

CIRCULAR SOBRE PLAZOS ADMINISTRATIVOS

En el BOE de 18 de marzo de 2020, se ha publicado el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el 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 su Art. único, apartado cuarto, se introducen una serie de modificaciones en el Disposición adicional tercera relativa a la “Suspensión de plazos administrativos”, que queda como sigue:

Resaltamos en “**negrita**” las modificaciones introducidas

Primero: Suspensión de plazos administrativos ¹

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

Según la subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía del Estado, en informe emitido el 26 de marzo de 2020, *la suspensión afecta a todos los plazos de todos los procedimientos administrativos, salvo las excepciones que seguidamente se verán. Ello quiere decir, que los plazos que se suspenden no son solamente aquéllos que se conceden a los interesados para la realización de los trámites que les incumben (por ejemplo, para la presentación y mejora de solicitudes, formulación de alegaciones, aportación de documentos, interposición de recursos, etc.), sino que también se suspenden los plazos establecidos por la normas generales y especiales para que los órganos y autoridades administrativas tramiten los procedimientos (así se suspenden el plazo para resolver y notificar sancionado en los artículos 21 y 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015 –en adelante, LPACAP-, el plazo para la emisión de informes establecido en el artículo 80 LPACAP, el fijado para la realización de actuaciones complementarias en el artículo 87 LPACAP, el sancionado para iniciar el procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos en el artículo 106 de la LPACAP, el de declaración de lesividad de los actos anulables del artículo 107 de la LPACAP, etc.).*

1 **IMPORTANTE:** No obstante téngase en cuenta que el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 incluye una Disposición adicional novena que bajo el título “No aplicación suspensión plazos administrativos del Real Decreto 463/2020” viene a decir: “*A los plazos previstos en el presente Real Decreto Ley no les será de aplicación la suspensión de plazos administrativos prevista en la Disposición Adicional Tercera 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 la medida en que la suspensión alcanza a todos los plazos del procedimiento, ha de concluirse que éste, como unidad concatenada de actos que deben realizarse dentro de un determinado plazo, ha quedado suspendido, sin que proceda diferenciar, a efectos de decidir sobre el alcance de la suspensión, entre actos ad extra o ad intra, según tales actos deban notificarse o no a los interesados en el procedimiento, y considerar que los primeros quedarían suspendidos y los segundos no, pues tanto unos como otros se ven afectados por la regla general de suspensión, que no distingue a tales efectos, siendo de aplicación al respecto, el principio interpretativo reflejado en el aforismo “Ubi Lex Non Distinguit, Nec Nos Distinguere Debemus”.

Esta es, además, la interpretación más coherente con la finalidad de la norma que, no sólo busca la protección de los interesados en el procedimiento, sino que se dicta en el contexto de alarma por crisis sanitaria, que pretende reducir al mínimo indispensable los contactos inter-personales.

2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público municipal, esto es, al Ayuntamiento y sus entes dependientes.²

Según la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía del Estado, esta Disposición afecta, no solo a las AAPP, sino también al sector público institucional, integrado a su vez por:

⌚ 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, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.

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 plazo³.

2 Según criterio de Criterio de la Subdirección de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado «Atendiendo a una interpretación literal, sistemática y finalista de la norma, hay que entender que se produce una suspensión automática de todos los procedimientos que tramiten las entidades del sector público, y ello sin distinción de sujetos ni de procedimientos. Ello engloba procedimientos administrativos sujetos a la LCSP, a la LPAP, a la normativa tributaria y cualesquiera otros procedimientos que, independientemente de su objeto y regulación, puedan tramitar las entidades del sector público.

3 Según criterio de Criterio de la Subdirección de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado: Estas excepciones deberán acordarse de forma casuística y siempre motivadamente, ponderando los intereses en juego y el interés público que subyace en toda contratación.

