

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 548/2024

Fecha de sentencia: 04/04/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 303/2022

Fallo/Acuerdo: Sentencia Desestimatoria

Fecha de Votación y Fallo: 02/04/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA CON/AD SEC.3

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

Transcrito por: RSG

Nota:

Resumen

Régimen de ayuda a la dependencia. Exposición del procedimiento y función del Programa Individual de Atención como concreción del derecho a la prestación reconocida. Derecho de los causahabientes del beneficiario a que continúe el procedimiento para concretar el Programa, no siendo procedente su archivo por pérdida sobrevenida de objeto.

R. CASACION núm.: 303/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 548/2024

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 4 de abril de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número **303/2022** interpuesto por la **JUNTA DE ANDALUCÍA**, representada y asistida por la Letrada de sus Servicios Jurídicos, frente a la sentencia 1730/2021, de 11 de noviembre, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en el recurso de apelación 1881/2020 interpuesto contra la sentencia 116/2020, de 21 de septiembre, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 12 de Sevilla, en el recurso contencioso-administrativo 364/2019. Ha comparecido como parte recurrida doña I.G.M., representada por la procuradora doña Rocío Morales Sanzano y bajo la dirección letrada de doña Alicia Rodríguez Barrera.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal de doña I.G.M. interpuso el recurso contencioso-administrativo 364/2019 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Sevilla, contra la desestimación, por silencio administrativo, del recurso de alzada deducido contra la resolución, de 17 de julio de 2019, de la Delegación Provincial en Sevilla de la Consejería para la Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía recaída en el expediente SISAAD 01-41/832393/201 8-36 sobre dependencia por la que se declaraba la terminación del procedimiento de elaboración del Programa Individual de Atención (PIA) de la madre de la recurrente, doña M.P.M.E., y el archivo de las actuaciones al haber fallecido la persona interesada el 18 de marzo de 2019, de conformidad con el artículo 84.2 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

SEGUNDO.- Dicho recurso fue parcialmente estimado por la sentencia 116/2020, de 21 de septiembre, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«Estimo parcialmente el recurso interpuesto por doña I.G.M.

»Anulo por infracción del ordenamiento jurídico la resolución de 17 de julio de 2019 de la Delegación Provincial en Sevilla de la Consejería para la Igualdad, políticas sociales y conciliación de la Junta de Andalucía recaída en expediente SISAAD 01-41/832393/2018-36 sobre dependencia.

»Se declara la existencia de inactividad de la Administración demandada por no impulsar el procedimiento legalmente establecido y no aprobar en

plazo la resolución que hubiera contenido las prestaciones públicas a las que doña P. tenía derecho.

»Se desestima la reclamación de 61171,79 euros más el interés legal del dinero.

»Se condena a la Administración para que en el plazo máximo de 10 días desde la notificación de la firmeza de la sentencia, dicte resolución expresa aprobando el Programa individual de atención de doña P., reconociéndosele su derecho a percibir con fecha de efectos de 12 de julio de 2017 la prestación económica (libranza vinculada al servicio de atención residencial) que por derecho le corresponda.

»Sin costas. »

TERCERO.- Frente a esta sentencia, la representación procesal de la Junta de Andalucía interpuso el recurso de apelación 1881/2020 ante la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, que fue desestimado por sentencia de 11 de noviembre de 2021.

CUARTO.- Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la Letrada de la Junta de Andalucía informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 12 de enero de 2022, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

QUINTO.- Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados la Junta de Andalucía como recurrente y doña I.G.M. como recurrida, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 23 de febrero de 2023, lo siguiente:

«1º) Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la Junta de Andalucía, contra la sentencia de 11 de noviembre de 2021, dictada por la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sección Tercera, con sede en Sevilla, en recurso de apelación 1881/2020.

»2º) La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es:

»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.

»3º) Identificar como normas jurídicas que serán objeto de interpretación las contenidas en los artículos: 84.2 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 15.3 del Decreto 168/2007, de 12 de junio, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, y concordantes de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.»

