

Nº 21  
Nº extraordinario 2020

# Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO DE  
CASTILLA-LA MANCHA**



## **ANÁLISIS JURÍDICO DERIVADO DEL ESTADO DE ALARMA POR LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19**

© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA  
Nº EXTRAORDINARIO**

**En colaboración con el Consejo Superior de Letrados  
y Abogados de Comunidades Autónomas**

**SUMMA OMNIUM**  
CONSEJO SUPERIOR DE LETRADOS Y  
ABOGADOS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

## **Número 21. N° Extraordinario 2020**

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo  
Blanch**

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.





## **DIRECCIÓN**

### **D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## **CONSEJO DE REDACCIÓN**

### **D. Roberto Mayor Gómez**

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

### **D. Jaime Pintos Santiago**

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

### **D. Leopoldo J. Gómez Zamora**

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## COMITÉ CIENTÍFICO

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

### **D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

## CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

### **D. José Ramón Chaves García**

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

### **D<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.



**D. Jordi Gimeno Bevia**

Profesor Dr. Derecho Procesal de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director Académico de Internacionalización de la Universidad de Castilla-La Mancha.

**D. Jorge Fondevila Antolín**

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

**D. David Larios Risco**

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

## SUMARIO

### EDITORIAL

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| El Consejo de Redacción ..... | 12 |
|-------------------------------|----|

## **ARTÍCULOS DOCTRINALES**

### **SECCIÓN NACIONAL**

BREVE ESTUDIO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS  
DURANTE EL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE  
LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR  
EL COVID-19

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| D. Leopoldo J. Gómez Zamora ..... | 19 |
|-----------------------------------|----|

EL CONTROL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS AL  
GOBIERNO Y LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE  
EL ESTADO DE ALARMA

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| D. Víctor Ernesto Alonso Prada..... | 73 |
|-------------------------------------|----|

REALES DECRETOS DE DECLARACIÓN Y PRÓRROGA DEL  
ESTADO DE ALARMA: NATURALEZA JURÍDICA, CONTROL  
JURISDICCIONAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| D. Juan José González López ..... | 109 |
|-----------------------------------|-----|

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y COVID-19. NORMATIVA  
COMPLETA Y TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA ANTE LA  
CRISIS SANITARIA

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| D. Jaime Pintos Santiago y D. Jorge Pérez Bravo..... | 133 |
|------------------------------------------------------|-----|





MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
PARA PALIAR LAS CONSECUENCIAS DEL COVID-19.  
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 34 DEL REAL DECRETO-LEY  
8/2020, DE 17 DE MARZO

D. Luis Manent Alonso .....185

IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR  
EL COVID -19 EN EL CONTROL INTERNO Y LA GESTIÓN  
ECONÓMICO FINANCIERA.

D<sup>a</sup> Matilde Castellanos Garijo..... 229

ANÁLISIS DE URGENCIA DEL REGIMEN SANCIONADOR  
EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES  
Y MANDATOS DEL ESTADO DE ALARMA EN VIRTUD DEL  
REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO

D<sup>a</sup> Belén López Donaire.....265

MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES  
DURANTE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL  
COVID-19

D<sup>a</sup> Beatriz Martin Lorenzo.....287

LA TERMINOLOGÍA EMPLEADA RESPECTO DE LA  
SUSPENSIÓN-INTERRUPCIÓN DE LOS PLAZOS  
ADMINISTRATIVOS POR EL REAL DECRETO 463/2020,  
DE 14 DE MARZO

D. Francisco José Negro Roldan.....319

LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS DURANTE LA  
DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

D. Fernando Nuñez Sánchez.....343

LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS PROCESALES Y LA  
PRESCRIPCIÓN DE LOS DELITOS LEVES

D<sup>a</sup> Mariángeles Berrocal Vela.....379

|                                                                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| EL CORONAVIRUS Y LOS CONTRATOS DE<br>ARRENDAMIENTO DE LOCAL DE NEGOCIO – IMPACTOS<br>EN LA RESTAURACIÓN<br>D. Borja García Rato..... | 391 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| <b>BASES DE PUBLICACIÓN.....</b> | <b>399</b> |
|----------------------------------|------------|

*Dedicamos este número a la memoria de todas las víctimas de la epidemia y a sus familiares, especialmente a nuestro compañero Raúl que prestó servicios durante los últimos años en el Gabinete Jurídico en Cuenca.*

**LEOPOLDO J. GÓMEZ ZAMORA**

***Director***

**Belén López Donaire**

***Coordinadora***

**ANALISIS JURIDICO DERIVADO DEL ESTADO DE  
ALARMA POR LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA  
POR EL COVID-19**

Leopoldo J. Gómez Zamora

Víctor Ernesto Alonso Prada

Juan José González López

Jaime Pintos Santiago

Jorge Pérez Bravo

Luis Manent Alonso

Francisco José Negro Roldan

M<sup>a</sup> de los Ángeles Berrocal Vela

Borja García Rato

Beatriz Martin Lorenzo

Matilde Castellanos Garijo

Fernando Nuñez Sánchez

Belén López Donaire

## EDITORIAL

No quisiéramos haber tenido que publicar este número especial de la revista Gabilex, dedicado a la situación generada por el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 pero entendemos que es parte de nuestra función social el analizar las cuestiones jurídicas de nuestro tiempo.

No pretendemos agotar el tratamiento de todas las cuestiones relacionadas con el estado de alarma sino simplemente aportar análisis y visiones jurídicas sobre algunos aspectos que puedan ser relevantes y útiles para el operador jurídico.

Este número realizado en colaboración con el Consejo Superior de Letrados y Abogados de Comunidades Autónomas, comienza con un análisis introductorio de las principales medidas adoptadas durante el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Continúa con el control al Congreso de los Diputados y la actividad parlamentaria durante el estado de alarma y se analiza la naturaleza de los reales decretos del estado de alarma, control jurisdiccional e impugnación.

Se hace un estudio exhaustivo en materia de contratación pública y el control interno.



Se aborda en profundidad la suspensión de plazos administrativos, procesales y la prescripción de delitos leves.

También se hace un análisis del aspecto sancionador derivado de los incumplimientos derivados del estado de alarma.

Se estudian las medidas de protección a personas mayores y por último la incidencia en los contratos de arrendamiento.

Hemos trabajado duramente y de forma rápida para poder publicar el número en formato digital antes de que finalice el estado de alarma, pero al término del mismo publicaremos el número actualizado y definitivo.

Humildemente, deseamos que este número resulte interesante y útil.

El Consejo de Redacción





**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**SECCIÓN NACIONAL**

**ARTÍCULOS DOCTRINALES**





**BREVE ESTUDIO DE LAS MEDIDAS  
ADOPTADAS DURANTE EL ESTADO DE  
ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN  
DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL  
COVID-19**

**D. Leopoldo J. Gómez Zamora**

Director adjunto Asesoría Jurídica  
Universidad Rey Juan Carlos

Letrado de la Administración de la Junta de  
Comunidades de Castilla-La Mancha.

**SUMARIO:**

**INTRODUCCIÓN**

**I.- LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA**

**II.- MEDIDAS SUSCEPTIBLES DE SER ADOPTADAS**

**III.- MEDIDAS ADOPTADAS CRONOLOGICAMENTE**

**IV.- MENCIÓN A ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES  
MEDIDAS ADOPTADAS**

- a) Medidas de contención: limitación de la libertad de circulación de las personas y de actividades
- b) Medidas económicas
- c) Medidas en el ámbito laboral
- d) Medidas sanitarias
- e) Medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación



## **V.- MENCIÓN A LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS DURANTE LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA**

- a) Suspensión de plazos procesales
- b) Suspensión de plazos administrativos
- c) Suspensión de plazos de prescripción y caducidad
- d) Suspensión de plazos en el ámbito tributario
- e) Suspensión del plazo de caducidad de los asientos del registro durante la vigencia del real decreto de declaración del estado de alarma
- f) Interrupción de los plazos para la devolución de los productos comprados por cualquier modalidad
- g) Suspensión del plazo del deber de solicitud de concurso
- h) Interrupción del cómputo de la duración máxima de los contratos temporales.

**RESUMEN:** Este trabajo únicamente pretende servir de introducción al número especial de la revista Gabilex sobre el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Para ello hemos realizado una sucinta explicación del estado de alarma y de las medidas susceptibles de ser adoptadas durante el mismo para a continuación repasar a modo casi de enumeración las medidas que se han adoptado en este caso concreto cronológicamente y sistemáticamente. Finalmente realizamos una mención a la relevancia de la suspensión de diversos plazos durante el estado de alarma.

**Palabras clave:** estado de alarma, COVID 19, medidas durante el estado de alarma.

**ABSTRACT:** This paper is only intended to serve as an introduction to the special issue of the Gabilex magazine

on the state of alarm for the management of the health crisis situation caused by COVID-19. For this we have made a succinct explanation of the state of alarm and of the measures that may be taken during it, and then review, almost by way of enumeration, the measures that have been adopted in this specific case chronologically and systematically. Finally we make a mention of the relevance of the suspension of various deadlines during the state of alarm.

**Key words:** alarm state, COVID 19, measurements during the alarm state.

## INTRODUCCIÓN

Para la realización de este número especial de Gabilex hemos afrontado una tarea por la que queríamos brindar un análisis jurídico de la situación del estado de alarma que resultara interesante y analizara objetivamente diversas cuestiones y problemas que se han puesto encima de la mesa. Pretendemos que algunos de los análisis resulten útiles al lector, no solo durante el tiempo que dure la situación de crisis sino después para facilitar ciertas pautas de actuación, respuesta o razonamientos aplicables a los problemas que puedan surgir.

Para llevar a buen término este trabajo hemos encontrado dos inconvenientes principales; la extensión y el tiempo. Con la primera cuestión no solo nos referimos a un problema puramente de espacio físico por exceso de páginas o de capacidad informática sino a que las medidas adoptadas abarcan y regulan aspectos tan diversos que permitirían emplear casi un número de la revista para cada una de ellas. Por ello, hemos tratado



de resolver la cuestión tratando, al menos, de realizar un estudio de algunas cuestiones procesales y de Derecho Público que consideramos de máximo interés. Como podrá ver el lector habitual de la revista, cualquier contenido jurídico es adecuado para ser tratado en ella, Gabilex no está especializado en una sola rama del derecho, pero también es cierto que el Derecho Público y procesal en sus diversas facetas es lo que ocupa la mayor parte de los artículos publicados. Es por ello, por lo que hemos preferido centrarnos más en dichos aspectos, conscientes de que no nos adentraremos en cuestiones muy relevantes como las medidas económicas o en el ámbito de las relaciones laborales.

No obstante, con la presente exposición trataremos de salvar en parte esta limitación, ofreciendo al lector un punto de partida que menciona someramente los aspectos definitorios del estado de alarma y exponemos las normas y medidas adoptadas de una forma sistemática, primero cronológica y después por materias. El trabajo de recopilación de la información ha sido prolijo por lo que pedimos disculpas de antemano por no tratar aspectos de singular relevancia con mayor extensión pero esperamos que la siguiente exposición, con su sistematización, aporte información útil al lector que quiera acercarse a ella.

En segundo lugar, como ya adelantamos, otro de los inconvenientes con el que nos hemos encontrado ha sido el tiempo del que hemos dispuesto ya que por un lado queríamos publicar este número especial lo antes posible, antes de la finalización del estado de alarma, y por otro queríamos presentar un trabajo actualizado. Dados los cambios que día a día se han ido produciendo en la normativa especial emanada, hemos decidido publicar el trabajo cuando aún quedan días para la

finalización del estado de alarma pero trataremos de publicar nuevamente el número actualizado cuando finalice esta particular situación en la que actualmente nos encontramos inmersos. Trataremos así de dar al menos solución parcial al problema que se nos planteaba.

La urgencia del análisis ha requerido que los autores trabajen en tiempo record y de manera impecable, por lo cual estamos profundamente agradecidos desde la coordinación de este número. Pasamos, sin más preámbulos, al análisis sistemático de las medidas adoptadas durante el estado de alarma y hasta el momento en el que se cierra esta primera edición.

## I.- LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

El **artículo 116 de la Constitución Española**<sup>1</sup> regula los estados de alarma, de excepción y de sitio, que deben ser reguladas por ley orgánica.

---

<sup>1</sup> Artículo 116 Constitución Española.

1. *Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.*

2. *El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.*

3. *El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar*



La **Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio**, fue la que desarrolló normativamente estos estados, así como las competencias y limitaciones.

En este caso, el estado de alarma, *será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.*

---

*expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.*

*4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.*

*5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados.*

*Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.*

*6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.*

La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros que determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga. El Gobierno ha decidido ir solicitando las subsiguientes prórrogas en plazos de quince días, lo cual es una lectura razonable de la autorización de prórroga que debe recabarse del Congreso de los Diputados y, sin duda, la menos problemática.

El artículo 4, apartados b) y d), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio<sup>2</sup>, habilitan al Gobierno para declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alteración grave de la normalidad, entre otros, en caso de crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves y ante situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad. Será precisamente la epidemia y las situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad lo que amparen la declaración del estado de alarma.

En el Boletín Oficial del Estado del sábado 14 de marzo de 2020 se publicó 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**

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1981-12774>





**ocasionada por el COVID-19<sup>3</sup>** que entró en vigor *en el momento* de su publicación. De hecho, fue anunciado con anterioridad y tiene toda la lógica la entrada en vigor sin periodo de *vacatio legis* por la más que evidente urgencia para la adopción del acuerdo.

El Real Decreto 463/2020 realiza la declaración de estado de alarma, afectando a todo el territorio nacional, al amparo de lo dispuesto en el artículo cuarto, apartados b) y d), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, se declara el estado de alarma con el fin de afrontar la situación de emergencia sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19.

A los efectos del estado de alarma la Autoridad competente será el Gobierno (art. 7 Ley Orgánica 4/1981), en la citada declaración bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno se designaron autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad para el ejercicio de las funciones correspondientes durante el estado de alarma a los Ministros de Defensa, del Interior, de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de Sanidad. Estos ministros quedaron habilitados para dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarios para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo once de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf>

Por la declaración del estado de alarma todas las Autoridades civiles de la Administración Pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesaria para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza (art. 9.1 Ley Orgánica 4/1981).

Una vez publicado el Real Decreto 463/2020 \_con fecha 20 de marzo de 2020\_ se publicó una *nota sobre la competencia judicial para conocer de recursos contra las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas dictadas en aplicación 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.*

**El órgano judicial competente para conocer de la impugnación de la actuación del Gobierno** \_órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que se dicten en aplicación y desarrollo del RD 463/2020 que se considerarán dictadas por el Gobierno\_ **es la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo** en tanto que las disposiciones, resoluciones, órdenes o instrucciones dictadas en aplicación o desarrollo del RD 463/2020 se consideran dictadas por el Gobierno por aplicación de lo



dispuesto en el artículo 12.1 a) de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>4</sup>.

La declaración del estado de alarma justifica la adopción de una serie de medidas en unas circunstancias particulares, pasaremos a analizar a continuación qué medidas se pueden adoptar en términos genéricos y cuales se adoptaron.

## **II.- MEDIDAS SUSCEPTIBLES DE SER ADOPTADAS.**

La Ley Orgánica 4/1981 el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes (art. 11 Ley Orgánica 4/1981):

a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.

c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados.

d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.

e) Impartir las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por

---

<sup>4</sup> “La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con: a) Los actos y disposiciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno”.

situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Como se verá, prácticamente se ha tenido que acudir a todos los apartados del precepto, ya que se han adoptado medidas de muy diversa índole.

Adicionalmente en los supuestos de alteración grave de la normalidad por crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves, la Autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales (art. 12.1 Ley Orgánica 4/1981).

En los casos de alteración grave de la normalidad ante situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad, el Gobierno podrá acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento. Será de aplicación al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización que, en todo caso, será supletoria respecto de lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/1981 y lo que se establezca en las medidas en las que se declare la alarma (art. 12.2 Ley Orgánica 4/1981).

Este amplio marco ha permitido dictar una sucesión de instrumentos jurídicos que analizamos a continuación cronológicamente hasta el cierre de esta edición.



### III.MEDIDAS ADOPTADAS CRONOLOGICAMENTE

Una vez declarado el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se sucedieron una serie de medidas que se analizarán en este trabajo de manera parcial, pues se mencionarán las medidas adoptadas destacando el asunto en negrita e incluyendo en nota a pie de página el enlace al Boletín Oficial del Estado, pero nos detendremos en el análisis de cada una de ellas, sino en algunas con breve mención.

Cronológicamente se adoptaron las siguientes medidas:

- El día siguiente a la declaración del estado de alarma, el **15 de marzo de 2020**, se publicaron diversas órdenes e instrucciones por los ministerios correspondientes, desarrollando las medidas en relación al estado de alarma<sup>5</sup>:

Instrucción de 15 de marzo de 2020, del Ministerio de Defensa, por la que se establecen medidas para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en el **ámbito del Ministerio de Defensa**.

Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se **establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad** en relación con 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.

Orden INT/227/2020, de 15 de marzo, en relación con las **medidas que se adoptan en el ámbito de Instituciones Penitenciarias** al amparo del Real

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/15/>



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.

Orden INT/228/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen **criterios de aplicación 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 el ámbito del Sistema Nacional de Protección Civil.

Orden TMA/229/2020, de 15 de marzo, por la que dictan disposiciones respecto al **acceso de los transportistas profesionales a determinados servicios necesarios para facilitar el transporte de mercancías** en el territorio nacional.

Orden TMA/230/2020, de 15 de marzo, por la que se concreta la **actuación de las autoridades autonómicas y locales respecto de la fijación de servicios de transporte público** de su titularidad.

Orden TMA/231/2020, de 15 de marzo, por la que se determina la **obligación de disponer mensajes obligatorios en los sistemas de venta de billetes online** de todas las compañías marítimas, aéreas y de transporte terrestre, así como cualquier otra persona, física o jurídica, que intervenga en la comercialización de los billetes que habiliten para realizar un trayecto con origen y/o destino en el territorio español.

Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de **recursos humanos** y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Orden SND/233/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen determinadas **obligaciones de información** de acuerdo con lo previsto en 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.



Orden SND/234/2020, de 15 de marzo, sobre adopción de disposiciones y **medidas de contención y remisión de información** al Ministerio de Sanidad ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

- Los **días 16 y 17 de marzo de 2020** se continuo publicando diversas medidas en relación con la situación de alarma<sup>6</sup>:

Orden INT/239/2020, de 16 de marzo, por la que se restablecen los **controles en las fronteras** interiores terrestres con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Orden TMA/240/2020, de 16 de marzo, por la que se dictan disposiciones respecto a la **apertura de determinados establecimientos de restauración y otros comercios en los aeródromos** de uso público para la prestación de servicios de apoyo a servicios esenciales.

Orden TMA/241/2020, de 16 de marzo, por la que se establecen las **medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Ciudad de Ceuta** y la Orden TMA/242/2020, de 16 de marzo, por la que se establecen las medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Ciudad de Melilla.

Orden TMA/245/2020, de 17 de marzo, por la que se disponen medidas para el **mantenimiento de los tráficos ferroviarios**.

Orden TMA/246/2020, de 17 de marzo, por la que se establecen las **medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Comunidad Autónoma de Canarias**.

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/16/>

Orden TMA/247/2020, de 17 de marzo, por la que se establecen las **medidas de transporte a aplicar a las conexiones entre la península y la Comunidad Autónoma de Illes Balears**.

- En el BOE de **18 de marzo de 2020** se publicó 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<sup>7</sup> y algunas otras órdenes e instrucciones (Orden INT/248/2020, de 16 de marzo, por la que se establecen **criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ante el restablecimiento temporal de controles fronterizos** y corrección de errores de la Orden INT/239/2020, de 16 de marzo, por la que se restablecen los controles en las fronteras interiores terrestres con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.).

El BOE de 18 de marzo de 2020 incluía el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificaba 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. La modificación corregía algunas cuestiones de la anterior disposición de carácter menor.

- El BOE de **19 de marzo de 2020**<sup>8</sup> continuaría publicando medidas relacionadas con el estado de alarma como la Orden TMA/254/2020, de 18 de marzo, por la que se dictan **instrucciones en materia de transporte por carretera y aéreo** o la Resolución de 16 de marzo de 2020, del Instituto Social de la Marina,

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/18/pdfs/BOE-A-2020-3824.pdf>

<sup>8</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/19/>





por la que se adoptan determinadas medidas, con motivo del COVID-19, en relación con las **prestaciones y servicios específicos para el sector marítimo-pesquero**. Posteriormente se publicaría en el mismo día la Orden SND/257/2020, de 19 de marzo, por la que se declara la **suspensión de apertura al público de establecimientos de alojamiento turístico**, de acuerdo con el artículo 10.6 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.

- El BOE de **20 de marzo de 2020** únicamente se publicó la Resolución de 20 de marzo de 2020, de la Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa, sobre **especificaciones alternativas a las mascarillas EPI** con marcado CE europeo<sup>9</sup>.

- El BOE de **21 de marzo de 2020**<sup>10</sup> se dictaron las siguientes órdenes e instrucciones:

Orden INT/262/2020, de 20 de marzo, por la que se desarrolla 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 **materia de tráfico y circulación de vehículos a motor**.

Orden TMA/263/2020, de 20 de marzo, por la que se regula la **adquisición y distribución de mascarillas** por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/20/pdfs/BOE-A-2020-3945.pdf>

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/21/>



Orden TMA/264/2020, de 20 de marzo, por la que se modifica la Orden TMA/259/2020, de 19 de marzo, por la que se dictan **instrucciones sobre transporte por carretera**.

Resolución de 20 de marzo de 2020, de la Dirección General de Aviación Civil, por la que se establecen las condiciones para la **prestación y se adjudica de forma directa el servicio de transporte aéreo** en las rutas aéreas Palma de Mallorca-Menorca y Palma de Mallorca-Ibiza durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID-19.

Orden SND/265/2020, de 19 de marzo, de **adopción de medidas relativas a las residencias de personas mayores y centros socio-sanitarios**, ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Orden SND/266/2020, de 19 de marzo, por la que se establecen determinadas medidas para asegurar el **acceso a la prestación farmacéutica** del Sistema Nacional de Salud al colectivo de los Regímenes Especiales de la Seguridad Social.

Orden SND/267/2020, de 20 de marzo, por la que se modifica la Orden SND/234/2020, de 15 de marzo, sobre adopción de disposiciones y **medidas de contención y remisión de información** al Ministerio de Sanidad ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Instrucción de 19 de marzo de 2020, del Ministerio de Sanidad, por la que se establecen **criterios interpretativos para la atención de animales domésticos** en la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

- El BOE de **22 de marzo de 2020**<sup>11</sup> se dictaron las siguientes órdenes e instrucciones:

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/22/>



Orden INT/270/2020, de 21 de marzo, por la que se establecen criterios para la **aplicación de una restricción temporal de viajes no imprescindibles** desde terceros países a la Unión Europea y países asociados Schengen por razones de orden público y salud pública con motivo de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Orden SND/271/2020, de 19 de marzo, por la que se establecen **instrucciones sobre gestión de residuos** en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Orden SND/272/2020, de 21 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales para expedir la **licencia de enterramiento y el destino final de los cadáveres** ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

- El BOE de **23 de marzo de 2020** no se publicó ninguna medida o resolución de relevancia para el objeto de este estudio.

- El BOE de **24 de marzo de 2020**<sup>12</sup> se dictaron las siguientes órdenes e instrucciones:

Resolución de 20 de marzo de 2020, de la **Intervención General** de la Administración del Estado, sobre **medidas a adoptar en el ámbito de la comprobación material de la inversión**, durante el período de duración del estado de alarma declarado como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Resolución de 23 de marzo de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de marzo de 2020, por el que se adoptan medidas

---

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/24/>



urgentes y excepcionales en el ámbito del **control de la gestión económico-financiera** efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado como consecuencia del COVID-19.

Orden TMA/273/2020, de 23 de marzo, por la que se dictan instrucciones sobre reducción de los **servicios de transporte de viajeros**.

Orden SND/274/2020, de 22 de marzo, por la que se adoptan medidas en relación con los **servicios de abastecimiento de agua de consumo humano y de saneamiento de aguas residuales**.

Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen medidas complementarias de carácter organizativo, así como de **suministro de información** en el ámbito de los centros de servicios sociales de carácter residencial en relación con la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Orden SND/276/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen **obligaciones de suministro de información, abastecimiento y fabricación de determinados medicamentos** en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Instrucción de 23 de marzo de 2020, del Ministerio de Sanidad, por la que se establecen **criterios interpretativos** para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en la que básicamente se permite que los hoteles y alojamientos similares, alojamientos turísticos y otros alojamientos de corta estancia, campings, aparcamientos de caravanas y otros establecimientos similares, ubicados en cualquier parte del territorio nacional, , incluidos los Paradores de Turismo de España, que reúnan las condiciones necesarias para prestar atención sanitaria, ya sea en régimen de consulta o de hospitalización puedan ser **habilitados como espacios para uso sanitario**. Esto permitirá que estos locales, situados en las cercanías de



los centros hospitalarios, puedan ser utilizados para uso sanitario.

- El BOE de **25 de marzo de 2020**<sup>13</sup> se dictaron varias correcciones de errores del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, y 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.

También se publicaron diversas órdenes:

Orden TMA/277/2020, de 23 de marzo, por la que se declaran **servicios esenciales a determinados alojamientos turísticos** y se adoptan disposiciones complementarias para permitir el alojamiento de aquellos trabajadores que deban realizar labores de mantenimiento, asistencia sanitaria, reparación y ejecución de obras de interés general, abastecimiento de productos agrarios y pesqueros, y tripulaciones de los buques pesqueros, así como servicios complementarios a las mismas, en el ámbito sanitario, portuario, aeroportuario, viario y ferroviario, alimentario, salvamento y seguridad marítimo, la instalación, mantenimiento y reparación de redes de telecomunicaciones y centros de procesos de datos, suministro de energía y agua, suministro y servicios de transporte de mercancías o de viajeros ligados a las actividades permitidas por el Real Decreto 463/2020.

Orden TMA/278/2020, de 24 de marzo, por la que se establecen ciertas **condiciones a los servicios de movilidad**, en orden a la protección de personas, bienes y lugares.

---

<sup>13</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/25/>

Orden TMA/279/2020, de 24 de marzo, por la que se establecen **medidas en materia de transporte de animales**.

Orden PCM/280/2020, de 24 de marzo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de marzo de 2020, por el que se modifica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2020, por el que se establecen medidas excepcionales para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19, mediante la **prohibición de los vuelos directos entre la República Italiana y los Aeropuertos Españoles**.

Resolución de 23 de marzo de 2020, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que modifica parcialmente el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008, **sobre criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**.

- El BOE de **26 de marzo de 2020** publicó únicamente la Orden SND/290/2020, de 26 de marzo, por la que se prorroga la Resolución INT/718/2020, de 12 de marzo de 2020, de la Generalitat de Cataluña, por la que se acuerda restringir la salida de las personas de los municipios de Igualada, Vilanova del Camí, Santa Margarida de Montbui y Òdena<sup>14</sup>.

- El BOE de **27 de marzo de 2020**<sup>15</sup> se publicaron las siguientes medidas:

---

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/26/pdfs/BOE-A-2020-4126.pdf>

<sup>15</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/27/>



En el marco de la **formación militar** se dictó la Orden DEF/291/2020, de 26 de marzo, por la que se establece la competencia para determinar las asignaturas de los currículos de la enseñanza de formación susceptibles de ser impartidos a distancia y se habilita a los Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos y la Armada y al Subsecretario de Defensa, en el ámbito de sus competencias, a establecer, con criterios objetivos, el nivel mínimo a alcanzar en los diversos cursos académicos de formación para la verificación de los conocimientos alcanzados por los alumnos.

Orden TMA/292/2020, de 26 de marzo, por la que se regula una **segunda adquisición y distribución de mascarillas** por parte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Resolución de 26 de marzo de 2020, de la Dirección General de Transporte Terrestre, por la que se **exceptúa temporalmente** el cumplimiento de las normas de **tiempos de conducción y descanso** en los transportes de mercancías.

Orden SND/293/2020, de 25 de marzo, por la que se establecen **condiciones a la dispensación y administración de medicamentos** en el ámbito del Sistema Nacional de Salud, ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

- El BOE de **28 de marzo de 2020**<sup>16</sup> se publicaron diversas normas con cierta relevancia:

Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan **medidas complementarias, en el ámbito laboral**, para paliar los efectos derivados del COVID-19 entre las que se encontraba la prohibición de despido.

Resolución de 25 de marzo de 2020, del **Congreso de los Diputados**, por la que se ordena la **publicación del**

<sup>16</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/28/>



**Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma** declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Es esta resolución las Cortes Generales **autorizan la prórroga del estado de alarma hasta las 00:00 horas del día 12 de abril de 2020**. Lo mismo viene a disponer el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se **prorroga el estado de alarma** declarado por 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.

Resolución de 27 de marzo de 2020, de la Presidencia del Comisionado para el Mercado de Tabacos, por la que se publican los **precios de venta al público de determinadas labores de tabaco** en Expendedurías de Tabaco y Timbre del área de Península e Illes Balears.

Orden SND/295/2020, de 26 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de **recursos humanos en el ámbito de los servicios sociales** ante la situación de crisis ocasionada por el COVID-19.

Orden SND/296/2020, de 27 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales para el **traslado de cadáveres** ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

- El **domingo 29 de marzo**, se publicó a última hora de la noche \_no sin cierta polémica por ello\_ el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de **reducir la movilidad de la población** en el contexto de la lucha contra el COVID-19<sup>17</sup> que venía a limitar aún más las actividades

---

<sup>17</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/29/>





que podían permanecer abiertas y la movilidad de las personas.

- El BOE de **30 de marzo de 2020**<sup>18</sup> se publicaron diversas normas como:

Orden TMA/305/2020, de 30 de marzo, por la que se modifica el anexo de la Orden TMA/277/2020, de 23 de marzo, por la que se declaran servicios esenciales a determinados **alojamientos turísticos** y se adoptan disposiciones complementarias.

Orden TMA/306/2020, de 30 de marzo, por la que se dictan instrucciones sobre **reducción de servicios de transporte de viajeros** durante la vigencia del Real Decreto-ley 10/2020.

Orden SND/307/2020, 30 de marzo, por la que se establecen los criterios interpretativos para la aplicación del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, y el **modelo de declaración responsable** para facilitar los trayectos necesarios entre el lugar de residencia y de trabajo.

- El BOE de **31 de marzo de 2020**<sup>19</sup> se publicaron dos resoluciones:

Resolución de 27 de marzo de 2020, de la Dirección General de Aviación Civil, por la que se establecen las condiciones para la prestación, y se adjudica de forma directa, el servicio de **transporte aéreo en determinadas rutas aéreas del Archipiélago Canario** durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID-19.

Resolución de 27 de marzo 2020, de la Dirección General de Aviación Civil, por la que se modifica la duración, y se prorroga la adjudicación, del servicio de

<sup>18</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/30/>

<sup>19</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/31/>



**transporte aéreo en las rutas aéreas Palma de Mallorca-Menorca y Palma de Mallorca-Ibiza** durante el estado de alarma declarado con motivo del COVID-19.

- El BOE de **1 de abril de 2020**<sup>20</sup> se promulgó el **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 con múltiples medidas de cierto calado. También se publicó el Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de **protección y asistencia a las víctimas de violencia de género** y las ordenes: Orden TMA/309/2020, de 31 de marzo, por la que se modifica la Orden TMA/258/2020, de 19 de marzo, por la que se dictan disposiciones respecto de los títulos administrativos y las actividades inspectoras de la **administración marítima**, al amparo 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 Orden SND/310/2020, de 31 de marzo, por la que se establecen como **servicios esenciales determinados centros, servicios y establecimientos sanitarios**.

El Real Decreto-ley 11/2020, aprobó diversas medidas que, con carácter general, salvo que se prevea un plazo determinado de duración, mantendrán su vigencia hasta un mes después del fin de la vigencia de la declaración del estado de alarma y que mencionaremos en el siguiente apartado de este trabajo.

---

<sup>20</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/01/>



- En el BOE de 2 de abril de 2020 únicamente se publicó la Orden TMA/311/2020, de 1 de abril, por la que se disponen medidas para la gestión del **mantenimiento de los vehículos ferroviarios** en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>21</sup>, como disposición general relacionada con el estado de alarma.

- En el BOE de **3 de abril de 2020**<sup>22</sup> se publicaron varias órdenes relacionadas con el estado de alarma y también algún reglamento<sup>23</sup> que no se menciona por no tener, en principio, conexión con la presente situación.

Orden INT/316/2020, de 2 de abril, por la que se adoptan medidas en materia de armas, ejercicios de tiro de **personal de seguridad privada**, artículos pirotécnicos y cartuchería, y explosivos, en aplicación 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.

Orden INT/317/2020, de 2 de abril, por la que se desarrolla el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión

---

<sup>21</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/02/pdfs/BOE-A-2020-4231.pdf>

<sup>22</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/03/>

<sup>23</sup> Nos referimos al Real Decreto 427/2020, de 3 de marzo, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de las lonjas de productos agropecuarios como "Lonjas de referencia", y de sus asociaciones, y se crea el Registro nacional de lonjas de referencia y sus asociaciones y al Real Decreto 428/2020, de 3 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 929/1995, de 9 de junio, por el que se aprueba el Reglamento técnico de control y certificación de plantas de vivero de frutales, en lo que respecta al color de la etiqueta de materiales de multiplicación y plantones de frutales y al contenido del documento del proveedor.

de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en materia de **matriculación y cambio de titularidad de determinados vehículos**.

Orden TMA/318/2020, de 2 de abril, por la que se disponen medidas excepcionales en la aplicación de la Orden FOM/2872/2010, de 5 de noviembre, en relación con las **habilitaciones de maquinistas**, durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

Resolución de 2 de abril de 2020, de la Dirección General de Transporte Terrestre, por la que se dictan instrucciones para la **distribución de las mascarillas en el ámbito del transporte terrestre**.

Orden SND/319/2020, de 1 de abril, por la que se modifica la Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de **recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis** sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El BOE **4 de abril de 2020** únicamente incluía la Orden SND/322/2020, de 3 de abril, por la que se modifican la Orden SND/275/2020, de 23 de marzo y la Orden SND/295/2020, de 26 de marzo, y se establecen nuevas medidas para atender **necesidades urgentes de carácter social o sanitario** en el ámbito de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>24</sup>. Aunque este mismo día se anunció públicamente la extensión del periodo de alarma.

No consta publicación del BOE el día 5 de abril de 2020<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/04/pdfs/BOE-A-2020-4300.pdf>

<sup>25</sup> A la hora del día 6 de abril de 2020 en la que se finalizó este trabajo no se había publicado aún el BOE de ese día.



#### IV.- MENCIÓN A ALGUNAS DE LAS PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS

Como hemos mencionado no nos detendremos a analizar todas las medidas adoptadas si bien creemos conveniente realizar una nueva mención sistemática, con referencia al precepto en el que se regula, de algunas de las de mayor relevancia.

Agruparemos las medidas por categorías con mención a la norma donde se regula para detenernos solo en algunas de ellas:

##### **a) Medidas de contención: limitación de la libertad de circulación de las personas y de actividades.**

Aunque no analizaremos detalladamente la cuestión es indiscutible que el mayor impacto social se ha producido por la **limitación de la libertad de circulación de las personas** (artículo 7 Real Decreto 463/2020); y las correspondientes **medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales** (artículo 10 Real Decreto 463/2020) y **medidas de contención en relación con los lugares de culto y con las ceremonias civiles y religiosas** (artículo 11 Real Decreto 463/2020); medidas en materia de transportes (artículo 14 Real Decreto 463/2020); medidas para garantizar el abastecimiento alimentario (artículo 15 Real Decreto 463/2020). Estas medidas se irían endureciendo para reducir al máximo la movilidad de los ciudadanos, especialmente con el Real Decreto-ley 10/2020.

El Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, regula un **permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena** que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19. Lo que en puridad hace es imponer, bajo el eufemismo “disfrutará” a *todas las personas trabajadoras por cuenta ajena que presten servicios en empresas o entidades del sector público o privado y cuya actividad no haya sido paralizada como consecuencia de la declaración de estado de alarma* una suerte de *permiso retribuido recuperable*.

#### **b) Medidas económicas:**

Tampoco se analizarán en detalle las **medidas económicas** previstas 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 que versarían sobre las siguientes materias:

Bajo el título de medidas de apoyo a los trabajadores, familias y colectivos vulnerables: Concesión de un suplemento de crédito en el Presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para financiar un Fondo Social Extraordinario destinado exclusivamente a las consecuencias sociales del COVID-19 (art. 1 Real Decreto-ley 8/2020); Distribución del Fondo Social Extraordinario entre las comunidades autónomas y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (art. 2 Real Decreto-ley 8/2020); Destino del superávit de las entidades locales correspondiente a 2019 y aplicación en 2020 de la disposición adicional decimosexta del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (art. 3 Real Decreto-ley 8/2020); Garantía de suministro



de agua y energía a consumidores vulnerables (art. 4 Real Decreto-ley 8/2020).

También se acordó establecer **medidas conducentes a procurar la moratoria de la deuda hipotecaria para la adquisición de la vivienda habitual de quienes padecen extraordinarias dificultades para atender su pago como consecuencia de la crisis del COVID-19** (arts. 7 a 16 del Real Decreto-ley 8/2020). Por el Real Decreto-ley 11/2020 se adoptaron nuevas normas sobre la **aplicación de la moratoria de deuda hipotecaria** para la adquisición de vivienda habitual introducida por el Real Decreto-ley 8/2020 (arts. 3 a 8, 16 a 27 y disposición final primera del Real Decreto-ley 11/2020).

