

La suspensión de plazos en los procedimientos administrativos provocada por la pandemia COVID-19

Debido a la crisis sanitaria provocada por la pandemia COVID-19 nuestro Gobierno, haciendo uso de las facultades previstas tanto en el art. 116.2 CE como en el art. 4.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que regula los estados de alarma, sitio y excepción, procedió a declarar el estado de alarma mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, precisamente, con el objetivo de gestionar la situación de crisis sanitaria ocasionada por dicho coronavirus. Estamos, pues, ante una situación excepcional dado que se ha procedido a llevar a cabo una declaración del estado de alarma con trascendencia para toda la ciudadanía española.

En efecto, recordemos que el único precedente en el que se decidió aplicar el art. 116 fue el de la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo. Esta disposición, sin embargo, tenía un ámbito limitado debido a las circunstancias extraordinarias que provocaban el cierre del espacio aéreo español con la consiguiente paralización de dicho servicio esencial para la sociedad. Ante esta situación se acordaron una serie de medidas que, desde el punto de vista objetivo, afectaban a las torres de control de los aeropuertos de la red y a los centros de control gestionados por AENA, mientras que, desde el punto de vista subjetivo, iban destinadas a los controladores de tránsito aéreo al servicio de AENA que pasaron a ser considerados, durante la vigencia del estado de alarma, personal militar a los efectos de lo previsto en el art. 10.1 de la Ley Orgánica 4/1981.

Pero, como hemos apuntado antes, el Real Decreto 463/2020 tiene una trascendencia general, pues afecta a todos los ciudadanos. Por ello, consideramos que la importancia de las medidas que contiene y la falta de precedentes hacen oportuno el que nos detengamos unos instantes en las mismas dado el impacto que tienen respecto de nuestro objeto de análisis: los procedimientos administrativos en curso. Así es, en sus Disposiciones Adicionales 2.^a a 4.^a se recogen, respectivamente, la suspensión de los plazos procesales (D. A. 2.^a), la de los plazos administrativos (D. A. 3.^a) y la de los plazos de prescripción y caducidad (D. A. 4.^a). Debe señalarse, no obstante, que la D. A. 3.^a sufrió una modificación por parte del Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, procediendo a modificar el apartado 4.º de la misma y añadiendo dos nuevos apartados, el 5.º y el 6.º, para excluir los plazos tributarios y los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social.

La primera cuestión que debemos plantearnos es si esa declaración de suspensión de la D. A. 3.^a afecta a todos los procedimientos y plazos. A ello habría que indicar que, literalmente, la norma indica que todos los procedimientos administrativos del sector

público están suspendidos (apartados 1.º y 2.º), excepto aquellos procedimientos que se indican expresamente en el apartado 4.º o aquellos trámites específicos dentro de otros procedimientos no incluidos en el apartado 4.º, pero que el apartado 3.º sí autoriza a realizar, siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en el mismo.

Así autoriza a pensarlo, además, el informe de 26 de marzo de 2020 de la Abogacía del Estado, dado que esa paralización resultaría automáticamente de la previsión de suspensión de los términos y paralización de los plazos previstas en el apartado 1.º. De esta manera, al estar todos los términos y plazos de un procedimiento expresamente suspendidos, en coherencia, ello provocará la correlativa suspensión de todo el procedimiento en su conjunto. Y ello afectará, de igual modo y alcance, tanto a los procedimientos tramitados a instancia de parte, como a los tramitados de oficio, ya que en ambos el procedimiento se verá sometido a plazos concretos en su tramitación.

En definitiva, la D. A. 3.ª prevé, de manera expresa, la suspensión de los procedimientos administrativos del sector público español, dejando a salvo las excepciones aludidas. Ahora bien, la suspensión de plazos y procedimientos no impide a los ciudadanos afectados que dispongan de medios electrónicos para ello presentar los escritos que estimen pertinentes a través de las sedes electrónicas correspondientes. En este caso, deberá tenerse en consideración la previsión del art. 31.2, letra b) de la Ley 39/2015 —LPAC, en adelante—, que señala que «la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil».

Por otra parte, habrá que aclarar cuáles son los trámites y procedimientos administrativos autorizados. Podríamos deducir, aludiendo a lo señalado hasta ahora, una regla general y dos excepciones de la D. A. 3.ª del Real Decreto 463/2020:

Así, la regla general sería: se paralizan los procedimientos de todo el sector público (apartados 1.º y 2.º). Y las excepciones serían las siguientes:

- En los procedimientos administrativos en que se justifique que se refieren 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 (apartado 4.º). En estos casos, podrá acordarse su continuación a través de una resolución en la que se motive que dichos procedimientos se encuentran en alguno de estos supuestos.
- En los restantes procedimientos administrativos comunes (apartado 3.º). Se podrán llevar a cabo las medidas de ordenación e instrucción previstas, respectivamente, en los capítulos III (arts. 70 a 74) y IV (arts. 75 a 83) del Título IV («De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común») de la LPAC, y que son:
 - a) Las estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que este manifieste su conformidad, o
 - b) Cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.

Entendemos, en este sentido, que la limitación a las medidas de ordenación e instrucción impediría dictar la resolución final amparándose en este apartado 3.º, dado que esa resolución viene recogida dentro del capítulo V (—arts. 84 a 95—, que lleva por rúbrica: «Finalización del procedimiento») del mismo Título IV de la LPAC; por lo tanto, posterior y distinto a los capítulos III y IV que regulan las medidas de ordenación e instrucción que son las únicas contenidas en este apartado.

Respecto a la segunda situación («cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo»), el informe de la Abogacía del Estado de 26 de marzo de 2020 ha autorizado a dictar la resolución. Ahora bien, de la lectura del apartado 3.º extraemos que lo que el órgano competente puede acordar potestativamente de manera motivada serán las medidas de ordenación e instrucción. Aunque sería razonable que, no habiendo otros interesados y siempre que se garantice su seguridad y la de los empleados públicos, esa conformidad del interesado fuera suficiente para continuar con los procedimientos tal y como contempla el apartado 4.º, lo cierto es que esta previsión no la ha ubicado el legislador excepcional en ese apartado 4.º, sino en el 3.º, donde se limita a medidas de ordenación e instrucción.

Otra cuestión relevante es dilucidar qué sucede si se realizan trámites o se continúan procedimientos de manera contraria a lo previsto en dicha normativa excepcional. En este sentido, debe recordarse que no basta para que la actuación administrativa deje de tener efectos con que la misma haya incurrido en una ilegalidad o vicio. Como sabemos, los actos administrativos despliegan efectos desde que se dictan —salvo que en ellos se disponga otra cosa— y gozan de presunción de validez, vía el art. 39 de la LPAC. Es decir, si el ciudadano o la Administración no ejercitan las acciones contempladas en el ordenamiento para conseguir su anulación seguirán desplegando sus efectos. Es importante señalarlo dado que muchos actos viciados que no cumplan con los límites del estado de alarma seguirán siendo válidos y desplegando efectos si nadie los impugna y son anulados.

Además, debe recordarse que la regla general en el derecho administrativo es la de la anulabilidad del acto, no la nulidad del mismo, dado que la interpretación de los casos de nulidad ha de ser estricta. Así, en estos casos la diferencia tiene un efecto práctico trascendente para los ciudadanos ya que solo en los casos en que el vicio sea de nulidad el ciudadano dispone de acción para poder obligar judicialmente a la Administración a tramitar el procedimiento, mientras que en los casos en que el acto adolezca de un vicio de anulabilidad no existe dicha acción.

Y cuándo distinguimos el vicio de anulabilidad de la irregularidad no invalidante. Pues bien, que se realicen actuaciones no autorizadas dentro de un procedimiento se calificaría como un incumplimiento de un mandato previsto en una norma con rango de ley excepcional; aparte de implicar una vulneración de, por ejemplo, los arts. 29 y 34 de la LPAC, que obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones competentes a respetar los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes y a someterse a los requisitos y al procedimiento. Ahora bien, este incumplimiento, por sí solo, si no pudiera encuadrarse en alguno de los supuestos previstos en el art. 47.1

de la LPAC —en cuyo caso, sería nulidad— o en las excepciones contempladas en el art. 48 LPAC, apartados 2.º y 3.º —en cuyo caso, sería una irregularidad formal no invalidante—, sería un vicio de anulabilidad del art. 48.1 («cualquier otra infracción del ordenamiento jurídico»).

En otro orden de cosas, habrá que preguntarse a quién afecta la suspensión, cuál es el ámbito subjetivo. En este sentido, la D. A. 3ª del Real Decreto 463/2020, en su apartado 2.º, declara que la suspensión afecta a todo el sector público que, como sabemos, aparece definido en el art. 2.1 de la LPAC, abarcando a la Administración General del Estado; las Administraciones de las Comunidades Autónomas; las Entidades que integran la Administración Local, y el sector público institucional que, en virtud del apartado 3.º del mismo precepto, engloba a: cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas, las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas y las Universidades Públicas. Por lo tanto, no se incluye en dicho apartado a las corporaciones de derecho público. No obstante, habrá que entender que cuando el legislador excepcional expresa que afecta a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, habrá que entender incluido en el mismo a las corporaciones de derecho público en los casos en que ejerzan funciones públicas dado que, en estos casos y atendiendo a la misma LPAC, estas corporaciones son sector público.

Por último, ¿hasta cuándo se aplica esta suspensión de procedimientos? Hemos de señalar que la Disposición final 3.ª del Real Decreto 463/2020, que llevaba por rúbrica: «Entrada en vigor», explicitó que el «presente Real Decreto entrará en vigor en el momento de su publicación en el Boletín Oficial del Estado». Debido a que se publicó el mismo el día 14 de marzo, la suspensión de términos y plazos y la paralización de los procedimientos administrativos comunes se produjo ese mismo día.