La citada Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía del Estado en el ya mencionado informe de 26 de marzo de 2020, explica que: *se trata ésta de una excepción que permite al órgano competente continuar el procedimiento en dos supuestos distintos:*

1º El primero, sólo le permite adoptar medidas de ordenación del procedimiento (esto es, las previstas en los artículos 70 a 74 de la LPACAP) y medidas de instrucción de aquél (es decir, las reguladas en los artículos 75 a 83 de la LPACAP), pero no otro tipo de medidas (así, no podrá dictar resolución).

Además, la adopción de las medidas sólo podrá hacerse cuando se cumplan dos requisitos:

a) que las medidas estén dirigidas a evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento;

b) que el interesado preste su consentimiento.

Concurriendo ambos requisitos, las medidas de ordenación e instrucción deberán limitarse a aquéllas que sean estrictamente necesarias para salvaguardar tales derechos e intereses.

2º El segundo supuesto permite al órgano competente adoptar todo tipo de medidas (y no sólo de ordenación e instrucción), con el único requisito de que el interesado en el procedimiento manifieste su conformidad.

Además, como requisito común a ambos supuestos, la adopción de las medidas a que se refiere este apartado se hará mediante resolución motivada dictada por el órgano competente.

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.»⁴

Mediante esta regla se permite a la entidad en cada caso competente ordenar la continuación de los procedimientos administrativos en tres casos diferenciados:

1º cuando se trate de procedimientos estrechamente vinculados a los hechos justificativos del estado de alarma;

4 Un ejemplo de utilización de esta excepción a la regla que brinda el apartado 4 sería la contratación de equipos informáticos para facilitar el teletrabajo de los empleados públicos municipales.

2º) cuando se trate de procedimientos indispensables para la protección, ya no del interés particular del interesado en el procedimiento, sino del interés general;

y 3º) cuando sean procedimientos indispensables para el funcionamiento básico de los servicios.

En todos estos casos, la autoridad competente podrá acordar motivadamente la continuación de los procedimientos sin necesidad de recabar la conformidad de los interesados en ellos.

5. (...)

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.

Por su parte la disposición adicional cuarta se mantiene en los términos originales al no verse afectada por esta modificación:

Segundo: 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.

Llegados a este punto, con fecha 20 de marzo de 2020, la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía del Estado, ha dado respuesta a una CONSULTA SOBRE LA FORMA EN LA QUE HABRÁ DE PROCEDERSE EN EL MOMENTO QUE PIERDA VIGENCIA LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS PREVISTOS POR EL RD 463/2020. INTERPRETACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA.

En ella se concluye que “es razonable concluir que el sentido del apartado 1 de la disposición adicional 3ª del RD 463/2020 es el de establecer que los plazos procedimentales a los que se refiere quedan suspendidos en el momento de la declaración del estado de alarma, reanudándose por el período que restare cuando desaparezca dicho estado de alarma, inicial o prorrogado, sin que en ningún caso vuelvan a empezar desde cero. Es decir, se “reanudan” pero no se “reinician”. Dado que, como ha quedado dicho, se está en presencia de cargas para los interesados, éstos tuvieron la facultad de cumplimentar el trámite de que se tratara antes de la declaración del estado de alarma, y esos días que dejaron pasar no se recuperan ya, sin perjuicio de que, cuando acabe dicho estado excepcional, vuelvan a tener la posibilidad de cumplimentar el trámite en el tiempo que les restare antes de la expiración del plazo.”

Finalmente y en lo que respecta a la situación en la que quedan las **licitaciones públicas**, la Subdirección de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado ha emitido el siguiente criterio:

Sería deseable para la correcta aplicación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 que la Plataforma de Contratación del Sector Público actuase conforme a lo que se desprende de la misma.

*A estos efectos, **no parece necesaria la publicación de anuncios de suspensión de términos, plazos o trámites de las licitaciones en curso, pues la suspensión es la regla general y produce efectos automáticos ex lege.***

Nada obsta, tampoco, a que dicha publicación se produzca, aunque, se insiste, parece innecesaria, y podría llegar a colapsar el funcionamiento de la Plataforma. Sí deberían publicarse, por el contrario, los acuerdos de no suspensión que, de forma motivada, adopten las entidades del sector público.