Garantía en el mantenimiento de los servicios de comunicaciones electrónicas y la conectividad de banda ancha y en la prestación del servicio universal de telecomunicaciones (arts. 18 y 19 Real Decreto-ley 8/2020). También se establece una suspensión de la portabilidad por poder incrementar la necesidad de los usuarios de desplazarse físicamente a centros de atención presencial a clientes o de realizar intervenciones físicas en los domicilios de los clientes para mantener la continuidad en los servicios (art. 20 Real Decreto-ley 8/2020).

Se regula, durante la vigencia del Estado de Alarma o sus posibles prórrogas, la interrupción de los plazos para la devolución de los productos comprados por cualquier modalidad, bien presencial bien *on-line* (art. 21 Real Decreto-ley 8/2020).

Se establecieron también, ya desde un primer momento, en el Real Decreto 463/2020 diversas

previsiones sobre el tránsito aduanero (artículo 16 Real Decreto 463/2020); garantía de suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo y gas natural (artículo 17 Real Decreto 463/2020); operadores críticos de servicios esenciales (artículo 18 Real Decreto 463/2020) y medios de comunicación de titularidad pública y privada natural (artículo 19 Real Decreto 463/2020).

El Capítulo III del Real Decreto-ley 8/2020 establece unas medidas que denomina garantía de liquidez para sostener la actividad económica ante las dificultades transitorias consecuencia de la situación (arts. 29 a 33 del Real Decreto-ley 8/2020). También se prevén medidas en materia de contratación pública para paliar las consecuencias del COVID-19. (art. 34 Real Decreto-ley 8/2020) o medidas financieras dirigidas a los titulares de explotaciones agrarias que hayan suscrito préstamos como consecuencia de la situación de sequía de 2017 (art. 35 Real Decreto-ley 8/2020).

Se establecen también en el Capítulo IV diversas medidas de apoyo a la investigación del COVID-19 como las medidas laborales excepcionales en el ámbito de las entidades públicas integrantes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (art. 36 Real Decreto-ley 8/2020) y la concesión de créditos extraordinarios en el presupuesto del Ministerio de Ciencia e Innovación en relación con la investigación científica en el ámbito del Coronavirus COVID-19 (art. 37 Real Decreto-ley 8/2020).

El Capítulo V del Real Decreto-ley 8/2020 incluye otras medidas de flexibilización como el régimen especial de convenios relacionados con el COVID-19 (art. 39 Real





Decreto-ley 8/2020)<sup>26</sup>; también medidas extraordinarias aplicables a las personas jurídicas de Derecho privado como que, durante el periodo de alarma de las personas jurídicas puedan celebrarse por videoconferencia (art. 40 Real Decreto-ley 8/2020); Medidas extraordinarias aplicables al funcionamiento de los órganos de gobierno de las Sociedades Anónimas Cotizadas (art. 41 Real Decreto-ley 8/2020); la suspensión del plazo de caducidad de los asientos del registro durante la vigencia del real decreto de declaración del estado de alarma (art. 41 Real Decreto-ley 8/2020); también se suspende el plazo del deber de solicitud de concurso (art. 43 Real Decreto-ley 8/2020).

**El Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico,**

---

<sup>26</sup> Régimen especial de convenios relacionados con el COVID-19 (art. 38 Real Decreto-ley 8/2020). *No resultarán de aplicación las disposiciones contenidas en los apartados 1 y 2 en las letras a), b) y c) del artículo 50 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, por el que se aprueban las instrucciones para la tramitación de convenios, en la tramitación administrativa y suscripción de los convenios en el ámbito de la gestión de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19. 2. Asimismo, los convenios mencionados en el apartado anterior quedarán excluidos de lo establecido en el apartado 8 del artículo 48 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, perfeccionándose y resultando eficaces por la prestación del consentimiento de las partes, sin perjuicio de su posterior inscripción en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».*



adoptó diversas medidas encaminadas, según la propia exposición de motivos y enunciados, a apoyar a los trabajadores, a los consumidores, a las familias y a los colectivos más vulnerables. Nosotros mencionaremos este conjunto de medidas en el seno de los aspectos económicos de la crisis. Cabe recordar que su duración se extenderá hasta un mes después del fin de la vigencia de la declaración del estado de alarma, salvo que en ellas se prevea un plazo distinto. De forma muy resumida mencionaremos las siguientes:

Bajo el epígrafe “medidas de apoyo a los trabajadores, consumidores, familias y colectivos vulnerables” se aglutinan diversas medidas como: la **suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos** para hogares vulnerables sin alternativa habitacional (art. 1 Real Decreto-ley 11/2020); la **prórroga extraordinaria de los contratos de arrendamiento de vivienda habitual** (art. 2 Real Decreto-ley 11/2020) que permitiría entender prorrogados los contratos dentro del periodo comprendido desde 2 de abril de 2020 hasta el día en que hayan transcurrido dos meses desde la finalización del estado de alarma. Existen otras medidas en relación con los arrendamientos como la previsión de avales o ayudas (Ej. art. 9 y 10 Real Decreto-ley 11/2020).

Medidas de apoyo a los **autónomos** (arts. 28 a 29; 34 a 35 y 42 a 43 Real Decreto-ley 11/2020) como percepción del bono social en determinadas situaciones; garantías en suministro de energía; moratoria de cotizaciones a la Seguridad Social y aplazamiento de deudas con la Seguridad Social; se adopta una flexibilización de los contratos de suministro de electricidad y de gas natural, permitiendo suspender



ciertos contratos o cambiar la potencia eléctrica contratada.

Se establece un subsidio extraordinario por falta de actividad para las personas integradas en el Sistema Especial de **Empleados de Hogar** que cumplan determinados requisitos (arts. 30 a 32 Real Decreto-ley 11/2020).

Se regulan diversas medidas excepcionales sobre de protección de los **consumidores** (arts. 36 y 37 Real Decreto-ley 11/2020) como el derecho de **resolución de determinados contratos** sin penalización por parte de los consumidores y usuarios o la restricción a la **publicidad** de las entidades que realicen una actividad de **juego o apuestas on line**.

Se regulan diversas medidas para sostener la **actividad económica** ante las dificultades transitorias consecuencia del COVID-19 que permite refinanciar determinados préstamos; incrementar determinados fondos para facilitar liquidez y algunas moratorias en determinados préstamos otorgados por instituciones públicas (arts. 38 y 37 Real Decreto-ley 11/2020). Se realiza una nueva regulación del empleo del superávit que podrán destinar las Entidades Locales.

Se prevé una ayuda extraordinaria a determinadas empresas audiovisuales. Lo cual ha generado también cierta controversia en la opinión pública.

Se adoptan medidas en el ámbito del **sector público** como suspensión de los plazos de formulación y rendición de cuentas anuales del ejercicio 2019 de las entidades del sector público estatal; medidas en materia de disponibilidades líquidas y donaciones del sector público o previsiones presupuestarias, dado que las



decisiones que se están adoptando se realizan con los presupuestos prorrogados desde 2018 (arts. 48 a 54 Real Decreto-ley 11/2020).

La disposición adicional undécima del Real Decreto-ley 11/2020 vino a resolver un problema que se planteó en diversas administraciones cuando se manifestó la necesidad de trabajar en remoto y que en algunos casos era necesario dotar de un certificado electrónico a dichas personas para operar en el mundo virtual. Las previsiones para la expedición de certificados electrónicos generalmente requerían acudir a un registro físico para gestionarlo por lo que tal disposición, evitando tal desplazamiento, ha previsto que se aceptarán determinados métodos de **identificación por videoconferencia para la expedición de certificados electrónicos** cualificados. Se ha resuelto así una cuestión que se había planteado en la práctica y en muchos casos en el modo en que lo prevé la norma, aunque sin un sustento jurídico expreso.

Se prevé la aprobación de un **plan específico de actuación en el ámbito de los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo** y así como en el ámbito de los Juzgados de lo Mercantil, donde se prevé un notable incremento de los de asuntos litigiosos tras la crisis (Disposición adicional decimonovena Real Decreto-ley 11/2020).

Se adoptan diversas decisiones macroeconómicas en relación al control de las inversiones exteriores; movimientos de capitales y transacciones económicas con el exterior o sistema financiero español. Se persigue, entre otras finalidades, evitar la amenaza de operaciones de adquisición de empresas españolas realizadas por parte de inversores extranjeros aprovechando la



disminución del valor de aquellas por el impacto de la crisis.

Las medidas en materia de contratos del sector público serán tratadas en el presente número de forma más detallada en el correspondiente apartado.

### **c) Medidas en el ámbito laboral:**

En el **ámbito laboral** se establece el carácter preferente del trabajo a distancia (art. 5 Real Decreto-ley 8/2020)<sup>27</sup> y el derecho de adaptación del horario y reducción de jornada (art. 6 Real Decreto-ley 8/2020). Conforme a la disposición adicional sexta las medidas extraordinarias en el ámbito laboral previstas estarán sujetas al compromiso de la empresa de mantener el

---

<sup>27</sup> Las medidas excepcionales de naturaleza laboral que se establecen en la presente norma tienen como objetivos prioritarios garantizar que la actividad empresarial y las relaciones de trabajo se reanuden con normalidad tras la situación de excepcionalidad sanitaria. En particular, se establecerán sistemas de organización que permitan mantener la actividad por mecanismos alternativos, particularmente por medio del trabajo a distancia, debiendo la empresa adoptar las medidas oportunas si ello es técnica y razonablemente posible y si el esfuerzo de adaptación necesario resulta proporcionado. Estas medidas alternativas, particularmente el trabajo a distancia, deberán ser prioritarias frente a la cesación temporal o reducción de la actividad. Con el objetivo de facilitar el ejercicio de la modalidad de trabajo a distancia en aquellos sectores, empresas o puestos de trabajo en las que no estuviera prevista hasta el momento, se entenderá cumplida la obligación de efectuar la evaluación de riesgos, en los términos previstos en el artículo 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, con carácter excepcional, a través de una autoevaluación realizada voluntariamente por la propia persona trabajadora.

empleo durante el plazo de seis meses desde la fecha de reanudación de la actividad.

El Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19 acordaba diversas cuestiones como el mantenimiento de actividad de centros sanitarios y centros de atención a personas mayores; sobre la tramitación y abono de prestaciones por desempleo o sobre sociedades cooperativas.

Pero sin duda la medida de mayor calado fue la de no permitir despidos por la situación de alarma, señalando el precepto: *La fuerza mayor y las causas económicas, técnicas, organizativas y de producción en las que se amparan las medidas de suspensión de contratos y reducción de jornada previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, no se podrán entender como justificativas de la extinción del contrato de trabajo ni del despido.*

También el artículo 5 del Real Decreto-ley 9/2020 prevé la interrupción del cómputo de la duración máxima de los contratos temporales. La suspensión de los contratos temporales, incluidos los formativos, de relevo e interinidad, por las causas previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, supondrá la interrupción del cómputo, tanto de la duración de estos contratos, como de los periodos de referencia equivalentes al periodo suspendido, en cada una de estas modalidades contractuales, respecto de las personas trabajadoras afectadas por estas.

El Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las



personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19 regulaba un permiso retribuido recuperable para personal laboral por cuenta ajena, de carácter obligatorio y limitado en el tiempo entre los días 30 de marzo y 9 de abril (ambos incluidos), para todo el personal laboral por cuenta ajena que preste servicios en empresas o entidades del sector público o privado que desarrollan las actividades no esenciales calificadas como tal en la propia norma.

Prestación extraordinaria por cese de actividad para los afectados por declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (art. 17 Real Decreto-ley 8/2020).

En el Capítulo II del Real Decreto-ley 8/2020 se incluyeron también diversas medidas de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de actividad para evitar despidos \_que se mantendrán vigentes mientras se mantenga la situación extraordinaria derivada del COVID-19 (art. 28 Real Decreto-ley 8/2020)\_ como las siguientes: Medidas excepcionales en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada por causa de fuerza mayor<sup>28</sup> (art. 22 Real Decreto-ley 8/2020); medidas excepcionales en relación

---

<sup>28</sup> Se establece que las suspensiones de contrato y reducciones de jornada que tengan su causa directa en pérdidas de actividad como consecuencia del COVID-19, tendrán la consideración de provenientes de una situación de fuerza mayor, con las consecuencias que se derivan del artículo 47 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.



con los procedimientos de suspensión y reducción de jornada por causa económica, técnica, organizativa y de producción (art. 23 Real Decreto-ley 8/2020); medidas extraordinarias en materia de cotización en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada por fuerza mayor relacionados con el COVID-19 (art. 24 Real Decreto-ley 8/2020); Medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo y relativas a la prórroga del subsidio por desempleo y a la declaración anual de rentas (arts. 25 y 26 Real Decreto-ley 8/2020).

#### **d) Medidas sanitarias:**

Se han adoptado multitud de medidas en el ámbito sanitario, mencionaremos simplemente las primeras adoptadas que posteriormente serían desarrolladas con órdenes e instrucciones: **Medidas dirigidas a reforzar el Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional** (artículo 12 Real Decreto 463/2020) y **medidas para el aseguramiento del suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública** (artículo 13 Real Decreto 463/2020).

Cabe mencionar en este caso la posibilidad de llevar a cabo **requisas temporales y prestaciones personales obligatorias** (artículo 7 Real Decreto 463/2020)<sup>29</sup>. Se permite, de conformidad con lo dispuesto en el artículo once b) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que las autoridades competentes delegadas acuerden, de oficio o a solicitud de las comunidades autónomas o de las entidades locales, que se practiquen requisas temporales de todo tipo de bienes necesarios para el cumplimiento de los fines previstos en

<sup>29</sup> *vide* 100 a 107 LEF y 124 REF.





este real decreto, en particular para la prestación de los servicios de seguridad o de los operadores críticos y esenciales. Cuando la requisa se acuerde de oficio, se informará previamente a la Administración autonómica o local correspondiente. En los mismos términos podrá imponerse la realización de prestaciones personales obligatorias imprescindibles para la consecución de los fines del estado de alarma.

También el artículo 13 b) y c) del Real Decreto 463/2020 permite al Ministro de Sanidad intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, incluidos los centros, servicios y establecimientos sanitarios de titularidad privada, así como aquellos que desarrollen su actividad en el sector farmacéutico y practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias en aquellos casos en que resulte necesario para la adecuada protección de la salud pública, en el contexto de esta crisis sanitaria.

Cabe mencionar que la disposición adicional decimoquinta del Real Decreto-ley 11/2020 permite determinada compatibilidad de la pensión de jubilación con el nombramiento como personal estatutario de los profesionales sanitarios realizados al amparo de la Orden SND/232/2020, de 15 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos y medios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

#### **e) Medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación.**

Se han adoptado desde el principio decisiones que suponían evitar aglomeraciones de alumnos en todas las

etapas educativas propiciando que la educación se siguiera prestando a distancia. El artículo 9 Real Decreto 463/2020 acordaba la suspensión de la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza contemplados en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, incluida la enseñanza universitaria, así como cualesquiera otras actividades educativas o de formación impartidas en otros centros públicos o privados.

Durante el período de suspensión se mantendrán las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y «on line», siempre que resulte posible.

Cabe recordar en este sentido el reconocimiento de un derecho a la educación digital, recogido en el artículo 83 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales por el que el sistema educativo debe garantizar la plena inserción del alumnado en la sociedad digital y el aprendizaje de un uso de los medios digitales. Igualmente el profesorado recibirá las competencias digitales y la formación necesaria para la enseñanza y transmisión de los valores y derechos referidos en el apartado anterior.

Otra circunstancia relacionada con estos aspectos se plasma en la prórroga de los contratos de ayudantes, profesores ayudantes doctores, profesores asociados y profesores visitantes, celebrados conforme a la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, por una extensión equivalente al tiempo de duración del estado de alarma y, en su caso, sus prórrogas. Excepcionalmente, por motivos justificados y con carácter previo a la fecha de finalización del contrato, las partes podrán acordar otra prórroga de hasta tres meses



adicionales al tiempo indicado, pudiendo exceder en ambos casos los límites máximos previstos para su contratación en la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre. La citada prórroga pretende evitar el perjuicio que para este colectivo supone la suspensión de los diversos procesos para el acceso a plazas de los cuerpos docentes universitarios derivada de la imposibilidad de convocar y llevar a cabo los concursos correspondientes por la limitación de la libre circulación de las personas que impide la reunión pública de las comisiones de selección. Esta situación genera que este profesorado universitario quede en una posición de desventaja al poder llegar al máximo de la duración legal de su contrato sin tener la oportunidad de acceder a otro tipo de contratación, y ello por la imposibilidad de presentarse a nuevas convocatorias que sí tendrían lugar en circunstancias normales. (Disposición adicional decimonovena Real Decreto-ley 11/2020).

También se introducen ciertas medidas en relación con los contratos de trabajo de duración determinada y financiados con cargo a convocatorias públicas de recursos humanos en el ámbito de la investigación, efectuadas por los agentes de financiación del Sistema Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación (Disposición adicional decimotercera Real Decreto-ley 11/2020).

### **MENCIÓN A LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS DURANTE LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA**

En este número especial se tratarán ampliamente algunas de las cuestiones relativas a la incidencia de la suspensión de plazos por lo que no realizaremos aquí un análisis doctrinal de la materia. Simplemente queremos mencionar algunas medidas adoptadas en materia de

plazos y términos con mención expresa a la norma que la regula para su fácil localización y estudio.

### **a) Suspensión de plazos procesales**

En este número se tratan específicamente varios aspectos sobre la suspensión de los plazos procesales por lo que aquí únicamente nos limitaremos a señalar alguna cuestión básica.

La suspensión de plazos procesales se regula en la disposición adicional segunda Real Decreto 463/2020<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Disposición adicional segunda Real Decreto 463/2020.

*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.*

*2. En el orden jurisdiccional penal la suspensión e interrupción no se aplicará a los procedimientos de habeas corpus, a las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, a las actuaciones con detenido, a las órdenes de protección, a las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria y a cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer o menores. Asimismo, en fase de instrucción, el juez o tribunal competente podrá acordar la práctica de aquellas actuaciones que, por su carácter urgente, sean inaplazables.*

*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.*

*b) Los procedimientos de conflicto colectivo y para la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas regulados en*



Cabría mencionar en este punto el **acuerdo de 16 de marzo de 2020, del Pleno del Tribunal Constitucional, en relación con la suspensión de los plazos procesales y administrativos durante la vigencia del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo** (BOE nº 71, de 17/03/2020)<sup>31</sup>. En dicho acuerdo se señala que los plazos para realizar cualesquiera actuaciones procesales o administrativas ante el Tribunal Constitucional quedan suspendidos durante la vigencia del Real Decreto 463/2020 y sus eventuales prórrogas. A continuación, se prevé que *podrán seguir presentándose recursos y demás escritos, que afecten a los distintos procesos constitucionales o administrativos, a través del Registro electrónico. Se aclara igualmente que la declaración de estado de alarma no interrumpe el funcionamiento de dicho órgano constitucional.*

Es francamente llamativo que en el BOE de 21 de marzo de 2020 se estableciera por resolución la Subsecretaría del Ministerio de Justicia de 20 de marzo: **"Reanudar por razones de interés general todos los**

---

*la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.*

*c) La autorización judicial para el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico prevista en el artículo 763 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.*

*d) La adopción de medidas o disposiciones de protección del menor previstas en el artículo 158 del Código Civil.*

*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.*

<sup>31</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/17/pdfs/BOE-A-2020-3805.pdf>



***procedimientos para solicitar y conceder la gracia del indulto que estuvieran en tramitación con fecha 14 de marzo de 2020 o que se hayan iniciado o vayan a iniciarse con posterioridad a dicha fecha".***

Nos remitimos al estudio que se hace de la materia en este mismo número para un análisis más detallado.

### **b) Suspensión de plazos administrativos**

La suspensión de plazos administrativos se reguló en la disposición adicional tercera Real Decreto 463/2020 del siguiente modo:

*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. La presente disposición no afectará a los procedimientos y resoluciones a los que hace referencia el apartado primero, cuando estos vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma (modificado).*



El Real Decreto 465/2020 apartado cuatro modificó el apartado 4 y se añaden dos nuevos apartados 5 y 6 a la disposición adicional tercera, con la redacción siguiente: «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.»

Desde entonces se dictaron diversos informes por la Abogacía del Estado, mencionaremos el de fecha de **20 de marzo de 2020**, fecha en la que se emitió **informe por parte de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado** sobre la *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 el que se afirma lo siguiente «(...) La interpretación sistemática del precepto exige dar prioridad a la expresión contenida en la rúbrica del mismo y **entender***



***que se está ante un supuesto de suspensión de plazos procedimentales, y no de interrupción, lo que viene corroborado por lo establecido en el segundo inciso del precepto, que establece que “El cómputo de los plazos se reanuda ...”, 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.(...)***

***Por ello, 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”. (...)».*** La conclusión se reputa acertada y coincidente con uno de los trabajos publicados en el presente número extraordinario por lo que poco puede añadirse.

Por otro lado, con fecha de **26 de marzo de 2020** se emitió **informe por parte de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado**<sup>32</sup> en el que entre otras cuestiones, se llegaba a las siguientes conclusiones: « (...) Primera.- 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 redacción dada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, ordena la suspensión ex lege de todos los plazos y términos de los procedimientos

<sup>32</sup> CSV: GEN-8f72-a183-f4c8-378a-8a08-a792-566f-8e3c





*administrativos tramitados por las entidades del sector público a que se refiere el artículo 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lo que supone la suspensión de todos los procedimientos administrativos tramitados por tales entidades, entre las que figura la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.*

*Segunda.- Las únicas excepciones a la regla general de suspensión de los procedimientos administrativos tramitados por las entidades del sector público, son las enumeradas con carácter taxativo en la propia disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, apartados tres y cuatro, en la redacción dada por el Real Decreto 465/2020, analizadas en el fundamento jurídico primero de este informe y que, en todo caso, exigen que la continuación de los procedimientos sea acordada motivadamente por el órgano competente. (...)».*

Además de los artículos de este número extraordinario, para un análisis adicional de la cuestión recomendamos los artículos publicados por D. José Ramón Chaves<sup>33</sup>, por D. Diego Gómez Fernández<sup>34</sup> y por Dña. Concepción Campos Acuña<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Alarma por la suspensión de plazos administrativos en <https://delajusticia.com/2020/03/27/alarma-por-la-suspension-de-plazos-administrativos/> (consultado el 4 de abril de 2020).

<sup>34</sup> La suspensión de plazos administrativos por la crisis del COVID-19 RD 463 465 y 476/20 y RD Ley 11/20 en <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-suspension-de-los-plazos-administrativos-por-la-tesis-del-covid-19-rd-463-2020-y-rd-465-2020> (consultado el 4 de abril de 2020).

<sup>35</sup> Aplicación práctica de la Suspensión de plazos administrativos en el Estado de Alarma en

### **c) Suspensión de plazos de prescripción y caducidad**

Resulta conveniente mencionar aquí algunas referencias a las suspensiones de plazos que pueden haber pasado más desapercibidas pero con una enorme influencia sobre muchas acciones y relaciones jurídicas. Por ejemplo, nos referimos a la suspensión de plazos de prescripción y caducidad prevista en la disposición adicional cuarta Real Decreto 463/2020 del siguiente modo: *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.*

### **d) Suspensión de plazos en el ámbito tributario**

Sobre la suspensión de plazos en el ámbito tributario cabría realizar un análisis específico y detallado que por la extensión de este análisis no podemos ofrecer, nos conformaremos con una remisión a la regulación realizada para el estado de alarma y comprendida en el artículo 33 Real Decreto-ley 8/2020.

En este punto debemos también mencionar que la disposición adicional novena del Real Decreto-ley 11/2020<sup>36</sup> introduce nuevas reglas en la aplicación del

---

<http://concepcioncampos.org/aplicacion-practica-de-la-suspension-de-plazos-administrativos-en-el-estado-de-alarma/> (consultado el 4 de abril de 2020).

<sup>36</sup> Disposición adicional novena Real Decreto-ley 11/2020. Aplicación 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 a determinados



Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 a determinados procedimientos y actos. También la disposición adicional décima del Real Decreto-ley 11/2020<sup>37</sup> prevé la ampliación plazos aplicables a los pagos a justificar.

procedimientos y actos. 1. *El período comprendido desde la entrada en vigor del Real Decreto 63/2020, 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 no computará a efectos de la duración máxima del plazo para la ejecución de las resoluciones de órganos económico-administrativos.* 2. *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 quedan suspendidos los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos contemplados en la normativa tributaria.* 3. *Lo previsto en los apartados anteriores será de aplicación a los procedimientos, actuaciones y trámites 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 parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, del Ministerio de Hacienda, o por las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, así como, en el caso de estas últimas, a los 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.* 4. *Lo previsto 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, para las deudas tributarias, resultará de aplicación a los demás recursos de naturaleza pública.*

<sup>37</sup> Disposición adicional décima del Real Decreto-ley 11/2020. Ampliación plazos aplicables a los pagos a justificar. Los plazos previstos en el artículo 79.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, para la rendición de



### **e) Suspensión del plazo de caducidad de los asientos del registro durante la vigencia del real decreto de declaración del estado de alarma**

También se regula, durante el estado de alarma la suspensión del plazo de caducidad de los asientos del registro. Así lo estipula el artículo 41 del Real Decreto-ley 8/2020:

*Durante la vigencia del estado de alarma y, en su caso, las prórrogas del mismo que pudieran acordarse, se adoptarán las siguientes medidas: Primera. Se suspende el plazo de caducidad de los asientos de presentación, de las anotaciones preventivas, de las menciones, de las notas marginales y de cualesquiera otros asientos registrales susceptibles de cancelación por el transcurso del tiempo. Segunda. El cómputo de los plazos se reanudará al día siguiente de la finalización del estado de alarma o de su prórroga en su caso.*

---

*cuentas justificativas que venzan durante el periodo de duración del estado de alarma o transcurran en parte dentro de dicho periodo, dispondrán de un plazo adicional de un mes para su rendición, y en todo caso hasta transcurrido un mes desde la finalización del estado de alarma. Esta ampliación conllevará igualmente la de los plazos previstos en los artículos 3.1 y 7.1 del Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, sobre el seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios del exterior, relativos a la obligación de remisión de la «cuenta de gestión» de los fondos disponibles en los servicios en el exterior y a la obligación de transferir al Tesoro público, o a la cuenta del correspondiente organismo o entidad, aquellos fondos que no se hayan podido compensar dentro del periodo indicado en el citado artículo 7.1.*



**f) Interrupción de los plazos para la devolución de los productos comprados por cualquier modalidad**

También se articula, durante la vigencia del estado de alarma o sus posibles prórrogas, la interrupción de los plazos para la devolución de los productos comprados por cualquier modalidad, bien presencial bien *on-line*. 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 o, en su caso, las prórrogas del mismo (art. 21 Real Decreto-ley 8/2020).

**g) Suspensión del plazo del deber de solicitud de concurso**

El artículo 43 del Real Decreto-ley 8/2020 regula la suspensión del Plazo del deber de solicitud de concurso, del siguiente modo: *1. Mientras esté vigente el estado de alarma, el deudor que se encuentre en estado de insolvencia no tendrá el deber de solicitar la declaración de concurso. Hasta que transcurran dos meses a contar desde la finalización del estado de alarma, los jueces no admitirán a trámite las solicitudes de concurso necesario que se hubieran presentado durante ese estado o que se presenten durante esos dos meses. Si se hubiera presentado solicitud de concurso voluntario, se admitirá éste a trámite, con preferencia, aunque fuera de fecha posterior. 2. Tampoco tendrá el deber de solicitar la declaración de concurso, mientras esté vigente el estado de alarma, el deudor que hubiera comunicado al juzgado competente para la declaración de concurso la iniciación de negociación con los acreedores para alcanzar un acuerdo de refinanciación, o un acuerdo extrajudicial de pagos, o para obtener adhesiones a una propuesta*

*anticipada de convenio, aunque hubiera vencido el plazo a que se refiere el apartado quinto del artículo 5 bis de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.*

Precisa en este caso la disposición transitoria cuarta del Real Decreto-ley 11/2020 que si a 2 de abril de 2020 se hubiera dictado auto por el juez del concurso acordando la aplicación de las medidas previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, la resolución judicial tendrá plenos efectos para el reconocimiento de determinadas prestaciones (previstas en el capítulo II del Real Decreto-ley 11/2020). No obstante, las solicitudes presentadas en las que no se haya dictado resolución por el juez del concurso a tal fecha deberán remitirse a la autoridad laboral y continuarán su tramitación por el procedimiento y con las especialidades previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo. Las actuaciones previamente practicadas y el periodo de consultas que estuviera en curso o se hubiera celebrado conservarán su validez a los efectos del nuevo procedimiento.

#### **h) Interrupción del cómputo de la duración máxima de los contratos temporales.**

El artículo 5 del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19 prevé la interrupción del cómputo de la duración máxima de los contratos temporales. La suspensión de los contratos temporales, incluidos los formativos, de relevo e interinidad, por las causas previstas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, supondrá la interrupción del cómputo, tanto de la duración de estos contratos, como



de los periodos de referencia equivalentes al periodo suspendido, en cada una de estas modalidades contractuales, respecto de las personas trabajadoras afectadas por estas.

## **EL CONTROL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS AL GOBIERNO Y LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA**

**D. Víctor E. Alonso Prada**

Letrado de la Administración de la Junta de  
Comunidades de Castilla-La Mancha.

**RESUMEN:** La declaración del estado de alarma, con independencia de la causa que preceda y motive su declaración, no interrumpe el normal funcionamiento de los órganos constitucionales. En este sentido, corresponde al Poder Judicial tutelar los derechos y libertades individuales y colectivas de los ciudadanos mientras que corresponde al Congreso de los Diputados controlar las medidas adoptadas por el Gobierno de la Nación. En este capítulo se tratará el control y la actividad parlamentaria que desarrolla el Congreso de los Diputados durante la vigencia del estado de alarma.

**PALABRAS CLAVES:** Estado de alarma, Congreso de los Diputados, actividad parlamentaria, control al Gobierno, prórroga del estado de alarma, órganos de gobierno de la Cámara, responsabilidad política.

**SUMARIO:** (I) Planteamiento general. (II) El control parlamentario al ejecutivo durante el estado de alarma.





(III) La prórroga del estado de alarma. (IV) La votación telemática durante la sesión plenaria de la prórroga del estado de alarma y convalidación de varios Reales Decretos-Leyes. (V) Conclusiones.

### **(I) Planteamiento General**

Si, de una parte, el **artículo 116 de la Constitución Española**, atribuye al Poder Ejecutivo la potestad de declarar el estado de alarma durante un periodo máximo de quince días, de otro lado, en ese mismo precepto, se encomienda al Congreso de los Diputados las tareas de controlar el alcance y contenido de dicha declaración del Gobierno y, llegado el caso, acordar su prórroga a instancias del Ejecutivo.

Como decíamos, en este precepto constitucional se enumeran dos claras funciones que tienen que ser desarrolladas inexcusable e inexorablemente por el Congreso de los Diputados, a saber: (i) el control del Gobierno, y; (ii) la potestad de autorizar la prórroga del estado de alarma.

El estudio de estas actividades en estos momentos cobra un especial interés puesto que, cuando tuvo lugar la declaración por parte del Gobierno del estado de alarma, el pasado 14 de marzo de 2020, la actividad parlamentaria del Congreso de los Diputados no era la normal o habitual, en tanto en cuanto que la misma se encontraba afectada por una serie de decisiones de la Presidencia y de la Mesa del Congreso de los Diputados.

Si acudimos a la web del Congreso de los Diputados<sup>1</sup> podemos observar que el día 10 de marzo de 2020, la Presidenta del Congreso de los Diputados, tras reunirse con la Junta de Portavoces, acordó desconvocar el Pleno de esa semana ante la decisión de todos los diputados del Grupo Parlamentario VOX de no asistir a las sesiones parlamentarias previstas dado que uno de sus parlamentarios había dado positivo por coronavirus. Asimismo, ese mismo día, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó desconvocar toda la actividad parlamentaria a excepción de la comparecencia del Ministro de Sanidad, Salvador Illa, ante la Comisión de Sanidad y Consumo, para informar sobre la evolución del coronavirus.

Posteriormente, según se informó desde la misma web del Congreso de los Diputados, la presidenta del Congreso de los Diputados, anunció el aplazamiento de la actividad parlamentaria durante dos semanas, de acuerdo con lo acordado por la Junta de Portavoces, a propuesta de la Presidencia y de acuerdo con las autoridades sanitarias.

Los datos y acuerdos previamente referenciados nos permiten verificar que cuando se declaró el estado de alarma en nuestro país el Congreso de los Diputados no tenía un funcionamiento normal. Asimismo, si acudimos nuevamente a la propia Web del Congreso de los Diputados apreciamos que una vez declarado el estado de alarma tampoco se ha restablecido completamente su actividad.

---

1

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>.



El interrogante que suscita el estado de alarma es si se puede mantener suspendida o interrumpida parcialmente la actividad del Congreso de los Diputados durante el mismo.

Pues bien, a nuestro juicio, como desgranaremos, cualquier aplazamiento, interrupción o suspensión de la actividad parlamentaria del Congreso de los Diputados que conlleve una anormalidad en su actividad de control pleno al Gobierno no es conforme con el ordenamiento jurídico vigente. Esta es una cuestión de extraordinaria importancia puesto que nos estamos adentrando en el estudio de la actividad del órgano constitucional encargado del control y exigencia de responsabilidad política de quien asume un poder exorbitante mediante la declaración del estado de alarma.

Así las cosas, todo hipotético acuerdo previo o posterior a la declaración del estado de alarma que limite o restrinja el control al Gobierno creemos que deviene ineficaz. Sensus contrario, se estarían validando unos actos de contenido contrario con lo previsto en el art. 116 de la Constitución Española y en el art. 1.4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Son muchos los indicadores y preceptos que desembocan en nuestra conclusión anticipada. En este sentido, podemos comenzar observando cómo se produjo la convocatoria y posterior celebración del Pleno del Congreso de los Diputados del 18 de marzo de 2020. La convocatoria y celebración del Pleno es una obligación impuesta en nuestro texto constitucional, en cuyo art. 116, se prevé la convocatoria inmediata del Congreso de los Diputados tras la declaración del estado de alarma. Es evidente que esta convocatoria inmediata se debe

efectuar con el propósito de permitir que el Parlamento controle la decisión del Gobierno, esto es, que fiscalice el alcance y contenido de las medidas que se contengan en el Real Decreto. En este sentido, también es destacable la comparecencia del Ministro de Sanidad que tuvo lugar en la sesión de la Comisión Permanente de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados del día 26 de marzo de 2020.

No obstante, nos extraña que en la semana del 23 al 29 de marzo no se reuniesen las Comisiones Permanentes en que se puede fiscalizar las actuaciones desarrolladas por los Ministros a quienes el Real Decreto de alarma les ha otorgado importantes competencias. Así las cosas, resulta extraño que no exista actividad en las Comisiones de Defensa, Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Interior, Justicia o Asuntos Exteriores, entre otras. Asimismo, es anómalo que no se restablezcan todas las sesiones plenarias en donde los Grupos Parlamentarios y sus Diputados pudieran formular preguntas a los diferentes miembros del Gobierno. Es cierto que la actividad del Gobierno en este periodo es frenética pero también es importante la correcta rendición de cuentas ante el órgano constitucional competente.

En este sentido, detectamos cierta anormalidad en el funcionamiento de la Cámara tras la declaración del estado de alarma que nos confirma la propia Web del Congreso de los Diputados en donde apreciamos que estaban fijados Plenos para los días 16, 17, 23 y 24 de marzo, cuya celebración fue suspendida y no restablecida.

Al hilo de lo anterior, es indiscutible que en esas primeras semanas posteriores a la declaración del estado de alarma tampoco ha existido un control completo a la



actividad del Gobierno en plenitud, aunque es cierto, que en ambas semanas se celebraron dos importantes plenos (18 y 25 de marzo) en los que el Gobierno rindió cuentas de la declaración del estado de alarma (18 de marzo) y se autorizó la prórroga del mismo (25 de marzo).

De otra parte, **en el apartado quinto del art. 116 de la Constitución Española**, se nos dice que: “5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.” (El subrayado es nuestro).”

Asimismo, en el **apartado sexto de ese mismo artículo 116<sup>2</sup>**, se refuerza y consolida el derecho que tienen los Diputados y los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados en que se integran para controlar y exigir responsabilidades a los miembros del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

---

<sup>2</sup> Artículo 116.6 de la Constitución Española.

“6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.”.



Conforme a lo expuesto, es evidente que nuestro texto constitucional encomienda al Congreso de los Diputados un papel activo y permanente durante la vigencia del estado de alarma, con independencia de su causa. Entender que en unos casos, como los de la emergencia sanitaria, la declaración del estado de alarma, permite suspender o interrumpir parcialmente el control al Gobierno, y considerar que en otros no lo permite, sería contrario con la norma, pues tanto unos como otros se ven afectados por el mandato de normalidad en el funcionamiento que prevé la Constitución Española, 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”*.

En segundo lugar, la confirmación de nuestro razonamiento nos la ofrece el **art. 162.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 24 de febrero de 1982**, en donde se nos dice que: *“Cuando el Gobierno declarase el estado de alarma, remitirá inmediatamente al Presidente del Congreso una comunicación a la que acompañará el Decreto acordado en Consejo de Ministros. De la comunicación se dará traslado a la Comisión competente, que podrá recabar la información y documentación que estime procedente”*. A mayor abundamiento, los **arts. 31 y 32 del Reglamento del Congreso de los Diputados**<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Artículo 31 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

*“1. Corresponden a la Mesa las siguientes funciones:*

*1º. Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara.*

*2º. Elaborar el proyecto de Presupuesto del Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el*



---

*Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.*

*3º. Ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar.*

*4º. Calificar, con arreglo al Reglamento, los escritos y documentos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos.*

*5º. Decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento.*

*6º. Programar las líneas generales de actuación de la Cámara, fijar el calendario de actividades del Pleno y de las Comisiones para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de sus distintos órganos, todo ello previa audiencia de la Junta de Portavoces.*

*7º. Cualesquiera otras que le encomiende el presente Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico.*

*2. Si un Diputado o un Grupo Parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4º y 5º del apartado anterior, podrá solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada."*

Artículo 32 del reglamento del Congreso de los Diputados.

