

LA INCIDENCIA DE LA REGULACIÓN DE LA CRISIS SANITARIA DEL COVID-19 SOBRE LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER PROCEDIMENTAL.

Antonio Descalzo González

Profesor Titular Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid



**tirant
tech**

Tecnología e
innovación jurídica

La incidencia de la regulación de la crisis sanitaria del COVID-19 sobre las normas administrativas de carácter procedimental

Por

Antonio Descalzo González

Universidad Carlos III de Madrid

I. Las disposiciones adicionales sobre términos y plazos administrativos y procesales del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (en adelante, RD 463/2020).

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.



**tirant
tech**

Tecnología e
innovación jurídica

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 vengan 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.

5. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social.

6. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos administrativos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias.



La disposición parece pensada inicialmente para los procedimientos en curso de tramitación y conecta con el artículo 22 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común (en adelante LPAC).

Ello no obstante, la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020 dispone la “ampliación del plazo para recurrir”:

El cómputo del plazo para interponer recursos en vía administrativa o para instar cualesquiera otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje que los sustituyan de acuerdo con lo previsto en las Leyes, en cualquier procedimiento del que puedan derivarse efectos desfavorables o de gravamen para el interesado, 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. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la eficacia y ejecutividad del acto administrativo objeto de recurso o impugnación.

Consecuentemente, nada se dice en principio sobre los posibles procedimientos que se puedan iniciar a solicitud de los interesados y que parecen quedar al albur de la propia actividad en la Administración pública y, en particular, al funcionamiento de la tramitación electrónica.



Y, sobre todo, sigue sin quedar clara que ocurre con el plazo en vía contencioso-administrativa. Por tanto, debe entenderse incluido en la

Disposición adicional segunda. Suspensión de plazos procesales:

1. Se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales. 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.

(...)

3. En relación con el resto de órdenes jurisdiccionales la interrupción a la que se refiere el apartado primero no será de aplicación a los siguientes supuestos:

a) El procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona previsto en los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ni a la tramitación de las autorizaciones o ratificaciones judiciales previstas en el artículo 8.6 de la citada ley.

(...)

4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, el juez o tribunal podrá acordar la práctica de cualesquiera actuaciones judiciales que sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso.



Disposición adicional cuarta. Suspensión de plazos de prescripción y caducidad:

Los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren.

II. Suspensión, interrupción, ampliación y demora en plano procedimental y procesal.

Principios generales:

La obligación de resolver en plazo los expedientes, artículo 21 LPAC.

La obligatoriedad de cumplir los términos y los plazos, artículo 29 LPAC.

El principio de preclusión de los plazos y su relatividad en el procedimiento administrativo, artículos 136 LEC y 128 LJ y 48 LPAC.

La LPAC se refiere a los términos pero no los regula concretamente. Se entiende por término el momento determinado para una actuación o trámite como es una comparecencia o práctica de una prueba.

En rigor, y conforme al artículo 134 LEC, los términos se demoran. Una vez se extinga la situación de alarma habrá que fijar otro término en tanto en cuanto nada se dice al respecto en el RD de alarma.

Como nada se dice, se entiende que el computo en el procedimiento será de días hábiles conforme al artículo 30.2 LPAC

La relación entre el artículo 22 LPAC y el artículo 134 LEC determina la identidad entre suspensión administrativa y la interrupción procesal: el computo se reanuda o continúa donde se dejó por la entrada en vigor de la alarma, NO se reinicia.

En suma: se produce la suspensión o “congelación” automática de todos los procedimientos de las entidades del sector público desde la entrada en vigor de la norma. Los procedimientos se reanudarán cuando desaparezca la situación que origina esta suspensión, esto es, la vigencia del estado de alarma.

La relación entre los días de suspensión por la alarma y los plazos por meses o años. El ejemplo de artículo 12.3 del Reglamento de Defensa de la Competencia, R.D. 261/2008, y la doctrina del TS en la Sentencia de 15 junio 2015.

En los casos de suspensión del plazo, el día final del plazo se determinará añadiendo al término del plazo inicial, los días naturales/hábiles durante los que ha quedado suspendido el plazo.

