Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 1 3 / 2 0 2 4

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de junio 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 iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), como guardadora de hecho de (...), por los daños derivados del retraso en la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA) (EXP. 212/2024 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente Dictamen, solicitado por la Excma. Sra. Consejera de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias el 9 de abril de 2024 (con entrada en este órgano consultivo el 11 de abril de 2024), tiene por objeto el análisis jurídico de la Propuesta de resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial frente a dicha Administración autonómica, iniciado por la reclamación formulada por (...), en su propio nombre y derecho, por los daños y perjuicios supuestamente causados por el retraso en la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA) a que tenía derecho su madre fallecida, (...).

2. La cuantía reclamada supera los 6.000 €, lo que determina la preceptividad del dictamen según el art. 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 este punto ha de señalarse que, si bien la reclamante solicita como indemnización el abono del importe de la prestación que habría obtenido desde que formuló la solicitud o, en su caso, desde que entró en vigor la Orden de 2 de abril de 2008 hasta la fecha de la reclamación más los intereses devengados, no llega a cuantificar la indemnización que reclama. En el trámite de subsanación de la

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

reclamación, no cuantifica la cantidad que solicita en concepto de indemnización, dejando su cuantificación a la que determine el órgano competente conforme a la norma de aplicación.

No obstante, consta en el expediente remitido, cuantificación de la supuesta indemnización a que, en su caso tendría derecho, que ascendería al importe de 6.888,51 € por prestación económica vinculada a un servicio por el período del 8 de octubre de 2017 hasta su fallecimiento el 26 de julio de 2018.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde a la Sra. Consejera en virtud de lo previsto en el 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 Público (LRJSP), así como 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, por último, 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 que la reclamación que inicia el presente procedimiento se interpuso el 2 de mayo de 2019, habiéndose producido el fallecimiento de la madre de la reclamante el día 26 de julio de 2018, siendo así que el 18 de marzo de 2019 se dictó Resolución de archivo 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 de la fallecida.

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

Los antecedentes que han dado origen al presente procedimiento administrativo y que constan documentados en el expediente remitido son los siguientes:

1. El 7 de abril de 2017 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 (...).

2. Por Resolución de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad de 25 de enero de 2018 se reconoció a (...) la situación de Gran Dependencia en grado III. Consta notificada a la interesada el 1 de febrero de 2018.

3. El 3 de agosto de 2018 (...) comunica el fallecimiento de su madre, (...), el cual se produjo el 26 de julio de 2018. En el mismo escrito solicita que se proceda a dictar Resolución que reconozca los derechos generados y no devengados por la Ley de dependencia que pudieran corresponder.

4. Mediante Resolución del Director General de Dependencia, Infancia y Familia de 18 de marzo de 2019, 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. La citada Resolución fue notificada a los herederos de (...), recibiendo la notificación (...) el 16 de abril de 2019.

III

En cuanto a la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, constan practicadas las siguientes actuaciones:

1. El 2 de mayo de 2019 se interpone reclamación de responsabilidad patrimonial por (...), actuando en su propio nombre y derecho, en la que solicita que se le abone el importe de la prestación que habría obtenido desde la solicitud de reconocimiento

de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones o, en su caso, desde que entró en vigor la Orden de 2 de abril de 2008 hasta la fecha de la reclamación, por la tardanza de la Administración en establecer los servicios y prestaciones que le correspondían a su madre por la situación de Gran Dependencia en grado III. En síntesis, alega:

« (...) "Efectivamente, pese a haber formulado solicitud de reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, presentado el día (07/04/2017) mediante el correspondiente modelo normalizado aprobado por V.E. y del que se adjunta copia como Documento Núm.1, lo cierto es que, al día de la fecha no he recibido las prestaciones de la LPAPAPDS me reconoce por encontrarme entre las personas con derecho a ella.