*"1. El Presidente del Congreso ostenta la representación de la Cámara, asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates, mantiene el orden de los mismos y ordena los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir.*

*2. Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.*

*3. El Presidente desempeña, asimismo, todas las demás funciones que le confieren la Constitución, las leyes y el presente Reglamento."*



tampoco facultan a la Mesa o al Presidente del Congreso de los Diputados a mantener suspendida o interrumpida la actividad del Congreso de los Diputados tras la declaración del estado de alarma. Así las cosas, el establecimiento o restablecimiento de la actividad en la Cámara es una exigencia constitucional que debe ser tutelada y garantizada por los órganos de gobierno de la Cámara y, todo ello, a fin de garantizar el derecho constitucional de la minoría parlamentaria de controlar y exigir responsabilidades a los miembros del Gobierno. La mayor lealtad al Estado Democrático y de Derecho no es el silencio de la minoría parlamentaria sino la exigencia responsable de explicaciones al Gobierno sobre su gestión durante el estado de alarma.

En tercer lugar, el restablecimiento del normal funcionamiento del Congreso de los Diputados tras la declaración del estado de alarma tampoco permite objeciones puesto que, dicha declaración, sea cual sea la causa o motivo que la propicie, no podrá alterar su actividad, ya que el legislador así lo ha querido. En este sentido, cuando se aprobó la **Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio**, de los estados de alarma, excepción y sitio, en su art. 1.4, se nos dijo que: *“La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado”*.

Este normal funcionamiento se ha recordado recientemente por el **Auto de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha de 25 de marzo de 2020**, en cuyo fundamento jurídico segundo se dice que: *“No obstante, en las circunstancias excepcionales que vivimos, considera la Sala que ha de prevalecer la exigencia de dar ya una respuesta fundada en Derecho a lo que se*





*nos pide, precisamente, porque el artículo 116.5 de la Constitución asegura el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado durante la vigencia de los estados que contempla, por tanto, también del Poder Judicial al que corresponde la tutela efectiva de los derechos e intereses legítimos de todos incluso en tan extraordinarios momentos*". (El subrayado es nuestro).

Este pronunciamiento es otra muestra que confirma nuestros postulados. A través de una lectura sosegada del mismo podemos concluir que durante la excepcionalidad del estado de alarma la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses efectivos de los ciudadanos y entidades afectados por los actos y actuaciones del Gobierno corresponde al Poder Judicial, mientras que el control y exigencia de la responsabilidad política del Gobierno corresponde al Congreso de los Diputados. Aún en el marco de una excepcionalidad sanitaria como la vivida, ambos controles (judicial y político) son imprescindibles para garantizar el correcto funcionamiento de un Estado Democrático y de Derecho. Sensus contrario, correríamos el riesgo de perder la garantía protectora del régimen de derechos y libertades individuales y colectivas que se consolidan al abrigo de nuestra vigente división de Poderes.

Lo dispuesto en dicho precepto hemos de completarlo con lo previsto en el art.8.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio<sup>4</sup>, en donde no solo se le exige al Gobierno dar cuenta de la declaración del estado de alarma, sino que además, en él también se prevé el derecho de

---

<sup>4</sup> Artículo 8.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

*"Uno. El Gobierno dará cuenta al Congreso de los Diputados de la declaración del estado de alarma y le suministrará la información que le sea requerida."*

quienes integran el Congreso de los Diputados de pedir al Gobierno toda la información que precisen o que consideren conveniente acerca de las medidas adoptadas durante la declaración del estado de alarma. Es más, otra prueba de que no puede ser interrumpida la actividad parlamentaria durante el estado de alarma se extrae del **apartado segundo del mismo precepto de la Ley Orgánica<sup>5</sup>**, ya que en él se prevé el deber del Gobierno de dar cuenta de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma a fin de facilitar el control parlamentario sobre su actuación.

Finalmente, nuestra tesis se encuentra corroborada con el art. 162.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados en que se faculta a los Grupos Parlamentarios a presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga, hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización de la prórroga del estado de alarma que fuese solicitada por el Gobierno.

En suma, ni la Constitución Española, ni la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, ni el Reglamento del Congreso de los Diputados facultan a la Presidencia o a la Mesa del Congreso de los Diputados para acordar la suspensión, interrupción o postergación de la actividad parlamentaria, incluida la actividad de control al Gobierno. En este sentido, creemos que la actividad

---

<sup>5</sup> Artículo 8.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

*“Dos. El Gobierno también dará cuenta al Congreso de los Diputados de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con éste.”.*



parlamentaria debe ser garantizada en toda su extensión y amplitud ya que de lo contrario el Poder Ejecutivo pasaría a detentar un poder exorbitante, sin límites, sin control.

Conforme a lo expuesto, tras la declaración del estado de alarma el Congreso de los Diputados tiene reservado en la Constitución Española y en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio un papel activo. Esta actividad del Congreso de los Diputados tendrá un carácter distinto en las distintas fases temporales de vigencia del estado de alarma. En concreto, esta actuación será:

- a) De control del ejecutivo durante los primeros quince días, y;
- b) Decisoria, en la prórroga del estado de alarma puesto que es el órgano constitucional encargado de adoptar el alcance y contenido de esta decisión además de seguir manteniendo la facultad de controlar la actividad que siga desarrollando el Gobierno.

Finalmente, acabaremos este capítulo abordando una anomalía acontecida durante la sesión plenaria de la prórroga del estado de alarma en que se autorizó la prórroga del estado de alarma solicitada por el Gobierno.

## **(II) El control parlamentario del ejecutivo durante el estado de alarma**

La Constitución Española (art. 66) declara que las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno, otorgando a ambas Cámaras diferentes medios de control (arts. 109 a 111), si bien la relación de responsabilidad política se articula a través del Congreso de los Diputados, ante quien responde solidariamente el Gobierno de su gestión política (art. 108) mediante la cuestión de confianza, la moción de censura y el control en situaciones de

anomalía constitucional (V. pregunta parlamentaria; interpelaciones; moción; cuestión de confianza; moción de censura; comisiones parlamentarias; situaciones de anomalía constitucional).

La cuestión jurídica que subyace ha de resolverse principalmente atendiendo al alcance del artículo 66.2 CE que atribuye a las Cortes Generales la función de control de la acción del Gobierno. Este precepto y los preceptos previamente citados que, en todo caso, han de ser interpretados conforme a las previsiones constitucionales necesarias para el entendimiento de las relaciones entre las Cortes Generales, y específicamente entre el Congreso de los Diputados, y el Gobierno durante el estado de alarma en la medida en que, como ha señalado nuestro Tribunal Constitucional<sup>6</sup>, «*es necesario efectuar una interpretación sistemática de la Constitución, ya que los preceptos constitucionales no pueden ser interpretados aisladamente y desde sí mismos, sino siempre en relación con otros preceptos y con la unidad de la propia Constitución en la que están articulados*». Negar o rechazar tal posibilidad sería desconocer el principio mismo de unidad de una Constitución que no es la suma y el agregado de una multiplicidad de mandatos inconexos, así como el valor de la interpretación sistemática trasunto de aquel principio de unidad de la Constitución.

En este sentido, y atendiendo a lo planteado en el presente apartado, debemos tener en cuenta, asimismo, que resulta imprescindible atenerse a los valores y principios que informan nuestro ordenamiento constitucional.

---

<sup>6</sup> ATC 60/1981, FJ2.



Conforme a la doctrina constitucional, los instrumentos de control pueden ser mecanismos de información, mecanismos que pueden activar e impulsar un control de la acción del Gobierno y que, en último término, pueden poner en marcha los instrumentos de exigencia de responsabilidad política. Así las cosas, garantizar la plenitud de todos ellos durante el estado de alarma es el medio para asegurar la fiscalización y examen de la responsabilidad del Ejecutivo que se prevé en el art. 116.6 de la Constitución Española<sup>7</sup>.

Como recoge la jurisprudencia constitucional<sup>8</sup>, la teoría del control se presenta como parte inseparable de la teoría de la Constitución, porque ambos términos se encuentran ineludiblemente enlazados. La decisión del pueblo organizado en poder constituyente se sitúa en el origen histórico de la Constitución y la legitimación democrática, con la atribución al mismo de la titularidad de la soberanía, se constituye en prius lógico para poder pensar en el Estado como Estado constitucional.

El concepto de Constitución democrática va ineludiblemente ligado a la existencia de un régimen de checks and balances (pesos y contrapesos) entre los diferentes poderes del Estado. La Constitución es norma y no pura entelequia, solo en la medida en que exista control de la actividad estatal y en tanto que el sistema de control entre los poderes del Estado forme parte del propio concepto de Constitución. El carácter democrático

---

<sup>7</sup> Artículo 116.6 de la Constitución Española.

*“6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes”.*

<sup>8</sup> STS 124/2018, de 14 de noviembre de 2018.

de la Constitución requiere no sólo una organización constituida a partir del principio democrático como legitimador originario en la emanación de la Norma Fundamental, sino también la propia ordenación del Estado constitucional desde el principio democrático, de tal suerte que quede garantizada la libertad del soberano y sea efectivo el control del poder.

En los términos en los que recientemente se ha planteado la declaración gubernamental del estado de alarma, esto es, como consecuencia de una emergencia sanitaria, la cuestión fundamental que ha de dilucidarse, tal y como anunciábamos, es si se puede suspender, alterar o interrumpir que el Congreso de los Diputados pueda someter al Gobierno a iniciativas de control durante el periodo en que este vigente el estado de alarma.

En la medida en que no existe ningún precepto constitucional que habilite la suspensión o interrupción de la actividad parlamentaria, limitar a los Diputados y Grupos Parlamentarios en su actividad de control supondría la vulneración de las atribuciones del Congreso de los Diputados y, en concreto, el ejercicio de la función de control que le atribuye expresamente el artículo 66.2 CE, conforme al cual las Cortes Generales controlan la acción del Gobierno.

En un escenario social de restricciones en derechos individuales y colectivos, el interés que ha de ser protegido y preservado es estrictamente el del respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado "división de poderes" (SSTC 45/1986, de 17 de abril, FJ 4, y 234/2000, FJ 4). A nuestro juicio, la supremacía del Parlamento es fruto de que sus integrantes son elegidos



por el pueblo español. En este ámbito, nuestra Constitución establece un sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias (SSTC 45/1986, FJ 4, y 234/2000, FJ 4), un sistema de distribución de poderes que evita su concentración y hace posible la aplicación de las técnicas de relación y control entre quienes lo ejercen legítimamente (ATC 60/1981, de 17 de junio, FJ 4). En definitiva, un entramado institucional y normativo, de cuyo concreto funcionamiento resulta un sistema de poderes, derechos y equilibrios sobre el que toma cuerpo una variable del modelo democrático que es la que propiamente la Constitución asume al constituir a España en un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE; STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7).

Esta distribución o equilibrio de poderes la realiza la Constitución en sus títulos III, «De las Cortes Generales», y IV, «Del Gobierno», definiendo, a su vez, el título V, las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, que vienen a establecer el sistema de frenos y contrapesos en que consiste la democracia. Es cierto que no existe un concepto de la actividad de control puesto que como ha recogido el Tribunal Constitucional en su **Sentencia 124/2018 de 14 de noviembre de 2018**, *“La Constitución no define en qué consiste la función de control de la acción del Gobierno que atribuye a las Cortes Generales su artículo 66.2, sino que se limita a establecer diferentes instrumentos de control en su título V; instrumentos de control que regulan, de manera singular, los Reglamentos de ambas Cámaras”* (El subrayado es nuestro).

Al hilo de lo expuesto, tampoco podemos omitir que el control de la acción del Gobierno por el Parlamento se desempeña, en la actualidad y en último término, a

través de toda actividad parlamentaria en tanto en cuanto la misma permite el debate público y el conocimiento por los ciudadanos de la actuación del Gobierno, por lo que, los órganos de gobierno de la Cámara deberán velar y asegurar su desarrollo pleno y sin limitaciones, en todo momento, incluso durante el estado de alarma.

El control de la acción del Gobierno se ejercerá en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados (STC 83/2016, FJ 8) y los instrumentos de control podrán dirigirse, en último término, a exigir la responsabilidad política del Gobierno. Esta relación fiduciaria no está sometida a condiciones sino que es permanente. El control es consustancial a la forma de gobierno parlamentario y se fundamenta en el carácter representativo de las Cortes Generales. Función que no puede verse limitada más que allí donde la Constitución así lo ha entendido preciso y no donde no lo prevé expresamente.

Del análisis de cada uno de los instrumentos de control previstos en nuestra Constitución, podemos inferir distintos grados de intensidad en el ejercicio de dicha función de las Cortes Generales, y en algunos casos del Congreso de los Diputados, que comprenderá información, fiscalización y, en última instancia, ruptura de la relación de confianza. Pero, además de dichos instrumentos de control, la Constitución prevé otros respecto a los que hemos afirmado, en repetidas ocasiones, que su ejercicio puede realizarse para recabar información o para un ulterior ejercicio de la función de control del Gobierno y, en su caso, para la exigencia de responsabilidades políticas. De esta manera, los instrumentos a través de los cuales se ejerce dicha función de control pueden agotar sus efectos en su





propio ejercicio (por ejemplo, la función de recabar información de las Administraciones Públicas) o bien ser instrumentales y servir para realizar un juicio o valoración de dicha actividad política del Gobierno, utilizando otros instrumentos de control.

En una situación excepcional, en donde existe una restricción de libertades y una mayor concentración de poderes y competencias en el Gobierno de la Nación es cuando este control no puede ser debilitado sino que debe ser reforzado y protegido a fin de salvaguardar nuestro propio modelo y sistema constitucional.

Esta situación nos permite avanzar que el Congreso de los Diputados, a través del Pleno y a través de sus Comisiones durante el estado de alarma pueden reclamar información o la presencia de los miembros del Gobierno para dar explicaciones acerca de su actuación. La potestad de las Comisiones de recabar comparecencias es, asimismo, una manifestación de la función de control del Gobierno que, al Congreso de los Diputados, atribuye, el art. 116 de la Constitución Española. Por lo que nos resulta evidente que la minoría parlamentaria puede seguir solicitando, durante este periodo extraordinario y excepcional, la presencia o comparecencia ante las comisiones parlamentarias de los miembros del ejecutivo que hayan sido designados como autoridad competente en el Real Decreto del estado de alarma, sin perjuicio, de seguir empleando los demás instrumentos (preguntas, interpelaciones, solicitudes de información). Precisamente, este instrumento lo consideramos idóneo para cumplir con las previsiones del art. 116.2 de la CE y el art. 8 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.



Así las cosas, el Poder Constituyente tampoco quiso que se pudiese suspender en los supuestos de una declaración del estado de alarma la actividad parlamentaria de control al Gobierno, es más, como venimos exponiendo, tanto nuestro Poder Constituyente como nuestro legislador han querido atribuir al Congreso de los Diputados la tarea de controlar el alcance de las medidas y acuerdos que adopte el Gobierno durante la vigencia del estado de alarma. En este sentido, no sólo nuestro texto constitucional prevé y garantiza en su art. 116 la: (i) convocatoria inmediata del Congreso de los Diputados; (ii) su funcionamiento y actividad ininterrumpida y; (iii) la permanente responsabilidad de los miembros del Gobierno y de los agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes, sino que, además, el art. 1.4 y 8.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reiteran la normalidad parlamentaria además de imponer al Gobierno el deber de atender y suministrar al mismo toda la información que le sea requerida.

La articulación de España como Estado democrático incide de forma directa a la hora de determinar la exigencia del control parlamentario. Como afirma FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio<sup>9</sup>, *“consustancial a la democracia pluralista que proclama la Constitución española, por consiguiente, es la tutela de las minorías; la mayoría se impone de forma natural por la fuerza del número, de modo que la democracia se caracteriza por la tutela y respeto de las opciones minoritarias”*.

Durante el periodo de la declaración del estado de alarma, el principio democrático le exige a los órganos de la cámara garantizar las condiciones para que las

---

<sup>9</sup> FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. *“El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español”*. Revista Española de Derecho Constitucional, pág. 99-100.



minorías parlamentarias estén en condiciones de ponderar y evaluar la conducta del Gobierno y de la fuerza mayoritaria en que descansa su confianza, es decir, que se garantice, cuanto menos, el debate, la discusión y el control parlamentario de la actividad que estuviese desplegando el correspondiente Gobierno de la Nación. Es obvio, por otro lado, que estos debates no pueden consistir en la mera emisión de juicios de valor o en respuestas esquivas a preguntas concretas sino que deben ser debates responsables y enriquecedores en la búsqueda del retorno a la normalidad. Sin duda, la tarea más importante en un escenario de emergencia sanitaria que ha motivado la declaración del estado de alarma en todo nuestro territorio es la de los profesionales que conforman las plantillas de nuestros Servicios Públicos de Salud, ahora bien, ello no implica que se pierda el control de quien es la única autoridad competente en el Estado.

Es peligroso que la mayoría parlamentaria que controle la Mesa del Congreso de los Diputados pueda restringir, suspender o interrumpir la actividad parlamentaria y el control al Gobierno durante el periodo en que esté vigente el estado de alarma ya que ello quebrantaría el mandato del art. 116 de la Constitución Española, además de que distorsionaría el control parlamentario, convirtiéndose los órganos de gobierno de la Cámara en el instrumento cómplice para la concentración de poderes en el ejecutivo, alterándose las funciones naturales de control e incluso configurándose un escenario parlamentario atípico en que no se estuviese garantizando el control al Gobierno ante un paisaje jurídico de restricción de derechos y libertades de la ciudadanía.



El control del Congreso de los Diputados sobre el Gobierno sólo podrá desarrollarse a partir de un eficaz funcionamiento de la Cámara y de una lealtad informativa por parte del Gobierno. En estos últimos días muchos hemos escuchado la exigencia a la minoría parlamentaria de lealtad, ahora bien, la lealtad tiene que ser recíproca por lo que el Gobierno debe suministrar de forma permanente, continua y transparente todos los datos que tenga acerca de la motivación que auspicia todas sus decisiones y actuaciones, ya que durante el estado de alarma el sujeto controlado es el Gobierno, esto es, ni lo es la minoría parlamentaria, ni lo son los Gobiernos regionales. Es por ello, que en el art. 8 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, se le impone al Gobierno el deber de dar cuenta de sus decretos y de remitir toda la información que le sea requerida.

Para obtener información de la actuación del Gobierno no basta con la mera remisión de datos a instancia del propio ejecutivo sino que nuestra Constitución habilita a la Cámara y a las Comisiones para que recaben información y reclamen la presencia de los miembros del Gobierno (arts. 109 y 110 CE). Además, de que esta información se puede completar a través de la formulación de aquellas preguntas e interpelaciones que se estimen convenientes, así como de Comisiones de Investigación (art. 76 CE).

Llegados a este punto, es evidente que el Presidente o la Mesa del Congreso de los Diputados no pueden adoptar acuerdos que conlleven la suspensión, interrupción o limitación cualitativa y cuantitativa de la actividad parlamentaria de control del ejecutivo. En este sentido, es legítimo que los Diputados y Grupos Parlamentarios en que se integran, durante la vigencia del estado, puedan formular las preguntas e interpelaciones que



estimen convenientes al Gobierno y cada uno de sus miembros de conformidad con lo previsto en el **art. 180 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados**. En ninguno de estos preceptos del reglamento de la Cámara se limita la facultad de control de la Cámara durante la vigencia del estado de alarma por lo que difícilmente podrá persistir una interrupción de la actividad parlamentaria tras su declaración al igual que tampoco podrá ser acordada ex novo. Asimismo, de conformidad con el art. 76 de la Constitución Española<sup>10</sup> y de los arts. 51 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados se podrá incluso formar una Comisión de Investigación sin perjuicio del control que se podrá exigir y desplegar desde las Comisiones Permanentes del Congreso de los Diputados ex art. 46 y concordantes del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Así las cosas, la declaración del estado de alarma tampoco puede afectar al normal funcionamiento de las Comisiones que existan en la Cámara. En este sentido, las mismas en ese periodo podrán, y deberán, ser convocadas por su correspondiente Presidente por

---

<sup>10</sup> Artículo 76 de la Constitución Española.

*“1. El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.*

*2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.”*



iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Comisión y, a tal fin, podrán pedir o recabar por conducto del Presidente del Congreso:

1º.- La información y la documentación que precisen del Gobierno y de las Administraciones Públicas, siendo aplicable lo establecido en el apartado 2 del artículo 7.

2º. La presencia ante ellas de los miembros de Gobierno para que informen sobre asuntos relacionados con sus respectivos Departamentos.

3º. La presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión.

4º. La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión.

En definitiva, el control sigue siendo el vehículo o el instrumento sobre el que recae el cumplimiento del deber que impuso la Constitución a nuestro Congreso de los Diputados. No podemos caer en la tentación de entremezclar criterios científicos y Derecho para justificar limitaciones en el desarrollo de la actividad de control. Hoy por hoy, el control no sólo tiene porque realizarse in situ, sino que los avances tecnológicos permitirían mantenerlo sin poner en riesgo la vida o integridad física de los Diputados y miembros del Gobierno.

Además, el propio legislador ha previsto los controles del Gobierno sin establecer límites temporales o coyunturales a la función de control del Gobierno ex art. 8 de la LO 4/1981, de 1 de junio.



A la vista de las consideraciones expuestas, no cabe sino constatar que el Gobierno durante el estado de alarma no sólo ejerce sus funciones y competencias propias sino que además ejerce funciones y competencias de otras Administraciones Públicas (CCAA o Ayuntamientos), conforme a la cual su gestión consistirá en el despacho incuestionable de los asuntos públicos y otras medidas cuyo control no puede ser excluido o postergado.

En definitiva, no se puede negar a las Cortes Generales el ejercicio de la función de control que les atribuye el artículo 66.2 CE, basándose en una declaración del estado de alarma como consecuencia de una emergencia sanitaria. La declaración de un estado de alarma no puede ser el escudo para alterar o modificar el régimen de control al Gobierno, sea cual sea el motivo que propiciase su declaración.

Si resulta necesario garantizar que el control se ejerza siempre sobre el Gobierno, más necesario es que dicha garantía persista durante el estado de alarma para lograr la mayor realización posible del principio democrático con la consecuente preservación de la división de poderes.

En definitiva, carece de sentido que se pudieran llegar a adoptar decisiones o acuerdos que alteren el normal funcionamiento de las Cámaras y del control parlamentario al Gobierno.

### **(III) La prórroga del estado de alarma**

En la historia de nuestra democracia, hasta la fecha, sólo en dos ocasiones ha sido declarado el estado de alarma y, sólo en una ocasión se ha acordado su prórroga. Esta prórroga aconteció en la sesión plenaria que se inició en

la tarde del 25 de marzo de 2020 y que culminó en las primeras horas de la madrugada del 26 de marzo de 2020.

En dicha sesión plenaria del Congreso de los Diputados se autorizó la prórroga del estado de alarma durante quince días con 321 votos a favor y 28 abstenciones. Asimismo, en esa sesión también se aprobó la propuesta presentada por el Grupo Parlamentario del PNV para que el Gobierno diese cuenta semanalmente de la ejecución de las medidas y la valoración de su eficacia.

Lo descrito previamente es fruto de la previsión del art. 116.2 de la Constitución Española. En desarrollo de dicho precepto, en el art. 6.2 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, se nos dice que, agotados los quince días iniciales de la declaración del estado de alarma por el Gobierno corresponde al Congreso de los Diputados autorizar su prórroga, que en este caso, asume la potestad de establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga.

En este sentido, el art. 162.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados faculta a los Grupos Parlamentarios a presentar propuestas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga, hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización solicitada<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Durante la sesión plenaria para la autorización de la prórroga del estado de alarma del día 25 de marzo de 2020 siete grupos parlamentarios (VOX, Ciudadanos, Republicano, Plural-BNG, Plural-JxCat, Vasco (EAJ-PNV) y Euskal Herría Bildu) presentaron propuestas.





El debate de la prórroga del estado de alarma tendrá que ser en el Pleno de la Cámara y comenzará con la intervención de un miembro del ejecutivo que se encargará de defender su procedencia. El debate se ajustará a las reglas de los debates a la totalidad (art. 162.4 RC) por lo que el turno de intervención del miembro del Gobierno será de quince minutos, y, tras ellos, los demás Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos.

Tras el correspondiente debate se procederá a la votación de la solicitud y de las proposiciones presentadas, empezando por estas últimas y, culminando con la solicitud de prórroga del Gobierno, de cuyo resultado se dará traslado al Gobierno para su adopción y cumplimiento. La prórroga del estado de alarma y las propuestas que se aprueben formarán parte del alcance del estado de alarma y se adoptarán por el voto de la mayoría de los presentes (art. 79.2 de la CE) puesto que ni el art. 116 de la CE, ni el Reglamento del Congreso de los Diputados prevé la exigencia de otra mayoría.

En coherencia con todo lo expuesto, una vez acordada la prórroga se tendrá que mantener el funcionamiento del Congreso de los Diputados para asegurar el control de la gestión y de las concretas actuaciones que se vayan desplegando por el Gobierno.

Llegados a este punto, podemos concluir afirmando que todo lo expuesto se culminó en nuestro país con la publicación en el BOE del día 28 de marzo de 2020 de la Resolución de 25 de marzo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de



alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y del Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por 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.

#### **(IV).La votación telemática durante la sesión plenaria de la prórroga del estado de alarma y convalidación de varios Reales Decretos-Leyes**

Es un hecho notorio que durante la sesión plenaria del día 25 de marzo de 2020 la gran mayoría de los votos fueron emitidos a través del procedimiento telemático. Pues bien, para analizar esta cuestión hemos de acudir al **art. 82.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados**, en donde se dice que: *“2. En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo.*

*A tal efecto, el Diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando, en su caso, las votaciones y el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto,*



*establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente.”*

El sentido gramatical de las palabras empleadas en la redacción del citado precepto es claro e inequívoco puesto que establece taxativamente los supuestos en que está permitido el voto por el procedimiento telemático. Estos supuestos serán los de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave. Pues bien, el citado precepto no contempla que, al abrigo de la declaración del estado de alarma, sea cual sea su causa, se pueda habilitar el procedimiento telemático para la votación por parte de los diputados, sin embargo, es un hecho notorio que el pasado día 25 de marzo de 2020 la gran mayoría de los Diputados formularon su voto en las votaciones por dicho cauce procedimental sin estar inmersos en los supuestos tasados.

El acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara para habilitar dicho procedimiento telemático de votación en un escenario de emergencia sanitaria como el vivido es sostenible jurídicamente puesto que el mismo responde al espíritu de salvaguardar y asegurar la protección de los derechos a la vida, integridad física y salud que se consagran en los arts. 15 y 43 de la Constitución Española. Existen ocasiones excepcionales que deben ser resueltas de forma excepcional a través del entendimiento de que el ordenamiento jurídico no lo integran normas aisladas sino normas interconectadas que han de conjugarse en aras del interés general.

No es baladí el deber que tienen los Poderes Públicos de organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas correspondientes, como es, en nuestro caso, la adopción de un acuerdo cuyo espíritu



responde a garantizar la prevención de la salud pública e integridad física de los diputados sin mermar su derecho, como representantes de los ciudadanos, a participar en un asunto público de extraordinaria importancia (prórroga del estado de alarma).

Todo lo expuesto, nos permitiría concluir que la decisión adoptada, aunque no estuviese prevista en la norma, fue una solución excepcional, proporcional y acertada dada la gravedad de la situación; sin embargo, la justificación jurídica de esta decisión e interpretación integradora, expansiva y flexible del art. 82 del Reglamento de la Cámara se debilita al apreciar como simultáneamente se negó una legítima y coherente petición que formuló el Grupo Parlamentario de Ciudadanos.

Este Grupo Parlamentario solicitó ante la Cámara, como destacó su Portavoz en la sesión celebrada, que se les permitiese intervenir a través de medios telemáticos. Es cierto, en puridad, que la negativa que recibió su solicitud fue plenamente ajustada a Derecho puesto que el art. 70.2 del Reglamento de la Cámara prevé que “los discursos se pronunciarán personalmente y de viva voz”, por lo que la negativa a la petición formulada es acorde a lo preceptuado, ahora bien, esta decisión no fue aislada, sino que se encuentra contextualizada en un marco en que se adoptó otra decisión que facultó a la inmensa mayoría de los diputados para la realización de votaciones por procedimientos telemáticos, esto es, que habilitó a quienes no se encontraban en ninguno de los supuestos tasados que prevé el art. 82.2 del Reglamento de la Cámara para votar telemáticamente.

Además, encontramos otro hecho notorio para la opinión pública que, debió ser valorado en la respuesta emitida a la petición del Grupo Parlamentario de Ciudadanos,



esto es, el avanzado estado de gestación de la líder de dicho Grupo Parlamentario en el Congreso de los Diputados, quién con motivo del rechazo, no pudo finalmente intervenir.

Igualmente, es cierto que la negativa no impidió la presencia de dicho Grupo Parlamentario puesto que fue otra diputada del mismo quien intervino. Ahora bien, esta circunstancia tampoco impide que se pueda emitir un juicio crítico-constructivo.

Ante esta situación nos encontramos ante unos interrogantes: ¿Por qué se puede acordar el voto telemático de los diputados y no se puede acordar la intervención telemática de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que lo soliciten? ¿Qué bien jurídico se protege en uno y otro supuesto para dar distinta respuesta?

La respuesta a ambos interrogantes es esencial puesto que la misma nos permitirá determinar si es una decisión arbitraria la negativa recibida por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos a su solicitud.

El ejercicio de toda potestad opera sobre una determinada realidad de hecho, por ello para el ejercicio de una potestad se parte de una determinada realidad fáctica, los hechos que le sirven de fundamento deben existir. En definitiva, la fijación y determinación de los hechos no es una potestad discrecional, por lo que la respuesta no puede partir de hechos inexistentes, inventados o distintos a los reales.

En ambos supuestos (solicitud de votación telemática y solicitud de intervención telemática) no puede operar la discrecionalidad ya que su procedencia o improcedencia



esta reglada, es tasada. No obstante, la respuesta dada con motivo del primer supuesto nos permite apreciar la aparición de una cierta discrecionalidad motivada por la emergencia sanitaria. Ahora bien, esta discrecionalidad no supone una permisividad para actuar en contra de las más elementales reglas de la racionalidad y el buen sentido, sino que está limitada por ellas.

Estas reglas de racionalidad son las que nos permiten concluir que la decisión de desestimar la petición del Grupo de Ciudadanos ha sido arbitraria puesto que si se permitió la votación por el procedimiento telemático de la gran mayoría de los diputados también debió permitirse la intervención telemática del Portavoz del Grupo Parlamentario que lo solicitó, en tanto en cuanto que el bien jurídico en que se ampara una y otra petición es el mismo: la protección de la vida, integridad física y salud de los diputados.

Conforme a todo lo expuesto, creemos que los arts. 15 y 43 de la Constitución Española al igual que se apreciaron para permitir votaciones masivas por el procedimiento telemático, igualmente debieron ser apreciados por los Órganos de Gobierno de la Cámara a fin de facilitar la intervención de la Portavoz del Grupo Parlamentario de Ciudadanos en la sesión plenaria del 25 de marzo de 2020 por medios telemáticos.

Así las cosas, con esta segunda decisión se debilita la justificación jurídica de la primera decisión analizada puesto que dispensa un trato discriminatorio que ante una situación de emergencia sanitaria se faculte una participación telemática para determinados actos y se deniegue para otros, sobre todo, cuando el fin que persiguen ambas peticiones (votaciones o intervenciones telemáticas) es el mismo (protección de la vida,



integridad física y salud) por lo que la solución debió ser la misma. No es admisible, desde nuestra óptica jurídica, que de una parte se hiciese una interpretación flexible del Reglamento y, de otra parte, se hiciese una interpretación restrictiva. Así, la solución a uno y otro supuesto tendría que haber sido la misma.

### **(V) Conclusiones**

A la vista de lo todo lo expuesto podemos ofrecer las siguientes conclusiones:

- a) La declaración del estado de alarma, sea cual sea su causa, sin distinciones, no puede interrumpir el funcionamiento normal de los órganos constitucionales del estado. En un escenario público de restricción de derechos y libertades fundamentales el funcionamiento de estos poderes constitucionales son el contrapeso necesario frente a la concentración de competencias y facultades en el Gobierno de la Nación. La ausencia de controles por los órganos constitucionales competentes podría derivar en una ruptura de la “división de poderes” de futuro incierto e inquietante. En este sentido, el control judicial frente a los actos y acuerdos del Gobierno es la garantía de protección de la tutela judicial efectiva de los ciudadanos ex art. 24 de la CE, mientras que, el control político por la minoría parlamentaria de los actos y acuerdos del Gobierno es la garantía de nuestro Estado democrático puesto que es el cauce idóneo para el debate público y exigencia de la responsabilidad política del Gobierno y sus agentes.



- b) El control y exigencias de responsabilidad política al Gobierno durante el estado de alarma no puede ser suspendido o interrumpido. Asimismo, el desarrollo de esta actividad ni puede postergarse, ni puede ser entendida como una deslealtad. La lealtad es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y estas son la Constitución Española y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio. Ambas normas exigen un permanente e intenso control al Gobierno durante el estado de alarma. Así las cosas, no podemos confundir lealtad con sumisión puesto que la lealtad que exigen nuestras normas a los Grupos Parlamentarios que integran el Congreso de los Diputados se traduce en la exigencia de controlar todas las medidas y actuaciones que desarrolle el Gobierno durante el estado de alarma, aunque conlleve críticas o desacuerdos.

La concentración de poder en el Gobierno de la Nación y la restricción de derechos y libertades individuales conllevan la exigencia de un control parlamentario permanente e intenso como garante del Estado Democrático y de Derecho en que se constituye España.

Conforme a lo expuesto, es evidente que todo acuerdo o decisión que trate de burlar el control devienen estériles e ineficaces puesto que el control se encuentra amparado en nuestra Constitución.





- c) La prórroga del Estado de alarma deberá ser acordada por el Congreso de los Diputados. Esta prórroga podrá conllevar la aprobación de medidas o propuestas que se presenten por los Grupos Parlamentarios que integran el Congreso de los Diputados.
  
- d) La decisión de habilitar el procedimiento telemático para la votación masiva de diputados en un estado de emergencia sanitaria al margen de lo preceptuado en el Reglamento de la Cámara es conforme al espíritu de la protección de la vida, integridad física y salud de los mismos ex art. 15 y 43 de la CE. Ahora bien, por este mismo motivo, creemos que la negativa a la petición de una intervención telemática en los debates plenarios durante este escenario es arbitraria e injustificable puesto que el bien jurídico (vida, integridad física y salud) que se pretende proteger o salvaguardar con esta petición es el mismo que se pretende proteger con la petición de los diputados para emitir sus votos por el procedimiento telemático.

La distinción y trato diferenciado en uno y otro supuesto por el Órgano de Gobierno de la Cámara no puede escudarse en la interpretación gramatical de la norma reglamentaria de la Cámara puesto que esta interpretación literal de la norma tampoco permite la votación por el procedimiento telemático durante el estado de alarma aunque este estado obedezca a una situación de emergencia sanitaria.



Conforme a ello, creemos que hubiese sido coherente con la decisión que habilitó la votación por el procedimiento telemático el haber aceptado la petición para intervenir telemáticamente durante el Pleno en que se debatió y autorizó la prórroga del estado de alarma solicitada por el Gobierno. No obstante, esta negativa creemos que no invalida el acuerdo que permitió la votación por el procedimiento telemático durante el estado de alarma puesto que es una decisión racional que se ampara en el espíritu de protección de la integridad física y salud de los miembros de la Cámara.



**REALES DECRETOS DE DECLARACIÓN Y  
PRÓRROGA DEL ESTADO DE ALARMA:  
NATURALEZA JURÍDICA, CONTROL  
JURISDICCIONAL Y RESPONSABILIDAD  
PATRIMONIAL**

**D. Juan José González López**

Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica Territorial de  
la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León  
en Burgos/Profesor asociado de Derecho constitucional  
de la Universidad de Burgos.

Letrado de la Administración de la Junta de  
Comunidades de Castilla-La Mancha en situación de  
servicios en otras Administraciones Públicas

**RESUMEN:** El objeto del presente trabajo es analizar sucintamente tres aspectos concretos de los Reales Decretos en virtud de los cuales se declara y, en su caso, prorroga el estado de alarma contemplado en el artículo 116.2 de la Constitución Española. En primer lugar, su naturaleza jurídica como disposiciones con fuerza de ley. En segundo lugar, su control jurisdiccional por el Tribunal Constitucional a través de la cuestión de inconstitucionalidad y el recurso de amparo. Finalmente se realizan algunos apuntes acerca de la responsabilidad patrimonial derivada de los Reales Decretos antedichos.

**ABSTRACT:** The purpose of this work is to briefly analyse three specific aspects of the Royal Decrees



required by article 116.2 of the Spanish Constitution both to declare and to extend “the state of alarm” (equivalent to the state of emergency in British and American systems). Firstly, their legal nature as actual laws. Secondly, the control exercised over them by the Constitutional Court through the question of unconstitutionality and the appeal for protection. Finally, some notes are made about the public liability that can arise from the aforementioned Royal Decrees.

