

## LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS PARA LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DERIVADOS DEL ESTADO DE ALARMA

*Ignacio Sáez Hidalgo. Letrado de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León.*

La publicación e inmediata entrada en vigor 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, y su posterior modificación por el Real Decreto 465/2020, ha trastocado profundamente no sólo nuestra vida cotidiana, sino también nuestras relaciones con la Administración y el funcionamiento de la misma.

Entre las medidas contempladas, la norma incluye en su Disposición adicional tercera algunas relativas a la actuación ordinaria de la administración, bajo el título *Suspensión de plazos administrativos*. Tal previsión, ya ha empezado a generar importantes dudas, tanto a los ciudadanos, como a las administraciones públicas, como consecuencia de la necesidad de determinar con claridad el alcance y efectos de la medida adoptada. Ya hemos visto algunas opiniones autorizadas al respecto, como las de [Diego Gómez](#), [Concepción Campos](#), [José R.Chaves](#) o [Arantza González](#), con la rapidez que les caracteriza.

Ciertamente la casuística de supuestos que pueden plantearse ante una medida de este tipo puede ser infinita. Por una parte, la medida tiene un alcance y trascendencia sin precedentes en nuestra historia reciente. Por otro la defectuosa redacción empleada, derivada sin duda de la precipitación de los acontecimientos, arroja importantes dudas. Intentemos, pues entre todos aportar algo de claridad.

### **¿Se suspenden los plazos o se interrumpen?**

Primera e importante cuestión, sobre la cual ya tuvo que pronunciarse la abogacía del Estado poniendo de manifiesto que a pesar de la contradicción en que incurre la norma, la única conclusión posible es que *"se está ante un supuesto de suspensión de plazos procedimentales, y no de interrupción, (...) lo que implica que volverá a contar por el tiempo que restare en el momento en que hubiera quedado suspendido, sin que de ningún modo vuelva a comenzar de nuevo desde su inicio"*.

### **¿Qué plazos se suspenden?**

La delimitación objetiva también puede ser fuente de conflictos, puesto que aquí también existe contradicción entre la rúbrica y el tenor literal del

apartado 1. Mientras la primera se refiere a plazos "*administrativos*", el segundo alude exclusivamente a los plazos "*para la tramitación de los procedimientos*".

Evidentemente el primero de los conceptos es mucho más amplio que el segundo, puesto que incluiría todos aquellos plazos que afectan a las relaciones de los particulares con las Administraciones públicas -o de éstas entre sí- y no sólo los estrictamente vinculados al desarrollo de un procedimiento administrativo.

La aplicación de la previsión del apartado 1, supondría, desde el punto de vista de los particulares, que quedan en suspenso los plazos que forman parte de un procedimiento administrativo que les afecte y que, durante el periodo de vigencia de la medida estuvieren abiertos o que se llegasen a abrir (plazo para formular alegaciones en un procedimiento, para justificar una subvención, etc.)

Sin embargo, más allá de lo anterior, las normas sectoriales establecen en multitud de ocasiones obligaciones a los particulares de realizar actuaciones o comunicar acontecimientos en un determinado plazo (administrativo) y que no están insertos dentro de un procedimiento administrativo. De hecho, los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias estarían en este grupo -el apartado 6 de la Disposición adicional declara que nos les es de aplicación la suspensión del apartado 1-. Pero además de ellos, existen infinidad de supuestos similares a los que no se refiere la norma, como podría ocurrir, por citar tan sólo alguno, con los plazos de vigencia de una autorización administrativa, los plazos para reclamar ante la administración una responsabilidad patrimonial como consecuencia de un daño, o simplemente plazos para realizar determinadas comunicaciones ante la administración (como la obligación que se impone a los ganaderos de notificar a la administración en un determinado plazo el fallecimiento de las reses, por motivos de sanidad, por poner algún ejemplo). Desde luego, aquellos que estén vinculados una prescripción o caducidad sí que estarían suspendidos al amparo de lo establecido en la Disposición adicional cuarta. Sin embargo, los demás -salvo los referidos en el apartado 6- no parece que quedarían suspendidos, al menos en una aplicación literal de esta norma.

