiencia, tras el fallecimiento de su esposo -reclamante-, no ha manifestado su interés por continuar con el presente procedimiento.

Cabría recordar que, como viene señalando este Consejo Consultivo acerca de las prestaciones que pueden ser consideradas *intuitu personae* y las que no, en el ámbito que nos ocupa -entre otros, nuestro Dictamen 123/2024, de 12 de marzo, con cita del Dictamen 246/2023, de 5 de junio-, que:

«"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.

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 (...) ".

Esta doctrina expuesta resulta de aplicación al presente supuesto, por lo que no cabría la sustitución en la reclamación en los términos en que viene expresada por persona alguna pero sí una nueva reclamación en los términos señalados por este Organismo en anteriores dictámenes.

En el presente supuesto, dándose una causa sobrevenida como es el fallecimiento del interesado, no cabe entrar a realizar un análisis sobre si concurren los requisitos necesarios para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración, y posteriormente, desestimar la reclamación.

Por tanto, conforme a todo lo expuesto, lo que procede seria declarar la finalización del procedimiento por el fallecimiento del interesado, pero no la desestimación de la reclamación formulada».

La doctrina expuesta es plenamente aplicable al presente supuesto, dada la identidad de los supuestos analizados. De tal forma que, habiendo fallecido el reclamante y no existiendo persona alguna que mantenga el ejercicio de la acción -una vez dado trámite de audiencia-, es por lo que procede declarar la finalización

del procedimiento por causa sobrevenida, resultando, en consecuencia, conforme a derecho la Propuesta de Orden resolutoria.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución sometida a dictamen se considera conforme a derecho por los razonamientos expuestos en el Fundamento III del presente Dictamen.