SEXTO.- Por diligencia de ordenación de 6 de marzo de 2023 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SÉPTIMO.- La Letrada de la Junta de Andalucía evacuó dicho trámite, mediante escrito de 21 de abril de 2023 y su pretensión es, en resumen, que esta Sala case y anule la sentencia impugnada y se pronuncie sobre esto:

«si la expectativa de derecho de carácter personalísimo que ostenta la persona afectada por una situación de dependencia antes de la aprobación del Programa Individual de Atención (PIA) no es transmisible a sus herederos en el momento de su fallecimiento por la condición personalísima inherente del derecho a percibir los servicios y prestaciones correspondientes a la dependiente o, si por el contrario, la expectativa de derecho de carácter personalísimo en caso de fallecimiento de la persona dependiente antes de aprobarse el PIA puede convertirse en derecho transmisible a sus herederos como consecuencia de la dilación de la Administración al tramitar el expediente.»

OCTAVO.- Por providencia de 26 de abril de 2023 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la LJCA, dar traslado a las partes recurridas y personadas para que presentasen escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la representación procesal de doña I.G.M., mediante escrito de 8 de mayo de 2023, en el que interesó, en esencia, que por esta Sala se confirme el pronunciamiento de la sentencia recurrida, y se declare lo siguiente:

«...que el derecho a las prestaciones derivadas del reconocimiento de la situación de dependencia se genera desde la fecha de la resolución de reconocimiento de las mismas o desde el transcurso del plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud, tal y como indica la D. F. 1ª apartado 3 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, siendo por tanto un derecho perfectamente transmisible a los herederos de la persona dependiente en el momento de su fallecimiento.»

NOVENO.- Conclusas las actuaciones, considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 23 de febrero de 2024 se señaló este recurso para votación y fallo el 2 de abril de 2024, fecha en que

tuvo lugar tal acto y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- EL PLEITO.

1. Nos dice la sentencia instancia que doña P.M.E. era viuda, madre de ocho hijos residentes en diversas localidades de España, de los que sólo dos hijas, residentes en Dos Hermanas, podían atenderla. Padecía hemiplejia con grave deterioro y 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 su hija, doña I.G.M., ahora recurrida.

2. Debido a su hemiplejia y por la incapacidad de su familia para atenderla, se gestionó una plaza privada en el centro pero tuvo que cambiar a un lugar más adecuado, ingresando finalmente en otro centro. Esto suponía un coste de 2150 euros mensuales y debido a que la pensión no contributiva que percibía de 2765,95 euros anuales no cubría tal coste, eran sus hijos quienes pagaban el resto.

3. El 12 de julio de 2017 y al amparo de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (en adelante, Ley 39/2006), doña I.G.M. como tutora y representante de su madre, solicitó el reconocimiento de la situación de dependencia. El procedimiento se tramitó conforme al Decreto 168/2007, de 12 de junio, de la Junta de Andalucía, que regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia (en adelante, Decreto 168/2007).

4. Por resolución de 21 de junio de 2018 se le reconoció un grado III de gran dependencia conforme a los padecimientos antes expuestos. El 4 de diciembre

de 2018 los servicios sociales de Dos Hermanas elaboraron la propuesta de Programa Individual de Atención y lo presentaron el siguiente día 14 ante la Agencia de Asuntos Sociales y Dependencia en Andalucía. La propuesta consistía en el ingreso en una “residencia para personas mayores asistidas” de la provincia de Sevilla.

5. Doña P.M.E. 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, conforme al artículo 84.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015).

SEGUNDO.- LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

1. Doña I.G.M., hija y tutora de doña P.M.E., tras agotar la vía administrativa, interpuso recurso jurisdiccional alegando, en síntesis, que la Administración incurrió en inactividad al no impulsar el procedimiento para su resolución en plazo: la solicitud debió resolverse en seis meses, esto es, todo lo más el 12 de enero de 2018, conforme a la disposición final primera.2 de la Ley 39/2006.

2. Consecuencia de tal inactividad fueron unos perjuicios “que no tiene por qué soportar” causados por el “funcionamiento anormal de la Administración”; en particular su pretensión de plena jurisdicción fue la siguiente:

«[...]

» - *Y se condene con fundamento del artículo 31.2 LJCA...al pago de los perjuicios económicos ocasionados por importe de 61.171,79 euros más el interés legal del dinero.*

»- *Subsidiariamente, se condene a la Administración para que en el plazo máximo de 10 días desde la notificación de la firmeza de la sentencia, dicte resolución expresa aprobando el Programa individual de atención de*

doña Brigida, reconociéndosele su derecho a percibir con fecha de efectos 12 de julio de 2017 la prestación económica (libranza vinculada al servicio de atención residencial) que por derecho le corresponda.»