La presente reclamación tiene por objeto reclamar los perjuicios causados por la demora en la aplicación de la Orden dictada por V.E. de 2 de abril de 2008, por la que se establece con carácter transitorio la intensidad de protección de los servicios y se hacen públicos los criterios para la determinación de la prestación económica a los beneficiarios que tenga reconocida la condición de persona en situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2008 y 2009, por haberse prorrogado su vigencia en virtud de su Orden de 29 de diciembre de 2008 y el consiguiente quebranto de mi derecho, como persona con Grado III o el de mis cuidadores, a percibir las prestaciones que tenía reconocidas legalmente."

La lesión patrimonial se concreta en la pérdida durante el ejercicio del 2008 y de los meses del año en curso del derecho a los servicios y prestaciones reconocidas por la LPAPAPS a favor de las personas valoradas con grado III. La relación causal se determina en la existencia de demora de la Administración autonómica en la aplicación de la Orden que ha dado lugar a la pérdida durante el año 2008 y los meses del año en curso del derecho a los servicios y prestaciones reconocidas a favor de las personas valoradas con grado III. Y el daño real y efectivo que se reclama es el importe de la prestación que habría obtenido con arreglo al grado y nivel de dependencia que acredito durante el período de tiempo reseñado, desde mi solicitud el pasado día (07/04/2017) hasta el día de la fecha».

Y finalmente solicita: (...) *«que acuerde estimar la presente reclamación y disponga lo necesario para que se me satisfaga el importe de la prestación que habría obtenido desde que formulé mi solicitud, o en su caso, desde que entró en vigor la Orden de 2 de abril de 2008 hasta la fecha del presente escrito, más los intereses legales devengados por dicha cantidad».*

2. El 18 de junio de 2019 se requiere a la interesada para que subsane la reclamación, a efectos de que cuantifique la cantidad que reclama en concepto de indemnización, otorgándole a tal efecto un plazo de diez días.

3. El 18 de junio de 2019 el Servicio de Régimen jurídico solicita al Servicio de Valoración y Orientación de la Dependencia copia del expediente e informe sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial, valorando si concurren o no los requisitos para que exista responsabilidad patrimonial y, en caso afirmativo, la cuantía de la indemnización que proceda.

4. El 16 de julio de 2019 la interesada presenta escrito en atención al requerimiento de subsanación de la reclamación, en el que manifiesta que no cuantifica la indemnización que reclama por no saber efectuar el cálculo de la prestación a que tendría derecho, señalando que debe ser la propia Dirección General de Dependencia la que determine la cuantía en función de los datos que obran en el expediente.

5. El 14 de agosto de 2020 se emite informe por el Servicio de Valoración y Orientación de Dependencia I sobre la reclamación presentada. En dicho informe se cuantifica la supuesta indemnización que, en su caso, procedería señalando que ascendería al importe de 6.888,51 € por prestación económica vinculada a un servicio por el período del 8 de octubre de 2017 hasta su fallecimiento el 26 de julio de 2018.

Por otra parte, en el citado informe se señala que procede la inadmisión de la reclamación en relación con las cantidades reclamadas de 2008-2009, por ser inviable ya que la solicitud de dependencia es de 2017, por tanto, durante ese período no existía solicitud de dependencia y, en consecuencia, no le era debida cantidad alguna, por no existir un derecho consolidado.

En cuanto al derecho a la prestación económica durante el período 2018-2019, se indica que la Resolución que reconocía el grado de dependencia no generaba de forma automática el derecho a la prestación, pues sólo se establecía el grado de dependencia reconocido. El PIA no se había aprobado en el momento de formular la reclamación de responsabilidad patrimonial y, por tanto, no existen derechos consolidados.

Finalmente, en el informe se señala en relación a los daños y perjuicios producidos, que, además de no justificar los daños irrogados a la reclamante, no procede cantidad alguna por la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales pues se debe tener en cuenta que falleció el 26 de julio de 2018 y la solicitud se presenta el 7 de abril de 2017, por lo que se le aplica el período suspensivo de 2 años y 6 meses desde la solicitud; por

tanto, hasta el 7 de octubre de 2019, no se genera el derecho a la prestación de conformidad con el Real Decreto ley 20/2012 de 13 de julio.

