



**NOTA INFORMATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA ABOGACÍA
SOBRE CONSULTAS FRECUENTES EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO
DURANTE LA PANDEMIA COVID-19, a fecha de 8 de abril de 2020.**

Se trata de preguntas frecuentes en relación a la tramitación de los procedimientos administrativos y la suspensión de términos y plazos derivados 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 Covid-19.

Procede recordar, primeramente, los términos de la Disposición:

"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.

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”.



1) La suspensión de términos y plazos afecta a todos los procedimientos administrativos?

La suspensión afecta, con carácter general, a todos los procedimientos administrativos, a excepción de determinados procedimientos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social, los plazos tributarios, declaraciones y autoliquidaciones tributarias.

2) La suspensión de términos y plazos requiere de alguna actuación administrativa?

No. Se trata de una suspensión *ex lege*, que no requiere ningún trámite adicional para que despliegue su eficacia, sin necesidad de ningún otro despliegue normativo, ni declaración de voluntad complementaria.

3) La suspensión de términos y plazos implica la suspensión del procedimiento?

La suspensión de términos y plazos no impide que se puedan seguir desarrollando aquellos trámites internos del órgano administrativo que no comporten u obliguen a efectuar actuaciones al interesado, un tercero o a otro órgano administrativo, o la apertura de un nuevo plazo.

Cabe interpretar, por razones elementales de eficacia administrativa, que todas aquellas actuaciones administrativas que no se contrapongan o perjudiquen el fin del estado de alarma (que no es otra que la protección de la salud y la seguridad de los ciudadanos y la lucha contra la pandemia) se pueden llevar a cabo si se cuenta con medios para acometerlas.



4) Qué procedimientos o trámites pueden continuar por imperativo legal?

Hay determinados procedimientos cuya tramitación se puede continuar, por imperativo legal. En concreto, se pueden mencionar:

- a) Procedimientos administrativos en los ámbitos de afiliación, liquidación y cotización de la Seguridad Social (Disposición Adicional Tercera, apartado 5º, según la redacción dada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, de modificación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo)
- b) Plazos tributarios sometidos a normativa especial (aduanas, por ejemplo - Disposición Adicional Tercera, apartado 6º, según la redacción dada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, de modificación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo).
- c) Plazos para la presentación de liquidaciones y autoliquidaciones tributarias. (Disposición Adicional Tercera, apartado 6º, según la redacción dada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, de modificación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo).

En esta materia cabe citar las siguientes disposiciones:

- a) Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19**



Artículo 53. Suspensión de plazos en el ámbito tributario de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Lo dispuesto en el artículo 33 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, será de aplicación a las actuaciones, trámites y procedimientos que se rijan por lo establecido en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y sus reglamentos desarrollo y que sean realizados y tramitados por las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, siendo asimismo aplicable, en relación con estas últimas, a las actuaciones, trámites y procedimientos que se rijan por el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

Disposición adicional octava. Ampliación del plazo para recurrir

(...)

2. En particular, en el ámbito tributario, desde la 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, hasta el 30 de abril de 2020, el plazo para interponer recursos de reposición o reclamaciones económico administrativas que se rijan por la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y sus reglamentos de desarrollo empezará a contarse desde el 30 de abril de 2020 y se aplicará tanto en los supuestos donde se hubiera iniciado el plazo para recurrir de un mes a contar desde el día siguiente a la notificación del



acto o resolución impugnada y no hubiese finalizado el citado plazo el 13 de marzo de 2020, como en los supuestos donde no se hubiere notificado todavía el acto administrativo o resolución objeto de recurso o reclamación. Idéntica medida será aplicable a los recursos de reposición y reclamaciones que, en el ámbito tributario, se regulan en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

b) Decreto Ley 1/2020, de 27 de marzo del Consell, de medidas urgentes de apoyo económico y financiero a las personas trabajadoras autónomas, DE CARÁCTER TRIBUTARIO, y de simplificación administrativa, para hacer frente al impacto del COVID-19 (artículo 9):

CAPÍTULO III. Medidas de carácter tributario.