Sería, posteriormente, el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, el que en su art. 9 alude al levantamiento de la paralización de los plazos. Así, con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanuda, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.

Y, para concluir, ¿cómo deben contarse los plazos cuando finalice el estado de alarma y se levante la suspensión de los procedimientos? Hay que distinguir entre suspensión e interrupción de los plazos. En efecto, en el caso de la suspensión de los plazos supone que el plazo se paraliza y, cuando desaparezca la causa de la suspensión, el mismo se vuelve a reactivar o reanuda, quedando solo los días que restaban cuando se produjo la suspensión; mientras que en la interrupción los plazos vuelven a contar desde el principio.

Pues bien, los términos —momento determinado para una actuación o trámite administrativo— y plazos administrativos de la D. A. 3.ª del Real Decreto 463/2020 fueron suspendidos. Así debe estimarse dado que dicha Disposición, en el apartado 1.º, in fine señala: «El cómputo de los plazos se reanuda en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo».

Así, si hubiere un plazo fijado por horas sin consumir, el art. 30.1 de la LPAC indica que, salvo por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo, las horas serán hábiles; considerándose hábiles todas las horas de un día hábil. De esta manera, en aquellos lugares en que el lunes 1 de junio sea hábil o el cómputo esté fijado en horas naturales, las horas se contarán a partir de las 00.00 horas de ese día 1 de junio; mientras que en los lugares en que ese día no fuere hábil y el cómputo sea por horas hábiles, comenzará a las 00.00 horas del siguiente día hábil.

Por su parte, si el plazo fuere por días habrá que contar los que resten, de una manera u otra, en función de si eran naturales o hábiles. En el caso de que el último día del plazo fuera inhábil, aun para los días naturales, por aplicación del art. 30.5 LPAC, el plazo de presentación se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente; si bien, lo aconsejable sería no agotar esa opción y presentarlo antes del transcurso del último día natural.

Para el caso en que se hubiere notificado alguna resolución a la que le afectase la suspensión en los días en que aquella ya estaba vigente, habrá que considerar que habría sido notificada en día inhábil; es decir, habría que estimar que la notificación ha sido realizada el domingo 31 de mayo, que es el día inmediatamente anterior al 1 de junio, la fecha que en virtud del art. 9 del Real Decreto 573/2020 se produce la reanudación de los plazos. En este sentido, el primer día del plazo sería el lunes 1 de junio, contando de igual modo tanto si el cómputo del plazo estuviere fijado en días naturales o hábiles, siempre y cuando dicho día no fuere inhábil por el calendario oficial que le fuere aplicable.

Por último, en el caso de que el plazo estuviera fijado por meses, habrá que distinguir, de una parte, los recursos u otros medios de impugnación alternativos —procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje— que se interpongan contra actos recurribles dictados dentro de los procedimientos de los que pudieran derivarse efectos desfavorables o de gravamen para el interesado previstos en la D. A. 8.^a del Real Decreto-Ley 11/2020, a los que se deberá aplicar el reinicio del plazo desde el origen, tal y como en la misma se contempla —«se computará desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma, con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa objeto de recurso o impugnación con anterioridad a la declaración del estado de alarma»— y, de otra parte, los recursos administrativos interpuestos contra los actos recurribles dictados en los demás procedimientos y demás plazos por meses, a los que deberá aplicarse la reanudación contemplada en la D. A. 3.^a, apartado 1.º, del Real Decreto 463/2020. Así, en este último supuesto, los días que restaban para finalizar el cómputo cuando se produjo la suspensión del plazo el día 14 de marzo habría que contarlos desde el lunes 1 de junio hasta su finalización por días naturales.

BIBLIOGRAFÍA

- DESCALZO GONZÁLEZ, A. 2020: «La incidencia de la regulación de la crisis sanitaria del COVID-19 sobre las normas administrativas de carácter procedimental», <https://www.tirantonline.com>, TOL7.873.888.
- GÓMEZ FERNÁNDEZ, D. 2020: «La suspensión de términos y plazos administrativos por la crisis de la COVID-19». El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer Diario La Ley, n.º 9653 —La Ley 5100/2020—, 15 de junio de 2020.
- HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. M. 2020: «Coronavirus: ¿hasta dónde llevo tramitando?». El Consultor de los Ayuntamientos, Wolters Kluwer Diario La Ley —La Ley 3167/2020—, 18 de marzo de 2020.
- NEGRO ROLDÁN, F. J. 2020: «La terminología empleada respecto de la suspensión-interrupción de los plazos administrativos por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo». Gabilex, 2020, n.º 21, número extraordinario, <https://gabilex.castillalamancha.es>.
- NÚÑEZ SÁNCHEZ, F. 2020: «La suspensión de los plazos procesales y administrativos durante el estado de alarma». Gabilex, 2020, n.º 21, número extraordinario, <https://gabilex.castillalamancha.es>.

Miguel Ángel GONZÁLEZ IGLESIAS
Profesor Titular de la Universidad de Salamanca
Área de Derecho Administrativo
miguelin@usal.es