Esta Publicación, en algunos casos, puede ser de especial relevancia a efectos prácticos. Por ejemplo, si en una licitación pendiente de adjudicación el órgano de contratación acuerda motivadamente no suspender el procedimiento, debería publicarse el acuerdo de adjudicación en la Plataforma para que empiece a correr el plazo de 15 días para la interposición de eventuales recursos especiales en materia de contratación, transcurrido el cual pueda formalizarse el contrato y comenzar su ejecución. En otras palabras, sin dicha publicación, el acuerdo de adjudicación puede tener escasa virtualidad práctica. Y lo mismo puede ocurrir en muchos otros supuestos. Si se interpone recurso especial, la suspensión podrá ser más prolongada de lo habitual, por los efectos que la aplicación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 tengan en los procedimientos tramitados ante el TACRC.»

Por su parte la Junta Consultiva de Contratación del Estado ha emitido, el día 24 de marzo de 2020 una nota informativa sobre la Interpretación que hay que darle a la citada de la Disposición adicional tercera 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 COVID19, en relación con las licitaciones de los contratos públicos.

De forma resumida, la Nota sostiene que:

1º. La correcta interpretación del citado precepto exige entender que, por su mandato, se **produce la suspensión automática de todos los procedimientos de las entidades del sector público o desde la entrada en vigor de la norma, cualquiera que sea su naturaleza y, en consecuencia, también de los propios de la contratación pública.**

Los procedimientos se reanudarán cuando desaparezca la situación que origina esta suspensión, esto es, la vigencia del estado de alarma.

2º. La norma antes descrita **alcanza a todas las licitaciones en curso que estén desarrollando las entidades** que forman parte del sector público.

3º. No obstante lo anterior la norma recoge algunas excepciones a la automática suspensión de términos e interrupción de plazos de los procedimientos de las entidades del sector público:

– Con la primera de ellas se pretende garantizar la protección de los intereses y derechos de los interesados en el procedimiento. De este modo, el órgano de contratación puede acordar motivadamente la adopción de las medidas descritas en el párrafo tercero del precepto (medidas de ordenación e instrucción del procedimiento) siempre que sean *“estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad.”* Conforme a esta regla cabe entender que, **si los derechos e intereses del licitador o de los licitadores se pudieran afectar de algún modo grave, el órgano de contratación debería pedirles su conformidad y, una vez obtenida, continuar la tramitación ordinaria del procedimiento.**

– La segunda excepción se refiere al inciso final del apartado tercero de la norma, que permite no suspender *“cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo”*. Esto quiere decir que **hay una segunda opción y es que, aunque no se afecten de modo grave los derechos e intereses de los licitadores, el órgano de contratación puede dirigirse a ellos para obtener su consentimiento para continuar el procedimiento y podrá hacerlo si lo prestan.**

– La tercera excepción viene basada en el hecho de que como la suspensión de todos los procedimientos de las entidades del sector público podría conducir a la propia paralización de aquellas actividades que son más necesarias en estos momentos, por pura congruencia con la finalidad esencial del Real Decreto 463/2020, el órgano de contratación podrá acordar motivadamente la continuación de los procedimientos referidos a **situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma**, esto es, de todas las licitaciones que se refieran a prestaciones dirigidas a la lucha contra el COVID-19.

– La última excepción tiene que ver con el hecho de que un buen número de licitaciones de las diferentes entidades del sector público se realizan con el fin de asegurar el funcionamiento básico de los servicios que los ciudadanos necesitan. **La satisfacción de las necesidades de interés público más esenciales**, elemento que es connatural a los

contratos públicos, permite que también en este caso pueda acordarse por el órgano de contratación, y siempre de forma motivada, la continuación de los procedimientos.

Lo que le comunico para su conocimiento y efectos oportunos.