Artículo 9. Ampliación de los plazos para la presentación de autoliquidaciones y pago de determinados impuestos

Los plazos para la presentación y pago de las autoliquidaciones de los impuestos sobre Sucesiones y donaciones y sobre Transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, así como los de los tributos sobre el juego que hayan finalizado durante la vigencia del estado de alarma declarado por el Real decreto 463/2020, se amplían hasta un mes contado desde el día en que se declare el fin de la vigencia de este estado de alarma.



Si el último día del plazo resulta inhábil, el plazo finalizará el día hábil inmediato siguiente.

En caso de declaraciones periódicas, se presentarán tantas declaraciones como trimestres naturales resulten afectados.

d) Plazos administrativos previstos en 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.

5) Qué procedimientos pueden continuar siempre que se justifiquen?

Son tres los supuestos que permiten continuar los procedimientos:

- a) aquellos que vengan estrechamente vinculados a los hechos justificativos del estado de alarma,
- b) los que sean indispensables para la protección del interés general y,
- c) los indispensables para el funcionamiento básico de los servicios.

6) Qué se debe hacer en estos supuestos?

En estos tres supuestos, se debe acordar motivadamente y de forma expresa la continuación del procedimiento, dejando constancia por Resolución administrativa en el seno del procedimiento.



7) Qué procedimientos se consideran vinculados al estado de alarma?

De acuerdo con la exposición de motivos del Real Decreto 463/2020, todos aquellos dirigidos a proteger la salud y la seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública. Se debe dar una *vinculación estricta* entre el objeto del procedimiento y las finalidades para las que se ha declarado el estado de alarma, es decir, la epidemia de la Covid-19, lo que no permite interpretaciones extensivas. Cabría considerar los siguientes:

- procedimientos de contratación de material médico, de EPIs para el personal sanitario o
- procedimientos que desarrollan **servicios esenciales**,

Para la definición de qué debe entenderse por un servicio público esencial podemos recurrir, a efectos meramente interpretativos, a lo que determina el artículo 2, apartado a) de la Ley 8/2011, de 28 de abril por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas que los define como "*el Servicio Necesario para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los Ciudadanos, o el eficaz Funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas* "

- actos administrativos dictados por las autoridades de salud pública para garantizar la contención y propagación del virus,



- procedimientos sancionadores derivados del incumplimiento de los deberes que impone el Real Decreto 463/20 y,
- demás disposiciones dictadas a su amparo- son, sin mayor esfuerzo argumental, necesarios, cuando no de tramitación urgente.

8) Qué procedimientos se puede considerar que afectan al interés general?

El concepto de interés general es un *concepto jurídico indeterminado* que requiere su justificación en el caso en concreto. Esta justificación debe ser expresa y responder, en principio, al interés de la ciudadanía o de los interesados en que el procedimiento continúe. Esta misma justificación permitiría iniciar nuevos procedimientos, como convocatorias de subvenciones, si así se justifica.

La clave interpretativa en estos supuestos –también en el *funcionamiento básico de los servicios*- se halla en el adjetivo **"indispensables"**, que califica estos procedimientos para la consecución del interés general.

Ello obliga a efectuar una doble operación:

- (1) la primera, de identificación del interés general protegible, determinado en la norma sustantiva que le sirve de cobertura.
- (2) la segunda, de ponderación y valoración de la necesidad, directa y no auxiliar, de iniciar, instruir o finalizar el procedimiento en cuestión, por resultar éste indispensable para la protección del interés general identificado. Entendiendo por indispensable aquella actuación que si se demora a la



finalización del estado de alarma generaría un grave perjuicio al interés general protegido.

Si el resultado de esta doble operación fuera positivo, estaría sobradamente justificada la promoción, la instrucción y resolución del procedimiento.

En cuanto a la continuación interna del procedimiento, atendiendo a la implementación del trabajo no presencial o teletrabajo, se podría justificar igualmente como de interés general la obligación de impulso de oficio del procedimiento por parte de la Administración, tanto por razones de eficacia o de celeridad en la continuación del procedimiento. Sin embargo, en los casos en que exista "exclusivamente" una justificación interna u organizativa, no se pueden generar trámites para con los interesados y, menos aún, dictar resoluciones finalizadoras del procedimiento.