3. La sentencia de primera instancia estimó en parte la demanda en los términos transcritos en el Antecedente de Hecho Segundo de esta sentencia. En síntesis, rechaza entrar en la declaración de responsabilidad extracontractual, lo que habría exigido incoar el procedimiento del artículo 67 de la Ley 39/2015; sí estima, en cambio, la nulidad de los actos impugnados por no haber pérdida de objeto pues debió concluirse el expediente y declarar el derecho a una prestación. Y que con el fallecimiento del beneficiario se extinga la prestación por ser personal, no significa que no exista ya interés legítimo en la resolución del procedimiento.

4. Sigue diciendo la sentencia que el artículo 15.3 del Decreto 168/2007 prevé demorar la eficacia de la resolución de reconocimiento de la situación de dependencia hasta la aprobación del Programa Individual de Atención, pero tal precepto no puede interpretarse en el sentido de que el expediente en trámite pierda su objeto por el fallecimiento de la persona declarada en situación de dependencia, lo que sí ocurriría si la aprobación del citado Programa tuviera efectos constitutivos de la declaración de dependencia y de los derechos que conlleva. Que esto es así se deduce de la disposición final primera.2 de la Ley 39/2006 que ordena que, tras aprobarse el Programa, sus efectos se retrotraen a la fecha de la solicitud, salvo excepciones ajenas al caso.

5. Además -sigue diciendo la sentencia- como tiene declarado la misma Sala de apelación en otros precedentes que invoca, el transcurso del plazo de seis meses determina la aprobación por silencio del Programa propuesto por los servicios sociales: se erige en acto administrativo que debe cumplirse en sus propios términos. La consecuencia es que hubo inactividad a efectos del artículo 29 de la LJCA pero rechaza que deba abonarse lo pagado por residencia privada pues la prestación de residencia en plaza no supone que la Administración abone la residencia elegida por los familiares.

6. En cambio, como sí se regula una cantidad máxima que financia la Administración, con la participación del dependiente según sus ingresos y recursos, la sentencia tiene en cuenta lo que percibía la madre de la demandante como pensión no contributiva, y concluye condenando a la Administración para que en el plazo que fija resuelva expresamente, aprobando el Programa Individual de Atención, con reconocimiento del derecho a percibir, con efectos del 12 de julio de 2017, la prestación económica (libranza vinculada al servicio de atención residencial) que le corresponda.

TERCERO.- LA SENTENCIA IMPUGNADA.

1. La sentencia impugnada confirma en apelación la de instancia. En su extenso -y casi único- Fundamento de Derecho Primero reproduce un precedente de la misma Sala que se remite a otro. Son dos sentencias dictadas en procedimientos en los que se planteaban supuestos de responsabilidad patrimonial -que rechazó la de primera instancia-, pero la sentencia ahora impugnada no entra en ello y confirma la recurrida por "razones de economía procesal".

2. Admite que, a efectos de extinción del objeto del procedimiento, el artículo 84.2 de la Ley 39/2015 permitiría incluir la muerte del interesado tratándose de un procedimiento de "carácter personalísimo", pero aprecia que cabe transmitir a los herederos los derechos económicos generados, sin que la Administración combatiese en apelación la solución de la sentencia de primera instancia.

3. Dicho esto, en la sentencia a la que se remite razonó lo que sigue, expuesto en síntesis:

1.º La Administración tenía el deber de aprobar y notificar en el plazo máximo del Programa Individual de Atención; añade que los allí demandantes -hijos de quien debió ser beneficiaria- no eran destinatarios de los servicios y prestaciones económicas y que *«[h]uelga pues polemizar acerca del sentido positivo o negativo del silencio del P.I.A. y sobre la eficacia demorada de la*

resolución de reconocimiento de la situación de dependencia hasta la aprobación del P.I.A., art. 15.3 del Decreto 168/2007».

2.º Anuda la pretensión indemnizatoria a la inactividad de la Administración y para ello se remite a otra sentencia en la que se declaró que *«pese a haber reconocido el derecho y realizar propuesta de prestación económica en el P.I.A. elaborada...ese derecho...se generará desde la fecha de la resolución de reconocimiento 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».*

3º En ese caso al que se refiere la sentencia de remisión, hubo resolución firme reconociendo derechos de contenido económico y se produjo una inactividad material que infringía el deber de resolver, un anormal funcionamiento de los servicios públicos que perjudicó los intereses legítimos de los herederos minorando injustificadamente su “acerbo hereditario” (sic).