6. El 2 de agosto de 2023 se otorga trámite de audiencia a la reclamante y el 13 de marzo de 2024 se emite certificado por la Jefa de Servicio de Régimen Jurídico en el que se hace constar que conferido el trámite de audiencia y vista del expediente por plazo de quince días, no se han formulado alegaciones.

7. No se emite el informe preceptivo de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias (según se justifica en el Antecedente de Hecho octavo de la Propuesta de Resolución), al tratarse de una reclamación por responsabilidad patrimonial en la que se suscitan cuestiones de Derecho previamente resueltas en anteriores reclamaciones ya informadas por el Servicio Jurídico ex art. 20, letra j) del Decreto Territorial 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias.

8. Con fecha 8 de abril de 2024 se emite Informe Propuesta de Resolución por el Servicio de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Bienestar Social, Igualdad, Juventud, Infancia y Familias en el sentido de no admitir a trámite la reclamación por falta de legitimación activa. En igual sentido se emite, en la misma fecha, Propuesta de Resolución de la Secretaría General Técnica.

9. Mediante oficio de 9 de abril de 2024 (con registro de entrada en este Organismo consultivo el 11 de abril de 2024), se solicita la emisión de dictamen por este Consejo Consultivo de Canarias [arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC].

IV

1. La Propuesta de Resolución acuerda no admitir a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial por falta de legitimación activa de la reclamante, hija de la fallecida, al entender que el derecho a las prestaciones económicas derivadas de la situación de dependencia es un derecho «*intuitu personae*» que no se trasmite con el fallecimiento a los herederos.

2. Procede traer a colación la reciente Sentencia n.º 548/2024 de 4 de abril de 2024 dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, Sección cuarta, en la que se plantea como cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia la siguiente:

«Si el derecho que ostenta la persona afectada por una situación de dependencia antes de la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA) es transmisible a sus herederos en el momento de su fallecimiento a los efectos de percibir los servicios y prestaciones

correspondientes a la dependencia como consecuencia de la dilación de la Administración al tramitar el expediente».

La situación fáctica que fue objeto del litigio es similar a la de la reclamante, con algunos matices diferenciadores. Veamos: en ese asunto se trataba de una señora con hemiplejia y grave deterioro con necesidad de atención continuada para todas las necesidades básicas de la vida diaria, y estaba en cama las 24 horas del día. Además, había sido declarada judicialmente su incapacidad absoluta, siendo su tutora una de sus hijas. Estaba ingresada en un centro privado que costeaban sus hijos. El 12 de julio de 2017 se solicita el reconocimiento de la situación de dependencia y por resolución de 21 de junio de 2018 se le reconoció un grado III de gran dependencia. Se elaboró la propuesta de Programa Individual de Atención que consistía en el ingreso en una *«residencia para personas mayores asistidas»*. (...) falleció el 18 de marzo de 2019 sin aprobarse la propuesta de Programa Individual de Atención, por lo que el 17 de julio de 2019, la Administración resolvió declarar terminado el procedimiento de elaboración del Programa Individual de Atención y el archivo de las actuaciones. La hija de la fallecida interpone recurso de alzada frente a la citada resolución, y posteriormente, frente al silencio desestimatorio interpone recurso contencioso-administrativo.

Las diferencias existentes con este asunto son que en el caso de (...), sólo existió resolución de reconocimiento de la situación de dependencia, y no se llegó a elaborar propuesta de PIA, no se recurrió la Resolución que declaraba terminado el procedimiento de elaboración del Programa Individual de Atención y el archivo de las actuaciones, y no se acredita que la persona dependiente y beneficiaria hubiera estado ingresada en centro de atención a mayores o hubiera estado costeando ella misma o su hija algún servicio.