**PALABRAS CLAVE:** Reales Decretos estado de alarma naturaleza jurídica, control jurisdiccional, responsabilidad patrimonial

**KEYWORDS:** Royal Decrees state of alarm legal nature, jurisdictional control, patrimonial responsibility

**SUMARIO:** I. Naturaleza jurídica II. Control jurisdiccional. III. Responsabilidad patrimonial

## **I. Naturaleza jurídica**

Antes de abordar la clase de fuente del Derecho en que procede incluir los Reales Decretos de declaración del estado de alarma o sus prórrogas, debe destacarse que el sentido y eficacia de tales Reales Decretos son complejos y no reconducibles exclusivamente al propio de las normas jurídicas<sup>1</sup>. La finalidad de los estados

---

<sup>1</sup> En este sentido, en GARRIDO LÓPEZ, C., “Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción”, *Revista española de derecho constitucional*, n.º 110, 2017, p.49, se afirma que “Materialmente, las decisiones excepcionales del art. 116 CE son, por tanto, mitad actos mitad normas”.



previstos en el artículo 116 de la Constitución Española (CE en adelante), esto es, hacer frente a "*circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes*" (artículo 1.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio), determina que las medidas que pueden adoptarse en virtud de tal declaración presenten un carácter variado que va de la modificación del ordenamiento jurídico al dictado de actos administrativos de tipo organizativo-administrativo o de aplicación al conjunto de la ciudadanía o sectores específicos de actividad económica o social. Y si bien se advierte en los Reales Decretos dictados hasta el momento (Real Decreto /2010, de 4 de diciembre, por el que se declara el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, 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 Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por 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) que, además de establecer innovaciones normativas principalmente de signo negativo (suspensión), se centran en efectuar habilitaciones genéricas a las autoridades, no es menos cierto que algunos de sus contenidos no son calificables de normativos (baste pensar, verbigracia, en la activación del Comité de Situación que se realiza en el artículo 4.4 del tercero de los Reales Decretos citados).



Lo expuesto podría hacer pensar en deslindar contenidos a efectos de su control jurisdiccional. A ello no obsta la nomenclatura ("*decreto acordado en Consejo de Ministros*"), ya que es igualmente aplicable para denominar resoluciones dictadas por el Consejo de Ministros<sup>2</sup>. Sin embargo, el contenido esencialmente normativo, así como el sentido unitario de los Reales Decretos, cuyas medidas obedecen todas ellas a un mismo propósito, aconsejan darles un tratamiento único a efectos de su eventual enjuiciamiento.

Desde otro punto de vista, podría cuestionarse si el acto que entraña la declaración del estado de alarma o su prórroga es calificable de acto adoptado el Gobierno en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y no como superior de la Administración<sup>3</sup>. Tal postura no es,

---

<sup>2</sup> Dispone el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno: "*Las decisiones del Gobierno de la Nación y de sus miembros revisten las formas siguientes: c) Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de la competencia de éste y las resoluciones que deban adoptar dicha forma jurídica*". A ello hizo referencia el Auto del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 9 de marzo de 2011.

<sup>3</sup> Así lo entendió la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su Auto de 10 de febrero de 2011, en que se razonó que "*el Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del servicio público esencial del transporte aéreo, fue dictado por el Gobierno de España como órgano constitucional ejerciendo las funciones previstas en el antes mencionado Título V de la Constitución*" y que "*La conclusión final tiene que ser, pues, que esa decisión asumida por la Cámara no es una actuación administrativa que pueda ser controlada por este orden contencioso-administrativo: porque está fuera del genérico ámbito delimitado para el control*



sin embargo, totalmente satisfactoria. La dimensión constitucional indudable que se advierte en los Reales Decretos indicados no debe distraer de su eficacia normativa que, como ha señalado el Tribunal Constitucional (TC en adelante) de acuerdo con lo que se expondrá seguidamente, le permite excepcionar, modificar o condicionar normas incluso con rango de ley. Y, en este sentido, el que no quepa identificarlos como normas reglamentarias y, por tanto, no sean enjuiciables por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (que es lo que se concluyó en los Autos citados) no obsta a que su control deba articularse en atención a su vertiente normativa, con independencia del peso que se atribuya a la dimensión política que se aprecie en este tipo de disposiciones<sup>4</sup>.

El artículo 116.2 CE dispone que el estado de alarma "*será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros*", previsión igualmente recogida en el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. El empleo de la expresión antedicha hace pensar en una norma de rango reglamentario, al reconducir a lo actualmente establecido en el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997. Sin embargo, al serle concretamente planteada la cuestión examinada en el presente epígrafe, el TC ha

---

*jurisdiccional en el artículo 106.1 CE, y tampoco tiene encaje dentro del concreto ámbito de conocimiento que para la jurisdicción contencioso-administrativa delimitan los artículos 1 y 2 LJCA*".

<sup>4</sup> En este sentido, VILLAR CRESPO, G., "Comentario a la STC 83/2016: con motivo de la naturaleza de los decretos del gobierno que declaran el estado de alarma", *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 48, 2018, pp. 15 y ss, con el importante matiz de que el autor estima que los Reales Decretos a que nos referimos son normas reglamentarias.





realizado una interpretación que va más allá del *nomen iuris*. En su Sentencia 83/2016, de 28 de abril, que se hace eco de su Auto 7/2012, el Alto Tribunal atribuye la condición de "*decisiones o disposiciones con rango o valor de ley*" tanto a la declaración gubernamental del estado de alarma como a su prórroga.

Por una parte, el TC se apoya en una perspectiva unitaria de los estados contemplados en el artículo 116 CE<sup>5</sup>. No puede desconocerse, en este sentido, que si bien el estado de alarma y sus sucesivas prórrogas deben acordarse mediante Real Decreto, y otro tanto sucede con el estado de excepción, el estado de sitio se declara por el Congreso de los Diputados. No existe, por ende, una declaración gubernamental identificable como disposición reglamentaria en este último caso. A ello se suma que la prórroga del estado de alarma, al igual que la declaración y prórroga del estado de excepción, precisan de autorización por el Congreso de los Diputados y que tal autorización no se limita a ser un presupuesto de la declaración gubernamental, sino que establece (o al menos puede hacerlo) las condiciones de tal declaración (artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/1981 para el estado de alarma y 13.3 y 15.1 para el estado de

---

<sup>5</sup> Es paradigmática la observación que se realiza en la Sentencia de que "*de esta forma todos los actos gubernamentales y parlamentarios de declaración, autorización y prórroga de cada uno de los tres estados de emergencia ex art. 116 CE quedan sometidos, en razón de su condición de actos y disposiciones con fuerza o rango de ley, a un mismo régimen de control jurisdiccional ante este Tribunal*".

Esta perspectiva está ausente en VILLAR CRESPO, G., "Comentario a la STC 83/2016...", op.cit., pp. 22 y ss, a diferencia de lo que sucede en GARRIDO LÓPEZ, C., "Naturaleza jurídica...", op.cit., p.69.



excepción)<sup>6</sup>. Una visión sistemática del estado de alarma permite concluir que incluso su declaración excede del

---

<sup>6</sup> En este sentido, en el Auto del Tribunal Constitucional (ATC en adelante) 7/2012, de 13 de enero, se razonó que *"Si la Constitución y el ordenamiento habilitan a determinados actos, decisiones o resoluciones parlamentarias para modificar de tal modo la aplicación de las Leyes, no es de dudar que tales actos, decisiones o resoluciones ostenten ese genérico «rango» o «valor» de Ley que invoca para acotar su objeto el art. 42 LOTC, con la consecuencia de que los mismos son insusceptibles del recurso de amparo previsto en tal precepto y sólo cabe impugnarlos ante este Tribunal a través de los procesos constitucionales previstos en la CE y en la LOTC que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las Leyes, normas y actos con fuerza o valor de Ley. Ello sin perjuicio, como es evidente, de que los actos que puedan dictarse en aplicación de aquéllos puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contra los actos, decisiones o resoluciones con valor o rango de Ley de los que son aplicación cuando consideren que pueden ser contrarios a la Constitución"*. En dicho Auto se formuló un Voto Particular en que se objetó que de la construcción de la mayoría se desprende que el Real Decreto debería ser igualmente una disposición con valor de ley (esto es, lo que posteriormente concluyó la STC 83/2016), cuando la identificación de dicha norma como "Decreto del Gobierno acordado en Consejo de Ministros" supone su naturaleza reglamentaria.

Crítico con el Auto se muestra GARRIDO LÓPEZ, C., "Naturaleza jurídica...", op.cit., pp.64 y 65, que rechaza que las autorizaciones de prórroga del estado de alarma y de declaración y prórroga del estado de excepción tengan fuerza de ley por carecer de eficacia *ad extra*. Frente a ello, cabe oponer que la eficacia *ad extra* no es determinante de la fuerza de ley, sino que lo es que los actos supongan la aplicación directa de la Constitución, independientemente de que se presenten como requisito habilitante. Así, las leyes de



ámbito propio de la potestad reglamentaria del Gobierno prevista en el artículo 97 CE, pues, de no entenderse así, la situación que se plantea es que en los tres estados del artículo 116 CE concurren supuestos de normas reglamentarias y de disposiciones no calificables en caso alguno de reglamentos, lo que impide una construcción coherente y unitaria de tres estados que responden a una misma vocación de excepcionalidad.

El otro argumento principal es la eficacia del estado de alarma sobre la legalidad ordinaria, respecto de la que la Sentencia señala, en línea con el Auto ya citado, que la declaración de dicho estado *"viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar"*. Sin embargo, dicha circunstancia no implica necesariamente que el valor atribuible a la declaración o prórroga del estado de alarma haya de ser el de fuerza de ley. Al respecto, la doctrina ha venido catalogando los Reales Decretos a que nos referimos como reglamentos de necesidad, en atención a la clasificación clásica de VON STEIN<sup>7</sup>. De acuerdo con ello, la situación de extrema

---

habilitación son presupuesto de los Reales Decretos Legislativos, pero no por ello se cuestiona su rango normativo.

<sup>7</sup> Es lo que se mantiene en VILLAR CRESPO, G., "Comentario a la STC 83/2016...", op.cit., pp. 23 y ss. También en ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I., "Sistema de fuentes del Derecho y estado de alarma: la STC 83/2016, de 28 de abril (Desestima el recurso de amparo presentado por más de trescientos controladores contra la declaración del estado de alarma para la normalización del transporte aéreo, decretada por el Gobierno en diciembre de 2010)", *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 34, 2016, p. 336, a pesar de que



perentoriedad a que deben dar respuesta los estados del artículo 116 CE permite que, en aplicación del principio *salus populi suprema lex est*, mediante una norma reglamentaria se contraría lo establecido en una norma con rango legal y, de este modo, se excepcione el principio de jerarquía normativa.

En principio, el carácter extraordinario del estado de alarma y de su eficacia parecen avalar su articulación como reglamento de necesidad, ya que, en palabras del ATC 7/2012, de que se hace eco la Sentencia meritada, se trata de *"excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria"*. Si la relación entre el Real Decreto por el que se declara o prorroga el estado de alarma y la normativa a la que afecta no se plantea en términos de derogación, el rango o fuerza normativa aparentemente pierde importancia frente a lo que sucede con otras disposiciones con rango de ley como el Real Decreto-Ley y el Real Decreto Legislativo que derogan normas anteriores con el mismo rango, incluidas leyes<sup>8</sup>. Dado que se trata de excepcionar (no

---

seguidamente califica los Reales Decretos de normas con valor de ley.

<sup>8</sup> En el caso del primero, que es con el que más similitudes pueden encontrarse, los problemas que podría suscitar su eficacia derogatoria dado el presupuesto a que se condiciona (*"extraordinaria y urgente necesidad"*, artículo 86.1 CE) se evitan por su vigencia indefinida una vez superada la convalidación por el Congreso de los Diputados. Al respecto, ARAGÓN REYES, M., *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reinterpretación constitucional*, Iustel, Madrid, 2016, *passim*.



de derogar) normas, no habría inconveniente, en principio, para identificar tales Reales Decretos como normas reglamentarias de necesidad. No obstante, existen dos razones por las que la interpretación efectuada por el TC es la más adecuada.

En primer lugar, la ya referida de su hermeneusis conjunta con el resto de estados de excepción del artículo 116 CE, en que no insistiremos. En segundo, la eventualidad de que el estado de alarma adopte medidas que tienen fuerza de ley (no sólo por vía de excepción de la aplicación de leyes previas, y no derogadas, sino también por vía de regulación de carácter positivo, en el sentido de introductorio de una regulación *ad hoc*) desaconseja su control jurisdiccional como si de una norma reglamentaria se tratara<sup>9</sup>. Ello aunque la eficacia del Real Decreto sea estrictamente excepcional y su eficacia limitada a un lapso de tiempo predeterminado más allá del cual no puede prolongarse (esto es, una vez concluida la última prórroga el Real Decreto pierde su vigencia y carece de ultraactividad).

En nuestro ordenamiento la articulación de las competencias del TC con las del orden jurisdiccional contencioso-administrativo descansa en la delimitación en función del rango o fuerza de ley, de manera que al primero se le reserva el control no sólo de las leyes, sino, de forma más genérica, de todas aquellas "*disposiciones normativas con fuerza de ley*" (artículo 161.1a) CE), y al segundo de las "*disposiciones generales de rango inferior a la Ley*" (artículo 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio,

---

<sup>9</sup> Como afirma la STC 83/2016, "*la decisión gubernamental tiene además un carácter normativo, en cuanto establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara. En otras palabras, dispone la legalidad aplicable durante su vigencia*".



Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, LJCA en adelante)<sup>10</sup>. En definitiva, se trata de reservar al TC el enjuiciamiento del contenido normativo con fuerza de ley y al orden contencioso-administrativo el contenido normativo con valor subordinado a la ley, en congruencia con el mandato del artículo 117.1 CE (sometimiento a la ley). Por ello resultaría extremadamente perturbador y teleológicamente contrario a la lógica de distribución de la competencia para el examen de las normas, así como del canon de conformidad de éstas, que un órgano del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (aunque se tratara, como sería el caso, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo) enjuiciara la corrección del Real Decreto de declaración del estado de alarma o de

---

<sup>10</sup> En coherencia con este reparto el control de los Decretos Legislativos corresponde al TC o al orden contencioso-administrativo en atención a la concurrencia o no de *ultra vires* (artículos 27.1.b) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, LOTC en adelante, y 1.1 LJCA).

Al hilo de este apunte, cabe plantearse si podría concurrir un supuesto de *ultra vires* en el caso de que el Real Decreto se excediera o contraviniera el alcance y condiciones fijados en la autorización de la prórroga del estado de alarma (artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/1981) o en la autorización o modificación del estado de excepción (artículos 14 y 15.1 de la Ley Orgánica 4/1981). Aunque esa eventualidad resulta difícilmente imaginable, cabría concluir que, al igual que sucede con los Reales Decretos Legislativos, sólo podría reconocerse naturaleza reglamentaria al Real Decreto en lo que se apartara de la habilitación otorgada por el Congreso de los Diputados. Ello no obstante, a falta de una previsión normativa que otorgue el control al orden contencioso-administrativo en supuestos de *ultra vires*, habría de exigirse la previa declaración por el TC de que existe ese exceso para, en su caso, impugnar indirectamente el Real Decreto en cuanto a éste.



cualquiera de sus prórrogas<sup>11</sup>. Por una parte, dicho órgano jurisdiccional se vería en la tesitura de enjuiciar contenidos con fuerza de ley en contra de la reserva establecida en favor del TC. Por otra, se quebraría el prisma de enjuiciamiento, ya que no podría acudir a las leyes para determinar la validez del Real Decreto (pues se admite que pueda excepcionarlas), en contra de lo que es propio del control de la potestad reglamentaria, y sólo podría examinarse a la luz de la CE y de la Ley Orgánica 4/1981, que es una ley para-constitucional, como viene a señalar la STC tan citada, y, por tanto, actúa como parámetro de constitucionalidad a los efectos del examen en sede del TC<sup>12</sup>.

En todo caso, tales Reales Decretos se presentan como un acto con fuerza de ley, *sui generis*, al modo de lo que sucede con los reglamentos parlamentarios<sup>13</sup>. No son, claramente, leyes ni su propósito es derogar leyes, y se encuentran extramuros de la regulación de las normas con rango de ley expresamente identificadas con tal carácter en la CE (Reales Decretos-Leyes, artículo 86,

---

<sup>11</sup> Lo cual es precisamente lo que rechazó el Tribunal Supremo y dio lugar a la STC tan citada.

<sup>12</sup> En este sentido, aunque en LAFUENTE BALLE, J.M., "Los estados de alarma, excepción y sitio", *Revista de derecho político*, n.º 31, 1990, p.34, se niega valor de ley a la declaración del estado de alarma, se afirma que "sólo estará sometido a un control de la legalidad respecto de la Ley Orgánica", lo que es contradictorio con la naturaleza reglamentaria que se le atribuye.

<sup>13</sup> Este carácter *sui generis* se señala en GARRIDO LÓPEZ, C., "Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción", *Revista española de derecho constitucional*, n.º 110, 2017, p.70.

y Reales Decretos Legislativos, artículos 82 a 85)<sup>14</sup>. Además, se caracterizan por una eficacia estrictamente temporal, lo que influye notoriamente en el régimen de impugnación al que seguidamente se hace referencia.

## II. Control jurisdiccional

Debe diferenciarse el control jurisdiccional de los Reales Decretos de declaración del estado de alarma y sus eventuales prórrogas del de los actos de aplicación de éstos.

Respecto del primero, corresponde, en línea con la naturaleza jurídica atribuida, al TC como órgano al que corresponde en exclusiva el examen de constitucionalidad de las disposiciones con rango de ley. En nada obsta a ello el que la LOTC no los mencione expresamente, ya que el artículo 27.1.b) de dicha ley somete a los procedimientos de declaración de

---

<sup>14</sup> Como se explica en GARRIDO LÓPEZ, C., "Naturaleza jurídica y control jurisdiccional de las decisiones constitucionales de excepción", *Revista española de derecho constitucional*, n.º 110, 2017, p.56, los "actos con fuerza de ley" se caracterizan porque *"Estas decisiones no son propiamente normas porque no contienen mandatos generales y abstractos que se incorporen establemente al ordenamiento jurídico. Tampoco son actos administrativos porque ni su contenido ni la competencia de su titular están legalmente reglados, sino constitucionalmente reglados. Son actos con valor de ley porque representan la aplicación a un supuesto concreto de la propia CE (García Cuadrado, 1999a: 93-97 y 1999b: 281-282). Y ello, sin perjuicio de que en ocasiones la normatividad constitucional haya debido ser completada por una norma legal a la que aquella se remitía y que, por esa razón, se convierte también en canon o parámetro de referencia para el correspondiente juicio de constitucionalidad"*.





inconstitucionalidad las "*disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley*"<sup>15</sup>. Así lo ha afirmado la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC en adelante) 83/2016, de 28 de abril, aunque en referencia a la cuestión de inconstitucionalidad.

De los dos tipos de procedimientos de declaración de inconstitucionalidad previstos en la LOTC (artículo 29), el recurso de inconstitucionalidad resulta inviable. Ha de partirse del dato, ya indicado, del carácter estrictamente temporal del estado de alarma, cuya vigencia concluye automáticamente al vencer el plazo inicial de 15 días o el de la última prórroga autorizada por el Congreso de los Diputados (artículo 6.2 de la Ley Orgánica 4/1981). Esta circunstancia determina que, dado que el plazo para interponer recurso de inconstitucionalidad es, con carácter general, de tres meses a partir de la publicación de la disposición con fuerza de ley (artículo 33.1 LOTC), de contemplarse dicha interposición, sería frecuente que la demanda se presentara una vez finalizada la vigencia del Real Decreto contra el que se dirige el recurso de inconstitucionalidad. Y, es más, aunque se interpusiera dentro del plazo de vigencia, la situación que se plantearía sería equivalente a la anterior en cuanto a la eficacia del recurso de inconstitucionalidad, esto es, la desaparición del objeto.

---

<sup>15</sup> Huelga decir que los Reales Decretos de que nos venimos ocupando son únicamente estatales, pues así lo dispone el artículo 116.2 CE al aludir al Consejo de Ministros, y despeja cualquier duda al respecto el artículo 5 de la Ley Orgánica 4/1981, que prevé que "*Cuando los supuestos a que se refiere el artículo anterior afecten exclusivamente a todo, o parte del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, el Presidente de la misma, podrá solicitar del Gobierno la declaración de estado de alarma*".



Debe tenerse presente que, de acuerdo con la doctrina consolidada del TC, el recurso de inconstitucionalidad es un *"recurso abstracto y orientado a la depuración objetiva del ordenamiento"*, de modo que *"la pérdida sobrevenida de la vigencia del precepto legal impugnado habrá de ser tomada en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva "la exclusión de toda la aplicabilidad de la Ley", pues si así fuera "no habría sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional (art. 40.1 LOTC)"*<sup>16</sup>. Es manifiesto que la vigencia del Real Decreto se extingue de resultas del vencimiento del plazo y que éste carece de ultraactividad. Ahora bien, a diferencia de lo que sucede en el caso de las leyes o preceptos de éstas que han sido derogados o modificados cuando el TC procede a su examen, en este supuesto la extinción de la vigencia opera por el carácter temporal del Real Decreto, que no tiene vocación de permanencia más allá del plazo fijado. Ello no afecta, sin embargo, a la aplicabilidad de la doctrina citada, ya que el recurso de inconstitucionalidad, en los términos en que lo ha definido el TC, no es apropiado para un tipo de disposición que no pretende innovar el ordenamiento jurídico de forma permanente, sino que limita sus modificaciones (generalmente suspensivas) a las necesarias para atender la situación de extrema urgencia a que responde la declaración o prórroga del estado de alarma. Carece de sentido, por ello, intentar depurar el

---

<sup>16</sup> STC 140/2016, de 21 de julio, que cita múltiples pronunciamientos previos del Alto Tribunal en idéntico sentido.



ordenamiento del Real Decreto, ya que el ordenamiento se depura automáticamente al finalizar la vigencia de éste. Cuestión distinta es que sí debe existir un control de constitucionalidad de estos Reales Decretos, mas la vía para ello no es el recurso de inconstitucionalidad, sino la cuestión de inconstitucionalidad y, en su caso, el recurso de amparo<sup>17</sup>.

Las vías anteriores nos permiten enlazar con el control de los actos de aplicación. La aplicación de los Reales Decretos relativos al estado de alarma puede realizarse a través de los distintos instrumentos jurídicos con que cuentan los Gobiernos y Administraciones (reglamentos, actos administrativos, etc.). El artículo 3.1 de la Ley Orgánica 4/1981 dispone que *"Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes"*, lo que implica en la generalidad de los casos la intervención del orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con lo previsto en la LJCA<sup>18</sup>. En este punto no existen particularidades, más allá del hecho de la pérdida de eficacia que implica la finalización del estado de alarma,

---

<sup>17</sup> Recurso de amparo que no cabe contra directamente contra los Reales Decretos, ya que, si bien el artículo 43 LOTC prevé como susceptibles de tal impugnación las "disposiciones" del Gobierno, el que se prevea *"previo proceso judicial"* corrobora que se trata de disposiciones sin fuerza de ley, en coherencia con los artículos 27 y 29 LOTC, que las somete a los procesos de declaración de inconstitucionalidad.

<sup>18</sup> Lógicamente, no de forma exclusiva. La actuación administrativa puede ser objeto de enjuiciamiento por los restantes órdenes jurisdiccionales en función de las reglas de competencia respectivas.

la cual no obsta al enjuiciamiento de las adoptadas y aplicadas durante la vigencia del estado de alarma<sup>19</sup>.

En caso de que la discrepancia se formule no respecto de la disposición o acto de aplicación a la luz de la normativa de referencia, que incluye el Real Decreto de alarma, sino en relación con dicho Real Decreto, la vía apropiada sería el recurso indirecto previsto en el artículo 26 LJCA, de ser tales Reales Decretos de naturaleza reglamentaria. Al no ser así, la vía que cabe es la cuestión de inconstitucionalidad, con los requisitos de los artículos 35 a 37 LOTC en desarrollo del 163 CE o el recurso de amparo con eventual planteamiento de auto-cuestión de inconstitucionalidad (artículo 55.2 LOTC)<sup>20</sup>.

El que sean éstas las vías que caben supone que el cuestionamiento de los Reales Decretos queda supeditado a su influencia en un proceso o en la vulneración del derecho fundamental invocada, esto es, excluye el control abstracto de estas disposiciones, reservado al recurso de inconstitucionalidad. Tal situación se antoja aparentemente inadecuada, ya que parece amparar un ámbito de actuación libérrima del Ejecutivo, únicamente sometido al control político del Congreso de los Diputados vía información acerca de la adopción de la declaración del estado de alarma (artículo 8.1 de la Ley Orgánica 4/1981) y a la autorización de su prórroga,

---

<sup>19</sup> Dispone el artículo 1.3 de la Ley Orgánica 4/1981 que *"Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes"*.

<sup>20</sup> Así lo señala la STC 83/2016.



lo que no se admite respecto de los Reales Decretos-Leyes, sujetos al control político que supone la convalidación, pero también al de constitucionalidad a través del recurso de inconstitucionalidad<sup>21</sup>. Esto es, no cabe que los Diputados o Senadores, el Defensor del Pueblo o los órganos autonómicos en los términos establecidos en el artículo 32 LOTC impugnen directamente el Real Decreto de declaración del estado de alarma o los de prórroga, pues aunque se admita teóricamente esta vía, está condenada al fracaso por desaparición sobrevenida del objeto.

La situación no es, sin embargo, tan rechazable como parece. Al margen de que existe una justificación para la improcedencia de la depuración abstracta (la ausencia de vocación de permanencia en el ordenamiento más allá del plazo fijado) que hace adecuada la reacción no directamente contra el Real Decreto sino con fundamento en sus disposiciones o actos de aplicación, las vías que restan son suficientes para que los distintos órganos constitucionales puedan reaccionar a estos Reales Decretos. Descartado el Gobierno estatal, por motivos obvios, la mayor limitación la padecen las Cortes Generales, que se ven privadas de la objeción a la constitucionalidad vía impugnación directa pero conservan el control político a través del Congreso de los Diputados. En cuanto al Defensor del Pueblo, su legitimación para interponer recurso de amparo (artículo 46 LOTC) permite, con todas las

---

<sup>21</sup> De control político se califica el asociado a la información en FERNÁNDEZ SESGADO, F., "La Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio", *Revista de derecho político*, n.º 11, 1981, p.98, y LAFUENTE BALLE, J.M., "Los estados de alarma, excepción y sitio", *Revista de derecho político*, n.º 31, 1990, p.33.



dificultades propias de esta vía, que cuestione los Reales Decretos al ser aplicados. Por su parte, las Comunidades Autónomas, merced a su legitimación para impugnar en vía contencioso-administrativa los actos y disposiciones de la Administración del Estado que afecten al ámbito de su autonomía (artículo 19.1.d) LJCA), pueden impugnar los actos o disposiciones de aplicación e interesar en el marco de los procesos subsiguientes el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad también con fundamento en una eventual invasión competencial. Finalmente, las entidades locales, a lo ya comentado en relación con las Comunidades Autónomas (artículo 19.1.e) LJCA en este caso) añaden el conflicto en defensa de la autonomía local previsto contra normas con rango de ley del Estado (artículo 75.bis LOTC).

En cuanto al alcance del control de la constitucionalidad de la disposición, resulta parangonable en su contenido con el propio de los Reales Decretos-Leyes. Por una parte, es cuestionable la concurrencia del presupuesto de la declaración o prórroga del estado de alarma (esto es, la existencia de alguna de las alteraciones graves de la normalidad que enuncia el artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981 o de su persistencia) y, por otra, las medidas adoptadas. En lo tocante a lo primero, cabe entender que el "juicio externo", de verificación (no de sustitución) del juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno, que se traduce en la comprobación de la definición "explícita y razonada" de la situación por éste y de declaración de inconstitucionalidad por no concurrir el presupuesto habilitante se limita a los supuestos de uso abusivo o arbitrario, aplicado a los Reales Decretos-Leyes (STC 152/2017, de 21 de diciembre), será, si cabe, más liviano, atendida la gravedad de la situación



de partida<sup>22</sup>. Por otra, la adecuación de las medidas a las alteraciones que justificaron la declaración del estado o de su prórroga, lo que debe hacerse a la luz del principio de proporcionalidad<sup>23</sup>.

### III. Responsabilidad patrimonial

La naturaleza jurídica de los Reales Decretos también afecta al régimen de responsabilidad patrimonial. La Ley Orgánica 4/1981 se refiere al aplicable a los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de los estados de emergencia para remitirse a lo dispuesto en las leyes (artículo 3.2). Ello implica la aplicación de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de

---

<sup>22</sup> Al respecto, con una postura crítica, GONZÁLEZ LÓPEZ, J.J., "A vueltas con el Decreto-Ley: consideraciones sobre el control de la extraordinaria y urgente necesidad", en la obra colectiva *Cuarenta años de Constitución Española: un análisis desde España e Iberoamérica*, Thomson Reuters/Aranzadi, Cizur Menor (Navarra) 2018, pp.109-138.

<sup>23</sup> Así lo dispone el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 4/1981: "*Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias*".

Respecto de los Reales Decretos-Leyes, se afirma en RAMALLO MASSANET, J., "El Decreto-ley en materia tributaria", *Derecho Privado y Constitución*, n.º 17, 2003, pp.425 y 426, que "*Se trata de ver que las causas que llevan al Gobierno a aprobar un Decreto-ley pueden ser objeto de dos distintos tipos de análisis o comparaciones constitucionales: a) una cosa es si las causas tienen la suficiente entidad de urgencia y extraordinaria necesidad para que esté justificada la utilización del Decreto-ley; y b) otra cosa es si las causas encuentran una respuesta pertinente y adecuada en las normas y en las regulaciones contenidas en él*".



Régimen Jurídico del Sector Público (artículos 32 y siguientes), LRJSP en adelante, en lo relativo al régimen, y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP en adelante), por lo que respecta al procedimiento<sup>24</sup>. Al margen de la lesión que sea consecuencia directa de los actos y disposiciones de aplicación, cabe cuestionarse el régimen aplicable cuando dicha responsabilidad se achaca a la antijuridicidad de los propios Reales Decretos. Dada su naturaleza jurídica (disposiciones con rango de ley), resulta aplicable el régimen de responsabilidad propio de dicho tipo de actos, de que se ocupa el artículo 32 LRJSP.

Excluido el supuesto del primer párrafo del artículo 32.3 LRJSP, por cuanto existe el "*deber jurídico de soportar*", la eventual responsabilidad patrimonial únicamente podría derivarse de la declaración de inconstitucionalidad de los Reales Decretos (letra a) del precepto meritado) siempre que se cumplieran los requisitos del apartado cuarto (obtención en cualquier instancia de una sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada), combinados con el del artículo 67.1 LPACAP (plazo de prescripción de un año a partir de la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la sentencia que declare la inconstitucionalidad para reclamar).

---

<sup>24</sup> Se reprocha en el carácter restrictivo de la regulación en DOMÉNECH PASCUAL, G., "La menguante responsabilidad patrimonial del Estado por leyes contrarias a Derecho", *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n.º extra 31, 2018, pp.421 y ss.





Al no ser impugnables por los particulares las normas con rango de ley, la LRJSP ha optado por exigir únicamente la alegación de inconstitucionalidad al dirigirse contra el acto de aplicación de la disposición con rango de ley, sin que sea preciso que el órgano judicial plantee la cuestión de inconstitucionalidad o se imponga la carga de recurrir en amparo<sup>25</sup>. Ello no obstante, resulta extremadamente complejo obtener la indemnización, pues, además de los requisitos enunciados, es posible que se excluya cualquier vía resarcitoria mediante la limitación de los efectos de la declaración inconstitucionalidad *pro futuro*<sup>26</sup>. De ahí las críticas recibidas por el actual régimen de

---

<sup>25</sup> Al respecto, afirma la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 131/2017, de 31 de enero, que *"La consecuencia de todo esto es que cualquier interesado está legitimado para impugnar un acto o una disposición con base en la disconformidad a Derecho de la norma con rango legal en que aquéllos se fundan.*

*Pero no hay en ello nada anormal o ilógico, ni se infringe por ello precepto alguno. Ocurre simplemente que, a diferencia de los casos en que el motivo consiste en la posible ilegalidad de una disposición de rango inferior a la ley (en que el órgano judicial puede por sí mismo decidir el fondo del asunto y actuar el derecho de la parte), en aquéllos otros en que está en juego la posible disconformidad a Derecho de una norma legal, el órgano judicial necesita el previo pronunciamiento del Tribunal Constitucional (artículo 163 de la CE y 35 a 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/79, de 3 de octubre) para despejar la suerte que le quepa al recurso contencioso-administrativo".*

<sup>26</sup> DOMÉNECH PASCUAL, G., "La menguante...", op.cit., p.422, GONZÁLEZ LÓPEZ, J.J., "Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio, sobre la Ley 10/2012, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia", *Revista española de derecho constitucional*, n.º 113, 2018, pp.303 y ss.

responsabilidad patrimonial por actos legislativos, que resultan extensibles al supuesto examinado.



**CONTRATACIÓN PÚBLICA Y COVID-19.  
NORMATIVA COMPLETA Y TRAMITACIÓN DE  
EMERGENCIA ANTE LA CRISIS SANITARIA**

**PUBLIC PROCUREMENT AND COVID-19.  
COMPLETE REGULATION AND EMERGENCY  
PROCESSING IN THE FACE OF THE SANITARY  
CRISIS**

**D. Jaime Pintos Santiago**

Abogado-Consultor en Contratación Pública. Doctor en  
Derecho.

Director del Título de Especialista en Contratos Públicos  
de la UDIMA

Funcionario de carrera en excedencia de los cuatro  
cuerpos en la Junta de Comunidades de Castilla-La  
Mancha

[www.jaimepintos.com](http://www.jaimepintos.com)

**D. Jorge Pérez Bravo**

Teniente Coronel del Cuerpo de Intendencia del Ejército  
de Tierra.

Diplomado Militar en Contratación Administrativa.

Máster Universitario en Gestión de Contratos y  
Programas en el Sector Público, con especial aplicación  
al ámbito de la defensa. Especialista en contratos  
públicos.



**RESUMEN:** Este un trabajo de carácter eminentemente práctico, sin perder por ello su rigor científico. Está pensado para poderse aplicar de manera inmediata a la gestión y tramitación de expedientes de contratación por la tramitación de emergencia, para lo que se incorpora un completo y guiado procedimiento de tramitación.

Es una herramienta de trabajo para luchar contra el COVID-19, alejada de distensiones teóricas (ya vendrá el momento de proponer mejoras legislativas), porque es el momento de la gestión, el momento de actuar, de aportar lo que en las posibilidades de cada uno esté, cada cual desde sus propias competencias. Es el momento de tomar decisiones por quienes competa y de ser ejecutivos, sin perder por ello el rigor en el trabajo bien hecho.

Por ello, hacemos igualmente en este artículo un completo repaso a las normas relacionadas con el COVID 19 y la contratación pública y analizamos igualmente los requisitos legales y doctrinales básicos que debe cumplir un expediente tramitado bajo este régimen excepcional, caracterizado por la dispensa de tramitar expediente.

**ABSTRACT:** This is an eminently practical work, without losing its scientific rigor. It is designed to be able to apply immediately to the management and processing of recruitment files for the emergency processing, for which a complete and guided processing procedure is incorporated.

It is a working tool to fight against COVID-19, far from theoretical distension (the time will come to propose legislative improvements), because it is time for management, time to act, to contribute what in the possibilities of each one is, each one from his own competitions. It is time to make decisions for those who

compete and to be executives, without losing the rigor of a job well done.

For this reason, in this article we also do a complete review of the rules related to COVID 19 and public procurement and we also analyze the basic legal and doctrinal requirements that a file processed under this exceptional regime must comply with, characterized by the exemption from processing a file.

**PALABRAS CLAVE:** COVID-19, contratación pública, régimen jurídico, tramitación de emergencia, expediente.

**KEYWORDS:** COVID-19, public procurement, legal regime, emergency processing, file.

## **SUMARIO**

### **I. APROXIMACIÓN**

### **II. CUADRO RESUMEN DE LA NORMATIVA APLICABLE**

### **III. EL CARÁCTER EXCEPCIONAL DE LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA:**

#### **3.1. CORPUS LEGAL**

#### **3.2. CORPUS VINCULANTE**

### **IV. ACTUACIONES A SEGUIR EN LA TRAMITACIÓN DE UN EXPEDIENTE DE EMERGENCIA.**

#### **4.1 INFORME RAZONADO DEL SERVICIO PROMOTOR**

#### **4.2 ACUERDO DEL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN ORDENANDO LA EJECUCIÓN DE LO NECESARIO PARA REMEDIAR EL ACONTECIMIENTO PRODUCIDO,**



SATISFACER LA NECESIDAD SOBREVENIDA O CONTRATAR LIBREMENTE SU OBJETO.

4.3 RETENCIÓN DE CRÉDITO O DOCUMENTACIÓN QUE JUSTIFIQUE LA INICIACIÓN DE LOS TRÁMITES NECESARIOS PARA SU DOTACIÓN (EN CASO DE INEXISTENCIA DE CRÉDITO).

4.4 DACIÓN DE CUENTA AL CONSEJO DE MINISTROS

4.5 ABONOS A CUENTA POR ACTUACIONES PREPARATORIAS

4.6 INICIO DE LAS ACTUACIONES

4.7 GARANTÍA DEFINITIVA

4.8 RENDICIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

4.9 CUMPLIMIENTO RECEPCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA PRESTACIÓN

4.10 CONTRATACIÓN EN EL EXTERIOR

4.11 PUBLICIDAD DEL EXPEDIENTE DE EMERGENCIA

## **I. APROXIMACIÓN**

La situación generada por la evolución de coronavirus COVID-19 (SARS-CoV-2), ha llevado al Gobierno a aprobar 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.

Asimismo, el 17 de marzo el Gobierno ha dictado el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, que establece en el artículo 16, que *“la adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de los órganos de la Administración General del Estado para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, al amparo de lo previsto en el artículo 120 de la Ley*

*9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014”.*

El 28 de marzo de 2020 se publicó en el BOE el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19, cuya disposición adicional segunda da precisamente una nueva redacción al meritado artículo 16 del Real Decreto 7/2020, agilizando todavía más la tramitación de emergencia y declarando aplicable *ex lege* este procedimiento a todos los órganos del sector público en todos los contratos que hayan de celebrarse por estas entidades para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19.