CUARTO.- EL RECURSO DE CASACIÓN.

1. Como se ha expuesto en el Antecedente de Hecho Cuarto, la cuestión de interés casacional se ciñe a que determinemos si el derecho de un dependiente, antes de aprobarse el Programa Individual de Atención, es transmisible a los herederos 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.

2. Al pronunciarse sobre tal cuestión, el recurso de casación reproduce el escrito de preparación -cuyo objeto es otro- y sostiene que la sentencia impugnada infringe los artículos 4, 5, 17.2, 28.3 y 29 de la Ley 39/2006, que regula siempre derechos “de las personas en situación de dependencia”, luego derechos personalísimos, lo que se recoge en los artículos 2 y 15.3 del Decreto 168/2007. La sentencia reconoce como transmisible un derecho personalísimo aún no adquirido por el solicitante y estima una pretensión ajena al objeto del recurso, desnaturalizando la acción que corresponde a los herederos.

3. Hasta que no se reconocen y concretan esos derechos y prestaciones en el Programa Individual de Atención sólo hay expectativa de derecho, luego el fallecimiento del solicitante imposibilita la continuación del procedimiento a los efectos del artículo 84.2 de la Ley 39/2015: no puede continuar un procedimiento para reconocer un derecho personalísimo cuando fallece el interesado en el curso del mismo, luego nada pudo transmitir a sus herederos. La sentencia, en cambio, convierte una expectativa en derecho, y lo declara transmisible a los herederos por haberse dilatado el procedimiento administrativo.

4. Se infringen, además, los artículos 25 y 31 de la LJCA al confundirse en el procedimiento contencioso-administrativo objeto, pretensiones y acciones. El objeto era la resolución de archivo; la pretensión era que se declarase el derecho de la demandante heredera “a percibir el pago de la prestación económica que por derecho le corresponda” y la sentencia le reconoce el derecho a percibir la prestación económica (libranza vinculada al servicio de atención residencial), que por derecho le corresponda con fecha de efectos el 12 de julio de 2017.

5. En el procedimiento que regula el Decreto 168/2007 se dicta primero la resolución reconociendo la situación de dependencia, quedando demorada la eficacia de esta resolución hasta que se apruebe el Programa Individual de Atención; una vez aprobado los derechos se reconocen retroactivamente, o a primeros del año de su implantación, o desde la solicitud si esta es posterior a dicha fecha de implantación.

6. En este caso, quien tiene reconocida una situación de dependencia, luego es titular de los derechos, fallece antes de aprobarse el Programa Individual de Atención, razón por la que el procedimiento no continúa por carecer ya de objeto, luego carece de eficacia la resolución que reconoce la situación de dependencia, por lo que no cabe hablar de derechos de los herederos al no producirse la eficacia de la primera resolución a la que se refiere el citado artículo 15.3 del Decreto 168/2007.

7. La cuestión litigiosa ha sido objeto de sentencias contradictorias entre los juzgados de lo contencioso-administrativos de Sevilla y por parte de otros Tribunales Superiores de Justicia que cita, de Valencia y Madrid, que consideran que, hasta que no se aprueba el Programa Individual de Atención y se fijen los servicios y/o prestaciones para el dependiente, no se consolida derecho transmisible a sus herederos en caso de fallecimiento, pues la propuesta de Programa Individual de Atención no equivale al acuerdo administrativo que aprueba ese programa.

QUINTO.- OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN.

1. Sostiene la recurrida, hija y tutora de doña P.M.E., que la Administración obvia que cuando se dicta la resolución de 17 de julio de 2019, impugnada en la primera instancia, su madre llevaba más de dos años esperando una resolución favorable a sus pretensiones; también obvia que el Programa Individual de Atención se elaboró por los servicios sociales y se presentó ante la Administración.

2. Rechaza el archivo de la solicitud pues, si bien el Programa Individual de Atención no se había aprobado, no iba a discrepar de la propuesta de los servicios sociales, ni la resolución que debió dictarse comprendería prestaciones distintas a la de plaza en residencia. Aún así, todavía la Administración habla de “expectativa de derecho no transmisible a sus herederos” porque el “PIA no llegó a aprobarse”, lo que dejaría en sus manos decidir cuándo hacer efectivas las prestaciones, pudiendo demorar *sine die* la notificación de los PIA previamente elaborados.