### **¿Qué alcance tiene la suspensión de plazos?**

Como hemos dicho no cabe duda de que quienes son parte o simplemente interesados en un procedimiento administrativo en tramitación que tengan actuaciones pendientes sometidas a plazos van a ver sus plazos suspendidos de forma automática, sin necesidad de que ellos lo soliciten y sin que sea

preciso que se pronuncie la administración sobre ello a través de un acuerdo expreso.

Llegados a este punto, merece la pena destacar que la Ley 39/2015 no regula con carácter general la suspensión de los plazos, pues los artículos 29 y ss. solo contemplan la figura de la ampliación de los mismos. El único plazo para el que la Ley 39/2015 contempla una suspensión es el previsto en su artículo 22, que es el que determina el periodo de tiempo máximo de que dispone la administración para dictar (y notificar) la resolución en los procedimientos que tramita, plazo que, lógicamente debemos entender que también queda suspendido como consecuencia de la aplicación de este Real Decreto.

El plazo para resolver, como es sabido, es una garantía establecida en la ley a favor del administrado para forzar a la administración para que no deje pospuesta su obligación de resolver indefinidamente, anudando a la superación del plazo la consecuencia de que queda expedita la vía judicial frente al silencio.

La suspensión del plazo para resolver el procedimiento en los casos previstos en el artículo 22, tiene lugar como consecuencia de determinadas situaciones que afectan a las posibilidades de que el procedimiento avance (la necesidad de un informe esencial, de un pronunciamiento judicial previo, un proceso de negociación que puede permitir con un pacto o convenio, una recusación, etc.). Ante tal eventualidad, la ley posibilita en unos casos, e impone en otros, la suspensión del plazo para resolver y ello con la finalidad de evitar que mientras tanto sigan corriendo los plazos y la administración pueda ver superado el plazo máximo que la ley le confiere a tal efecto.

De este modo, la suspensión del plazo para dictar resolución no produce como efecto la paralización del procedimiento, sino que las cosas ocurren justo al revés: Ante determinadas circunstancias -muy concretas- que afectan a las posibilidades de que el procedimiento avance o que pueden suponer su ralentización o incluso su paralización, se posibilita -o se impone, según los casos- que el plazo de que dispone la administración para dictar la resolución que ponga fin al mismo, quede suspendido, para reanudarse cuando tal situación se solucione.

En el Real Decreto 463/2020 las circunstancias excepcionales del estado de alarma decretado determinan, por motivos de salud pública, un abanico muy amplio de limitaciones a los ciudadanos y a las administraciones públicas. En opinión del Gobierno estas circunstancias pueden tener incidencia en el normal desarrollo de los procedimientos, motivo por el que ha acordado, en este Real Decreto, suspender todos los plazos de tramitación en los mismos.

La suspensión no sólo afecta al plazo de que disponen los particulares para hacer frente a sus trámites o actuaciones ante la administración, sino también -entre otros muchos- al plazo de que dispone la administración para dictar las resoluciones que pongan fin a esos procedimientos. De este modo, al igual que ocurre con los supuestos del artículo 22, la suspensión de los plazos no tiene como consecuencia la suspensión de los procedimientos, sino que, ocurre al revés: son las dificultades o riesgos que puede conllevar continuar con la tramitación de éstos los que tendrían como efecto la suspensión de aquellos.

Por otra parte, cabe añadir que, aunque la Ley 39/2015 tampoco incluye una regulación sobre cómo y en qué casos procede suspender el procedimiento, sí que prevé en determinados supuestos tal suspensión. Así ocurre, por ejemplo, cuando en el curso de procedimiento se plantea una recusación, supuesto en el que se dispone de forma expresa que tal circunstancia produce en todo caso la suspensión del procedimiento, con la consecuencia de que quede suspendido el plazo de que dispone la administración para resolver.