## **II. CUADRO RESUMEN DE LA NORMATIVA APLICABLE**





| TIPO             | ÁMBITO  | NÚMERO | FECHA      | NOMBRE                                                                                                              | ART.    | OBSERVACIONES                                                           |
|------------------|---------|--------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------------------------------------------------------------------------|
| Ley Orgánica     | ESTATAL | 4/1981 | 01/06/1981 | De los estados de alarma, excepción y sitio                                                                         | 1 al 12 | Desarrollo del artículo 116 Constitución Española                       |
| Real Decreto-ley | ESTATAL | 6/2020 | 10/03/2020 | por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública | 4       | Establecer el suministro centralizado por la Administración             |
| Real Decreto-ley | ESTATAL | 7/2020 | 12/03/2020 | por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.                            | 16      | Modificado por la disposición final sexta del RDL 8/2020 de 17 de marzo |

|                                             |         |          |            |                                                                                               |                                                                      |                                                                                                         |
|---------------------------------------------|---------|----------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Real Decreto                                | ESTATAL | 463/2020 | 14/03/2020 | por el que se declara el estado de alarma ocasionada por el COVID-19                          | Disposición adicional tercera. Suspensión de plazos administrativos. | Apartado 4 modificado y añadido 5 y 6 por el artículo. único 4 del Real Decreto 465/2020 de 17 de marzo |
| Real Decreto-ley                            | ESTATAL | 8/2020   | 17/03/2020 | medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 | 34 Disposición final sexta                                           |                                                                                                         |
| Informe de la Subdirección de los Servicios | ESTATAL |          | 17/03/2020 | sobre la aplicación del RD 463/2020 a las                                                     |                                                                      |                                                                                                         |



|                                                                                         |         |  |            |                                                                                                                                                       |  |  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------|--|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|
| Consultivos de la Abogacía General del Estado                                           |         |  |            | licitaciones públicas                                                                                                                                 |  |  |
| Instrucciones de la Subdirección General de Coordinación de la Contratación Electrónica | ESTATAL |  | 17/03/2020 | sobre la Interrupción de plazos para la tramitación de los procedimientos de contratación pública en la Plataforma de Contratación del Sector Público |  |  |
| Acuerdo de Consejo de Ministros                                                         | ESTATAL |  | 18/03/2020 | aplicación del régimen de control financiero permanente en sustitución de la función interventora,                                                    |  |  |

|                                                                                           |         |  |            |                                                                                                                                             |  |                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Informe de la Subdirección de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado | ESTATAL |  | 19/03/2020 | sobre la aplicación de la ampliación de plazo o prórroga previstas en el artículo 34.2 del Real Decreto-ley 8/2020 a los contratos menores. |  | Contratos menores, <i>el</i> plazo se puede ampliar si el COVID-19 impide su cumplimiento             |
| Informe de la Subdirección de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado | ESTATAL |  | 19/03/2020 | sobre si el artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, resulta aplicable a las sociedades estatales (y fundaciones del sector público)        |  |                                                                                                       |
| Informe de la Subdirección                                                                | ESTATAL |  | 19/03/2020 | sobre el artículo 34.1 del RD-L 8/2020 (párrafos                                                                                            |  | La suspensión será acordada por el órgano de contratación cuando aprecie la imposibilidad de ejecutar |



|                                                                       |         |  |            |                                                                                                                                                                                                                             |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------|---------|--|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado        |         |  |            | primero y séptimo)                                                                                                                                                                                                          |  | el contrato, siempre a instancias del contratista, que deberá justificar las circunstancias que enumera el párrafo 7 del artículo 34.1. Una vez acordada la suspensión, sus efectos serán automáticos y se retrotraerán al momento en el que se produjo la situación de hecho que la originó. |
| RESOLUCIÓN DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO | ESTATAL |  | 20/03/2020 | medidas a adoptar en el ámbito de la comprobación material de la inversión, durante el periodo de duración del estado de alarma declarado como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

|                                                                                           |         |  |            |                                                                                                                                                                                             |  |                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Informe de la Subdirección de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado | ESTATAL |  | 20/03/2020 | 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 |  |                                                                                                                                        |
| Informe de la Subdirección de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado | ESTATAL |  | 23/03/2020 | Sobre la improcedencia de indemnizar al contratista, al amparo del artículo 34.1 del Real Decreto Ley 8/2020, por los costes salariales soportados por el subcontratista                    |  | Los salarios abonados por el subcontratista a sus trabajadores no pueden considerarse un gasto de personal indemnizable al contratista |



|                                                                                   |         |  |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                              |  |                                                                                                                                 |
|-----------------------------------------------------------------------------------|---------|--|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Nota Informativa de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado | ESTATAL |  | 23/03/2020 | Sobre la Interpretación 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 COVID-19, en relación con las licitaciones de los contratos públicos. |  | Recoge norma general y sus cuatro excepciones                                                                                   |
| Informe de la Subdirección de los Servicios Consultivos                           | ESTATAL |  | 25/03/2020 | Consulta sobre la suspensión de los contratos de limpieza si se cierra el edificio                                                                                                                                                                                                           |  | Como ya dijimos, si se prohíbe la suspensión propia del estado de alarma con igual o mayor motivo debía excluirse la suspensión |

|                                                                                                                   |         |  |            |                                                                                                                   |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| de la<br>Abogacía<br>General del<br>Estado                                                                        |         |  |            |                                                                                                                   |  | <p>ordinaria del artículo 208 de la LCSP.</p> <p>En consecuencia interpreta la imposibilidad de suspender un contrato de limpieza vía art. 208 LCSP, aunque se haya cerrado el edificio público y ya no se pueda realizar la prestación de limpieza.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Informe de la<br>Subdirección<br>de los<br>Servicios<br>Consultivos<br>de la<br>Abogacía<br>General del<br>Estado | ESTATAL |  | 26/03/2020 | Entes Públicos<br>(AECID)<br>cuestiones sobre<br>disposición<br>adicional tercera<br>del Real Decreto<br>463/2020 |  | <p><b>Primera.</b>- La disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, ordena la suspensión ex lege de todos los plazos y términos de los procedimientos administrativos tramitados por las entidades del sector público a que se refiere el artículo 3 de la Ley 39/2015, lo que supone la suspensión de todos los procedimientos administrativos tramitados por tales entidades.</p> <p><b>Segunda.</b>- Las únicas excepciones a la regla general de suspensión de los procedimientos administrativos tramitados por las entidades del</p> |





|              |         |          |            |                                                                                                                                                                                                                             |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------|---------|----------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              |         |          |            |                                                                                                                                                                                                                             |  | sector público, son las enumeradas con carácter taxativo en la propia disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, apartados tres y cuatro, analizadas en el fundamento jurídico primero de este informe y que, en todo caso, exigen que la continuación de los procedimientos sea acordada motivadamente por el órgano competente. |
| Real Decreto | ESTATAL | 476/2020 | 27/03/2020 | por el que se prorroga el estado de alarma declarado por 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 |  | <p>1. Queda prorrogado el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020.</p> <p>2. La prórroga <b>se extenderá hasta las 00:00 horas del día 12 de abril</b> de 2020, y se someterá a las mismas condiciones establecidas en el meritado Real Decreto.</p>                                                                            |

|                  |         |        |            |                                                                                                                      |                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------|---------|--------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Real Decreto-ley | ESTATAL | 9/2020 | 29/03/2020 | por el que se adoptan medidas complementarias , en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19 | Disposición final segunda | <p><b>Da nueva redacción al artículo 16 del Real Decreto-ley 7 / 2020</b> afectando en síntesis a:</p> <p><b>1. Las entidades del sector público [todas]</b> para hacer frente al COVID-19 podrán usar la tramitación de emergencia</p> <p><b>2. A todos los contratos para hacer frente al COVID-19, les resultará de aplicación la tramitación de emergencia.</b> En estos casos, <b>si fuera necesario realizar abonos a cuenta por actuaciones preparatorias</b> a realizar por el contratista, <b>no será de aplicación lo dispuesto respecto a las garantías</b> en la Ley 9/2017.</p> <p><b>3. El libramiento de los fondos</b> podrá realizarse a justificar.</p> <p><b>4. Los libramientos de los fondos</b> podrán realizarse bien a favor de</p> |
|------------------|---------|--------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



|                  |         |         |            |                                                                                                            |                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------|---------|---------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                  |         |         |            |                                                                                                            |                                   | <p><b>cajeros en España, bien a favor de cajeros en el exterior, sin perjuicio de que pudiera realizarse igualmente el pago en firme a través del cajero de pagos en el exterior.</b> Cuando fuera imprescindible podrán realizarse la totalidad o parte de los pagos con anterioridad a la realización de la prestación por el contratista.</p> <p><b>5. Se excluye de la obligación de facturación electrónica a las facturas emitidas por proveedores no nacionales radicados en el exterior.</b></p> |
| Real Decreto-ley | ESTATAL | 10/2020 | 29/03/2020 | por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que | Disposiciones adicionales 4ª y 5ª | <p><b>DA 4ª .</b> Podrán continuar las actividades no incluidas en el anexo que hayan sido objeto de contratación a través del procedimiento establecido en el artículo 120 de la Ley 9/2017.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

|  |  |  |  |                                                                                                                                    |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--|--|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  |  | no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19. | Anexo 18 | <p><b>DA 5ª.</b> El permiso retribuido recuperable regulado en este real decreto-ley no resultará de aplicación a las personas trabajadoras de las empresas adjudicatarias de contratos de obras, servicios y suministros del sector público que sean indispensables para el mantenimiento y seguridad de los edificios y la adecuada prestación de los servicios públicos, incluida la prestación de los mismos de forma no presencial, todo ello sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020.</p> <p><b>Anexo 18.</b> No será objeto de aplicación el permiso retribuido las personas trabajadoras por cuenta ajena que presten servicios de limpieza, mantenimiento, reparación de averías urgentes y vigilancia, así</p> |
|--|--|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|



|                                                                    |         |  |            |                                                                                                                     |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------|---------|--|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                    |         |  |            |                                                                                                                     |  | como que presten servicios en materia de recogida, gestión y tratamiento de residuos peligrosos, así como de residuos sólidos urbanos, peligrosos y no peligrosos, recogida y tratamiento de aguas residuales, actividades de descontaminación y otros servicios de gestión de residuos y transporte y retirada de subproductos o en cualquiera de las entidades pertenecientes al Sector Público, conforme al artículo 3 de la Ley 9/2017. |
| Resoluciones de 25 de marzo de 2020, del Congreso de los Diputados | ESTATAL |  | 30/03/2020 | por las que se ordena la publicación de los Acuerdos de convalidación de los Real Decretos-ley 4, 5, 6, 7 y 8/2020. |  | Convalidación por el Congreso de los Diputados de los citados Reales Decretos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Informe de la                                                      | ESTATAL |  | 30/03/2020 | interpretación del artículo 34.4                                                                                    |  | los gastos salariales adicionales que podrán compensarse al contratista,                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

|                                                                             |         |         |            |                                                                                                                                                |                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------|---------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Subdirección de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado |         |         |            | 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. |                                                           | cuando la ejecución del contrato de concesión de obra o concesión de servicio devenga imposible como consecuencia de la situación generada por el COVID-19, son aquéllos que, de manera real y efectiva, el contratista acredite que se han devengado y abonado por él durante la situación de hecho creada por el COVID-19, por encima de los previstos para la ejecución ordinaria del contrato |
| Real Decreto-ley                                                            | ESTATAL | 11/2020 | 31/03/2020 | por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.                          | Disposición adicional 8ª<br><br>Disposición adicional 10ª | – Ampliación del plazo para recurrir: el cómputo del plazo 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.                        |



|  |  |  |  |  |                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--|--|--|--|--|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  |  |  | <p>Disposición final 1ª.10</p> <p>Disposición final 7ª</p> | <p>– Se amplían los plazos aplicables a los pagos a justificar. Dispondrán de un plazo adicional de un mes para su rendición, y en todo caso hasta transcurrido un mes desde la finalización del estado de alarma.</p> <p>– Se modifican con efectos de 18 de marzo de 2020 el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo el apartado 1, el cuarto párrafo del apartado 3, el apartado 6, y se añaden dos nuevos apartados 7 y 8 del artículo 34 de este RD Ley 8/2020.</p> <p>– Se modifica el párrafo segundo del apartado 4 del artículo 29 de la LCSP (Ley 9/2017).</p> <p>– Se añade la disposición adicional quincuagésima quinta sobre el régimen jurídico de Hulleras del Norte S.A., S.M.E.» (HUNOSA) y sus filiales y la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, como medios propios y servicios técnicos.</p> |
|--|--|--|--|--|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                    |         |                   |            |                                                                                                                     |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Comunicación de la Comisión Orientaciones de la Comisión Europea                   | EUROPEA | (2020/C 108 I/01) | 01/04/2020 | sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19 |            | En la práctica, esto significa que las autoridades pueden actuar con toda la rapidez que sea técnica y físicamente posible, y el procedimiento puede constituir una adjudicación directa de facto sujeta únicamente a limitaciones físicas o técnicas relacionadas con la disponibilidad real y la velocidad de entrega. |
| Informe de la Subdirección Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado | ESTATAL |                   | 01/04/2020 | Consulta sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo           |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Informe OIReScon                                                                   | ESTATAL |                   | 02/04/2020 | Impacto en la contratación p.c.a. de las medidas derivadas estado de alarma                                         | 88 páginas | Continuará...                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |





### **III. EL CARÁCTER EXCEPCIONAL DE LA TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA:**

Queremos recordar lo ya destacado anteriormente, que para lo referente al COVID-19 se ha declarado tramitación de emergencia aplicable *ex lege* a todos los órganos del sector público en todos los contratos que hayan de celebrarse por estas entidades para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19.

No obstante lo anterior y con el fin de hacer este estudio, además de eminentemente práctico con el abordaje de la normativa que afecta a la contratación pública y la tramitación de emergencia derivadas de la crisis sanitaria del COVID-19, hemos querido centrar también el acento en este apartado que servirá además para darle utilidad y perdurabilidad, también práctica, a este estudio más allá de la situación de emergencia actual, ya que como veremos a continuación se recogen aspectos concretos de la tramitación de emergencia que, en mayor o menor medida, han de ser tenidos en cuenta ante cualquier situación, también la del COVID-19.

#### **3.1. CORPUS LEGAL**

Tal y como dispone el artículo 120 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP 2017), cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que

supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se acudirá a este régimen excepcional.

Se trata, pues, de situaciones perfectamente identificables que justifican el quebrantamiento de los principios generales de la contratación pública enumerados en el artículo 1 de la LCSP 2017, entre otros, libertad de acceso a las licitaciones o libre concurrencia, publicidad, transparencia y Libre competencia.

La necesidad de actuar de manera inmediata es la que justifica la ausencia de los trámites formales y ordinarios que exige cualquier expediente de contratación, algo que le diferencia por ejemplo de la tramitación de urgencia, pero que exigen un plazo de inicio de la ejecución del contrato no superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo por el que se declare la emergencia. Lo que evita con carácter general la utilización “fraudulenta” de este procedimiento tras una ejecución que en su inicio se retrase más del plazo legalmente previsto, abocando en estos casos a la tramitación de un procedimiento ordinario.

Así lo dispone el apartado a) del artículo 120 LCSP 2017 *“sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente”*, el artículo 37 LCSP 2017 *“Las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia”*, la no necesidad de formalización conforme al artículo 153 LCSP 2017, la ausencia de recurso especial en materia de contratación, como especifica el artículo 44 LSCP 2017 *“No se dará este recurso en relación con los procedimientos de*



*adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia” y la no necesaria obligación de cumplir los requisitos especificados en el artículo 215 LSCP 2017 en la celebración de los subcontratos.*

Por consiguiente, en la tramitación de emergencia no se ha de seguir el trámite obligatorio en cualquier expediente de contratación (según su tipo y modalidad) sino que habrán de seguirse las pautas que recoge el artículo 120 LCSP 2017 que, a nuestro juicio, se detallan a continuación.

Pero del acuerdo del órgano de contratación que decida la contratación de emergencia se debe dar cuenta, en el plazo máximo de 30 días, al Consejo de Ministros si se trata de la Administración General del Estado, de sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social o demás Entidades públicas estatales.

Con fecha 1 de abril de 2020, El DOUE publica la Comunicación de la Comisión Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19 (2020/C 108 I/01). La guía se centra especialmente en la contratación pública en casos de extrema urgencia, que permite a los compradores públicos comprar en cuestión de días, incluso de horas, en caso necesario y refuerza el uso de la tramitación de emergencia: *“En la práctica, esto significa que las autoridades pueden actuar con toda la rapidez que sea técnica y físicamente posible, y el procedimiento puede constituir una adjudicación directa de facto sujeta únicamente a limitaciones físicas o técnicas relacionadas con la disponibilidad real y la velocidad de entrega”.*

### 3.2. CORPUS VINCULANTE

La tramitación de emergencia debe limitarse, por lo tanto y como señalaba el pronunciamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en el **informe 20/2003**, “a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia” y salvo que concurran pues esas circunstancias los plazos y trámites serán los previstos en la Ley de Contratos.

Por su parte el **Informe 34/79**, de 5 de octubre, de la meritada Junta Consultiva definía el concepto de obra de emergencia estableciendo una graduación en cuanto a la adecuación de la tramitación a la mayor o menor urgencia de la Administración en satisfacer sus necesidades, recogiendo con carácter excepcional la posibilidad de acudir a la tramitación de emergencia (a la que la Junta Consultiva se refería como “urgencia de tercer grado”)<sup>1</sup> y en el que resulta sobradamente descriptivo de la excepcionalidad de la tramitación de emergencia el carácter de “*indispensables*” que recoge la conclusión 20 del aludido Informe:

*“Las potestades excepcionales habilitadas por el artículo 27 de la Ley de Contratos del Estado son de carácter circunstancial, deben emplearse en situaciones de grave peligro inminente y sólo autorizan la realización de obras indispensables*

---

<sup>1</sup> La Junta Consultiva de Contratación Administrativa recoge en este informe la utilización de la tramitación de emergencia cuando no sea posible utilizar el procedimiento de urgencia o el procedimiento negociado por razón de imperiosa urgencia.



*para aliviar o evitar los daños previsibles, no alteran las normas ordinarias de competencia ni permiten el gasto no autorizado por la correspondiente consignación presupuestaria. Las obras que no merezcan el calificativo de indispensables han de ser contratadas con estricto respeto de las disposiciones de la Ley de Contratos del Estado"*

Si buscáramos una definición del concepto jurídico de "indispensable" la encontraríamos en la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja, de 4 de febrero de 2010**, que en cita de STS 7 de abril de 1983 refiere lo siguiente: *"Lo que ampara la normativa de emergencia es una situación administrativa inmediata, absolutamente necesaria para evitar o remediar en lo posible las consecuencias del suceso en cuestión"*.

Si queremos centrarnos en las principales características que informan el régimen de contratación por emergencia, las encontramos en el **Informe de la intervención general de la comunidad de Madrid de 7 de abril de 2010**, referente a la tramitación por la vía de emergencia de proyecto de obras ya elaborado. A continuación, sintetizamos dichas principales características.

- Únicamente es viable por la concurrencia de las causas enunciadas en la norma, que ya enunciábamos anteriormente en el corpus legal, y siempre que de estas situaciones se desprenda la necesidad de que la Administración actúe de forma inmediata.
- Constituye un procedimiento excepcional y, por ello, los hechos que determina su aplicación deben

ser objeto de interpretación restrictiva, pudiendo acudir al mismo sólo en última instancia.

- A través de este procedimiento únicamente puede contratar lo necesario para hacer cesar la emergencia surgida.

- Dados los supuestos previstos, la Ley habilita a contratar lo necesario prescindiendo de las formalidades ordinarias para formar la voluntad contractual administrativa (no se requiere expediente administrativo, bastando el acuerdo del órgano de contratación y la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito) y acudiendo al sistema de los pagos a justificar<sup>2</sup>.

Por su parte el **Informe 2/2000**, de 8 de febrero, sobre tramitación de emergencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Madrid, se postula en similares términos en sus conclusiones que reproducimos a continuación

*“1.- Que para los tasados supuestos de emergencia previstos en el artículo 73 de la LCAP no es obligación tramitar expediente*

---

<sup>2</sup> En la Disposición adicional décima del 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, se amplían los plazos aplicables a los pagos a justificar, de manera que estos pagos dispondrán de un plazo adicional de un mes para su rendición, y en todo caso hasta transcurrido un mes desde la finalización del estado de alarma.



*administrativo de contratación y, por consiguiente, no ha lugar a efectuar ninguna aprobación, siendo las únicas actuaciones necesarias la adopción por el órgano de contratación del acuerdo ordenando la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido, satisfacer la necesidad sobrevenida o para contratar libremente su objeto y dar cuenta de dicho acuerdo al Consejo de Gobierno.*

*2.- Que no es exigible efectuar aprobación del gasto previa o simultáneamente al acuerdo del órgano de contratación al que se refiere el artículo 73 de la LCAP ni en el momento de dar cuenta del mismo al Consejo de Gobierno y que la fiscalización y la aprobación del gasto que se previenen en el artículo 73. 1 c) de la LCAP deben entenderse referidas a la cuenta que ha de rendirse de los pagos efectuados con los fondos librados con el carácter a justificar, ...*

*3.- Que en el supuesto de que el importe final del gasto de las actuaciones de emergencia no resulte coincidente con el estimado inicialmente, puede dejarse reflejo de esta situación en el documento contractual, y, si se produjese un exceso en el importe final de las actuaciones realizadas sobre el inicialmente estimado, en virtud de la libertad de pactos y con el objetivo de asegurar durante el período de garantía las prestaciones realizadas, exigirse al contratista el reajuste de la garantía."*

No por redundante debemos dejar de traer a colación el **Acuerdo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 20 de junio de 2003** sobre criterios interpretativos en la aplicación de la tramitación

de emergencia prevista en el artículo 72 del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y sus conclusiones. Como resumen de las mismas y de la doctrina jurisprudencial destacan las siguientes:

- a) La llamada “tramitación de emergencia”, que, en realidad, es un régimen excepcional caracterizado por la dispensa de tramitar expediente, solo procede en los casos taxativos previstos en la norma.
- b) La tramitación de emergencia, por su mismo concepto excepcional, solo podrá utilizarse cuando no sea posible la tramitación urgente o la utilización del procedimiento negociado sin publicidad por motivos de urgencia<sup>3</sup>.
- c) La apreciación de la emergencia corresponde exclusivamente al órgano de contratación si bien dentro de los parámetros previstos en la norma sin que, a diferencia de la tramitación de urgencia, requiera una especial declaración, bastando la posterior justificación documental.
- d) La tramitación de emergencia debe limitarse a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia.

---

<sup>3</sup> Como ya vimos esta misma idea la recogía el Informe 34/79, de 5 de octubre, de la meritada Junta Consultiva.





- En el ámbito objetivo, debe limitarse la tramitación de emergencia a lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida.
- En el ámbito temporal debe operar un doble límite pues:
  - o De un lado, la emergencia requiere la inmediatez con la acción que la justifica, sin que pueda dilatarse en el tiempo.
  - o De otro lado, debe cesar cuando la situación haya desaparecido o cuando la gestión del resto de la actividad necesaria para completar el objetivo propuesto por la Administración ya no tenga carácter de emergencia.

Así pues, nos encontramos ante dos límites al uso de la tramitación de emergencia: Por un lado el ámbito objetivo, por el cual debe limitarse la tramitación de emergencia, según indica el artículo 120 LCSP 2017, a *“lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida”* y por otro, en el ámbito temporal un doble límite; por un lado, actuar de manera inmediata y que el plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo del órgano de contratación, y por otro lado, debe cesar cuando la situación haya desaparecido o, como dice el apartado 2 del artículo 120 LCSP 2017 *“las restantes prestaciones que sean necesarias para completar la actuación acometida por la Administración y que no tengan*

*carácter de emergencia se contratarán con arreglo a la tramitación ordinaria regulada en esta Ley”.*

No podía faltar en este recopilatorio la opinión de la justicia en vía administrativa y en este sentido traemos la **Resolución 102/2017, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC)**, que en cita del informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 20/2003, al inicio mencionado, resume que para que proceda la tramitación de emergencia es necesario:

*“i) que concurra alguno de los supuestos que taxativamente establece la ley, sin que sea suficiente cualquier otra circunstancia que dé lugar a una situación de urgencia;*

*ii) que no sea suficiente para resolver la situación la utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre competencia;*

*iii) que la emergencia sea apreciada por el órgano de contratación y*

*iv) que la tramitación se limite a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de esa situación.”*

Requisitos a los que el propio Tribunal añade el hecho que la causa de la emergencia no sea imputable al propio órgano de contratación, es decir, que la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente.



La Resolución 102/2017 del TACRC es traída a su argumentario por la reciente y conocida **Resolución de la Junta Consultiva de Contratación del Estado nº 17/2019**, dictada con ocasión de los procedimientos de emergencia tramitados para el desarrollo del proceso electoral de 2019, en la que se contienen también importantes reflexiones doctrinales. Para la Junta Consultiva Central cuando el legislador aborda la regulación del procedimiento de emergencia lo que está transmitiendo es el mensaje de que la principal cautela que debe mantenerse respecto del empleo de este procedimiento es el adecuado respeto del principio de concurrencia y de igualdad de los licitadores. De forma que, sólo en los supuestos *numerus clausus* que son absolutamente excepcionales, tales principios deben verse desplazados en detrimento de ese equilibrio entre el pleno mantenimiento de todas las garantías de que está investida la contratación pública, a favor del adecuado respeto al interés general que se persigue con la actuación que va a ser objeto de contratación por la vía de emergencia.

Dicen también que *“las garantías propias de la tramitación de los contratos públicos, y entre ellas la determinación de unos procedimientos reglados de selección del contratista, generan un entorno de seguridad jurídica plena que asegura que la elección de los contratistas se verifique respetando íntegramente los principios nucleares de la contratación pública”*.

Por último, en reiteración y aglutinamiento de la doctrina repasada con anterioridad dispone que las condiciones establecidas para la utilización de la tramitación de emergencia son las siguientes:



I) Que concurra alguno de los supuestos que taxativamente establece la ley, sin que sea suficiente cualquier otra circunstancia que dé lugar a una situación de urgencia.

II) Que no sea suficiente para resolver la situación la utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia. ... La razón es que lo que en ningún caso sería congruente con la propia naturaleza del contrato público ni con el contenido de la ley sería que se pudiese hacer un uso abusivo de la tramitación de emergencia.

III) Que la emergencia sea apreciada por el órgano de contratación, quien se responsabiliza de motivar la concurrencia de una circunstancia excepcional y de acreditar su existencia.

IV) que la tramitación se limite a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de esa situación.

V) Que la causa de la emergencia no sea imputable al propio órgano de contratación, es decir, que la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente.

En este trabajo de investigación no podía faltar la importante conclusión que recoge el **Informe 21/01**, de 3 de julio de 2001, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la "Improcedencia de la declaración de emergencia y requisitos para la aplicación de su régimen conforme al artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas", que



resulta plenamente aplicable a la crisis sanitaria que ahora vivimos como consecuencia del COVID-19, lo que pone de relieve la importancia también de este apartado tercero en el presente estudio. Entiende la Junta Consultiva de Contratación Administrativa *“que la comunicación de acuerdos al Consejo de Ministros prevista en el artículo 72 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para los supuestos de tramitación de emergencia no puede entenderse cumplido por la circunstancia de que el propio Consejo de Ministros mediante Real Decreto Ley haya realizado la genérica e innecesaria declaración de emergencia, sin referencia a obras e importes determinados.”*. Esto mismo es pues aplica a la declaración realizada *ex lege* el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.

Es conveniente recordar también en este corpus vinculante que la **Sentencia de la Audiencia provincial de Cáceres 947/2011** - ECLI: ES:APCC:2011:947, dictada con motivo de una obra de emergencia consistente en la realización de un bombeo para trasvase de agua bruta desde una presa en Aldea del Cano construida para regadío sobre el cauce del arroyo Santiago hasta el Embalse de Alcuéscar, que la tramitación de emergencia también presenta límites y así *“al socaire de la utilización de un contrato de emergencia que, en contra de lo que sostiene el Letrado de la Junta de Extremadura, en absoluto autoriza a prescindir de un expediente expropiatorio (cuando el artículo 97 Ley 30/2007, de Contratos en el Sector Público habla de “sin obligación de tramitar expediente administrativo” se está refiriendo exclusivamente al expediente de contratación regulado en dicha Ley, y no*

*a otros expedientes o actuaciones administrativas que imperativamente exijan otras normas)”.*

Con este trabajo ya entregado y en cola de edición y maquetación se publicó el 2 de abril el Informe de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), sobre el impacto en la contratación pública de las medidas derivadas de la declaración del Estado de Alarma como consecuencia del COVID-19. (82 páginas) cuyos apartados VI y VII se dedican a la tramitación de emergencia en las que en lo referente a este epígrafe interesa consultar las páginas 68 y siguientes, por completar el régimen jurídico aquí recogido con la normativa publicada por las distintas Comunidades Autónomas<sup>4</sup>.

#### **IV. ACTUACIONES A SEGUIR EN LA TRAMITACIÓN DE UN EXPEDIENTE DE EMERGENCIA.**

##### **4.1 INFORME RAZONADO DEL SERVICIO PROMOTOR**

Resulta necesario y conveniente que la necesidad, idoneidad, la finalidad perseguida en la tramitación y las características de las prestaciones necesarias para su consecución, las justifique el órgano promotor del expediente de emergencia, indicándole al órgano de contratación de forma clara las prestaciones que serán objeto del expediente. Cualquier acepción genérica o confusa, comporta inseguridad jurídica.

---

<sup>4</sup> Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/RSC/Documents/OIRESCON%20COVID-19.pdf> (fecha de consulta: 02/04/2020)



Este informe razonado, debería contener, como mínimo, las necesidades que se pretende satisfacer con la adquisición de esa obra, bien y/o servicio, su finalidad, situación que fundamenta la necesidad de actuar de manera inmediata, lugar de ejecución y el plazo de duración. Además sería aconsejable que especificara la aplicación presupuestaria (habilitación de crédito presupuestario en la aplicación que corresponda de acuerdo con la naturaleza del gasto), sin olvidarse de indicar si el contrato requiere el tratamiento de datos personales.

En el supuesto de ejecución de obras que se consideren de emergencia y ante la imposibilidad de redactar un proyecto con carácter previo a la ejecución, se debería anexas al informe un presupuesto de la obra elaborado por el órgano técnico de la Unidad correspondiente, redactando un proyecto de obras ejecutadas tan pronto como sea posible y siempre antes del libramiento de la cuenta.

4.2 ACUERDO DEL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN ORDENANDO LA EJECUCIÓN DE LO NECESARIO PARA REMEDIAR EL ACONTECIMIENTO PRODUCIDO, SATISFACER LA NECESIDAD SOBREVENIDA O CONTRATAR LIBREMENTE SU OBJETO.

Conforme señala el apartado 1 del artículo 120 LCSP 2017, *“El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente de contratación, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente”*.

La expresión “podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida” posibilita, bien la ejecución con sus propios medios, por ejemplo si es el caso acudir a la «Empresa de Transformación Agraria, S. A., S. M. E., M. P.» (TRAGSA)<sup>5</sup>, y su filial «Tecnologías y Servicios Agrarios, S. A., S. M. E., M. P.» (TRAGSATEC), conforme a lo dispuesto en la disposición adicional vigésima cuarta de la LCSP 2017 e incluso a ejecución directa de prestaciones por la Administración Pública con la colaboración de empresarios particulares o a través de medios propios no personificados, especificada en el artículo 30 de la LCSP 2017.

Entendemos igualmente que en situación que justifique la emergencia, como la del COVID-19, al igual que la adicional 24 permite acudir a TRAGSA O TRAGSATEC, otros poderes adjudicadores podrán acudir en igualdad de condiciones a sus respectivos medios propios con personalidad jurídica diferenciada.

Respecto a la tercera expresión “contratar libremente su objeto”, exime al órgano de contratación de la licitación del expediente, posibilitando incluso la contratación verbal.

Como no podría ser de otra forma, el acuerdo que se dicte debe justificar de manera pormenorizada la tramitación de emergencia. Aunque la situación de

---

<sup>5</sup> «Prescindiendo de las funciones relativas a la informática y a la atención a emergencias, la actividad propia de TRAGSA queda referida, por voluntad del legislador, al entorno rural» (Recurso nº 1369/2018 C.A. Valenciana 305/2018. Resolución nº 120/2019).





emergencia sanitaria fundamenta por si misma la actuación inmediata de la Administración, no se deben dictar acuerdos en términos amplios y haciendo únicamente referencia al artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, sino que hay que hacer referencia a los motivos que originan el expediente.

Elaborado el informe razonado del servicio que promueve la contratación, exponiendo la necesidad, características e importe calculado de las prestaciones objeto del contrato, bastaría con dar por suyas y reproducidas las motivaciones expresadas en el citado informe, haciendo constancia de que figuran en la documentación preparatoria del expediente. Hay que hacer hincapié en el carácter excepcional y necesario de dichas situaciones, que justifican la no concurrencia en la contratación, en razón de la prevalencia del principio de eficacia que informa la actuación administrativa consagrado en el art.103.1 de la Constitución.

No por ser necesario, pero si conveniente, sería recomendable que así mismo se justificara, en los contratos de servicios, la insuficiencia de medios señalada en el artículo 116 LCSP 2017.

**4.3 RETENCIÓN DE CRÉDITO O DOCUMENTACIÓN QUE JUSTIFIQUE LA INICIACIÓN DE LOS TRÁMITES NECESARIOS PARA SU DOTACIÓN (EN CASO DE INEXISTENCIA DE CRÉDITO).**

Al no haber obligación de tramitar expediente administrativo en la tramitación de emergencia, implica que tampoco es necesaria la aprobación del gasto, pues como regla general la aprobación del expediente supone la del gasto (artículo 117 LCSP 2017).



Así, de forma expresa, el artículo 120 LCSP 2017 permite que incluso no exista crédito suficiente. En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación de conformidad con lo establecido en la Ley General Presupuestaria, mientras que en el caso de que exista habrá de acompañarse la oportuna retención de crédito. Aunque la contratación de emergencia sea posible sin existencia de crédito, no debe haber demora en su imputación al presupuesto.

Conforme a la modificación efectuada por la disposición final 2 del Real Decreto-ley núm. 9/2020 de 27 de marzo, en lo que respecta a la financiación de estos contratos, es posible actuar de tres modos:

1.- Si la propuesta realizada por el órgano promotor viene acompañada de la correspondiente retención de crédito y del contratista que va a realizar la prestación, y el acuerdo que se dicte se especifica que la ejecución del contrato la realizará el operador económico propuesto, el procedimiento que se seguirá será el procedimiento ordinario, en el que el reconocimiento de la obligación sobreviene tras verificar el respeto de la regla de “servicio hecho” una vez que el acreedor de la Administración ha cumplido la prestación que constituía el objeto de la relación obligacional.

2.- Si el acuerdo por el que se declara la tramitación de emergencia viene acompañado de la correspondiente retención de crédito, pero no se conoce al acreedor concreto aun sabiendo que el gasto va a realizarse, o existe una pluralidad de acreedores por una misma causa, por lo que



resulta mucho más sencillo hacer el pago a una única persona para que se encargue de satisfacer la deuda a cada uno de los acreedores, se pueden librar fondos con el carácter de “a justificar” al objeto de resolver la emergencia surgida, al no haber posibilidad de poder aportar la documentación justificativa exigida por el 73.4 de la Ley General Presupuestaria, esto es, aquella que acredite la realización de las actuaciones objeto de este régimen excepcional.

3.- Cuando, en cambio no se dispongan de los fondos necesarios la procedencia de seguir el régimen general de pagos o el de pagos a justificar, una vez se cuente con los fondos necesarios, vendrá determinada por la posibilidad o no de poder aportar la documentación justificativa de la realización de las actuaciones en el momento de efectuar el reconocimiento de la obligación.

#### **4.4 DACIÓN DE CUENTA AL CONSEJO DE MINISTROS**

Si el contrato ha sido celebrado por la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos, Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social o demás entidades públicas estatales, se dará cuenta de dichos acuerdos al Consejo de Ministros en el plazo máximo de treinta días. Se ha de tener presente que este inciso del artículo 120.1.b) LCSP 2017 no tiene carácter básico (Disposición Final primera).

#### **4.5 ABONOS A CUENTA POR ACTUACIONES PREPARATORIAS**



La disposición final 6 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, modifica el artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, en el sentido que si fuera necesario realizar abonos a cuenta por actuaciones preparatorias a realizar por el contratista, no se aplicaría lo dispuesto respecto a las garantías en la LCSP 2017, siendo el órgano de contratación quien debe determinar tal circunstancia en función de la naturaleza de la prestación a contratar y la posibilidad de satisfacer la necesidad por otras vías. De la justificación de la decisión adoptada deberá dejarse constancia en el expediente.

El abono a cuenta por actuaciones preparatorias se recoge en el artículo 198.3 LCSP 2017: *“El contratista tendrá también derecho a percibir abonos a cuenta por el importe de las operaciones preparatorias de la ejecución del contrato y que estén comprendidas en el objeto del mismo, en las condiciones señaladas en los respectivos pliegos, debiéndose asegurar los referidos pagos mediante la prestación de garantía”* y en el artículo 240.2 referido al contrato de obras: *“El contratista tendrá también derecho a percibir abonos a cuenta sobre su importe por las operaciones preparatorias realizadas como instalaciones y acopio de materiales o equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra, en las condiciones que se señalen en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares y conforme al régimen y los límites que con carácter general se determinen reglamentariamente, debiendo asegurar los referidos pagos mediante la prestación de garantía”*.

Por la aplicación especial de los citados reales Decretos-Ley se posibilita que para todos los contratos tramitados a causa del COVID, se puedan realizar abonos a cuenta por las actuaciones preparatorias, siendo el órgano de



contratación quien debe determinar tal circunstancia en función de la naturaleza de la prestación a contratar y la posibilidad de satisfacer la necesidad por otras vías, sin ser necesario exigir las garantías reguladas en los artículos 198.3 y 240.2 LCSP 2017. No existiendo normalmente pliegos en los expedientes de emergencia, deberá ser el acuerdo del órgano de contratación ordenando la ejecución de lo necesario, el que establezca esta posibilidad.

El primer requisito establecido en la norma es que se determinen las operaciones preparatorias, comprendidas en el objeto del contrato, bien acopios, bien instalaciones y equipos. Estas operaciones preparatorias pueden separarse en supuestos de suministro con instalación, en el que por separación de costes, puede valorarse el acopio del resto de costes. Para evitar cualquier confusión debe indicarse qué operaciones preparatorias podrán dar lugar a abonos a cuenta en tal concepto.

Pero, no sólo es preciso determinar qué operaciones preparatorias podrán dar derecho a abonos a cuenta, sino asimismo hacer constar las condiciones para que tengan lugar los mismos. En consecuencia, debe establecerse en el acuerdo no sólo la posibilidad de efectuar los abonos a cuenta, sino asimismo las condiciones en que pueden llevarse a cabo: límites, porcentajes, almacenamiento de los materiales, etc.

Entrando en materia, en un contrato de obras puede ser más o menos fácil cuantificar los costes que tiene que afrontar el contratista para preparar sus actuaciones (básicamente adquisiciones), garantizando así que se iniciará la ejecución del contrato con plenas garantías (necesidad de contar con liquidez para ir acopiando materiales, maquinaria, etc.).

Por lo tanto, para los contratos de emergencia que se tramiten con motivo de la crisis sanitaria, si se considera necesario y el proveedor lo justifica adecuadamente y al objeto de que el mismo pueda poder adquirir los materiales necesarios (incluso equipos) para empezar a ejecutar el contrato con la calidad y urgencia requerida, se puede y debe autorizar el abono a cuenta. Tenemos que subrayar en este punto que tras el Real Decreto Ley 9/2020, con la nueva redacción que le da al artículo 16 del Real Decreto-ley 7/2020, ahora todo el sector público y no sólo el estatal podrá y deberá aplicar esta regulación sobre los abonos a cuenta.

En cuanto a los requisitos y límites habrá que acogerse a lo establecido en el artículo 155 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, es decir, el contratista tendrá derecho a percibir abonos a cuenta hasta el 75 por 100 del valor de los materiales acopiados necesarios previa autorización del órgano de contratación que tendrá por único objeto controlar que se trata de dichos materiales y que se cumplen los siguientes requisitos:

- a) Que exista petición expresa del contratista, acompañando documentación justificativa de la propiedad o posesión de los materiales.
- b) Que hayan sido recibidos como útiles y almacenados en lugares en los que no exista peligro de que sufran deterioro o desaparezcan.



#### 4.6 INICIO DE LAS ACTUACIONES

Dictado el acuerdo por el que se declara la tramitación de emergencia, se comunicará inmediatamente a la empresa para que inicie la ejecución. A los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en el acuerdo de emergencia, y en el artículo 120.c) LCSP 2017, para dejar constancia de ello, el Responsable del contrato nombrado al efecto (artículo 62 LSCP 2017) y el contratista confeccionarán un acta de inicio de actuaciones, la cual será remitida al órgano de contratación para su inclusión en el expediente.

#### 4.7 GARANTÍA DEFINITIVA

Ni en la LCSP 2017 ni en los reales decretos dictados con motivo de la emergencia sanitaria, hacen referencia a la obligación o no de la garantía definitiva por lo que, sin ser obligatoria la exigencia de garantía definitiva, la Administración podrá exigirla en cualquier momento de la ejecución del contrato. No con ello estamos indicando que así deba ser, sino sólo la posibilidad que existe.

#### 4.8 RENDICIÓN DE LA CUENTA JUSTIFICATIVA

En el caso de que el procedimiento que se siga sea el procedimiento ordinario, en el que el reconocimiento de la obligación sobreviene tras verificar el respeto de la regla de “servicio hecho”, al tratarse de una tramitación de emergencia y haberse acordado mediante un solo acto administrativo todas las fases, expresamente se permite la acumulación de las diversas fases de gasto

(autorización, disposición, obligación y pago), estando el expediente exento de fiscalización previa<sup>6</sup>.

En el supuesto de que el libramiento de los fondos necesarios se hubiera realizado a justificar, transcurrido el plazo de inicio de la ejecución de las prestaciones, que no podrá ser superior a un mes, contado desde la adopción del acuerdo, se rendirá la cuenta justificativa del mismo, con reintegro de los fondos no invertidos. Esto es, se procederá a la fiscalización previa<sup>7</sup> de las órdenes de pago a justificar, remitiendo para su control la cuenta justificativa, en la que se incluirán los justificantes abonados, así como los documentos

---

<sup>6</sup> El Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de marzo de 2020, por el que se adoptan medidas urgentes y excepcionales en el ámbito del control de la gestión económico-financiera efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado como consecuencia del COVID-19, publicado mediante la Resolución de 23 de marzo de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado («BOE» núm. 81, de 24/03/2020) establece que hasta que se restablezca el normal funcionamiento de los servicios podrá aplicarse el régimen de control financiero permanente en sustitución de la función interventora. Ver nota al pie número 8 sobre la imposibilidad de aplicar esta medida a las Entidades Locales. Ver también al respecto de la ausencia de fiscalización previa Nota de control interno sobre actuaciones del órgano de control en la tramitación de emergencia enlazada en la nota al pie siguiente.

<sup>7</sup> En las Entidades Locales también, así se recoge por ejemplo en las conclusiones de la Nota de control interno sobre actuaciones del órgano de control en la tramitación de emergencia <https://cositalnetwork.es/contenidos/7302/contenido/112289/nota-del-portal-de-control-interno-sobre-actuaciones-del-organo-de-control-en-la-tramitacion-de-emergencia> (fecha de consulta 03/04/2020)





acreditativos del pago y el resto de documentación complementaria.

#### 4.9 CUMPLIMIENTO RECEPCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LA PRESTACIÓN

Conforme al apartado d) del punto 1 del artículo 120 LCSP 2017, ejecutadas las actuaciones objeto de este régimen excepcional, se observará lo dispuesto en esta Ley sobre cumplimiento de los contratos, recepción y liquidación de la prestación.

A este respecto, el artículo 210 LCSP 2017 exige por parte de la Administración un acto formal y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización del objeto del contrato. A la Intervención de la Administración correspondiente le será comunicado, cuando ello sea preceptivo, la fecha y lugar del acto, para su eventual asistencia en ejercicio de sus funciones de comprobación de la inversión.

A este respecto, la Intervención General de la Administración del Estado ha dictado una resolución de fecha 20 de marzo de 2020 sobre las medidas a adoptar en el ámbito de la comprobación material de la inversión, durante el periodo de duración del estado de alarma declarado como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, especificando:

*“Primero. En los casos en que el Interventor General de la Administración del Estado haya designado o designe un representante de la Intervención General y, en su caso, un asesor, para intervenir la comprobación material de la inversión, en uso de las facultades que corresponden a esta Intervención General, se*



*autoriza a que los actos de recepción correspondientes a las entregas que se produzcan durante el periodo de duración del estado de alarma, se puedan realizar sin la asistencia de los representantes designados por la Intervención General.*

*Segundo. Cuando la fecha en la que vaya a tener lugar el acto formal de recepción de dichas entregas, fijada de acuerdo con el procedimiento previsto en el apartado Decimotercero de la de la Resolución de 14 de julio de 2015, de la Intervención General de la Administración del Estado, sobre el desarrollo de la función interventora en el ámbito de la comprobación material de la inversión, esté comprendida en el periodo de duración del estado de alarma, los representantes designados por la Intervención General comunicarán al gestor si, de acuerdo con lo previsto en el apartado anterior de esta Resolución, asistirán o no a dicho acto.*

*Tercero. En los supuestos indicados en el apartado primero, cuando la comprobación de la inversión se realice sin la asistencia de los representantes designados por la Intervención General, se justificará con un acta o con un certificado suscrito en los términos indicados en el apartado 8 del artículo 28 del Real Decreto 2188/1995, de acuerdo con el que “la comprobación de la inversión se justificará con el acta de conformidad firmada por quienes participaron en la misma o con una certificación expedida por el Jefe del centro directivo, dependencia u organismo a que corresponda recibir o aceptar la prestación o servicio, en la que se expresará, con el detalle necesario, la circunstancia de haberse ejecutado*



*la prestación o servicio con arreglo a las condiciones generales y particulares que hubieran sido previamente establecidas. Para dar cumplimiento a lo establecido en el apartado Decimonoveno de la citada Resolución de 14 de julio de 2015, relativo a la tramitación del resultado de la comprobación material de inversión, el órgano gestor deberá remitir al Interventor designado en el menor plazo posible el acta de recepción o el certificado suscritos en los términos indicados en el párrafo anterior”.*

Destacar que esta Resolución, por el momento, no es aplicable a las entidades locales. Si bien entendemos que nada impide a las distintas haciendas locales hacer como propia esta interpretación de la IGAE, ya que entendemos la necesidad de que esta solución sea aplicable también a la Administración Local es una crisis sanitaria que, como dice la Comunicación de la Comisión Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19, exige soluciones rápidas, e inteligentes y ágiles.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En sentido contrario queremos traer a colación también el caso de la NOTA DEL PORTAL DE CONTROL INTERNO SOBRE LA POSIBILIDAD DE SUSTITUIR LA FISCALIZACIÓN PREVIA POR EL CONTROL FINANCIERO POSTERIOR, basada en una consulta realizada a la IGAE, en la que la misma resuelve que “La sustitución de la función interventora previa por el control financiero no está prevista en el ámbito de la Administración local, por tanto, las Entidades Locales deberán ejercer incluso en esta situación derivada del coronavirus la función interventora plena o limitada según haya previsto conforme al artículo 13 del RCI sin ninguna excepcionalidad”, basada en el argumento de que “No es posible puesto que, en el ámbito local, rige la Ley de haciendas locales y el Real Decreto

Por último, excepto en los contratos de obras, que se registrarán por lo dispuesto en el artículo 243 de la LCSP 2017, dentro del plazo de treinta días a contar desde la fecha del acta de recepción o conformidad, deberá acordarse en su caso y cuando la naturaleza del contrato lo exija, y ser notificada al contratista la liquidación correspondiente del contrato, y abonársele, en su caso, el saldo resultante.

#### 4.10 CONTRATACIÓN EN EL EXTERIOR

La situación actual del mercado relativo a la compra de material sanitario (mascarillas, EPI, respiradores, guantes y test rápidos de Covid-19), ha obligado al Estado a la última reforma del Real Decreto-ley 7/2020, a través del Real Decreto-ley 9/2020, que añade dos nuevos apartados 4º y 5º al art. 16: el apartado 4º referido a los contratos que hayan de formalizarse o ejecutarse total o parcialmente en el extranjero; y el apartado 5º que excluye de la obligación de facturación electrónica establecida en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público a las facturas emitidas por proveedores no nacionales radicados en el exterior que correspondan a estos expedientes.

---

*424/2017 de 28 de abril que no han previsto esta situación extraordinaria a diferencia del ámbito estatal y autonómico".*  
Disponible en  
<https://cositalnetwork.es/contenidos/7302/contenido/112298/nota-del-portal-de-control-interno-sobre-la-posibilidad-de-sustituir-la-fiscalizacion-previa-por-el-control-financiero-posterior> [fecha de consulta: 01/04/2020).



En estos contratos, en los que generalmente el proveedor impone el pago por anticipado, se debe acudir a lo dispuesto en este último (por ahora), Real Decreto-Ley. En concreto, en lo relativo al apartado 4º. se añade lo siguiente:

*“Cuando fuera imprescindible de acuerdo con la situación del mercado y el tráfico comercial del Estado en el que la contratación se lleve a cabo, podrán realizarse la totalidad o parte de los pagos con anterioridad a la realización de la prestación por el contratista, en la forma prevista en el apartado 2. El riesgo de quebranto que pudiera derivarse de estas operaciones será asumido por el presupuesto del Estado”.*

Es decir, para este supuesto se posibilita el pago, incluso total (novedad en la normativa), con anterioridad a la realización de la prestación, el riesgo de quebranto que pudiera derivarse de estas operaciones será asumido por el presupuesto del Estado (novedad inédita en la normativa) y se excluye de la obligación de facturación electrónica a las facturas emitidas por proveedores no nacionales radicados en el exterior que correspondan a estos expedientes.

Creemos oportuno sumar una opinión de también importante calado práctico y es que, aunque los nuevos apartados 4º y 5º al art. 16 del Real Decreto-ley 7/2020 se refieran inicialmente sólo a la Administración General del Estado, entendemos que en la actual situación derivada del COVID-19 y dado que también las Comunidades Autónomas son compradoras en el extranjero, dicho régimen jurídico es perfectamente aplicable a las mismas en virtud de lo previsto en la

cláusula constitucional de cierre competencial del artículo 149.3 de nuestra Carta Magna<sup>9</sup>.

#### 4.11 PUBLICIDAD DEL EXPEDIENTE DE EMERGENCIA

Para completar este itinerario de actuación, este protocolo sobre la tramitación de un contrato de emergencia, no podemos dejar de recomendar que el contrato sea posteriormente objeto de publicidad y transparencia.

---

<sup>9</sup> A mayor abundamiento volvemos a traer a colación las palabras de la comisión en la Comunicación Orientativa sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis sanitaria del COVID-19 y en su exigencia de soluciones rápidas, inteligentes y ágiles, lo que enlazamos a su vez con la obligación que tiene el órgano jurisdiccional nacional (*'mutatis mutandi'* los Tribunales administrativos, los órganos de contratación, los gestores públicos...) de dar a la ley interna que deba aplicar, en la máxima medida posible, una interpretación conforme con las exigencias del Derecho de la Unión Europea (véanse, en particular, las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de octubre de 1994, *Van Munster*, asunto C-165/91, Rec. p. I-4661, apartado 34, y de 26 de septiembre de 2000, *Engelbrecht*, asunto C-262/97, Rec. p. I-7321, apartado 39). Ocurrendo que si tal interpretación conforme no es posible, el órgano jurisdiccional nacional debe aplicar íntegramente el Derecho comunitario y proteger los derechos que éste confiere a los particulares, absteniéndose de aplicar, en su caso, cualquier disposición nacional en la medida en que tal aplicación conduzca, en las circunstancias del litigio, a un resultado contrario al Derecho Comunitario (véanse, en particular, las sentencias de 5 de marzo de 1998, *Solred*, asunto C-347/96, Rec. p. I-937, apartado 30, y *Engelbrecht*, antes citada, apartado 40).



No siendo una obligación legal, no vemos impedimento en apostar porque así se haga sin necesidad de explicar, por la brevedad práctica que este trabajo pretende tener y porque entendemos que huelga, cómo contribuiría dicha medida a una compra pública transparente, íntegra, estratégica, bajo control, profesional, eficaz y eficiente.

**MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN  
PÚBLICA PARA PALIAR LAS CONSECUENCIAS  
DEL COVID-19. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 34  
DEL REAL DECRETO-LEY 8/2020, DE 17 DE  
MARZO**

**D. Luis Manent Alonso**

Abogado de la Generalitat  
Letrado del Consejo Jurídico  
Consultivo de la Comunidad Valenciana

**RESUMEN**

Este estudio tiene por objeto exponer ciertas medidas que el Gobierno de España ha adoptado en materia de contratación pública con el fin de paliar los efectos de la pandemia del COVID-19 en el tejido empresarial del país, así como evitar que las formalidades administrativas dificulten combatir esta crisis sanitaria.

**ABSTRACT**

The aim of this paper is to analyse certain legal measures concerning public procurement adopted by the Spanish Government in order to mitigate the effects of the





COVID-19 pandemic, both in the economy and the welfare state.

## **PALABRAS CLAVE**

COVID-19, contratación pública, fuerza mayor, compensación económica, prórroga de contratos

## **KEY WORDS**

COVID-19, public procurement, force majeure, financial compensation, extension of contracts

**SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PRINCIPIO DE RIESGO Y VENTURA. 1) Riesgo y ventura en la contratación pública. 2) Fuerza mayor. 2.1 *Fuerza mayor en el contrato de obras*. 2.2 *Fuerza mayor en las concesiones*. III. COMPENSACIÓN ECONÓMICA PARA PALIAR LAS CONSECUENCIAS DE LA IMPOSIBILIDAD O RETRASO DE LA PRESTACIÓN DE LOS CONTRATOS Y CONCESIONES POR EL COVID-19. 1) Ámbito de aplicación. 2) Requisitos. 3) Efectos y consecuencias. 3.1 *Imposibilidad de ejecución del contrato o concesión*. 3.2 *Mora debitoris* en los contratos de obras, servicios y suministro. 4) Procedimiento. 4.1 *Imposibilidad de ejecución del contrato o concesión*. 4.2 *Mora debitoris* en los contratos de obras, servicios y suministro IV. EL TIEMPO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. V PRÓRROGA LEGAL DE DETERMINADOS CONTRATOS VINCULADOS CON EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DURANTE LA PANDEMIA. VI. CONCLUSIÓN. VII. BIBLIOGRAFÍA.**

## I) INTRODUCCIÓN

La declaración del estado de alarma, el 14 de marzo de 2020, así como la suspensión de la actividad económica no esencial, el 29 de marzo de 2020, ha incidido en el normal funcionamiento de la contratación pública.

La expansión del COVID-19, y la consecuente declaración de pandemia por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, han paralizado el país, propiciando una inminente desaceleración económica y dificultando la prestación de los servicios públicos por parte de las Administraciones Públicas.

Ante esta situación excepcional el Gobierno de España ha reaccionado aprobando una serie de reales decretos y reales decretos-leyes. Algunos de ellos han afectado a la contratación pública. Las disposiciones adoptadas se han encaminado en un doble sentido. Por un lado, a flexibilizarla en beneficio de la Administración, y por otro, a minimizar el perjuicio a los intereses económicos y jurídicos de los licitadores y contratistas.

En el primer grupo de medidas se encuentran, entre otras, las disposiciones que afectan al suministro centralizado en materia sanitaria<sup>84</sup>, la contratación de

---

<sup>84</sup> El art. 4 RD-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública ha modificado la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública para establecer el



emergencia<sup>85</sup>, los convenios para la cooperación horizontal dentro del sector público<sup>86</sup>, y la prórroga legal de determinados contratos necesarios para el desenvolvimiento de los servicios públicos durante la pandemia<sup>87</sup>.

Se enmarcan en el segundo grupo la suspensión de los plazos administrativos, y por lo tanto los de los contratos públicos y de los tribunales especiales en materia de contratación pública<sup>88</sup>, así como las compensaciones económicas a los contratistas<sup>89</sup>.

Como afirma GIMENO estas medidas forman parte de «un “paquete jurídico de medidas excepcionales ante una situación excepcional, que pretende, desde el Derecho, alinear un “escudo sanitario, económico y social” eficaz contra el impacto del COVID-19»<sup>90</sup>.

---

abastecimiento centralizado por el Estado de productos sanitarios distintos de los medicamentos.

<sup>85</sup> Art. 16 RD-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

<sup>86</sup> Art. 39 RD-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

<sup>87</sup> Art. 34.6 RD-Ley 8/2020, de 17 de marzo, en la redacción dada por el RD-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.

<sup>88</sup> DA 3 RD 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.

<sup>89</sup> Art. 34 RD-ley 8/2020.

<sup>90</sup> GIMENO FELIU, José María (2020): «La crisis sanitaria COVID-19 y su incidencia en la contratación pública», *El*

De todas estas medidas, por sus implicaciones y dificultad de implementación, tienen especial interés la suspensión de los plazos administrativos, la contratación de emergencia, la prórroga legal de determinados contratos necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos durante la pandemia y las compensaciones económicas a los contratistas para paliar los efectos del COVID-19.

Las dos primeras se analizan, respectivamente, en los estudios de este número de la Revista Gabilex dedicados a la tramitación de emergencia ante la crisis sanitaria y la suspensión de los plazos durante la declaración del estado de alarma. A ellos nos remitimos.

En este capítulo nos limitaremos al estudio del art. 34 del RD-ley 8/2020, 17 de marzo, en la redacción dada por el RD-ley 11/2020, de 31 de marzo, por los que se adoptan medidas urgentes extraordinarias, y medidas urgentes complementarias, para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. Este artículo prevé el reconocimiento de compensaciones a contratistas y la posibilidad de prorrogar contratos por tiempo superior al que fueron adjudicados.

Desde el punto de vista jurídico las compensaciones a contratistas y la prórroga legal tienen especial interés porque afectan a aspectos tan esenciales de la contratación pública como el principio de riesgo y ventura y la regla de la temporalidad de los contratos públicos. Ambas cuestiones ocuparán las siguientes páginas.

---

*Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núms. 86-87, pág. 42.



## II PRINCIPIO DE RIESGO Y VENTURA

Se entiende por riesgo la «contingencia o proximidad de un daño ajeno a la esfera de actuación de las partes de un contrato, y la ventura como expresión de que una cosa se expone a la contingencia de que suceda un bien o un mal»<sup>91</sup>. Implica que quien emprende una actividad económica y lucrativa debe soportar no solo las consecuencias favorables sino también las desfavorables de la ejecución del negocio, provengan estas o aquellas de su círculo de decisión, del de un tercero o incluso si no son imputables a una persona o conjunto de personas. En definitiva, a juicio del Tribunal Supremo (TS) «tanto jurídica como gramaticalmente quiere decir la frase a *riesgo y ventura*, riesgo - contingencia o proximidad de un daño-, ventura – palabra con que se explica que una cosa se expone a la contingencia de que suceda mal o bien»<sup>92</sup>.

El principio de riesgo y ventura no es sino una concreción de otro más amplio, el principio *pacta sunt servanda*, recogido en los arts. 1091 y 1256 del Código Civil (CC), y que implica que los contratos una vez formalizados «tienen fuerza de ley entre las partes

---

<sup>91</sup> BERMEJO LATRE, José Luis (2009): voz «riesgo y ventura del contratista» en *Diccionario de contratación pública* (dir. BERMEJO VERA, José), Iustel, Madrid, pág. 614.

<sup>92</sup> STS de 18 de junio de 1947, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1950): «Riesgo y ventura y fuerza mayor en el contrato administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 2, pág. 90.

contratantes». Devienen inmutables a las vicisitudes que puedan ocurrir porque «lo pactado obliga».

### **1) Riesgo y ventura en la contratación pública**

El principio de riesgo y ventura de la contratación administrativa aunque se refleja en el derecho civil, desde sus orígenes ha estado informado por características propias. La razón de ser del riesgo y ventura de los contratos públicos hay que buscarlo en el propio derecho administrativo.

«En España, el Derecho de la contratación administrativa regula la búsqueda de la mejor oferta»<sup>93</sup>. Siendo la finalidad de los procedimientos de adjudicación garantizar que todos los licitadores tengan las mismas oportunidades de contratar con la Administración, la fijación de un criterio cuantitativo hace posible esta premisa. Complementariamente la atribución al contratista del riesgo y ventura del contrato facilita la inmutabilidad del precio, y el mantenimiento de la igualdad de trato entre los licitadores.

Según dijera en su día MESTRE, y posteriormente han reiterado otros autores, «éste es un parámetro que debe valorarse al enjuiciar la vigencia de las relaciones concesionales» y de los contratos de las entidades del

---

<sup>93</sup> DÍAZ SASTRE, Silvia (2012): *La tutela de los licitadores en la adjudicación de los contratos públicos*, Marcial Pons, Madrid, pág. 10.



sector público<sup>94</sup>. Desde sus los comienzos, el derecho público regulador de la contratación administrativa se ha dedicado a ordenar la relación de competencia entablada entre los distintos empresarios, y a ello coadyuvaba el principio de riesgo y ventura.

Por otro lado, hay que resaltar que los contratos públicos se singularizan de los privados porque en buena parte de los mismos el vínculo «se basa en la consideración de que la obligación del contratista es una obligación de resultados, contrapuesta a la configuración de la obligación de actividad o medial»<sup>95</sup>. Siendo una obligación de resultado, es al contratista a quien corresponde sufrir el *periculum rei*.

Como gráficamente ha señalado GARCÍA DE ENTERRÍA, en sus orígenes el riesgo y ventura supuso tres cosas: «la mayor o menor onerosidad sobrevenida no autoriza al contratista a desligarse del contrato, que tampoco le daba derecho a pretender una modificación correlativa del precio y que los riesgos anteriores al pago había de soportarlos el propio contratista»<sup>96</sup>.

## 2) Fuerza mayor

La *vis maior* hace referencia a aquellos sucesos que con independencia de su previsibilidad son

---

<sup>94</sup> MESTRE DELGADO, Juan Francisco (1992): *La extinción de la concesión de servicio público*, La Ley, Madrid, pág. 59.

<sup>95</sup> FJ 2 d) de la STS de 14 de mayo de 2001 (RJ 2001, 4478).

<sup>96</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1995): *Curso de derecho administrativo I*, Civitas, Madrid, 7ª ed., pág. 710.

inevitables. Se contraponen al caso fortuito, referido a supuestos imprevisibles, pero que de haberse podido prever se hubieran podido haber evitado. Los primeros se caracterizan por la irresistibilidad, los segundos por la imprevisibilidad. Ambos se relacionan con las fuerzas de la naturaleza y otros acontecimientos extraordinarios, y pueden determinar la extinción del contrato o su ejecución en condiciones más gravosas.

Por ello, jurídicamente, fuerza mayor se configura como elemento mitigador de la responsabilidad del contratista en el contrato de obras, así como un mecanismo corrector de la distribución de riesgos en las concesiones. «Estamos ante un principio de excepción a la regla de inmutabilidad de los contratos, propia del derecho civil»<sup>97</sup>. Modula el principio de riesgo y ventura en favor del contratista y concesionario. No puede desconocerse que la fuerza mayor puede incidir en la eficacia del contrato, bien dificultando su ejecución, bien haciendo imposible la misma<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> MANENT ALONSO, Luis (2018): «Los contratos de concesión de obras y servicios», en *La Ley de contratos del sector público. Ley 9/2017, de 8 de noviembre. Aspectos novedosos* (MESTRE DELGADO, Juan Francisco y MANENT ALONSO, Luis, dirs.), Tirant lo Blach, Valencia, pág. 173.

<sup>98</sup> Para la concesión de obras públicas esta dicotomía queda reflejada en el art. 254.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP-17). Este dispone que «si la concurrencia de fuerza mayor implicase mayores costes para el concesionario se procederá a ajustar el plan económico-financiero. Si la fuerza mayor impidiera por completo la realización de las obras se procederá a resolver el contrato, debiendo abonar el órgano de contratación al concesionario el importe total de las ejecutadas, así como los





## 2.1 Fuerza mayor en el contrato de obras

La fuerza mayor es un principio de excepción a la responsabilidad del contratista en los contratos de obras, y por lo tanto al principio de riesgo y ventura. Cuando no hace imposible su cumplimiento actúa como mecanismo compensatorio, reconociendo al contratista el derecho a ser indemnizado.

ARIÑO opina que el contrato de obras se configuró desde sus inicios como un supuesto de excepción al principio de riesgo y ventura, presente en los demás contratos<sup>99</sup>. Llega a esta conclusión porque en aquel la Administración debía soportar los perjuicios resultantes de la fuerza mayor, en estos los contratistas.

Con el paso del tiempo se han ido limitando los supuestos en los que procedía la apreciación de la fuerza mayor. Desde el pliego de condiciones generales para las contrataciones de obras públicas de 1886, las causas de fuerza mayor pueden agruparse como sigue: incendios

---

mayores costes en que hubiese incurrido como consecuencia del endeudamiento con terceros».

<sup>99</sup> ARIÑO funda su postura en la sentencia de 30 de abril de 1851, en la que el Consejo Real, en el asunto Obregón, concluyó que el *periculum rei* no recaía en todo caso sobre el contratista, sino solo cuando había mediado culpa suya, si bien esta era interpretada ampliamente. De acuerdo con el pliego de 1836 se imponía la culpa al contratista respecto de las «pérdidas, averías o perjuicios causados u ocasionados por su negligencia, imprevisión, falta de medios o erradas de maniobras». ARIÑO ORTIZ, Gaspar (1968): *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, pág. 69.

causados por la electricidad atmosférica, fenómenos naturales de efectos catastróficos y destrozos ocasionados violentamente<sup>100</sup>.

En otro orden de cosas, hay que poner de manifiesto que «la razón de que se establezca la indemnizabilidad de los daños en caso de fuerza mayor es la de evitar el encarecimiento de la contratación por la repercusión en el precio contractual de las primas de los seguros que, en otro caso, el contratista habría de concertar; con ello es la Administración la que, en último término, resulta beneficiada, pues le resulta más ventajoso el autoseguro –ella sufre el riesgo de la fuerza mayor-, dado el elevadísimo número de contratos que pacta, por un lado, y lo excepcional de la fuerza mayor, por otro»<sup>101</sup>.

## 2.2 Fuerza mayor en las concesiones

Aunque el mecanismo de la fuerza mayor solo estaba previsto para el contrato de obras, también era aplicable a las concesiones de servicios públicos en virtud de la extensión, prevista en la Ley de contratos del Estado de 8 de abril de 1965, de las normas del contrato de obras al de gestión de servicios públicos<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Artículo 1 de la Real Orden de 17 de julio de 1868, dictada en desarrollo del artículo 41 del Pliego de condiciones generales para las contrataciones de obras públicas de 1861.

<sup>101</sup> FJ 4 de la STS de 14 de julio de 1986 (RJ 1986, 5071).

<sup>102</sup> El art. 67 de la Ley de contratos del Estado, aprobado por el Decreto 923/1965, de 8 de abril, establecía que «el contrato de gestión de servicios públicos se regulará por lo establecido



En la actualidad la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP-17) contempla la fuerza mayor en los contratos de concesión como supuesto de restablecimiento del reequilibrio de la economía del contrato. Además, a efectos de estos contratos, dice la LCSP-17, «se entenderá por causa de fuerza mayor las enumeradas en el artículo 239» de la LCSP-17 para el contrato de obras<sup>103</sup>. En este precepto solo reconoce una indemnización al contratista en tres supuestos, a saber: «a) Los incendios causados por la electricidad atmosférica. b) Los fenómenos naturales de efectos catastróficos, como maremotos, terremotos, erupciones volcánicas, movimientos del terreno, temporales marítimos, inundaciones u otros semejantes. c) Los destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público».

Si este precepto se extrapola a la teoría de los riesgos de las concesiones «resulta necesario concluir que [cualquier causa de fuerza mayor] no está contemplada como uno de los supuestos que permiten exigir a la Administración concedente el restablecimiento del equilibrio financiero»<sup>104</sup>. La LCSP-17 establece un

---

en el título I de esta Ley para el contrato de obras en todo lo que no se oponga a las disposiciones del presente y exceptuando los preceptos que sean privativos de la naturaleza de aquél».

<sup>103</sup> Arts. 270.2 *in fine* y 290.4 *in fine* LCSP-17. Estos artículos contemplan, como prerrogativa de la Administración, y siempre que exista una ruptura sustancial de la economía del contrato, el reequilibrio económico del mismo, entre otros supuestos, en los casos de fuerza mayor previstos para el contrato de obras.

<sup>104</sup> Informe 60/08, de 31 de marzo de 2009, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, sobre la

sistema *numerus clausus* de supuestos de fuerza mayor que dan lugar al restablecimiento de equilibrio económico de la concesión.

### **III. COMPENSACIÓN ECONÓMICA PARA PALIAR LAS CONSECUENCIAS DE LA IMPOSIBILIDAD O RETRASO DE LA PRESTACIÓN DE LOS CONTRATOS Y CONCESIONES POR EL COVID-19**

Con carácter general, la fuerza mayor exonera de la responsabilidad por incumplimiento al contratista. En la contratación pública, además, se le reconoce el derecho a una compensación en determinados casos y respecto de ciertos contratos.

Como se ha expuesto, en los contratos administrativos de obras, la LCSP atribuye al contratista la facultad de reclamar una indemnización, y en los de concesiones de obras y servicios adjudicadas por Administraciones Públicas, le reconoce el derecho al reequilibrio de la ecuación financiera en que estos se basan.

Sobre este régimen general, el art. 34 RD-ley 8/2020 incorpora otras compensaciones económicas excepcionales. Aunque el COVID-19, como fenómeno natural de efectos catastróficos, pueda considerarse un supuesto de fuerza mayor a efectos de la LCSP-17, al establecerse un régimen *ad hoc*, éste prima sobre el

---

determinación de responsabilidad por incumplimiento contractual durante el período de huelga del servicio de recogida de basuras.



común previsto en la LCSP-17. «La legislación ordinaria de contratos públicos solo será aplicable para resolver una incidencia contractual relacionada con el Covid-19 cuando no se oponga al RDL 8/2020 y a los principios que lo inspiran»<sup>105</sup>.

En definitiva, esta norma con rango de ley tiene por finalidad paliar las consecuencias económicas negativas del COVID-19 en los contratistas y concesionarios del sector público. Para ello modula el principio de riesgo y ventura que inspira la contratación pública.

Dicho esto, en este apartado analizaremos la compensación económica prevista en el art. 34 RD-ley 8/2020 diferenciando a continuación su ámbito de aplicación, requisitos, efectos y consecuencias y procedimiento.

## **1) Ámbito de aplicación**

El derecho a la compensación económica alcanza a todos los contratos y concesiones típicos suscritos por cualquier entidad del sector público, siempre que su ejecución se rija por la LCSP-17, el texto refundido de la Ley de contratos del sector público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre

---

<sup>105</sup> Informe de la Abogada General del Estado de 1 de abril de 2020 sobre la interpretación y aplicación del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

(TRLCSP) o las leyes equivalentes para los contratos de sectores excluidos y de la seguridad y defensa<sup>106</sup>.

A diferencia del régimen general de resarcimiento por causas de fuerza mayor, la compensación no queda limitada a los contratos de obras y las concesiones de obras y servicios formalizados por las Administraciones Públicas. Se aplica también a los contratos administrativos de servicios y suministros, y en general, al resto de contratos y concesiones que suscriba cualquier Administración Pública, poder adjudicador y demás entidades del sector público, siempre que el negocio sea típico<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> El artículo 34.7 RD-ley 8/2020, añadido por el RD-ley 11/2020, aclara que tendrán la consideración de «contratos públicos» «aquellos contratos que con arreglo a sus pliegos estén sujetos a: la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (...); o al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; o a la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, o Libro I del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores (...); o a la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad».

<sup>107</sup> De acuerdo con el art. 12.1 LCSP-17, son contratos y concesiones típicos: los contratos de obras, servicios y suministros; las concesiones de obras y de servicios; así como el contrato de colaboración entre el sector público y el privado, este último en los ámbitos de la seguridad y la defensa.



Existen, no obstante, tres exclusiones al ámbito de aplicación: los contratos de servicios y suministro de tracto único, determinados contratos vinculados con el funcionamiento de los servicios públicos, y los contratos y concesiones sujetos a normas previas a la LCSP-17, el TRLCSP, o sus equivalentes.

a) Contratos de servicios y suministro de tracto único

El art. 34 RD-ley 8/2020 únicamente afecta determinados contratos de servicios y suministros, esto es, a los de tracto sucesivo. La exclusión de los de tracto único encuentra su razón de ser en la lógica de la causa mayor, la cual está imposibilitando, temporalmente, el normal desarrollo de la prestación por parte de los contratistas del sector público. Esta exclusión por la forma de ejecución del contrato afectaría, por ejemplo, a una entrega única de un bien mueble (sillas, mesas, etc.).

b) Determinados contratos vinculados con el funcionamiento de los servicios públicos

Estos contratos quedan excluidos del ámbito de aplicación del art. 34 RD-ley 8/2020 porque el Gobierno, al considerar su continuidad como esencial para el funcionamiento de los servicios públicos, no puede permitir que se interrumpan o demoren en su cumplimiento. En consonancia con ello no se reconoce una compensación por imposibilidad de ejecución o demora en la prestación. Son los siguientes contratos:

- Contratos de servicios o suministro sanitario, farmacéutico o de otra índole, cuyo objeto esté

vinculado con la crisis sanitaria provocada por el COVID-19.

- Contratos de servicios de seguridad, limpieza o de mantenimiento de sistemas informáticos<sup>108</sup>.
- Contratos de servicios o suministro necesarios para garantizar la movilidad y la seguridad de las infraestructuras y servicios de transporte.
- Contratos adjudicados por aquellas entidades públicas que coticen en mercados oficiales y no obtengan ingresos de los Presupuestos Generales del Estado.

c) Contratos y concesiones sujetos normas previas a la LCSP-17, el TRLCSP o sus equivalentes

La compensación prevista en el RD-ley 8/2020 solo alcanza a los contratos y concesiones sometidos a la LCSP-17, el TRLCSP o a las normas equivalentes para los sectores del agua, energía, transportes, servicios postales, seguridad y defensa.

Al incidir la compensación en la fase de ejecución de los contratos y concesiones ha de entenderse que lo determinante es que las normas de derecho transitorio señalen que los efectos, cumplimiento y extinción que

---

<sup>108</sup> En el caso de los contratos de servicios de seguridad y limpieza será posible su suspensión parcial, y por lo tanto el reconocimiento proporcional de la compensación económica. En ese sentido, el art. 34 RD-ley 8/2020 –tras ser modificado por el RD-ley 11/2020 – prevé que los órganos de contratación notifiquen, a los contratistas de los servicios de seguridad y limpieza, los edificios o edificios cuya vigilancia y seguridad queda no suspendida.





del contrato se rijan por la LCSP-17, el TRLCSP o las normas de contratación pública sectorial equivalentes.