9) Qué se entiende por funcionamiento básico de los servicios?

El concepto " funcionamiento básico de los servicios" no es equiparable a "funcionamiento de los servicios básicos".

La expresión "funcionamiento básico de los servicios" es un concepto próximo a los servicios mínimos.

Será carga del órgano competente la aportación de los datos necesarios que expliquen las razones para la determinación de tales niveles de servicios mínimos en consonancia con las órdenes y recomendaciones de las autoridades sanitarias de reducir al máximo la presencia de personal en las sedes de los distintos organismos públicos. Y en este punto, la unión del adjetivo "*indispensable*" al funcionamiento básico de los servicios, imprime al servicio del carácter de mínimo necesario que impone la situación de emergencia.



10) Hay otros supuestos en los que se puede continuar el procedimiento?

Sí, al amparo del apartado 3 de la Disposición Adicional tercera del Real Decreto 463/2020, cuando se trate de evitar perjuicios graves en los derechos e intereses de los interesados en el procedimiento.

Será necesaria una resolución motivada que así lo acuerde, de oficio o a petición del interesado, y, en caso de que se haga de oficio, será necesaria la conformidad del interesado. En estos casos, se podrán acordar las medidas de instrucción o de ordenación (excluidos los actos de inicio y finalización) estrictamente necesarias para evitar los perjuicios graves, o la no suspensión del plazo.

A título de ejemplo, los perjuicios serán graves cuando comporten perjuicios económicos de gran envergadura.

Allí donde el procedimiento conecta directamente con un derecho fundamental, cabrá presumir que la suspensión operará en perjuicio de la efectividad del derecho del que es titular la persona interesada siempre que se cumplan con los requisitos de procedibilidad que impone el precepto, singularmente, el consentimiento de la persona interesada.

Igual consideración merecería, por continuar con los ejemplos, la actividad prestacional de la Administración dirigida a salvaguardar la dignidad de la persona. a salvo, claro está, de que el interesado eluda prestar su consentimiento.

En relación con el perjuicio, será preciso que el mismo sea cierto, actual o futuro, pero no meramente hipotético. Igualmente, la apreciación de la



gravedad del perjuicio exigirá motivación del acuerdo que decida la continuación del procedimiento.

La Disposición Adicional tercera contempla un segundo supuesto que es *“cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.”* En este supuesto, aun cuando la redacción del precepto no es clara y hay interpretaciones contradictorias al respecto, el informe de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía del Estado de 26 de marzo de 2020, indica lo siguiente:

“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.”

11) Es suficiente con la conformidad o petición del interesado?

No. En el caso de que haya una pluralidad de interesados, será necesaria la conformidad de todos.

Además, aunque haya petición o conformidad del interesado, la Administración instructora deberá valorar, para cumplimentar el plazo:

a) Si el levantamiento de la suspensión del plazo puede vulnerar o afectar, de cualquier modo, las finalidades y objetivos pretendidos con la declaración del estado de alarma o puede ser, en general, perjudicial para la lucha contra la pandemia.

b) Si el levantamiento de la suspensión afecta a los derechos o intereses de terceras personas que no han dado su conformidad, con lo cual y en aras al



principio del tratamiento igualitario y equitativo de todos los ciudadanos, la suspensión no se podrá levantar. No podemos olvidar que la suspensión de los plazos pretende también garantizar la seguridad jurídica de los ciudadanos interesados en un procedimiento administrativo y que la norma general es, precisamente, la suspensión.

12) Los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general quedan suspendidos?

En sentido estricto la iniciativa legislativa corresponde a los gobiernos autonómicos, no a sus administraciones, y el ejercicio de esta prerrogativa se inserta en el ámbito de las relaciones de los gobiernos con las cámaras parlamentarias, siendo que el procedimiento de elaboración y aprobación de los proyectos de ley es la vía que permite a los gobiernos autonómicos participar en la función legislativa; la elaboración de los anteproyectos de ley queda al margen del artículo 149.1.18 CE. La elaboración de normas reglamentarias, sujeta a las bases que establezca el Estado, queda fuera del ámbito del procedimiento administrativo común.