La ampliación del plazo para recurrir en vía administrativa: no es tanto una ampliación del plazo para recurrir -que sigue siendo, por ejemplo un mes para la alzada y la reposición- cuando un cambio o demora en el término del inicio del computo: el primer día hábil a la finalización de la alarma.

III. la suspensión de plazos de prescripción y caducidad.

El plano material de la prescripción de las acciones y derechos de la Administración y de los ciudadanos:

La prescripción de infracciones y sanciones del artículo 30 LRJSP

La prescripción de la acción de responsabilidad del artículo 67 LPAC

La relación de caducidad en el procedimiento y de prescripción en los artículos 25 y 95 LPAC.

En ambos casos hay una suspensión que conlleva reanudación del computo y no el reinicio que conlleva la interrupción, artículo 30 LRJSP.

IV. La posible responsabilidad patrimonial derivada de la alarma.

Artículo 3 de Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio:

Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.

Ya antes, en el artículo 120 de la Ley de expropiación forzosa se dice:

Cuando por consecuencias de graves razones de orden o seguridad públicos, epidemias, inundaciones u otras calamidades, hubiesen de adoptarse por las Autoridades civiles medidas que implicasen destrucción, detrimento efectivo o requisas de bienes o derechos de particulares sin las formalidades que para los diversos tipos de expropiación exige esta Ley, el particular dañado tendrá derecho a indemnización de acuerdo con las normas que se señalan en los preceptos relativos a los daños de la ocupación temporal de inmuebles y al justiprecio de los muebles, debiendo iniciarse el expediente a instancia del perjudicado y de acuerdo con tales normas.

Conforme resulta del artículo 106.2 de la Constitución, la responsabilidad patrimonial de la Administración pública es objetiva en el sentido de desencadenarse —cualquiera que sea el contenido y la legalidad o no de la actuación administrativa— por el solo hecho de ser esta la causa de la lesión que experimente el particular.

Y así resulta, en efecto, en su concreción legal actual en el citado artículo 32.1 LRJSP, conforme al cual la responsabilidad es: i) directa: pues se atribuye siempre a la propia organización administrativa titular del servicio las consecuencias de los hechos de sus agentes y ii) objetiva: no requiere el concurso de culpa, lo que supone el desplazamiento del centro de gravedad desde la teoría subjetiva de la culpa a la objetiva de la falta del servicio y, por tanto, la indemnizabilidad de los daños y perjuicios producidos por actuación tanto ilícita (funcionamiento anormal) como lícita (funcionamiento normal), con la única exclusión de los casos de fuerza mayor.

Con ello, por tanto, el concepto clave de la institución pasa a ser el de lesión. Esto es, la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública se configura como una técnica de cierre de la garantía patrimonial del ciudadano frente a la acción del poder público, cubriendo todos los supuestos de lesión valorable económicamente distintos de la expropiación forzosa y, por tanto, no cubiertos por dicha institución.

El concepto de lesión patrimonial se convierte en la base del sistema, tal y como resulta de los artículos. 32.1 y 2 y 34.1 LRJSP, conforme a los cuales solo son indemnizables las lesiones definidas como tales por el propio texto legal.

De ahí la necesidad de precisión del término: comprende solo el daño o perjuicio que sea antijurídico o que el particular no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley, según expresa el artículo 34 LRJSP y aplica sin dificultad la doctrina del Tribunal Supremo (SsTS de

19 de junio de 2007 y 18 de junio y 3 de diciembre de 2012). A su vez, y como se ha dicho, la antijuridicidad no trae causa en rigor de la posible incorrección de la acción u omisión causante del hecho dañoso o perjudicial, sino exclusivamente de la inexistencia del deber jurídico en el dañado o perjudicado de sufrir y soportar las consecuencias que de aquel hecho se derivan para su esfera patrimonial, es decir, de la ausencia de título bastante justificativo del daño o perjuicio ocasionado, como tiene igualmente establecido la jurisprudencia (SsTS de 10 de julio de 2007; 18 de diciembre de 2009 y 22 de junio de 2012. Y, en fin, el daño, para dar lugar a lesión y ser, por tanto, indemnizable, debe derivar de hechos o circunstancias previsible o evitables según el artículo 34.1 LRJSP.



**tirant
tech**

**Tecnología e
innovación jurídica**