En principio no podrían beneficiarse del mecanismo resarcitorio del RD-ley 8/2020 los contratos y concesiones a los que les fuera aplicable la Ley 30/2007, de 30 de abril, de contratos del sector público (LCSP-07), la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), o su texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 6 de junio (TRLCAP).

No es posible el recurso a la analogía por incorporar el art. 34 RD-ley 8/2020 medidas excepcionales. Con carácter general, el reconocimiento de una indemnización por causas de fuerza mayor en los contratos de obras, o al reequilibrio de la concesión, es excepcional. Por este motivo, debe aplicarse el mismo carácter a la compensación para paliar los efectos del COVID-19. El RD-ley 8/2020, es «una norma de rango legal, de efectos temporales limitados, que atiende a una situación excepcional (la declaración de estado de alarma ante la crisis sanitaria derivada del COVID-19)»<sup>109</sup>. Aunque se aprecie la identidad de razón a que se refiere el artículo 4.1 CC, «las leyes (...) excepcionales (...) no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas»<sup>110</sup>.

---

<sup>109</sup> Informe de la Abogada General del Estado de 1 de abril de 2020.

<sup>110</sup> Art. 4.2 CC. Como quiera que existe un régimen compensatorio para contratos que *ratione temporis* se rijan por normas de contratación pública más recientes, una extensión del artículo 34 RD-ley 8/2020 a aquellos no supondría hacer «descansar de manera exclusiva» en la

Ahora bien, no puede desconocerse que la «equidad habrá de ponderarse en la aplicación de las normas»<sup>111</sup>, así como que «el escenario actual, excepcional, exige una interpretación teleológica de las medidas a adoptar que debe prevalecer sobre interpretaciones formales»<sup>112</sup>. En base a esto último no veríamos inconveniente en proyectar el artículo 34 RD-ley 8/2020 a contratos públicos sujetos a normas de contratación pública anteriores a la LCSP-17, el TRLCSP o sus equivalentes.

## 2) Requisitos

Como requisito general, para que puedan beneficiarse de la compensación paliativa de los efectos del COVID-19, es necesario que el contrato o la concesión estuvieran vigentes el 14 de marzo de 2020, así como que no puedan ejecutarse, total o parcialmente (imposibilidad de ejecución)<sup>113</sup>, o subsidiariamente, en los contratos de obras, servicios y suministro, que estos

---

equidad el reconocimiento de una compensación para paliar los efectos del COVID-19.

<sup>111</sup> Artículo 3.2 CC.

<sup>112</sup> GIMENO FELIU, José María (2020): «La crisis sanitaria COVID-19 y su incidencia en la contratación pública», *op. cit.*, pág. 53

<sup>113</sup> Como afirma la Abogada General del Estado en su informe de 1 de abril de 2020, «la imposibilidad supone la inviabilidad absoluta de ejecutar el contrato, lo que no sucede cuando éste pueda continuar, aunque, debido al estado de alarma, varíe el modo en que puede ejecutarse». «Es una cuestión fáctica que corresponde apreciar, en primera instancia, a la Administración contratante, sin perjuicio de que su apreciación sea revisable por los Tribunales».



no puedan cumplirse en los plazos contractualmente señalados (*mora debitoris*)<sup>114</sup>.

Para los contratos de obras existen tres requisitos adicionales:

- El contratista principal deberá estar, el 14 de marzo de 2020, al corriente de sus obligaciones con los subcontratistas y suministradores, en los términos previstos en los arts. 216 y 217 LCSP-17; y tanto él como sus subcontratistas y suministradores, al corriente de las obligaciones laborales y sociales. En este punto es indiferente que la causa de pedir sea la imposibilidad de ejecución o la *mora debitoris*.
- Tanto en los supuestos de imposibilidad de ejecución como de *mora debitoris*, el contrato no debe haber perdido su finalidad<sup>115</sup>.

---

<sup>114</sup> Aunque el carácter supletorio de la *mora debitoris* solo se prevé expresamente en el artículo 34.2 RD-ley 8/2020 para los contratos de servicios y suministros, debe entenderse que alcanza también a los de obras. Esta precisión, además, es superflua. Como se verá, la indemnización reconocida a los contratistas de obras es idéntica para los supuestos de imposibilidad de ejecución como de *mora debitoris*. En la práctica, en los contratos de obras, basta invocar cualquiera de los dos presupuestos.

<sup>115</sup> Según afirma la Abogada General del Estado en su informe de 1 de abril de 2020, si el contrato hubiera perdido su finalidad el RD-ley 8/2020, «no regula las consecuencias de tal situación, que tampoco está prevista en la LCSP, por lo que cabe aplicar los principios generales: el contrato se extingue (por desaparición de la causa, al devenir su objeto imposible), y el contratista tiene derecho a la liquidación de la prestación realizada».

- Para que pueda invocarse la *mora debitoris* se requiere que, de acuerdo con el «programa de desarrollo de los trabajos o plan de obra», la finalización de la ejecución de la obra estuviera prevista entre la fecha de declaración y alzamiento del estado de alarma<sup>116</sup>.

Como requisito especial para los contratos de servicios o suministro en los que se alegue la *mora*

---

<sup>116</sup> El «programa de desarrollo de los trabajos o plan de obra» solo se menciona en el párrafo cuarto del art. 34.3 RD-ley 8/2020. Como plantean PALOMAR y GONZÁLEZ «atendiendo a la redacción literal de los párrafos primero y cuarto del citado apartado 3 [del art. 34 RD-ley 8/2020], se genera una clara confusión sobre si la suspensión de los contratos de obras (...) únicamente será posible de manera limitada para aquellos que (...) de acuerdo con el “programa de desarrollo de los trabajos o plan de obra” estuviese prevista la finalización de su plazo de ejecución entre el 14 de marzo, fecha de inicio del estado de alarma, y durante el período que dure el mismo. Es decir, aquellos en los que estaba previsto hacerse próximamente». Estos autores concluyen que no. Para ellos «hay que realizar una interpretación garantista de los derechos de los contratistas en la ejecución de los contratos, más teniendo en cuenta como ha venido señalando la Abogacía General del Estado [en su informe de 23 de marzo de 2020] que “la finalidad de esta disposición es la de proteger al contratista que tenga dificultades para poder ejecutar los contratos públicos que le hayan sido adjudicados, debido a la emergencia sanitaria que ha motivado la declaración del estado de alarma”. Parece claro, por tanto, que la Administración no ha querido ceñir los efectos a los contratos en la última fase de su ejecución». PALOMAR OLMEDA, Alberto y GONZÁLEZ TORRES, José Daniel (2020): «Alarma en los contratos públicos: suspensión de la ejecución», El Consultor de los Ayuntamientos.



*debitoris* es necesario que el contrato no haya perdido su finalidad.

Paralelamente a lo anterior, en todos los contratos y concesiones, la causa de la imposibilidad o demora deberá ser un supuesto concreto de fuerza mayor: la pandemia COVID-19 o las medidas adoptadas por el sector público estatal, autonómico o local para combatirla. No es aplicable el concepto de fuerza mayor previsto en los artículos 239 LCSP-17 y 231 TRLCSP.

### **3) Efectos y consecuencias**

Los efectos en el contrato o concesión y las consecuencias en el contratista o concesionario son distintas según el tipo de requisito que lo provoque (imposibilidad de ejecución o *mora debitoris*) y la clase de negocio jurídico en el que operen (contratos de obras, servicios y suministro, por un lado, y concesiones de obras y servicios, por otro).

En la explicación de los efectos y consecuencias partiremos del tipo de requisito (imposibilidad de ejecución o *mora debitoris*), y posteriormente señalaremos las consecuencias específicas para los contratos de obras, servicio y suministro, por un lado, y para las concesiones de obras y servicios, por otro. Vaya por delante que la compensación por *mora debitoris* no está prevista en el RD-ley 8/2020 para las concesiones de obras servicios. Esta produce únicamente efectos en los contratos de obras, servicios y suministro.

### 3.1) Imposibilidad de ejecución del contrato o concesión

3.1.1. *Efectos de la suspensión en los contratos y concesiones.* La imposibilidad de ejecución de un contrato o concesión tiene como efecto principal la suspensión del mismo. Adicionalmente, produce otro accesorio general (prohibición de resolución y castigo) y un tercero potestativo para los contratos de servicios y suministro (prórroga del contrato). Por lo tanto, los efectos que producen en el contrato o concesión por la imposibilidad de su ejecución son los siguientes:

#### a) Suspensión

En los contratos de obras y las concesiones de obras y servicios, el contratista o concesionario deberá solicitar la suspensión, y el órgano de contratación tendrá que acordar tanto esta como la reanudación del contrato o concesión<sup>117</sup>.

En los contratos de servicios y suministros, en cambio, estos deberían quedar en suspenso desde la producción de la situación fáctica que impide su prestación y hasta que esta haya desaparecido. «Para estos contratos de servicios y suministros de tracto sucesivo se incluye expresamente una suspensión “ex

---

<sup>117</sup> El art. 34.4 RD-ley 8/2020 guarda silencio respecto al efecto suspensivo del contrato en las concesiones de obras y servicios. Este efecto, no obstante, debe inferirse de una interpretación finalista del artículo 34 RD-ley. El presupuesto es la «imposibilidad de ejecución del contrato». Además, el propio apartado incluye entre las medidas compensatorias la ampliación del plazo de vigencia.



lege”»<sup>118</sup>. Por la literalidad del art. 34.1 RD 8/2020, esta tendría que producirse automáticamente. La Abogacía del Estado, no obstante, entiende que debe ser acordada por el órgano de contratación<sup>119</sup>. Ahora bien, «si el órgano de contratación estima la solicitud del contratista, su acto es meramente declarativo de una suspensión cuyos efectos hay que entender que se retrotraen hasta el momento en el que se produjo el supuesto de hecho»<sup>120</sup>. En estos contratos, la reanudación de la actividad se producirá cuando hayan cesado las circunstancias o medidas impeditivas, y así se haya notificado por el órgano de contratación<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> PALOMAR OLMEDA, Alberto y GONZÁLEZ TORRES, José Daniel (2020): «Alarma en los contratos públicos: suspensión de la ejecución», El Consultor de los Ayuntamientos.

<sup>119</sup> La Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, en su informe de 23 de marzo de 2020, considera «la finalidad de esta disposición es la de proteger al contratista que tenga dificultades para poder ejecutar los contratos públicos que le hayan sido adjudicados (...). En la medida en que existan contratistas que, pese a dicha situación excepcional, consideren que pueden continuar ejecutando adecuadamente el contrato, podrá no operar su suspensión. De ahí que ésta tenga que ser instada por el propio contratista (...). En consecuencia, y pese a la literalidad del párrafo primero [del art. 34 RD-ley 8/2020], la suspensión será acordada por el órgano de contratación (...). Una vez acordada la suspensión, sus efectos serán automáticos y se retrotraerán al momento en el que se produjo la situación de hecho que la originó».

<sup>120</sup> Informe de la Abogada General del Estado de 1 de abril de 2020.

<sup>121</sup> A juicio de la Abogada General del Estado, «la nueva redacción del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, dada por la disposición final primera, apartado diez, del Real Decreto-ley 11/2020, ha suprimido la referencia al carácter

b) Prohibición de resolver o castigar

La declaración de suspensión del contrato o concesión lleva aparejada la imposibilidad del órgano de contratación de resolverlos en aplicación de los artículos 211.1 d) o f) LCSP-17 y 223 d) TRLCS o 1124 CC<sup>122</sup>. Aunque no se diga expresamente, este tampoco podrá imponer las penalidades previstas en los artículos 193 y 195 LCSP-17 o 212 TRLCSP o en el clausulado del propio contrato o concesión. En el caso que nos ocupa, sino se puede lo más tampoco debe poderse lo menos.

c) Prórroga legal de los contratos de servicio y suministro

Si fuera necesario, el órgano de contratación podrá prorrogar -hasta un máximo de nueve meses-, aquellos contratos de servicios y suministros de ejecución imposible, en los que como consecuencia de la paralización de los procedimientos administrativos producida por la declaración del estado de alarma, no fuera posible formalizar otro que le sustituya antes de que expirasen. Ello con independencia de que el inicio de la licitación del nuevo contrato se hubiese publicado hace más de tres meses desde la declaración del estado de

---

*“automático” de la suspensión»* del artículo 34.1 RL-ley 8/2020 (Informe de 1 de abril de 2020).

<sup>122</sup> La prohibición de resolución solo se prevé expresamente para la imposibilidad de ejecución de los contratos de servicios y suministro en el artículo 34.1 RD-ley 8/2020. Cabe entender, no obstante, que es perfectamente extrapolable para los contratos de obras, así como las concesiones de obras y servicios, en base a una interpretación teleológica del precepto.





alarma. Se establece un régimen paralelo y más flexible que el previsto en el artículo 29.4 LCPS-17.

A juicio de la Abogacía del Estado lo escrito en el párrafo anterior también es aplicable a los contratos menores, y ello a pesar de que su plazo máximo es anual y que legalmente se prohíbe su prórroga<sup>123</sup>.

**3.1.2 Consecuencias de la suspensión.** Las consecuencias que operan en el contratista o concesionario, por la suspensión del contrato o concesión, son distintas en función del tipo de negocio jurídico: indemnización para los contratos de obras, servicios y suministro y restablecimiento del equilibrio económico en las concesiones de obras y de servicios.

**3.1.2.1 Consecuencias en los contratos de obras, servicios y suministro (indemnización).** El contratista de obras, servicios y suministros tendrá derecho al reconocimiento de una indemnización por los daños causados durante la suspensión del contrato. Esta comprenderá los gastos de salarios, garantía definitiva,

---

<sup>123</sup> La Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, en un informe de 23 de marzo de 2020, entiende «las previsiones del artículo 34.2 del Real Decreto-ley 8/2020 resultan aplicables a los contratos menores, y ello por los siguientes motivos: - El artículo 34 de continua referencia no distingue ni excluye expresamente de su ámbito de aplicación a los contratos menores. - El Real Decreto-ley 8/2020 tiene el mismo rango legal que la LCSP, pero constituye una norma singular o excepcional, por el contexto de emergencia sanitaria en el que se dicta, cuyo contenido ha de prevalecer sobre la regulación del artículo 118 de la LCSP».

alquileres y mantenimiento, y póliza de seguro. La extensión de estos conceptos es la siguiente:<sup>124</sup>:

a) Salarios

Comprenden los gastos salariales, que «incluirán los relativos a las cotizaciones de la Seguridad Social que correspondiera»<sup>125</sup>, del personal adscrito a la ejecución del contrato el 14 de marzo de 2020, y en el caso de contratos de obras, además, que continúe adscrito cuando se reanude la obra<sup>126</sup>.

---

<sup>124</sup> Los conceptos han sido tomados de las reglas que el artículo 208.a) LCSP prevé para el caso de suspensión de contrato por acuerdo de la Administración o por decisión como consecuencia del impago del precio durante cuatro meses. No obstante, no coinciden. Así el contratista no podrá reclamar un 3 por ciento del precio de las prestaciones que debiera haber ejecutado el contratista durante el período de suspensión ni una indemnización por extinción o suspensión de los contratos de trabajo que el contratista tuviera concertados para la ejecución del contrato al tiempo de iniciarse la suspensión.

<sup>125</sup> Artículo 34.8 RD-ley 8/2020, añadido por el RD-ley 11/2020.

<sup>126</sup> La Subdirección de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, en un informe de 23 de marzo de 2020, considera improcedente indemnizar los costes salariales abonados por el subcontratista a sus trabajadores. Fundamenta su opinión en que la finalidad del artículo de proteger al contratista que tenga dificultades para poder ejecutar los contratos públicos en este momento así como en el carácter excepcional de la norma no aplicable analógicamente.



Existen dos reglas especiales, una para los contratos de obras y otra para los de servicios y suministro.

- En los contratos de obras, los gastos salariales - tal y como prevé el VI convenio colectivo general del sector de la construcción 2017-2021- alcanzarán al salario base, complemento por discapacidad, gratificaciones extraordinarias y vacaciones. Si fuese de aplicación otro convenio colectivo, la compensación se adecuará a los conceptos equivalentes a aquellos.
- En el caso de contratos de servicios y suministro a los que le fuese aplicable a los empleados del contratista el permiso retribuido recuperable previsto por el RD-ley 10/2020, las cantidades percibidas no tendrán la consideración de indemnización sino de entregas a cuenta de la liquidación del contrato.

#### b) Garantía definitiva

Se refieren a los costes por mantenimiento de la garantía definitiva prevista en el artículo 107 LCSP y 95 TRLCSP.

#### c) Arrendamiento y mantenimiento

Alcanzan a los costes por arrendamiento y gastos de mantenimiento, en ambos casos, de inmuebles, maquinaria y equipos adscritos a la ejecución del contrato que no puedan ser empleados para otros fines.

d) Póliza de seguro

Se requiere que hubieran sido exigidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, estuvieran vigentes y vinculadas al objeto del contrato.

En los contratos de servicios y suministros, en caso de suspensión parcial del contrato, la indemnización será proporcional a la parte del contrato que se haya tenido que suspender<sup>127</sup>.

3.1.2.2 Consecuencias en los concesionarios de obras y servicios (restablecimiento del equilibrio económico). El concesionario de obras y servicios no tendrá derecho a una indemnización. En consonancia con el objeto de la concesión -contratos en los que el concesionario adquiere el derecho a explotar una obra o servicio- las consecuencias en el concesionario consistirán en la atribución de la facultad de normalizar la ecuación en que se basa el contrato.

Será de aplicación el mecanismo previsto en los artículos 270 LCSP-17 y 258 TRLCSP y 290 LCSP y 282 TRLCSP para las concesiones de obras y de servicios, respectivamente. Ahora bien, los términos en que se producirá el reequilibrio económico serán los del artículo 34.4 RD-ley 8/2020. En particular debe destacarse lo siguiente:

- Las fórmulas de compensación son las clásicas de la concesión: «la ampliación de su duración inicial hasta un máximo de un 15 por 100 o mediante la

---

<sup>127</sup> Añadido por el RD-ley 11/2020.



modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato»<sup>128</sup>.

- La principal singularidad es la eliminación del requisito de la ruptura sustancial de la economía del contrato. El art. 34.4 RD-ley es claro: operará «dicho equilibrio en todo caso». Además, esta consecuencia es concorde con la reacción de los poderes públicos a la crisis de la pandemia. Esta es una respuesta no solo sanitaria, sino también jurídica y económica. Como señala GIMENO, el RD-ley 8/2020 articula «un “escudo sanitario, económico y social” eficaz contra el impacto del COVID-19»<sup>129</sup>.

Este mismo autor añade que «no parece probable que en contratos de larga duración como son los concesionales, las medidas frente al COVID-19 puedan tener un impacto tal que supongan la ruptura de la economía del negocio concesional (que implique una transferencia de riesgos, no se olvide). La solución legal adoptada por el Real Decreto Ley es un seguro legislativo a las pérdidas ocasionadas temporalmente en la concesión, haciendo que en este período de estado de alarma no funcione el reparto de riesgos»<sup>130</sup>.

- Finalmente destacar que el real decreto-ley no establece con precisión los criterios para el cálculo que permita ampliar la vigencia de la concesión o modificar su régimen económico. De manera genérica prevé que «dicho equilibrio en todo caso comprenderá a los

---

<sup>128</sup> Art. 34.4 RD-ley 8/2020.

<sup>129</sup> GIMENO FELIU, José María (2020): «La crisis sanitaria COVID-19 y su incidencia en la contratación pública», *op. cit.* pág. 42

<sup>130</sup> *Idem* pág. 48.

concesionarios por la pérdida de ingresos y el incremento de los costes soportados, entre los que se considerarán los posibles gastos adicionales salariales que efectivamente hubieran abonado, respecto a los previstos en la ejecución ordinaria del contrato»<sup>131</sup>.

En nuestra opinión no está bien solucionada la «cuantificación» del reequilibrio. Una fórmula sería comparar los beneficios o pérdidas, o la tasa interna de reposición (TIR), en cómputo anual entre 2019 y 2020 o mensual entre el primer trimestre y el segundo de 2020. Esta indefinición, probablemente, sea causa de algún pleito. Da la impresión de que el acabado del art. 34.4 RD-ley 8/2020 haya sido realizado por un pintor de brocha gorda.

### 3.2) *Mora debitoris* en los contratos de obras, servicios y suministro

La imposibilidad de prestar el servicio o entregar el suministro con la cadencia fijada en el contrato conlleva un efecto principal, la posibilidad de prorrogar legalmente del contrato, y otro accesorio, la prohibición de resolver el contrato o imponer penalizaciones. La consecuencia en el contratista será el derecho a una indemnización.

**3.2.1 Efectos en los contratos de obras, servicios y suministro.** Son la prórroga legal del contrato y la prohibición de resolverlo e imponer penalizaciones.

---

<sup>131</sup> Art. 34.4 párr. 2 RD-ley 8/2020.



a) Prórroga legal del contrato

El efecto principal de la *mora debitoris* es la ampliación del plazo para terminar la obra, servicio o suministro, siempre que el contratista se comprometa a cumplir los nuevos plazos. El contratista tendrá derecho a la ampliación del plazo final en los contratos de obras, y en los de servicios y suministro, por un tiempo igual al perdido a causa de la pandemia.

b) Prohibición de resolver o castigar

«Una vez acreditado que el retraso no es imputable al contratista sino al COVID-19, el precepto impone *ex lege*, por razones de interés general, la prórroga o ampliación del plazo de ejecución, sin imposición de penalidades al contratista y sin posibilidad de apreciar causa de resolución»<sup>132</sup>.

**3.2.2 Consecuencias en los contratistas de obras, servicios y suministro.** Varían según se trate de contratos de obras y de servicios y suministros.

- Contratos de obras. La consecuencia para el contratista será el reconocimiento de una indemnización. En los contratos de obras esta será la misma que la prevista para los supuestos de imposibilidad de ejecución. Se resarce los gastos salariales, de la garantía definitiva, alquileres y mantenimiento y póliza de seguro. Damos aquí por reproducido lo escrito en el apartado 3.1.2.1.

---

<sup>132</sup> Informe de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, de 23 de marzo de 2020, interpretativo del art. 34.2 RD-ley 8/2020.

- Contratos de servicios y suministro. En los contratos de servicios y suministro existe un régimen especial para la *mora debitoris*. El contratista únicamente tendrá derecho a los gastos salariales adicionales, incluyendo las cotizaciones a la Seguridad Social, con un tope del 10 por ciento del precio inicial del contrato.

#### **4) Procedimiento**

La reclamación del derecho a la indemnización o reequilibrio deberá realizarse con sujeción al artículo 34 RD-ley 8/2020. Esta cuestión no es sencilla. El real decreto-ley carece de sistemática en lo que a los aspectos procedimentales se refiere.

El punto de partida debe ser la diferenciación, en un primer momento, de los procedimientos de suspensión o prórroga en función de si existe una imposibilidad de realización de la prestación o de cumplir esta en los plazos previstos (*mora debitoris*). Una vez concedida una u otra, podrá pedirse la compensación económica, ya sea una indemnización o el reequilibrio económico de la concesión.

##### *4.1 Imposibilidad de ejecución del contrato o concesión*

Aunque el art. 34 RD-ley 8/2010 solo regula la solicitud de suspensión del contrato o concesión, hay que entender que diseña un procedimiento bifásico para los





supuestos de imposibilidad de ejecución. En primer lugar habrá que solicitar la suspensión, y una vez concedida esta, en el caso de que no fuese posible cuantificar la compensación económica inicialmente, esta se deberá poder cuantificar en un segundo tiempo. Por esta razón distinguimos dos procedimientos.

#### *4.1.1 Procedimiento de solicitud de suspensión.*

Como se expuso, del art. 34 RD-ley se desprende que deberá mediar una solicitud del contratista o concesionario en la que se demuestren la realidad, efectividad del hecho obstativo, la imputación a la pandemia, y en su caso, la cuantía real o aproximada de los daños y perjuicios compensables.

En los contratos de obras el contratista principal deberá demostrar, adicionalmente, que tanto él como sus subcontratistas y suministradores están al corriente de las obligaciones sociales, y que él cumple con lo dispuesto en artículos 216 y 217 LCSP. Esta última obligación deberá acreditarse de manera fehaciente. También será preciso justificar que la ejecución de la obra no ha perdido su finalidad.

El órgano de contratación, por su parte, tendrá la obligación de comprobar el cumplimiento de los requisitos de la solicitud y resolver en el plazo de cinco días naturales. En este plazo deberá levantar el acta prevista en el artículo 208.2 b) LCSP<sup>133</sup>. La resolución, más que probablemente, solo se referirá a la suspensión del contrato o concesión.

---

<sup>133</sup> El art. 34.1 y 3 RD-ley 8/2020 solo declara inaplicable el artículo 208.2 a) LCSP, pero no el art. 208.2 b) y c) LCSP.

Trascurridos el plazo de cinco días naturales, sin haberse notificado al contratista la compensación, esta deberá entenderse desestimada por silencio administrativo. Para GIMENO «sorprende este silencio negativo, no solo por ser una excepción a la regla, sino porque no se alinea bien esta solución jurídica con el fin del Real Decreto Ley que es dar seguridad jurídica y no perjudicar de forma desproporcionada al contratista»<sup>134</sup>. Ello, no obstante, esta desestimación presunta, no evitará la obligación del órgano de contratación de resolver, establecida en el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

Al margen de todo lo anterior, coincidimos con la Abogacía del Estado en que es posible entender que «el órgano de contratación conserve la prerrogativa de suspender de oficio el contrato si aprecia que, por la crisis sanitaria vinculada al Covid-19, la ejecución del contrato deviene imposible, y ello aunque el contratista no lo solicite»<sup>135</sup>.

*4.1.2 Procedimiento de compensación económica.*  
En un momento posterior a la resolución de suspensión, y en todo caso una vez reanudada la suspensión del contrato o concesión, deberá pedirse la compensación económica.

En los contratos de obras, servicios o suministros el escrito deberá justificar de manera diferenciada los

---

<sup>134</sup> GIMENO FELIU, José María (2020): «La crisis sanitaria COVID-19 y su incidencia en la contratación pública», *op. cit.* pág. 46.

<sup>135</sup> Informe de la Abogada General del Estado de 1 de abril de 2020.



gastos de personal, garantía definitiva y póliza de seguro, y en el caso de los de arrendamientos y mantenimiento, que estos no han podido emplearse en otros contratos.

El contratista podrá reclamar la compensación económica, ya sea una indemnización o el reequilibrio del contrato, mientras no haya prescrito el derecho del contratista. La regla tradicional es que estas reclamaciones son un incidente del contrato o concesión, y que el *dies a quo* de la prescripción no se produce antes de que termine el contrato por cumplimiento. El plazo para resolver será el general de tres meses previsto por la Ley 39/2015.

Ahora bien, existe una regla especial para los supuestos en los que la compensación derive de la suspensión y el contrato o concesión esté sujeto a la LCSP-17. Su artículo 208.2 c) prevé novedosamente que «el derecho a reclamar prescribe en un año contado desde que el contratista reciba la orden de reanudar la ejecución del contrato».

Como recuerda la Abogacía del Estado, en los contratos y concesiones, «operará la prescripción del derecho del contratista, en el plazo de un año contado desde que el contratista reciba la orden de reanudar la ejecución del contrato»<sup>136</sup>. Por ello, siempre que no haya prescrito el derecho del contratista o concesionario, «una vez admitida por la Administración la imposibilidad de ejecución, debe presentar una nueva solicitud con la justificación de los daños y perjuicios, que la

---

<sup>136</sup> Informe de la Abogada General del Estado de 1 de abril de 2020. En él señala que el art. 34.1 y 3 RD-ley no declaran inaplicables el art. 208.2 c) LCSP.

Administración habrá de resolver en el plazo general de tres meses previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas»<sup>137</sup>.

#### *4.2 Mora debitoris en los contratos de obras, servicios y suministros*

El real decreto-ley guarda silencio respecto del procedimiento para solicitar la prórroga de los contratos de obras, servicios y suministros en caso de *mora debitoris*. Teniendo en cuenta esto, consideramos que habría que distinguir la solicitud de prórroga de la petición de la compensación económica.

*4.2.1 Procedimiento de solicitud de prórroga.*  
«Resulta admisible (...) entender aplicable, a falta de regulación expresa en el artículo 34.2, la regla general del artículo 100 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto a los plazos para presentar esa solicitud de ampliación del plazo de ejecución»<sup>138</sup>. Este prevé que deba solicitarse en el plazo de quince días desde la producción de la causa que origina el retraso.

En la solicitud el contratista deberá justificar la imposibilidad de cumplir los plazos por el COVID-19 y que el contrato no ha perdido su finalidad. También

---

<sup>137</sup> *Idem.*

<sup>138</sup> *Ibidem.*



deberá comprometerse a cumplir con el plazo que se le conceda.

En los contratos de servicios y suministro, salvo que el contratista ofrezca otro más breve, este no podrá ser inferior al del tiempo perdido.

Adicionalmente, en los contratos de obras, el contratista principal demostrará que tanto él como sus subcontratistas y suministradores están al corriente de las obligaciones sociales y que él cumple con lo dispuesto en artículos 216 y 217 LCSP. Esta última obligación deberá acreditarse de manera fehaciente.

Como regla especial, tratándose de un contrato de servicios o suministro accesorio a una obra, además, el director de obra deberá verificar que el origen del incumplimiento es la pandemia.

*4.2.2. Procedimiento de petición de compensación económica.* La reclamación será diferente en los contratos de obras, de los de suministro y servicios. En los primeros será la misma que para los casos de imposibilidad de ejecución del contrato (salarios, garantía definitiva, alquileres y mantenimiento, y póliza de seguro). En cambio en los segundos deberá limitarse a los gastos salariales adicional con un límite del 10 por ciento del precio inicial del contrato.

Al tratarse de un incidente contractual, su reclamación podrá realizarse durante la vida del contrato y mientras no haya prescrito el derecho a reclamar, el cual no podrá comenzar antes de la terminación del contrato.



#### **IV. EL TIEMPO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

En los contratos administrativos el tiempo es un elemento esencial. Por ello el incumplimiento del plazo, tanto del total como de los parciales, permite resolver el contrato e imponer penalidades. En la actualidad el art. 211.1 d) LCSP-17 contempla «la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista» como causa de resolución del contrato, y los arts. 193 y 195 LCSP-17 la posibilidad de imponer penalidades.

Esta previsión «rinde tributo a una larga tradición histórica en la que el incumplimiento de los plazos por el contratista se ha configurado siempre como causa específica de la extinción anticipada del contrato, a la par que evidencia la importancia del tiempo en el cumplimiento de todo contrato»<sup>139</sup>.

Recientemente, además, la temporalidad de la contratación pública también se enfoca, por influencia del derecho comunitario, en la salvaguardia del orden concurrencial y la eficiente asignación de los recursos públicos. «La protección de la competencia supone que las reglas de adjudicación de contratos no sólo aseguran un buen uso de los recursos públicos, sino que son verdaderas garantías de los intereses de los licitadores en los procedimientos de adjudicación»<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción (2007): La resolución de los contratos administrativos por incumplimiento del contratista, Lex Nova, Valladolid, pág. 62.

<sup>140</sup> DÍAZ SASTRE, Silvia (2012): *La tutela de los licitadores en la adjudicación de los contratos públicos*, op. cit. pág. 39.



## **V. PRÓRROGA LEGAL DE DETERMINADOS CONTRATOS VINCULADOS CON EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DURANTE LA PANDEMIA**

Junto con la posibilidad de compensar económicamente la perturbación del normal desenvolvimiento de un número significativo de contratos públicos, el RD-ley 8/2020, tras ser modificado por el RD-ley 11/2020, facilita la continuidad de otros tantos que considera esenciales para el mantenimiento de los servicios públicos.

En estos contratos se permite la prórroga legal, hasta por un período de nueve meses, siempre que como consecuencia de la paralización de los procedimientos administrativos producida por la declaración del estado de alarma no fuera posible formalizar otro que le sustituya antes de que expirasen aquellos.

Supone un principio de excepción a la necesidad de prever contractualmente la prórroga del contrato (art. 35.1 g LCSP-17 y 26.1 g TRLCSP), así como a la jurisprudencia comunitaria que considera contrario a los principios de transparencia e igualdad de trato la prórroga legal de los contratos introducida después del inicio del procedimiento de adjudicación<sup>141</sup>.

---

<sup>141</sup> Para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), desde la sentencia *Succhi di Frutta* de 29 de abril de 2004 (TJCE 2004, 125), debe entenderse que una prolongación de un contrato no prevista en el mismo de manera clara, precisa e inequívoca es contraria a los principios de transparencia e

Nos estamos refiriendo a los contratos excluidos del ámbito de aplicación de la compensación económica del artículo 34 RD-ley 8/2020, enumerados en el tercer epígrafe. Son los siguientes.

- Contratos de servicios o suministro sanitario, farmacéutico o de otra índole, cuyo objeto esté vinculado con la crisis sanitaria provocada por el COVID-19.
- Contratos de servicios de seguridad, limpieza o de mantenimiento de sistemas informáticos.
- Contratos de servicios o suministro necesarios para garantizar la movilidad y la seguridad de las infraestructuras y servicios de transporte.
- Contratos adjudicados por aquellas entidades públicas que coticen en mercados oficiales y no obtengan ingresos de los Presupuestos Generales del Estado.

Mención especial merece el cierre de edificios. El art. 34.6 RD-ley 8/2020 permite la suspensión parcial de contratos de seguridad y limpieza, con consecuente prórroga legal limitada a aquellos edificios cuya apertura fuese necesaria para el funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Tras el RD-ley 11/2020, «la nueva

---

igualdad de trato. Por ello una prórroga no prevista, legal o contractualmente cuando se licitó al contrato, equivale a una nueva adjudicación del mismo. Así lo entendió, entre otras, en la STJUE Comisión contra Italia de 13 de septiembre de 2007 (TJCE 2007, 232). Además, como viene señalando el TJUE, entre otras en la famosa sentencia *Stadt Halle* de 11 de febrero de 2005 (TJCE 2005, 1), todo contrato celebrado mediante adjudicación directa ilegal debe considerarse sin efectos porque constituye «la infracción más grave del Derecho comunitario en materia de contratos públicos» (parágrafo 37).





redacción del artículo 34.6 del Real Decreto-ley 8/2020 da respuesta expresa a un problema práctico que se estaba suscitando con frecuencia, relativo al cierre, por los efectos derivados del Covid19, de los edificios públicos en los que se venían prestando determinados contratos de servicios (limpieza, vigilancia y seguridad...) cuya suspensión se impedía expresamente»<sup>142</sup>.

## V. CONCLUSIÓN

La irrupción del COVID-19 en el primer trimestre del siglo XXI ha dado lugar a la aprobación de una batería de medidas, de índole sanitaria, jurídica y económica. Estas han puesto de manifiesto que desde el Estado de derecho se puede combatir una crisis sanitaria que ha paralizado buena parte del planeta.

En el ámbito de la contratación pública se han dictado disposiciones que han permitido constatar, como en situaciones excepcionales, los principios que rigen la contratación pública deben adecuarse para que los contratos y las concesiones sean herramientas eficaces y útiles para la realización de las políticas públicas.

En este sentido en las páginas precedentes se ha analizado la manera en que se han modulado dos principios y reglas de la contratación pública, los de riesgo y ventura y temporalidad de los contratos. Así, por un lado, se ha ampliado el ámbito de aplicación de la fuerza mayor -como excepción del principio de riesgo y ventura- para permitir que los contratistas y concesionarios pudieran percibir una compensación

---

<sup>142</sup> Informe Abogada General del Estado de 1 de abril de 2020.

económica que paliase los efectos negativos que la pandemia iba a producir en sus contratos. Por otro lado, se ha flexibilizado la prohibición de prorrogar contratos cuya ampliación no estuviese prevista *ab initio* con el fin de garantizar el funcionamiento de los servicios públicos.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

ARIÑO ORTIZ, Gaspar (1968): *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción (2007): *La resolución de los contratos administrativos por incumplimiento del contratista*, Lex Nova, Valladolid

BERMEJO LATRE, José Luis (2009): voz «riesgo y ventura del contratista» en *Diccionario de contratación pública* (dir. BERMEJO VERA, José), Iustel, Madrid

DÍAZ SASTRE, Silvia (2012): *La tutela de los licitadores en la adjudicación de los contratos públicos*, Marcial Pons, Madrid

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1950): «Riesgo y ventura y fuerza mayor en el contrato administrativo», *Revista de Administración Pública*, núm. 2

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón (1995): *Curso de derecho administrativo I*, Civitas, Madrid, 7ª ed.



GIMENO FELIU, José María (2020): «La crisis sanitaria COVID-19 y su incidencia en la contratación pública», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núms. 86-87

PALOMAR OLMEDA, Alberto y GONZÁLEZ TORRES, José Daniel (2020): «Alarma en los contratos públicos: suspensión de la ejecución», *El Consultor de los Ayuntamientos*

MANENT ALONSO, Luis (2018): «Los contratos de concesión de obras y servicios», en *La Ley de contratos del sector público. Ley 9/2017, de 8 de noviembre. Aspectos novedosos* (MESTRE DELGADO, Juan Francisco y MANENT ALONSO, Luis, dirs.), Tirant lo Blach, Valencia

MESTRE DELGADO, Juan Francisco (1992): *La extinción de la concesión de servicio público*, La Ley, Madrid, pág. 59.

## **IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID -19 EN EL CONTROL INTERNO Y LA GESTIÓN ECONÓMICO FINANCIERA.**

**D<sup>a</sup> Matilde Castellanos Garijo**

Viceinterventora General de la Junta de Comunidades  
de Castilla la Mancha

**RESUMEN:** La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y la declaración del estado de alarma ha hecho reaccionar a los distintos niveles de gobierno estatal y autonómicos con el objeto de dotar a las Administraciones Públicas de un marco normativo que permita agilizar la adquisición de material sanitario y de protección a la población.