3. Que tenía derecho y no expectativa lo confirma la disposición final primera.2 de la Ley 39/2006, pues debió reconocerse la prestación en seis meses después de la solicitud, luego el 12 de enero de 2018, a lo que añade el apartado 3 que el derecho de acceso a las prestaciones se generará, o desde la fecha de la resolución de reconocimiento 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.

4. En cuanto al interés de los herederos se remite a la sentencia de instancia, y coincide con la de apelación impugnada, en lo referido a la interpretación del artículo 15.3 del Decreto 168/2007, que no puede interpretarse en el sentido de que el expediente en trámite pierda su objeto por el fallecimiento del dependiente, lo que se produciría si la aprobación del Programa Individual de Atención tuviera efectos constitutivos de la declaración de dependencia y de los derechos que conlleva, lo que desmiente la disposición final primera.2 de la Ley 39/2006.

5. Por tanto, la prestación económica será personal y se extingue por el fallecimiento del dependiente, pero no significa que no exista ya interés legítimo en la resolución del procedimiento, ni que este haya perdido el objeto estando, en este caso, la tutora legal de la persona dependiente, legitimada para la conclusión del procedimiento.

SEXTO.- JUICIO DE LA SALA.

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).

SÉPTIMO.- APLICACIÓN AL CASO.

1. En el caso de autos se mezclan cuestiones de muy distinta índole: inactividad formal (silencio administrativo) con inactividad material a efectos del artículo 29 y este presupuesto con una reclamación por responsabilidad patrimonial; también se mezclan cuestiones sobre terminación del procedimiento por pérdida de objeto, transmisibilidad de créditos frente a la Administración y sucesión en la condición de interesado.
2. Todas estas cuestiones se abordan en la sentencia de primera instancia y en la de apelación ahora impugnada, si bien esta última, en puridad, poco aporta a lo litigioso pues se limita a transcribir precedentes en los que se ventilaba lo ahora controvertido pero como reclamación de responsabilidad patrimonial lo que zanja invocando “razones de economía procesal”.
3. Dicho esto, en lo que centra este juicio casacional, la sentencia impugnada y, sobre todo, la de primera instancia que es la relevante, se ajustan a nuestro pronunciamiento, razón por la que se desestima el recurso de casación por lo siguiente:

1º 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; ahora bien, en este caso había una propuesta de ingreso en una residencia y es un hecho probado que los hijos de la doña P.M.E. venían cubriendo los gastos de una residencia privada.

2º Lo litigioso se centra en el derecho de doña I.G.M., a la sazón tutora de su madre, a que se apruebe el Programa Individual de Atención: aprobarlo es lo que permitirá determinar si cabe la posibilidad de reclamar por los gastos de residencia que no se habrían tenido que hacer de haberse aprobado el Programa con los consiguientes efectos retroactivos ex disposición final primera.3 de la Ley 39/2006, en relación con el artículo 15.3 del Decreto 168/2007.

3º La sentencia de primera instancia resuelve que hay una inactividad material contraria a Derecho al no aprobarse el Programa Individual de Actuación, y así lo declara; pues bien, sin entrar a en si hay en puridad un supuesto de inactividad material -no lo cuestiona el recurso de casación-, lo que sí hubo fue, en lo procedimental, una indebida aplicación del artículo 84.2 de la Ley 39/2015, que es lo relevante, pues de la conclusión del Programa Individual de Actuación dependía saber el alcance del daño causado a los causahabientes a efectos del artículo 31.2 de la LJCA al haber estado asumiendo el coste de la residencia.

OCTAVO.- COSTAS.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3 de la LJCA, en relación con el artículo 93.4 de la LJCA, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido , conforme a lo declarado en el Fundamento de Derecho Sexto.9 de esta sentencia y con las precisiones del Fundamento de Derecho Séptimo.3,

PRIMERO.- Desestimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la **JUNTA DE ANDALUCÍA**, contra la sentencia de 11 de noviembre de 2021, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, en el recurso de apelación 1881/2020, sentencia que se confirma.

SEGUNDO.- En cuanto a las costas, estese a lo declarado en el último Fundamento de Derecho.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.