Sin embargo, sería conveniente no obviar el fin de no perjudicar los derechos e intereses de la ciudadanía, presente en muchas de las determinaciones del Real Decreto 463/2020. Por eso, en aplicación del *principio de prudencia*, se debería valorar la posibilidad de no llevar a cabo los trámites de participación externa (consulta pública previa, información pública, audiencia) que el procedimiento prevé, valoración que podría ser casuística y no general. En este sentido, hay que tener en cuenta que el conjunto de la ciudadanía no tiene elementos para distinguir la naturaleza de unos y otros procedimientos y puede tener la confianza legítima de que los plazos de toda actuación administrativa están suspendidos.



13) Se suspende el derecho de los ciudadanos a formular peticiones o pedir el inicio de un procedimiento administrativo?

No. En estos casos, siempre que sea posible, habría que acusar recibo de la petición o solicitud, y comunicar al interesado que el procedimiento está afectado por la suspensión de términos y plazos.

14) La suspensión del procedimiento afecta a la tramitación electrónica?

Sí. La tramitación electrónica no es un procedimiento específico sino un canal para relacionarse con el interesado en la tramitación de los procedimientos administrativos, el cual se encuentra sometido a las mismas limitaciones que derivan de la Disposición Adicional 3a del Real Decreto 463/2020. Esto sin perjuicio de que es un canal de uso cada vez más habitual y en algunos supuestos obligatorio (art. 14.2 y 3 de la Ley 39/2015) y que, justamente, como consecuencia de las medidas derivadas del estado de alarma, se ha convertido en el canal que se utiliza de manera exclusiva, siempre que sea posible, para las relaciones jurídico-administrativas.

15) Qué hacer con los escritos o peticiones genéricas que se presenten en la sede electrónica?

Sin perjuicio de tener por presentada la documentación, por razones de seguridad jurídica, sería conveniente informar al interesado que el plazo de resolución queda suspendido.



16) Se suspende la actuación administrativa automatizada?

Dado que el procedimiento se tramita de manera casi instantánea, en la medida de que no se generan plazos, no procedería la suspensión de plazos de la DA 3 del RD 463/2020. Sin embargo, cuando de la aplicación de la actuación automatizada resulte necesario que el interesado subsane algún documento o requisito, en este caso, si bien el sistema generará automáticamente un requerimiento, hay que entender que a partir de ese momento queda automáticamente suspendido el plazo para dar cumplimiento.

17) Los plazos de notificación quedan suspendidos?

La suspensión de plazos administrativos también afecta a los plazos asociados a la práctica de notificaciones, a excepción de los procedimientos no afectados por la suspensión, a los que se refieren los apartados 3 a 6 de la DA 3a, los cuales se notificarán ordinariamente, siempre que sea posible. Fuera de estos últimos supuestos, el plazo de 10 días para practicar la notificación quedará suspendido durante la vigencia del estado de alarma, y se reanudará una vez éste pierda vigencia.

18) Qué ocurre con las notificaciones presenciales?

En el caso de que las notificaciones presenciales no se puedan practicar, éstas deberán practicarse una vez finalice el estado de alarma, y siempre que el interesado no haya accedido previamente y voluntariamente a la notificación electrónica, si no es un sujeto obligado a ser notificado electrónicamente.



19) Se pueden practicar notificaciones electrónicas?

Sí, pero exclusivamente en relación con los procedimientos cuya resolución no se encuentra suspendida o se haya acordado su continuación.

20) Qué pasa con la puesta a disposición de las notificaciones electrónicas previas a la declaración del estado de alarma?

El plazo de 10 días naturales para entenderla rechazada se encuentra suspendido. Una vez finalicen estos, se deberá completar el plazo; si bien se puede valorar ampliar el plazo por 10 días más.

21) Qué pasa si el interesado accede a la notificación electrónica mientras se mantiene la suspensión?