No obstante, se considera relevante la doctrina sentada por el TS en esa Sentencia, a los efectos que nos ocupan por cuanto dispone:

«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 (...) »

5. Antes de interpretar esa regulación según la ley estatal básica, no está de más apuntar lo previsto en el Decreto 168/2007 como norma de desarrollo en el ámbito de Andalucía. Así, su artículo 15.1 prevé también que la resolución reconociendo la condición de persona en situación de dependencia determinará el grado y nivel de dependencia del solicitante y los servicios o prestaciones que, en su caso, correspondan de acuerdo con el grado y nivel de dependencia. Y en el apartado 3 prevé que la eficacia de «la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia (...) quedará demorada hasta la aprobación del correspondiente Programa Individual de Atención».

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. En aplicación de la anterior doctrina del TS al presente caso, procede señalar lo siguiente:

En este caso el procedimiento administrativo relativo a la situación de dependencia se inició con la solicitud de 7 de abril de 2017 de reconocimiento de la situación de dependencia de (...), y el 25 de enero de 2018 se reconoció la situación de Gran Dependencia en grado III. (...) falleció el día 26 de julio de 2018 y su hija comunicó el fallecimiento el 3 de agosto de 2018, solicitando además, «*que se proceda a*

dictar la resolución que reconozca los derechos generados y no devengados de la Ley de dependencia que pudieran corresponder».

En aplicación de la citada doctrina del TS, su hija, como causahabiente, tenía derecho a que el procedimiento concluyera con la aprobación del Programa Individual de Atención para concretar la prestación a la que habría accedido el beneficiario de no haber fallecido, pues sucede en la condición de interesada en el procedimiento de conformidad con el art. 4.3 de la Ley 39/2015 (su 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).

Sin embargo, pese a que la hija de la fallecida solicitó la continuación del procedimiento, mediante Resolución del Director General de Dependencia, Infancia y Familia de 18 de marzo de 2019, se acordó su terminación, ante la imposibilidad material de continuar con su tramitación por haberse producido su fallecimiento, ordenándose el archivo del expediente. La citada Resolución, frente a la que cabía interponer recurso de alzada, fue notificada a los herederos de (...), recibiendo la notificación (...) el día 16 de abril de 2019. Dicha Resolución no fue recurrida, por lo que devino consentida y firme.

(...), hija de la fallecida y guardadora de hecho de su madre, formuló reclamación de responsabilidad patrimonial en su propio nombre y derecho, pues así lo indica la propia reclamación y, sobre la base de la demora o retraso de la Administración en la tramitación del procedimiento en cuanto a la fase aprobación del Programa Individual de Atención, reclama como daño y perjuicio irrogado la pérdida del derecho a los servicios y prestaciones reconocidas a favor de las personas valoradas con grado III y reclama como indemnización el importe de la prestación que habría obtenido con arreglo al grado y nivel de dependencia durante el período de tiempo reseñado, «*desde mi solicitud el pasado día 07/04/2017 hasta el día de la fecha*».

En cuanto al período de tiempo reclamado, es necesario destacar que la reclamación es ciertamente confusa, pues por una parte se remite al año 2008 y por otra, concretamente, en el «*solicito*», se señala que es desde el día 7 de julio de 2017. Obviamente, la fecha de partida no puede ser anterior a la solicitud de la situación de dependencia, puesto que el derecho de acceso a las prestaciones derivan del reconocimiento de la situación de dependencia y 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 (disposición final primera.3 de la Ley 39/2006). Por ello, la fecha final no puede ser la fecha en que se interpone la reclamación, sino la fecha del fallecimiento del beneficiario/dependiente, pues el hecho del fallecimiento pone fin a la necesidad de los servicios y prestaciones destinados a atender a la persona dependiente.

4. Situándonos, como es el caso, en un procedimiento de responsabilidad patrimonial, la legitimación activa deriva de la condición de perjudicada de la persona reclamante, siempre que se acredite. Dicho de otra forma, al margen de la condición de heredera, lo determinante para entender legitimada a la parte reclamante en un procedimiento de responsabilidad patrimonial es su condición de perjudicada, esto es, su condición de sujeto pasivo de una lesión como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Debe tenerse en cuenta que la reclamante actúa en su propio nombre, de modo que. *a priori*, no existe razón alguna para excluir a la hija de un dependiente de esa condición de perjudicada en orden a instar una reclamación de responsabilidad patrimonial, siendo otra cosa distinta si se cumplen o no los requisitos de relación causa-efecto entre funcionamiento y perjuicio.

Sin embargo, en este caso, a la vista de los términos en que se presenta la reclamación, ha de considerarse, en unión de criterio con la Propuesta de Resolución, que concurre causa de inadmisión por falta de legitimación activa. Y ello por los siguientes motivos:

La Resolución que reconoce la situación de dependencia hace que la persona así declarada (no el familiar que lo solicita) sea beneficiaria del Sistema, y, por tanto, titular del derecho a las prestaciones que prevé. Esa Resolución se limita a determinar si la prestación será alguna del Catálogo de servicios o consistirá en prestaciones económicas, así como que 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. Y, por otra parte, como ha declarado el TS, el fallecimiento del promotor de un procedimiento administrativo no tiene que suponer, *per se* y a los efectos del art. 84.2 de la Ley 39/2015, la finalización del procedimiento.

La doctrina del TS ha venido a establecer que, en el supuesto en el que, estando pendiente la aprobación del Programa Individual de Atención, falleciera 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. Y el interés de sus causahabientes consistiría, en su caso, en plantear el reintegro de aquellos gastos que hubiera 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.

Cabe 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 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)».

Del análisis de la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del presente Dictamen, ha de concluirse que la interesada no reclama ni el importe de los gastos que ha tenido que soportar el beneficiario con sus recursos (que pueden ser reclamados *iure hereditatis*, por tratarse de daños sufridos en el patrimonio del dependiente fallecido) ni los gastos de asistencia a la persona dependiente o daños morales abonados por la propia interesada (que pueden ser reclamados *iure proprio).* Lo que se reclama es el importe de la prestación que habría obtenido la persona dependiente con arreglo al grado y nivel de dependencia.

Por tanto, de acuerdo con la doctrina expuesta, concurre en este caso, la falta de legitimación activa de la reclamante, por cuanto pretende ser resarcida por la

prestaciones dejadas de percibir por la fallecida, y 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 todo lo cual, los herederos no pueden reclamar las prestaciones por dependencia (Acuerdo de Pleno del Consejo Consultivo de 15 de marzo de 2017).

5. A mayor abundamiento, procede indicar que al no haberse aprobado el PIA, se desconocen los servicios o prestaciones que, en su caso, correspondían de acuerdo con el grado y nivel de dependencia, y si la prestación sería alguna de las previstas en el Catálogo de servicios o hubiera consistido en prestaciones económicas. Ahora bien, la reclamante no ha alegado ni acreditado el perjuicio que por derecho propio le ha irrogado dicha demora, es decir, si ha tenido que abonar importe por algún servicio de asistencia de su madre o por *iure hereditatis* por haber sido abonado por la propia dependiente.

Y por otra parte, en cuanto a la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales prevista en el artículo 18 de la Ley de Dependencia, que, en su caso, le hubiera correspondido, debemos tener en cuenta que el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, modificó la disposición final primera de la Ley de Dependencia, introduciendo en su apartado 3, para las prestaciones económicas previstas en el art. 18, un plazo suspensivo máximo de dos años a contar, según proceda, desde las fechas indicadas en la citada disposición. Por tanto, no procedía cantidad alguna por la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales pues falleció el 26 de julio de 2018 y la solicitud se presentó el 7 de abril de 2017, por lo que resulta de aplicación el período suspensivo de 2 años y 6 meses desde la solicitud, de modo que hasta el 7 de octubre de 2019 no se generó el derecho a la prestación de conformidad con el Real Decreto ley 20/2012 de 13 de julio.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que inadmite a trámite la reclamación patrimonial formulada por la interesada se considera conforme a Derecho tal como se razona en el Fundamento IV del presente dictamen.