En nuestro caso, el Real Decreto 463/2020 no acuerda en ningún momento la suspensión de los procedimientos. Si esto es lo que se pretendía lo más claro y razonable hubiera sido acordarla así de forma expresa para, a continuación, disponer los efectos de la misma en lo que hace referencia a los plazos administrativos.

### **¿Se puede realizar alguna actuación mientras está suspendido el plazo para resolver?**

Para tomar perspectiva, volvamos de nuevo la vista a la Ley 39/2015. La suspensión del plazo para resolver -y notificar- por las causas previstas en el artículo 22, como hemos visto, tiene lugar como consecuencia de la necesidad o conveniencia de llevar a cabo actuaciones o trámites directa o indirectamente vinculados con el expediente y que pueden tener una incidencia fundamental en las actuaciones posteriores dentro del procedimiento y, en definitiva, en la resolución que se dicte. En estos casos, aunque el artículo 22 no se pronuncia al respecto, no parece haber obstáculo en que, vigente la suspensión del plazo para resolver, la administración desarrolle cualesquiera otras actuaciones accesorias siempre, eso sí, que no estén supeditadas por el trámite vinculado al plazo suspendido. Evidentemente lo que tampoco podría hacer la Administración en ningún caso, mientras subsista la suspensión, es dictar resolución ni, por tanto, notificarla.

En el caso del Real Decreto, sí se establecen las consecuencias. Acordada la suspensión la administración no podrá desarrollar siquiera medidas de ordenación o instrucción, con las únicas excepciones contempladas en el

confuso apartado 3 de la Disposición adicional comentada, las cuales, como es sabido, deben interpretarse siempre de forma restrictiva.

La primera excepción permitiría a la administración adoptar medidas *para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento*. Las medidas deberían limitarse, en todo caso a las *estrictamente necesarias* y para acordarlas sería necesario que el interesado en el procedimiento manifieste su conformidad con su adopción.

Hemos de decir que este régimen se nos antoja excesivo, puesto que a nuestro entender serían muchas las actuaciones que se debería poder continuar desarrollando sin temor a poner en riesgo ni la salud, ni los intereses de los particulares, ni los generales que se intentan proteger con la suspensión de plazos decretada, máxime cuando existe una conformidad en las medidas por parte del interesado.

Más problemas plantea la "segunda excepción" contemplada en la Disposición adicional tercera y que ya ha merecido distintas interpretaciones. Hay quien ha considerado que, en este caso, la conformidad del interesado -que ya no sería a las medidas concretas, sino a la "no suspensión del plazo"- habilitaría para adoptar cualesquiera medidas de ordenación e instrucción, lo que quizás podría llevarnos hasta el momento inmediatamente anterior al dictado de la resolución. Otros por el contrario ven en esta conformidad una vía para que los interesados puedan obtener que se levante la suspensión del plazo máximo para resolver decretada por esta norma, permitiendo incluso que la administración pueda llegar a dictar -y notificar- resolución en el procedimiento.

La primera postura evidentemente resulta ser la menos arriesgada, aunque se podría argumentar en contra que si el objetivo es solamente que se puedan adoptar cualesquiera medidas de ordenación e instrucción habría sido suficiente con que el interesado manifestase su conformidad con esas medidas. De hecho, podríamos preguntarnos ¿qué sentido tendría manifestar la conformidad "*con que no se suspenda el plazo*" si el efecto de esa conformidad nunca va a ser que se levante la suspensión del plazo?

Sin embargo, esta segunda alternativa supondría dejar el levantamiento de la suspensión de esos plazos -decretada como consecuencia de una situación de alarma por motivos de salud pública- en manos del interesado. En este escenario, no cabe duda de que la cuestión plantearía menos problemas si el plazo suspendido al que el interesado presta conformidad (para que no se suspenda) fuese el plazo que a él le vincula (para formular alegaciones, para presentar una documentación, etc.). En estos casos la jurisprudencia ha

considerado suficiente para levantar la suspensión del plazo la presentación de una declaración expresa en tal sentido por parte del interesado, o la simple presentación de la documentación o cumplimentación del trámite o actuación de que se trate.