Hay que entender que la notificación despliega sus efectos, pero sería recomendable advertir al interesado mediante un *banner* informativo que queda suspendido, o el plazo para interponer recurso, -en caso de que se trate de la resolución definitiva del procedimiento-, o el plazo del trámite que la notificación tuviera por objeto poner en marcha. Este *banner* no sería necesario si el pie de recurso está adaptado a la suspensión de términos y plazos.

22) Los procedimientos de ejecución forzosa de actos administrativos quedan suspendidos?

El interesado puede cumplir voluntariamente el acto administrativo. Sin embargo, si el cumplimiento voluntario necesita del auxilio de la actuación de la Administración y este hecho conlleva la apertura de un plazo administrativo



(audiencias a terceras personas afectadas, etc, ...-) en aplicación de la DA 3ª del RD 463/2020, el trámite no se podrá llevar a cabo.

En caso de ejecución forzosa por parte de la Administración, los plazos deben quedar suspendidos en las mismas condiciones que los procedimientos declarativos.

23) Qué pasa cuando pierda vigencia el estado de alarma?

De una interpretación integradora de lo que establece el apartado 1º de la DA 3ª con lo establecido en la DA 4ª (suspensión de plazos de caducidad y prescripción) los términos y plazos quedan suspendidos y por tanto, se reanuda su cómputo por el plazo que quede pendiente cuando se levante la declaración de estado de alarma.

24) Qué pasa con los recursos, el plazo de interposición de los cuales no había terminado cuando se declaró el estado de alarma?

La Disposición Adicional 8ª del Real Decreto Ley 11/2020 ha previsto la ampliación del plazo para recurrir en cualquier procedimiento del que puedan derivarse efectos desfavorables o de gravamen hacia el interesado. En estos casos, el plazo legalmente establecido para recurrir se reinicia o vuelve a empezar, a partir del día siguiente a la finalización del estado de alarma.

Los actos desfavorables o de gravamen para el interesado son aquellos que, en la medida de que le son perjudiciales, son el presupuesto intrínsecamente necesario para su impugnación.



25) Cuál es el plazo para recurrir los actos que se notifiquen en los procedimientos en los que se acuerde justificadamente su continuación, porque se encuentran estrechamente vinculados a los hechos justificativos del estado de alarma, son indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios?

El plazo para interponer recursos o accionar es un *plazo de caducidad* que se encuentra suspendido por la DA 4a del Real Decreto 463/2020, suspensión del plazo para recurrir que es aplicable a los actos que se dicten y notifiquen durante la vigencia del estado de alarma. Este extremo se debería hacer constar en el pie de recurso correspondiente, y el plazo se iniciará a partir del día siguiente al levantamiento del estado de alarma.

Esto no excluye la posibilidad de que el interesado interponga recurso con anterioridad a la pérdida de vigencia del estado de alarma, en este caso se aplicaría lo previsto en el apartado 3 de la DA 3a, tal y como se ha expuesto en la respuesta a las preguntas 11 y 12.

En definitiva, el principio de eficacia y el de legalidad deben convivir pacíficamente y aplicar las reglas excepcionales con total pulcritud.

Siguiendo la STS, Sala Tercera, de 26 de abril de 2013: *“Su sentido de regla general debe determinar que a la hora de interpretar las excepciones, haya de hacerse con cuidado al fijar el alcance de las mismas, no extendiéndolo a donde su sentido estricto no alcanza, con un criterio de interpretación restrictiva de la excepción, según establece la regla de interpretación del art. 4.2 CC, procurando así la máxima coordinación entre la regla y la excepción”-*.



Cada órgano directivo está llamado a confeccionar, de modo más o menos formal, el particular inventario de servicios de su unidad, cuya prestación se garantizará mientras dure el estado de alarma, siempre que su prestación no implique menoscabo alguno de la finalidad a que se dirige el Real Decreto 463/2020 y de los deberes que el mismo impone.

Finalmente, resta señalar que cada unidad podrá seguir desarrollando con normalidad su ***actividad interna***, en la medida de sus posibilidades técnicas y de los recursos humanos disponibles.

Valencia, 9 de abril de 2020

LA DIRECTORA GENERAL DE LA
ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT