



**Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León**  
**Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales**  
**C/ Santiago Alba, 1**  
**47008 - VALLADOLID**

**Expediente: 6377/2020**

**Asunto: Reconocimiento prestaciones de dependencia-suspensión de plazos / Resolución**

**Centro directivo: Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

En virtud de la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19, el Ejecutivo estatal adoptó toda una serie de medidas recogidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (y en las siguientes normas autorizando su prórroga), como la suspensión de los plazos administrativos establecida en la Disposición Adicional Tercera (que fue modificada mediante el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo), quedando los 4 primeros apartados, que interesan a efectos del procedimiento común, redactados de la siguiente forma:

*«Disposición adicional tercera. Suspensión de plazos administrativos.*

*1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.*

*2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*



3. *No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.*

4. *Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios...».*

Así, esta Disposición adicional tercera del RD 463/2020, después de declarar en los dos primeros apartados la suspensión de los términos y la interrupción de los plazos en todo el sector público, en los dos apartados siguientes se autorizaba la realización de determinados trámites (apartado 3º) y la continuación de determinados procedimientos (apartado 4º). Ello suponía que la paralización era total y que lo establecido en esos apartados 3º y 4º eran las excepciones a la regla general de paralización de los procedimientos.

La norma indicaba, así, de manera expresa que todos los procedimientos administrativos del sector público estarían suspendidos (apartados 1º y 2º), excepto aquellos señalados expresamente en ese apartado 4º o aquellos trámites específicos dentro de otros procedimientos no incluidos en este apartado 4º, siempre y cuando se cumplieran los requisitos previstos en el apartado 3º.

Esta paralización, como ha indicado la Abogacía del Estado en su informe de 26 de marzo de 2020, derivaba automáticamente de la previsión de suspensión de los términos y paralización de los plazos del apartado 1º. Al estar todos los términos y plazos de un procedimiento expresamente suspendidos, ello provocaría la correlativa suspensión de todo el procedimiento en su conjunto.

También la doctrina<sup>1</sup> ha venido a señalar que la citada Disposición adicional tercera prevé expresamente y de manera clara la suspensión de los procedimientos administrativos del sector público español (con las excepciones indicadas). Al ser suficiente la interpretación literal, no habría necesidad de acudir a los restantes criterios interpretativos por aplicación del aforismo «*in claris non fit interpretatio*».

---

<sup>1</sup> “La suspensión de términos y plazos administrativos por la crisis de la Covid-19” Diego Gómez Fernández



Se diferencian, pues, una regla general (apartados 1º y 2º), que es la paralización de los procedimientos de todo el sector público, y dos excepciones concretas:

- Procedimientos administrativos referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios: Posibilidad de acordar su continuación mediante resolución en la que se motivara alguno de esos supuestos (apartado 4º).

- Restantes procedimientos administrativos comunes: Posibilidad de llevar a cabo las medidas de ordenación e instrucción previstas respectivamente en los artículos 70 a 74 y artículos 75 a 83 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Pues bien, la Administración de la Comunidad de Castilla y León plasmó este criterio a través de la Instrucción de 27 de marzo de 2020 del Director de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León, en la que se recoge expresamente la citada regla general:

*“Quinto.- Suspensión específica de términos y plazos:*

*1.- Con carácter general, quejan suspendidos los términos e interrumpidos los plazos de los procedimientos, para los actos de inicio, de instrucción, incluidos informes, actos de trámite y trámite cualificado, y los de resolución, sobre los procedimientos administrativos sectoriales, entendidos como aquellos que, conforme al procedimiento administrativo común, se establecen en cada normativa para disciplinar el desarrollo de la actividad administrativa y servicio público, con independencia de las materias en que éstos se concrete”.*

Y en concreto, en el apartado 2 de este punto 5 se estableció específicamente dicha suspensión para distintos procedimientos administrativos autonómicos, entre los que podemos destacar, por ser de interés para el caso que nos ocupa, **los procedimientos relativos al reconocimiento del grado de dependencia** (letra g).

Junto a esta regla general, la Resolución de 8 de abril de 2020, de la Presidencia del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se determinan reglas procedimentales específicas como consecuencia de la declaración del estado de alarma por la Covid-19, estableció (punto tercero) las siguientes excepciones:

*“Tercero.- Excepciones a la regla general.*



1. *La suspensión de términos y la interrupción de plazos prevista en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no será de aplicación a los procedimientos que se identifican en este apartado, y no afectarán a ninguna fase del procedimiento, por tener como objeto la necesidad de cobertura de atención social básica de naturaleza perentoria y estar referidos a personas especialmente vulnerables, cuya situación de vulnerabilidad social se ve agravada por los hechos y circunstancias que han motivado la declaración del estado de alarma.*

2. *Específicamente, no se verán afectados por la suspensión de términos y la interrupción de plazos los siguientes procedimientos:*

*i) Las actuaciones necesarias para hacer efectivo o mantener el abono de las prestaciones económicas previstas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, ya reconocidas a la fecha de la declaración del estado de alarma”.*

No se incluyeron, por tanto, en dicha excepción a la regla general de suspensión los procedimientos para el reconocimiento de dichas prestaciones de dependencia. Ello considerando que uno de los trámites esenciales de tales procesos es la valoración de la persona afectada en su domicilio habitual y la interacción con otras personas conectoras de su situación (familiares o cuidadores profesionales), no siendo posible su realización durante la vigencia del estado de alarma.

No obstante, mediante Resolución de 18 de mayo de 2020, por la que se modificó la anterior Resolución de 8 de abril de 2020, se introdujo una nueva excepción a la regla general de suspensión (letra j) en el referido apartado tercero:

*“j) En materia de reconocimiento y modificación de las prestaciones previstas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, el inicio de nuevos procedimientos, cuando la valoración se pueda realizar de forma no presencial, o la continuación de los ya iniciados, cuando su resolución pueda adoptarse sin la intervención de la persona interesada o de su representante, por no resultar dicha intervención necesaria o no se exija por la norma de aplicación”.*

Con todo ello, la situación de la tramitación de los procedimientos de dependencia en Castilla y León fue la siguiente:

**a)** Los procesos no iniciados y los que se encontraban en tramitación a fecha 14 de marzo de 2020, sin que se hubiera reconocido la prestación, se vieron afectados por la regla general de la suspensión del cómputo de plazos.



b) Dicha suspensión finalizó el 22 de mayo de 2020 con la publicación de la citada Resolución de 18 de mayo de 2020, en relación con aquellos procedimientos en los que la valoración podía realizarse de forma no presencial o la resolución podía adoptarse sin la intervención de la persona interesada o de su representante.

c) En relación con los procedimientos que no cumplían estos requisitos, la suspensión no finalizó hasta el 1 de junio de 2020 (finalización de la vigencia del estado de alarma), de conformidad con lo establecido en el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020.

No cabe duda, pues, que si durante ese periodo (14 de marzo a 1 de junio de 2020) se hubieran realizado en esta Comunidad actuaciones administrativas no autorizadas legalmente dentro de este tipo de procedimientos, se hubiese producido un incumplimiento de un mandato de una norma con rango de ley y de las regulaciones autonómicas aprobadas al respecto, así como una vulneración de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que obliga a las autoridades y personal al servicio de las administraciones competentes a respetar los términos y plazos establecidos en ésta u otras leyes y a ajustarse a los requisitos y al procedimiento.

Ahora bien, aun siendo correcta la práctica suspensiva aplicada por la Gerencia de Servicios Sociales en los procedimientos de reconocimiento de las prestaciones del Sistema de Dependencia de esta Comunidad, en el presente expediente de queja se hace alusión a los perjuicios de la aplicación de esta regla general en relación con la efectividad del reconocimiento de las prestaciones de dependencia.

Para examinar la cuestión planteada en la queja debemos partir de la reforma realizada por el Gobierno de la Nación a la Ley 39/2006, de 15 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, a través del Real Decreto Ley 8/2010, que introdujo modificaciones que afectaron al Sistema de Dependencia.

Así, la regulación inicial de la Ley 39/2006 (Disposición Final Primera) disponía que el reconocimiento del derecho generaría el acceso a los servicios y prestaciones correspondientes, previstos en los artículos 17 a 25 de la misma norma, a partir del inicio de su año de implantación o desde el momento de la solicitud de reconocimiento si era posterior a dicha fecha.

Con la modificación llevada a cabo por el citado Real Decreto Ley 8/2010, vigente a partir del 25 de mayo de 2010, se estableció un plazo máximo de resolución



de seis meses desde su presentación y la de la resolución de reconocimiento de la prestación de dependencia. Además, desapareció la retroactividad al momento de la solicitud, de forma que como regla general el reconocimiento del derecho empezaría a permitir el acceso a servicios y prestaciones a partir de la fecha de la resolución de reconocimiento de la concreta prestación. Salvo en caso de incumplimiento de ese plazo de seis meses sin notificación, en el que el acceso a las prestaciones se produciría desde el día siguiente al cumplimiento de tal plazo y generaría retroactividad hasta ese momento.

Trasladando esta regulación al ámbito de la Comunidad de Castilla y León, la Orden FAM/6/2018, de 11 de enero, por la que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, el cálculo de la capacidad económica y las medidas de apoyo a las personas cuidadoras no profesionales, vino a recoger lo siguiente:

*“Artículo 27. Efectividad de las prestaciones*

*1. El plazo máximo de resolución del procedimiento de acceso a los servicios sociales y valoración de la situación de dependencia es el previsto en la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.*

*2. Los efectos del reconocimiento de las prestaciones se producirán desde la fecha de la resolución que las reconozca.*

*3. No obstante lo anterior, las resoluciones de reconocimiento de las prestaciones que se dicten transcurridos tres meses desde la solicitud, producirán efectos retroactivos a los tres meses desde la solicitud, computados conforme a lo previsto en los artículos 21 a 23 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria segunda, relativa al calendario de aplicación progresiva de esta previsión”.*

Esto es, en los procedimientos de dependencia de Castilla y León rige la regla general de la irretroactividad, conforme a lo establecido en la Ley 39/2006, de forma que la eficacia del reconocimiento y del derecho de acceso a las prestaciones se produce a partir de la fecha de la resolución, siendo de seis meses el plazo máximo establecido para dictar la misma.

Pero se establece como excepción la retroacción de los efectos del reconocimiento de las prestaciones a los tres meses desde la solicitud en caso de que las resoluciones se dicten una vez transcurridos tres meses desde la misma. Se amplía, así,



la retroactividad en Castilla y León en relación con la excepción establecida en la normativa estatal.

Es evidente que esta retroactividad establecida en esta Comunidad Autónoma supone una ventaja importante para los beneficiarios del Sistema de dependencia de Castilla y León, al posibilitar su derecho de acceso a las prestaciones a los tres meses de su solicitud en caso de que se demore en más de tres meses desde la misma la resolución del procedimiento.

Sin embargo, esta ventaja se ha visto empañada con los efectos de la suspensión de términos establecida con la declaración del estado de alarma.

Así, en los procedimientos no iniciados o en tramitación y sin resolución de reconocimiento de la prestación con anterioridad al 14 de marzo de 2020 (afectados por la citada suspensión) no ha podido computarse el periodo comprendido entre esta fecha y el 1 de junio de 2020 (dos meses y medio) como plazo transcurrido sin resolver para la aplicación de la retroactividad posibilitada en la norma. Lo que, en consecuencia, ha supuesto un perjuicio económico y asistencial para todos aquellos solicitantes que, resultando beneficiarios finalmente por el reconocimiento de su situación de dependencia y del derecho de acceso a las prestaciones derivadas de la misma con posterioridad al 1 de junio de 2020, no han podido beneficiarse (por causas ajenas a los mismos) de los efectos retroactivos de dicho reconocimiento.

Esta situación lleva implícita inevitablemente una demora en el ejercicio del derecho subjetivo de las personas en situación de dependencia reconocidas en tales procedimientos y la consecuente desatención por parte del sistema público, generada por los efectos negativos de la suspensión de plazos establecida con el estado de alarma sobre la retroactividad de la efectividad en el acceso y disfrute a las prestaciones reconocidas.

Además, estas consecuencias desfavorables derivadas de la incidencia de la suspensión en los efectos retroactivos del reconocimiento de derechos asociados a la dependencia sitúa a las personas afectadas en una situación de discriminación en el acceso a las prestaciones en relación con el resto de dependientes beneficiados por la retroactividad.

Por otro lado, las tasas de variación de 2020, respecto a los datos del año anterior son las siguientes. Por primera vez desde el año 2014 se ha reducido el número de personas consideradas en situación de dependencia, y hay 28.564 menos reconocidas en situación de dependencia que al inicio del año. Además, únicamente se han incrementado en 9.047 las personas que reciben servicios o prestaciones del sistema, lo



que supone un retroceso del 86% del aumento de atenciones del año 2019 y un retroceso del 91% respecto a 2018.

Los principales indicadores de gestión no solo no han avanzado en el 2020, sino que han retrocedido a septiembre de 2019, como consecuencia de la situación generada por la Covid-19 y por la falta de medidas que deberían haber tomado las Comunidades Autónomas, flexibilizando procedimientos y no paralizando la tramitación de estos. Así se declara en el XXI Dictamen del Observatorio de la Dependencia (febrero 2021), de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales. Como consecuencia de ello, sólo 4 comunidades autónomas aumentaron el número de personas reconocidas en situación de dependencia (Valencia, Canarias, Baleares y Asturias), el resto de las comunidades retrocedieron.

Nuestra conclusión, pues, no puede ser otra que la de evitar esta situación de retroceso, defendiendo una verdadera salvaguarda de los derechos de estas personas en situación de especial vulnerabilidad. Quizá la fórmula más adecuada para favorecer la eficacia de los actos de reconocimiento de las prestaciones de dependencia ante la paralización de los procedimientos, podría venir dada mediante el otorgamiento de efectos retroactivos más favorables para compensar el tiempo de suspensión de tales procedimientos.

Considerando que el acto administrativo puede desplegar su eficacia a situaciones anteriores a su nacimiento cuando produzca efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existan en la fecha a que se retrotraiga su eficacia y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas (artículo 39.3 de la Ley 39/2015), y que estos requisitos se consideran cumplidos en el caso de las situaciones de reconocimiento de la dependencia (como así se deduce de la primera redacción de la Ley 39/2006 y de la Orden FAM/6/2018), podría flexibilizarse la eficacia del reconocimiento del derecho, ampliando la retroactividad en estos casos para neutralizar de alguna forma el tiempo de suspensión de los procedimientos impuesto por el estado de alarma.

Esto es, se trataría de otorgar eficacia retroactiva desde un momento anterior al establecido actualmente (por ejemplo, al de la solicitud), con el fin de obtener así la reparación de los perjuicios que les haya deparado a los beneficiarios la paralización de los procedimientos de dependencia durante casi tres meses.

No cabe duda que el legislador configura la retroactividad de los actos administrativos para supuestos que constituyan situaciones de una acusada singularidad, atribuyendo a la retroacción de efectos carácter de excepcional.



Así, a la vista del supuesto objeto de este expediente nos lleva a defender un criterio que contrario a la desatención y al retroceso de nuestro Sistema de Dependencia, sobre la base de que toda persona en situación de dependencia, con derecho a prestación, debe ver satisfechas sus necesidades asistenciales sin dilación para poder desarrollar su vida con dignidad y con perspectivas de futuro.

Y siendo evidente que la eficacia retroactiva propuesta en este caso especial produce efectos favorables para el colectivo de personas dependientes afectadas por la paralización de los procedimientos establecida por el estado de alarma y que resulta inocua para el resto de beneficiarios del sistema (que habrán visto aplicada la retroactividad de forma normalizada), consideramos oportuno, al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, formular la siguiente **Resolución:**

**Que se adopten las medidas normativas y organizativas necesarias para que en aquellos procedimientos de dependencia afectados por la paralización o suspensión establecida con el estado de alarma derivado de la Covid-19, se flexibilice la eficacia del reconocimiento del derecho de acceso a las prestaciones, ampliando la retroactividad hasta el momento que resulte más favorable y procedente para compensar o equilibrar en estos casos el tiempo de suspensión de los procedimientos y, así, favorecer la reparación de los eventuales perjuicios que les haya deparado a los beneficiarios del Sistema de Dependencia de esta Comunidad Autónoma.**

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN

Tomás Quintana López