Por el contrario, resultaría más que cuestionable que un interesado pueda decidir, al menos unilateralmente, sobre el levantamiento o no de la suspensión del plazo de que dispone la administración para dictar resolución (o incluso de la suspensión del procedimiento). En todo caso, nunca de forma unilateral, pues cualquier acuerdo en tal sentido debería ir precedido de una previa valoración por parte de la administración de otras circunstancias, como las dificultades que pueda tener la administración como consecuencia del estado de alarma decretado para continuar con la tramitación del expediente (el teletrabajo tiene sus límites y más en la administración actual), o las posibles afectaciones a otros interesados en el procedimiento de modo que, en éstos casos la conformidad de uno sólo nunca podría ser suficiente para que tenga lugar el levantamiento de la suspensión.

### **¿En qué procedimientos puede la administración continuar la tramitación y con qué reglas?**

Según el apartado 4 las entidades del sector público pueden acordar motivadamente la continuación de los procedimientos administrativos en determinados supuestos: a) en aquellos que vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma y b) los que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.

El acuerdo de continuación del procedimiento debe ser motivado y tiene que notificarse obligatoriamente a los interesados. Una vez adoptado el mismo, cabe entender que los plazos de esos procedimientos volverían a correr en el punto en que se paralizaron el día 14 de marzo -que es cuando se publicó el Real Decreto-. Esos plazos por lo tanto ya no estarían afectados por ninguna suspensión -cuestión que se debería también advertir a los interesados para mayor claridad-, sin perjuicio de las posibilidades de ampliación que, en su caso, pudieran acordarse al amparo del artículo 32 de la Ley 39/2015.

Como decíamos al principio de estas líneas, los problemas que se van a plantear en la aplicación de la suspensión acordada por el Real Decreto 463/2020 van a ser muchos. Ya estamos viendo los primeros informes en consultas elaboradas a los responsables del asesoramiento jurídico a la administración y en las próximas fechas tendrán lugar muchos más. Los órganos administrativos se están apresurando a dictar Circulares e

Instrucciones interpretativas que, con el alcance y efectos de unas y otras, también tendrán que ser tenidas en cuenta en cada ámbito concreto de actividad.

Son momentos de gran confusión, donde la seguridad jurídica tiene más valor que nunca y en los que las Administraciones Públicas pueden contribuir a mejorar ese escenario estableciendo -al menos dentro de cada una de ellas-, criterios uniformes de actuación, pues cualquier actuación equivocada en los procedimientos puede acarrear la nulidad de todo lo actuado a partir de ese momento. Los órganos competentes en cada una de las Administraciones también podrían determinar, al menos de forma apriorística cuáles son o pueden ser los procedimientos que se consideran indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios en cada ámbito de actividad dentro del escenario marcado por el estado de alarma decretado. También, ante una posible proliferación de peticiones de los interesados para que no se suspendan los plazos, se podría determinar en cada ámbito de actividad quiénes son los órganos competentes para decidir al respecto, lo que podría además favorecer la uniformidad de actuación reclamada.

Por último -y como se suele decir, no por ello menos importante-, no es posible perder de vista que también están sujetos a plazos los trámites de consulta, audiencia e información pública en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales. No hay duda de que dichos plazos son "*plazos administrativos*", y tampoco debería haberlo en el hecho de que se insertan en un procedimiento administrativo (un "*procedimiento administrativo especial*", tal y como dijo el Tribunal Constitucional en la STC 15/1989). Sin embargo, de la lectura del Real Decreto 463/2020 da la impresión de que en la mente del Gobierno podría no estar la suspensión de estos plazos. Del mismo modo, tampoco podemos olvidar que las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas respecto del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general. En todo caso, puesto que los ciudadanos o entidades que tengan abierto un plazo de este tipo pueden albergar estas mismas dudas (o incluso, ante la posibilidad de que pueda emplearse este argumento en una impugnación de una disposición general), parece que no estaría de más que las distintas administraciones se pronunciasen sobre el carácter esencial de estos procedimientos singulares con el mismo objetivo de aportar una mayor certeza y así evitar males mayores.