La gravedad de la situación, la necesidad inmediata de contar con suministros o servicios escasos en el mercado, así como el cierre de los centros de trabajo y la obligación del confinamiento de la mayoría de empleados públicos han impactado de forma importante en el régimen del control interno y la gestión económica financiera por lo que en este estudio abordará las principales medidas adoptadas por la Administración General del Estado y las distintas normativas autonómicas. Por último, se realizarán propuestas de



mejora en el control interno, dado que esta crisis también ha servido para visibilizar aún más las oportunidades de mejora y la necesidad de afrontar los grandes retos pendientes ante los que se enfrentan los órganos que ejercen esta labor en las Administraciones Públicas.

**ABSTRACT:** The health crisis caused by COVID-19 and the declaration of the state of alarm has made the different levels of state and regional government react with the aim of providing Public Administrations with a regulatory framework that will speed up the acquisition of medical equipment and of protection to the population.

The severity of the situation, the immediate need for scarce supplies or services in the market, as well as the closure of work centers and the obligation to confine the majority of public employees have had a significant impact on the control regime. Internal and financial economic management so this study will address the main measures taken by the General State Administration and the various regional regulations. Finally, proposals for improvement in internal control will be made, given that this crisis has also served to make even more visible the opportunities for improvement and the need to face the great pending challenges faced by the bodies that carry out this work in the Public administrations

**PALABRAS CLAVE:** control interno, función interventora, covid 19, gestión económico financiera, innovación.

**KEY WORDS:** internal control, audit function, covid 19, financial economic management, innovation

**SUMARIO: I INTRODUCCIÓN II. CAMBIOS EN EL MODELO DE CONTROL: DE LA FUNCION INTERVENTORA AL CONTROL FINANCIERO POSTERIOR 1. Sustitución fiscalización previa por control financiero. 2) Comprobación material de la inversión III EXCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DEL SERVICIO HECHO Y MEDIOS DE PAGO. IV CRÉDITOS AMPLIABLES. V OTRAS MEDIDAS. VI REFLEXIONES Y OPORTUNIDADES DE MEJORA. VII CONCLUSIONES.VIII BIBLIOGRAFÍA**

## **I INTRODUCCIÓN**

La crisis sanitaria provocada por la pandemia de virus COVID-19 elevada a pandemia internacional por la Organización Mundial de la Salud han provocado la declaración del estado de alarma a través del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, estableciéndose un conjunto de medidas orientadas a asegurar las recomendaciones de aislamiento social previstas, así como el aseguramiento de una adecuada prestación de los servicios básicos esenciales. Dos condicionantes principales han provocado impacto directo en la normativa que regula el control interno y la actividad económico presupuestaria:

- La imperiosa necesidad de una eficaz y pronta gestión para proveer de servicios y recursos sanitarios, así como de protección de la población.
- La obligación de confinamiento de buena parte de los empleados públicos, que si bien en el área económica han sido declarados en su mayor parte esenciales ha imperado la necesidad de aplicar



unas técnicas de teletrabajo no generalizadas en la mayor parte de las Administraciones Públicas. A continuación, examinaremos las medidas adoptadas por la normativa estatal y autonómica con el fin de agilizar la gestión presupuestaria y el control interno para adaptarse a las dos circunstancias encontradas de forma tan abrupta.

## **II.CAMBIOS EN EL MODELO DE CONTROL: DE LA FUNCION INTERVENTORA AL CONTROL FINANCIERO.**

### **1.Sustitución fiscalización previa por control posterior.**

La situación generada por la evolución del COVID-19 ha llevado a la necesidad de contemplar medidas excepcionales. Una de las principales medidas es la habilitación expresa del uso de la contratación de emergencia mediante el Real Decreto-ley 7/2020, de medidas urgentes para responder al impacto económico eficiente de las Administraciones Públicas<sup>1</sup>, cuando en su artículo 16 establece que *“La adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de las entidades del sector público para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, siendo de aplicación el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.*

---

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3580&p=20200328&tn=1#a1-8>



*2. De acuerdo con la previsión establecida en el párrafo anterior, a todos los contratos que hayan de celebrarse por las entidades del sector público para atender las necesidades derivadas de la protección de las personas y otras medidas adoptadas por el Consejo de Ministros para hacer frente al COVID-19, les resultará de aplicación la tramitación de emergencia.*

Esta tramitación de emergencia viene marcada por la mínima obligación procedimental y por supuesto no está sujeta al trámite de fiscalización previa. La Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018<sup>2</sup> el único requisito que establece es la obligación de comunicación de inicio de actuaciones en su disposición adicional 136 con el siguiente literal *"Cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, de acuerdo con el régimen excepcional previsto en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, el órgano de contratación dará cuenta de ello, en el mismo momento de adoptar el acuerdo de inicio de actuaciones precisas, a la Intervención Delegada cuya competencia orgánica o territorial se corresponda con la de la autoridad que haya de aprobar el gasto necesario para hacer frente a dicha actuación.*

*En la comunicación que se remita al órgano de control correspondiente, se incluirá una descripción del objeto de las actuaciones a ejecutar y el importe del gasto por*

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2018-9268&p=20200401&tn=1#da-137>





*el que se haya efectuado la oportuna retención de crédito o se vaya a iniciar el expediente de modificación presupuestaria.”*

No considerando suficiente este régimen previsto para gastos contractuales distintas Administraciones Publicas han decidido ir más allá del uso de la contratación de emergencia habilitando una modificación en el régimen de control más ambiciosa a fin de agilizar al máximo la gestión no solo contractual sino de todo tipo de gasto.

La Ley General Presupuestaria y sus homónimas autonómicas establecen que con carácter general el control de la actividad económica se realizará a través de la función interventora.

Esta modalidad de control tiene por objeto controlar, antes de que sean aprobados, que todos los actos del sector público que den lugar al reconocimiento de derechos o a la realización de gastos, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos, se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso.

Del mismo modo, las distintas normas presupuestarias suelen establecer una habilitación para poder sustituir este tipo de control ex ante por un control posterior. Así, el artículo 149 de la Ley General Presupuestaria contempla la posibilidad de que el Consejo de Ministros, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado, pueda acordar de forma motivada la aplicación del control financiero permanente, en sustitución de la función interventora respecto de los actos realizados por la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social. Esta sustitución podrá efectuar:



- Por tipología de expedientes de gasto y en aquellos órganos y organismos que se determinen.
- Por Organismo o áreas de gestión del mismo. También se posibilita realizar esta sustitución respecto de toda la actividad del organismo o de algunas áreas de gestión, en aquellos organismos autónomos en los que la naturaleza de sus actividades lo justifique.

En las normativas autonómicas es frecuente encontrar reproducida esta posibilidad de sustitución de la función interventora por el control posterior. Así podemos citar el artículo 72.2 del Decreto Legislativo 1/2000, de 29 junio, del Gobierno de Aragón<sup>3</sup>, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón que establece una fórmula abierta y flexible” *Por vía reglamentaria podrán ser excluidos de intervención previa todos aquellos gastos a los que sea susceptible aplicar técnicas de control distintas.*” En la Junta de Castilla y León la Ley 2/2006<sup>4</sup>, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad el artículo 260 establece determinados supuestos en los que no es necesaria la fiscalización previa, contemplando en su apartado 2 la posibilidad de que reglamentariamente se establezcan otros supuestos de no sujeción a fiscalización previa.

En la Comunidad de Madrid el artículo 85 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, Reguladora de la Hacienda

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOA-d-2000-90001&p=20110310&tn=1#a72>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-10085&p=20190329&tn=1#a260>



de la Comunidad de Madrid<sup>5</sup> **“Podrá** *sustituirse la intervención previa por un control financiero de carácter permanente, para aquellos gastos que por vía reglamentaria se determinen”*

En otras Comunidades como la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha esta posibilidad es más limitada puesto que el artículo 102. 4 del Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha establece que esta sustitución solo se podrá hacer por órganos o servicios y no por materias *“4. El Consejo de Gobierno podrá acordar, a propuesta de la Consejería competente en materia de hacienda, y a iniciativa de la Intervención General: a) La sustitución de la función interventora en determinados órganos o servicios por el control financiero permanente.”*

En la Generalitat Valenciana la ley Ley 1/2015, de 6 de febrero, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones<sup>6</sup>, en su artículo 98.2 habilita al Consell, a propuesta de la Intervención General, para acordar de forma motivada la aplicación del control financiero permanente, en sustitución de la función interventora en los órganos de la Administración de la Generalitat u organismos autónomos dependientes de esta, dando la posibilidad de que se realice respecto de toda su actividad o exclusivamente respecto de algunas áreas de gestión. Estos acuerdos, así como los motivos que los justifican, tienen que ser publicados en

---

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1991-413&p=20151231&tn=1#a88>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-1952&p=20151231&tn=1#a98>

el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana en el plazo máximo de veinte días desde su aprobación.

A tenido que ser esta crisis sanitaria provocada por el COVID 19 la que provoque el ejercicio de esta facultad de sustitución reconocido en las distintas normativas presupuestarias, o incluso no estando reconocida la misma, como puede ser el caso de la Región de Murcia, se ha habilitado con norma de rango legal para este supuesto concreto. Así, destacaremos las siguientes actuaciones realizadas por las distintas administraciones:

### **A. Administración General del Estado**

En la Administración General del Estado se ha adoptado el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de marzo de 2020, por el que se adoptan medidas urgentes y excepcionales en el ámbito del control de la gestión económico-financiera efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado como consecuencia del COVID-19.<sup>7</sup> En este acuerdo se señala que hasta que el normal funcionamiento de los servicios sea restablecido, podrá aplicarse el régimen de control financiero permanente en sustitución de la función interventora, respecto al ámbito previsto en el artículo 149.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Esta norma habilita al Interventor General para que, de oficio, o a iniciativa motivada de sus Interventores delegados en los respectivos órganos y organismos, o de los Interventores generales de la Defensa y de la

---

7

[Publicado mediante Resolución del Interventor General de 23 de marzo https://www.boe.es/eli/es/res/2020/03/23/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2020/03/23/(1))



Seguridad Social en sus respectivos ámbitos, mediante resolución determine:

-El ámbito subjetivo, objetivo y temporal de la sustitución, todo ello con el fin de que afecte sólo a aquellos supuestos en los que sea imprescindible, concretando los tipos de expedientes de gasto, actividades, áreas de gestión y, en su caso, órganos y organismos en los que la función interventora se sustituye temporalmente por el control financiero permanente.

-La efectividad del inicio de dicha sustitución.

## **B. Ámbito autonómico.**

En el ámbito de la administración autonómica también se han adoptado diferentes medidas en este sentido pudiendo distinguir los siguientes supuestos:

- **Aquellos en los que se efectúa una sustitución directa y plena** como la realizada por la Comunidad Valenciana llevada a cabo mediante Acuerdo de 20 de marzo de 2020, del Consell, sobre control financiero permanente en sustitución de la intervención previa como consecuencia de la pandemia por el COVID-19 en el que determina que *“Toda la actividad de los órganos de la Administración de la Generalitat y sus organismos autónomos queda sujeta a control financiero permanente, en sustitución de la intervención previa a que se refieren las letras a y b del apartado 2 del artículo 100 de la Ley 1/2015 de 6 de febrero, de la Generalitat,*

*de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones.”<sup>8</sup>*

### **-Sustitución directa y limitada**

En la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha el Decreto 9/2020<sup>9</sup>, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas extraordinarias de carácter económico-financiero y de refuerzo de medios frente a la crisis ocasionada por el COVID-19 declara esta sustitución con una doble limitación:

- o Subjetiva: Afecta a los actos de contenido económico realizados por la Consejería de Sanidad y por el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.
- o Objetiva solo cuando sean consecuencia de actuaciones necesarias para atender la situación de emergencia ocasionada por el COVID-19.

En este mismo sentido y con la doble limitación (con el matiz de que también se incluye en esta sustitución a la Consejería competente en materia de servicios sociales) se ha establecido por Decreto-Ley 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón<sup>10</sup>, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al

---

8

[http://www.dogv.gva.es/datos/2020/03/24/pdf/2020\\_2660.pdf](http://www.dogv.gva.es/datos/2020/03/24/pdf/2020_2660.pdf)

<sup>9</sup>[https://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2020/03/20/pdf/2020\\_2446.pdf&tipo=rutaDocm](https://docm.castillalamancha.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2020/03/20/pdf/2020_2446.pdf&tipo=rutaDocm)

<sup>10</sup> <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1112758603131&type=pdf>



impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón.

En la Junta de Castilla y León se ha aprobado el decreto 2/2020<sup>11</sup>, de 16 de marzo, por el que se establece la no sujeción a fiscalización previa de los actos de contenido económico de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León derivados de actuaciones para atender la situación ocasionada por el COVID-19. Esta sustitución está limitada de forma objetiva a que los actos sean consecuencia de actuaciones necesarias para atender la situación de emergencia ocasionada por el COVID-19. El expediente incluirá un informe del titular de la Consejería responsable de la actuación acreditativo de esta circunstancia.

**- Habilitación para proceder a esta sustitución:**

En la Región de Murcia<sup>12</sup> y la Junta de Extremadura.<sup>13</sup> se habilita al titular de la Intervención General, que será quien determine el ámbito subjetivo, objetivo y temporal en los casos concretos y

---

<sup>11</sup> <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/03/17/pdf/BOCYL-D-17032020-1.pdf>

<sup>12</sup> Decreto-Ley 2/2020, de 26 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria y de agilización de actuaciones administrativas debido a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>12</sup>  
<https://www.borm.es/services/anuncio/ano/2020/numero/1828/pdf?id=784255>

<sup>13</sup> DECRETO-LEY 3/2020, de 25 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito administrativo para responder al impacto de la crisis ocasionada por el COVID-19  
<http://doe.gobex.es/pdfs/doe/2020/610o/20DE0003.pdf>

excepcionales donde fuera estrictamente necesario y por razones de eficacia en la prestación del servicio

En la Comunidad de Madrid<sup>14</sup> La Intervención General de la Comunidad de Madrid, de oficio o a iniciativa motivada de los Interventores Delegados podrá establecer mediante resolución, excepcionalmente y con carácter temporal, podrá aplicarse el régimen de control financiero permanente en sustitución de la función interventora previa, en aquellos expedientes de gasto correspondientes a subvenciones o ayudas, en los supuestos en que resulte imprescindible conforme al procedimiento establecido en el presente decreto.

**-Medidas puntuales y concretas como las adoptadas por la Junta de Andalucía** que mediante Resolución de 20 de marzo de 2020<sup>15</sup>, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, se establecen los extremos a comprobar en la fiscalización previa de los expedientes de contratación de personal que se tramiten al amparo del Decreto-ley 3/2020, de 16 de marzo, de medidas de apoyo financiero y tributario al sector económico y de agilización de actuaciones administrativas y de medidas de emergencia social, para luchar contra los efectos de la evolución del coronavirus.

---

<sup>14</sup> Decreto 24/2020, de 1 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se adoptan medidas excepcionales en el ámbito del control de la gestión económico financiera de ayudas o subvenciones efectuado por la Intervención General de la Comunidad de Madrid como consecuencia del COVID-19  
[http://www.bocm.es/boletin/CM\\_Orden\\_BOCM/2020/04/02/BOCM-20200402-1.PDF](http://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2020/04/02/BOCM-20200402-1.PDF)

<sup>15</sup>[https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2020/60/BOJA20-060-00003-4303-01\\_00171706.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2020/60/BOJA20-060-00003-4303-01_00171706.pdf)





Illas Baleares<sup>16</sup> adopta la medida concreta al declarar que los expedientes de modificación de crédito mencionados no estarán sometidos a la fiscalización previa de la Intervención General.

A la vista de lo efectuado en el plano estatal y autonómico resulta oportuno apuntar que, *“esta sustitución no ha sido posible llevar a cabo en la Administración Local mucho más limitada para poder hacer esta sustitución del régimen de control habilitando solo esta posibilidad de aplicar el control posterior solo en el ámbito de los ingresos.”* (García Molinero, 2020)

En este mismo sentido Ernest Ruiz apunta que *“aunque que para garantizar la seguridad jurídica, y también nuestra responsabilidad, lo mejor sería que previamente el Gobierno español dictase una norma que regule esta cuestión, para poder las Entidades Locales posteriormente reproducir su contenido, quizá introduciendo algún detalle adicional, tampoco veo descabellado que, en función de la situación y posibilidades de los órganos de control de cada entidad local y de sus recursos personales y tecnológicos, dictar unas normas basadas en nuestra capacidad de autoorganización y en la situación de emergencia actual, para adoptar una medida similar en aquellos supuestos*

---

<sup>16</sup> Decreto ley 4/2020 por el que se establecen medidas urgentes en materia de contratación, convenios, conciertos educativos y subvenciones, servicios sociales, medio ambiente, procedimientos administrativos y presupuestos para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 <https://www.boe.es/caa/boib/2020/045/i10730-10734.pdf>

donde deba primar la prestación del servicio en la actual situación extraordinaria.” (Ruiz, 2020)

## 2. Comprobación material de la inversión

Otras de las modalidades del ejercicio de la función interventora es la comprobación material de la inversión que ha resultado afectada en gran medida por esta crisis sanitaria. Se encuentra regulada en el artículo 150 2b) y 3 de la Ley General Presupuestaria, así como en la homologas autonómicas<sup>17</sup> y *“consiste en comprobar la real y efectiva aplicación de los fondos públicos, es decir, comprobar que se han realizado de manera verídica y cierta las prestaciones objeto del gasto de inversión, normalmente mediante la personación del funcionario en el lugar donde se ha realizado la inversión para que mediante la inspección ocular y hasta donde ésta alcance, se pueda comprobar la realización del gasto de inversión”*. (García Hernández, 2019) 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, ha establecido un conjunto de medidas orientadas a asegurar las recomendaciones de aislamiento social previstas, así como el aseguramiento de una adecuada prestación de los servicios básicos esenciales. Entre ellas, limitaciones a la libertad de circulación de personas. Todo ello ha llevado a la necesidad de contemplar medidas

---

<sup>17</sup> Artículo 93 Del Texto Refundido De La Ley De Hacienda De La Región De Murcia (Decreto Legislativo 1/1999, De 2 De diciembre; artículo 92 Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía; artículo 68 Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña



excepcionales en el ámbito del control también en el ámbito concreto de la comprobación material de la inversión. Así, en la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha se dicta Resolución de 16 de marzo de 2020<sup>18</sup>, de la Intervención General, por la que se suspende temporalmente la designación de representante de la Intervención en la comprobación material de inversiones por la que se establece que se dejan sin efecto las designaciones de representantes de la intervención General efectuadas que estuvieran pendientes de llevarse a cabo a la fecha de esta resolución y se suspende temporalmente la designación de representante de la Intervención en la comprobación material de inversiones en tanto se mantenga vigente el estado de alarma. Esto sin perjuicio del cumplimiento los requisitos preceptivos para el reconocimiento de la obligación establecidos en el artículo 5.3 de la Orden de 18-12- 2008, de la Vicepresidencia y Consejería de Economía y Hacienda, sobre comprobación material de inversiones y demás normativa de aplicación, así como de los controles posteriores que puedan realizarse.

Con esta misma finalidad la Resolución de 20 de marzo de 2020, de la Intervención General de la Administración del Estado<sup>19</sup>, sobre medidas a adoptar en el ámbito de la comprobación material de la inversión, durante el período de duración del estado de alarma declarado como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en la que se autoriza a que los actos de recepción correspondientes a las entregas

---

<sup>18</sup>

[https://intervencion.castillalamancha.es/sites/intervencion.castillalamancha.es/files/documentos/agrupacion/archivos/resolucion\\_suspension\\_designaciones\\_intervencion\\_4.pdf](https://intervencion.castillalamancha.es/sites/intervencion.castillalamancha.es/files/documentos/agrupacion/archivos/resolucion_suspension_designaciones_intervencion_4.pdf)

<sup>19</sup>

[https://www.boe.es/eli/es/res/2020/03/20/\(4\)/con](https://www.boe.es/eli/es/res/2020/03/20/(4)/con)

que se produzcan durante el periodo de duración del estado de alarma, se puedan realizar sin la asistencia de los representantes designados por la Intervención General. Idéntica posibilidad ha sido regulada en las Comunidades Autónomas de Cantabria<sup>20</sup> y Castilla y León<sup>21</sup>

### **III EXCEPCIÓN DEL PRINCIPIO DEL SERVICIO HECHO Y MEDIOS DE PAGO.**

El artículo 21 de la Ley General Presupuestaria consagra el principio de servicio hecho como especialidad predicable de las obligaciones de naturaleza pública cuando al regular la exigibilidad de las obligaciones establece que “*las obligaciones de la Hacienda Pública estatal sólo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en esta ley, de sentencia judicial firme o de operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas*”, y añade en el

---

<sup>20</sup> La Resolución de 1 de abril de 2020, de la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria<sup>20</sup> sobre medidas a adoptar en el ámbito de la comprobación material de la inversión, durante el periodo de duración del estado de alarma declarado como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 <https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBlqb=349266>

<sup>21</sup> RESOLUCIÓN de 23 de marzo de 2020, de la Intervención General de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, sobre medidas a adoptar en el ámbito de la comprobación material de la inversión, durante el periodo de duración del estado de alarma declarado como consecuencia de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/04/02/pdf/BOCYL-D-02042020-1.pdf>



apartado 2, en relación a aquellas que tienen por causa prestaciones o servicios, que *“el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación”*.

Pascual García señala que el pago a justificar es un procedimiento excepcional diseñado inicialmente para soslayar el rigor de la “regla de servicio hecho”, en los supuestos en que resultaba de imposible o difícil aplicación (Pascual García, 2014).

El pago a justificar está regulado y configurado con carácter excepcional en las normativas presupuestarias de las distintas administraciones públicas: así en el artículo 79 de la Ley General Presupuestaria , también se regula en el ámbito local en el artículo 190 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales , así como en la normativa homologa autonómica<sup>22</sup>.

El artículo 79 de la LGP establece que *“Cuando, excepcionalmente, no pueda aportarse la documentación justificativa de las obligaciones en el momento previsto en el apartado 4 del artículo 73, podrán tramitarse propuestas de pagos presupuestarios y librarse fondos con el carácter de a justificar. Asimismo, podrá procederse a la expedición de libramientos a justificar*

---

<sup>22</sup> Por citar alguna de ellas que regulan de manera muy similar a la LGP encontramos el artículo 53 de la Texto Refundido De La Ley De Hacienda De La Región De Murcia; artículo 74 Ley 11/2006, de 11 de diciembre, de la Hacienda Pública Canaria; el artículo 50 Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña prevé un plazo de tres meses para la justificación.

*cuando los servicios y prestaciones a que se refieran hayan tenido o vayan a tener lugar en el extranjero.”*

Los plazos máximos para la rendición de las cuentas justificativas se establecen en la Ley General Presupuestaria en:

- 3 meses con carácter general.
- 6 meses expropiaciones y compras en el extranjero.

Estos plazos podrán ser prorrogados a 6 y 12 meses respectivamente por el Ministro<sup>23</sup>, o en quien éste delegue, y, en su caso, los presidentes o directores de los organismos autónomos del Estado y de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social podrán, excepcionalmente, ampliar estos plazos a seis y doce meses respectivamente, a propuesta del órgano gestor del crédito y con informe de sus respectivas Intervenciones.

Esta medida excepcional ha cobrado especial protagonismo durante la crisis sanitaria del COVID-19 y ello porque el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 al regular las medidas para la gestión eficiente de las Administraciones Públicas establece en el apartado tercero de su artículo dedicado a la contratación (artículo 16) que *“El libramiento de los fondos necesarios para hacer frente a los gastos que genere la adopción de medidas para la protección de la salud de las personas frente al COVID-19 podrá realizarse a justificar.”*

---

<sup>23</sup> En Comunidades como Castilla-La Mancha esta facultad la ostenta el Ordenador General de Pagos



Este artículo que ha sido modificado hasta en dos ocasiones en breve plazo<sup>24</sup> regula expresamente el libramiento de fondos por compras en el exterior. Estas compras han adquirido una especial protagonismo en este excepcional estado en el que la carestía de material sanitario y de protección a la población ha determinado la necesidad de habilitar medidas absolutamente excepcionales en la Administración Pública: *“Los libramientos de los fondos a los que se refiere el apartado tercero de este artículo podrán realizarse bien a favor de cajeros en España, bien a favor de cajeros en el exterior, manteniéndose la gestión financiera en el ámbito del Ministerio de Sanidad y con cargo a su presupuesto, sin perjuicio de que pudiera realizarse igualmente el pago en firme a través del cajero de pagos en el exterior. No obstante, la persona titular del ministerio de sanidad podrá delegar esta competencia de gestión financiera en órganos o entidades, sean o no dependientes.*

*Cuando fuera imprescindible de acuerdo con la situación del mercado y el tráfico comercial del Estado en el que la contratación se lleve a cabo, podrán realizarse la totalidad o parte de los pagos con anterioridad a la realización de la prestación por el contratista, en la forma prevista en el apartado 2.*

*El riesgo de quebranto que pudiera derivarse de estas operaciones será asumido por el presupuesto del Estado.”*

Estas previsiones dejan entrever las dificultades encontradas para el abastecimiento de material que ha

---

<sup>24</sup>Modificaciones operadas por la disposición final 6 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo y por la disposición final 2 del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo



llevado a la asunción de riegos hasta ahora no enfrentados por las Administraciones Públicas justificados por la necesidad de anteponer la preservación de la vida y salud de las personas frente a las garantías de la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

Los gastos a justificar también han cobrado protagonismo por el plazo de rendición de la cuenta justificativa. Podría haberse interpretado que en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional 3ª 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 estos plazos se hubieran suspendido.

Sin embargo, el RDL 11/2020 en su Disposición Adicional 10ª<sup>25</sup> viene establecer una ampliación plazos aplicables a los pagos a justificar respecto los plazos previstos en el artículo 79.4 de la Ley General Presupuestaria, *“para la rendición de cuentas justificativas que venzan durante el periodo de duración del estado de alarma o transcurran en parte dentro de dicho periodo, dispondrán de un plazo adicional de un mes para su rendición, y en todo caso hasta transcurrido un mes desde la finalización del estado de alarma. Esta ampliación conllevará igualmente la de los plazos previstos en los artículos 3.1 y 7.1 del Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, sobre el seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios del exterior, relativos a la obligación de remisión de la «cuenta de gestión» de los fondos disponibles en los servicios en el exterior y a la obligación de transferir al Tesoro público, o a la cuenta del*

---

<sup>25</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4208&p=20200401&tn=1#da-10>





*correspondiente organismo o entidad, aquellos fondos que no se hayan podido compensar dentro del periodo indicado en el citado artículo 7.1.”*

Esta ampliación sobre la base de que los plazos para esta justificación que “transcurren” y “vencen” parecería determinar que no opera la suspensión en ellos y establece una ampliación para aquello que hubieran vencido sin que el Ministro o persona en el que delegara hiciera uso de la facultad de ampliación.

Otra de las barreras que enfrentan las Administraciones Públicas en las compras en el mercado son los medios de pagos tradicionalmente anclados en las transferencias bancarias y excepcionalmente los cheques. Si bien las normativas presupuestarias no son taxativas sino que dejan abiertas posibilidades como lo hace el artículo Artículo 110 de la LGP cuando establece que *“En las condiciones que establezcan los Ministros de Economía y de Hacienda, en sus respectivos ámbitos, los ingresos y los pagos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos podrán realizarse mediante transferencia bancaria, cheque, efectivo o cualesquiera otros medios de pago, sean o no bancarios. En las mencionadas condiciones podrá establecerse que, en la realización de determinados ingresos o pagos de la Administración General del Estado, sólo puedan utilizarse ciertos medios de pago especificando en cada caso las particulares condiciones de utilización”* Lo cierto es que otras fórmulas de pago no han sido llevadas a la práctica con carácter general por la limitación del principio de servicio hecho cuyo encaje con los medios electrónicos de pago se hace difícil. No obstante, en este régimen de habilitación del pago a justificar puede resultar de utilidad el uso de medios electrónicos.



En la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, se modificó la normativa para regular el uso de estos medios electrónicos de pago y si bien, no fue adoptada para afrontar la crisis sanitaria, podría ser considerado un instrumento útil en estas situaciones. Así, mediante la Disposición Adicional Vigésimo Primera de la Ley de Presupuestos Generales de Castilla la Mancha para 2020<sup>26</sup> se trata de ofrecer una solución cuando regula los «Medios electrónicos de pago» estableciendo que la persona titular de la consejería competente en materia de hacienda podrá autorizar, de forma excepcional y a petición de la persona titular de la consejería de la que dependa el órgano interesado, el uso de medios electrónicos de pago para el comercio electrónico, cajeros pagadores, pagos a justificar, anticipos e indemnizaciones contempladas en el Decreto 36/2006, de 30 de abril, de indemnizaciones por razón del servicio, y otros pagos que impliquen la obligatoriedad de utilizar medios electrónicos de pagos. Con las excepciones establecidas en el artículo 6 de la Ley 3/2016, de 5 de mayo, de Medias Administrativas y Tributarias de Castilla-La Mancha, tales medios electrónicos de pago no podrán consistir en tarjetas de crédito y/o débito, sino en otros mecanismos o dispositivos que permitan el control de los pagos y el establecimiento de límites cuantitativos previos. Por tanto, se trata de habilitar a los cajeros pagadores el uso de unos medios de pagos que hoy día se imponen en el tráfico mercantil.

---

26

<http://www.boe.es/eli/es-cm/l/2019/12/20/10>



#### IV CRÉDITOS AMPLIABLES

El crédito ampliable supone una excepción a la especialidad cuantitativa de los créditos ya que implica un aumento de los inicialmente aprobados.

Se regulan con este carácter excepcional en el artículo 54 de la Ley General Presupuestaria, así como también están prevista su existencia en el artículo 178 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales así como en la normativa homologa de las Comunidades Autónomas<sup>27</sup> que suelen enumerar las condiciones, requisitos y financiación de estos créditos así efectuar una remisión a la Ley General de Presupuestos anual para su concreción.

*El artículo 54 de la LGP establece que “Excepcionalmente tendrán la condición de ampliables los créditos destinados al pago de pensiones de Clases Pasivas del Estado y los destinados a atender obligaciones específicas del respectivo ejercicio, derivadas de normas con rango de ley, que de modo taxativo y debidamente explicitados se relacionen en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía hasta el importe que alcancen las respectivas obligaciones. Asimismo,*

---

<sup>27</sup> Por ejemplo el artículo 35 de la Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña; Artículo 52 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla la Mancha aprobada por RDL 1/2002; artículo 39 Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de La Hacienda Pública de la Junta de Andalucía; artículo 34 del Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Régimen Financiero y Presupuestario de Galicia



*tendrán la condición de ampliables los créditos destinados a satisfacer obligaciones derivadas de la Deuda del Estado y de sus organismos autónomos, tanto por intereses y amortizaciones de principal como por gastos derivados de las operaciones de emisión, conversión, canje o amortización de la misma.”*

Los créditos ampliables son una figura excepcional utilizada para abordar esta inesperada crisis sanitaria para la que ningún presupuesto aprobado por los distintos poderes legislativos había podido prever su consignación. Hay que señalar que en el artículo 12 de la Ley 10/2019, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2020 se reconoce expresamente el uso de esta figura para esta situación “ *Tienen carácter ampliable, conforme a lo dispuesto en el artículo 52 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha y, hasta el límite de las obligaciones que se reconozcan en el ejercicio corriente o de las necesidades que debiendo atenderse durante el mismo superen la dotación asignada al crédito correspondiente, los siguientes créditos: ...d) Los créditos que sean necesarios para atender sucesos derivados de catástrofes naturales, adversidades climáticas, epidemias, epizootias u otras situaciones de emergencia.*”

El Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 comienza su articulado con la concesión de un crédito extraordinario en el Ministerio de Sanidad para atender gastos extraordinarios del Sistema Nacional de Salud y determina su carácter de ampliable.

En el ámbito autonómico también se establece expresamente esta figura. Así sin ánimo de ser



exhaustivos podemos señalar, comunidades autónomas como Castilla la Mancha, Illes Balears, Aragón o Extremadura declaran ampliables estos créditos. La primera de ellas el mediante Decreto 9/2020, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas extraordinarias de carácter económico-financiero y de refuerzo de medios frente a la crisis ocasionada por el COVID-19 , que en su artículo 3 establece *“que se consideran ampliables hasta el límite de las obligaciones que se reconozcan en el ejercicio corriente o de las necesidades que debiendo atenderse durante el mismo superen la dotación asignada al crédito correspondiente, los créditos que sean necesarios para atender cualesquier gasto derivado de la adopción de actos o medidas derivadas de la situación de emergencia sanitaria provocada por el COVID-19”*.

## **V. OTRAS MEDIDAS**

### **1. EXCEPCIÓN A LA FACTURACIÓN ELECTRÓNICA**

Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público estableció con carácter general la obligatoriedad de la prestación de facturas para la gran parte de los proveedores de las Administraciones Públicas, exceptuando a las personas físicas de esta obligación. La única excepción a la facturación electrónica para los sujetos obligados fue para las facturas de hasta 5000€ y para los servicios prestados en el exterior sin límite de cantidad. Esta última excepción se aclara que es por motivos técnicos. La crisis sanitaria del COVID-19 y la posición de debilidad de una Administración Pública que quiere adquirir un bien escaso en el mercado exterior ha obligado a establecer una nueva excepción de carácter coyuntural a esta obligatoriedad. Así el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes



para responder al impacto económico del COVID-19 en el apartado 5 del artículo 16 establece que “se excluye de la obligación de facturación electrónica establecida en la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público, desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, a las facturas emitidas por proveedores no nacionales radicados en el exterior que correspondan a los expedientes a los que hace referencia este artículo.

## 2. ALTERACION DE COMPETENCIAS Y FLEXIBILIZACION DE LIMITACIONES EN MODIFICACIONES DE CREDITO Y OTRAS MEDIDAS DE CONTROL PRESUPUESTARIO

Otras medidas aprobadas por las distintas Administraciones Publicas ha sido dotarse de un régimen más flexible para acordar modificaciones de crédito, así como alterar el régimen competencial con objeto de establecer mayor eficacia y operatividad en la aprobación de las mismas.

Así, el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19 establece en su artículo 17 una habilitación para realizar transferencias de crédito al Gobierno, “*excepcionalmente y hasta la entrada en vigor de la nueva Ley de Presupuestos Generales del Estado, podrá autorizar transferencias de crédito entre secciones presupuestarias para atender necesidades ineludibles y en casos distintos de los previstos en el artículo 52.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. A estos efectos, la*



*Ministra de Hacienda elevará al Consejo de Ministros la oportuna propuesta.”*

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha mediante decreto 9/2020, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas extraordinarias de carácter económico-financiero, desconcentra en el titular de la Consejería de Hacienda las competencias de autorización de las transferencias de crédito que el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla la Mancha atribuye al Consejo de Gobierno. Asimismo, también le atribuye la competencia para acordar la declaración de no disponibilidad de los créditos que figuran en los Presupuestos Generales. Las mismas medidas establece la Junta de Extremadura mediante decreto-ley 3/2020, de 25 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito administrativo para responder al impacto de la crisis ocasionada por el COVID-19

Islas Baleares mediante Decreto ley 4/2020, de 20 de marzo, por el que se establecen medidas urgentes en materia de contratación, convenios, conciertos educativos y subvenciones, servicios sociales, medio ambiente, procedimientos administrativos y presupuestos para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19<sup>28</sup> establece en su artículo 11 que excepcionalmente, se podrán aprobar transferencias de crédito que minoren créditos para operaciones de capital en los casos en que los créditos incrementados se destinen a financiar operaciones corrientes con cargo al programa presupuestario 413G. En esta Comunidad también se establece la supresión de la necesidad de la

---

<sup>28</sup> <https://www.boe.es/ccaa/boib/2020/045/i10730-10734.pdf>

autorización del Consejo de Gobierno parara la superación límites porcentajes de gasto plurianual para afrontar esta crisis y se establece una vinculación a nivel de sección y programa para la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y para la Agencia Tributaria de las Illes Balears.

En Aragón el decreto-ley 1/2020, de 25 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto generado por el COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Aragón<sup>29</sup> en la Disposición adicional segunda habilita al titular del Departamento competente en materia de hacienda para aprobar las modificaciones presupuestarias correspondientes para hacer frente a la crisis sanitaria y declara no aplicable los limitaciones impuestas por la normativa presupuestaria a la transferencias de crédito a los gastos necesarios para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y sus repercusiones económicas y sociales.

### 3. PRIORIZACIÓN DE PAGO A PYMES Y AUTÓNOMOS.

En la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha durante el período de vigencia del estado de alarma y mientras duren las medidas de contención se establece la priorización los pagos a pymes y autónomos proveedores de bienes y prestadores de servicios a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y Sector Público de ella dependiente.

---

<sup>29</sup> <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1112758603131&type=pdf>





## **VI. REFLEXIONES Y OPORTUNIDADES DE MEJORA**

Uno de los problemas principales que tienen los órganos de control interno autonómicos tal y como se puso de manifiesto en la reunión de coordinación de la Intervención General del Estado con las de las Comunidades y ciudades autónomas celebrada en Madrid el 28 y 29 de noviembre de 2018, es que los desarrollos de los gestores de procedimientos electrónicos en la mayoría de los casos ha sido independiente al procedimiento contable. Esto ha provocado que, si bien los órganos gestores firman determinados actos electrónicamente, la remisión del expediente electrónico a la intervención no esté resuelto de forma total ni homogénea.

La administración digital así diseñada está suponiendo un verdadero problema para los órganos de control interno que ven como su labor de comprobación sigue siendo necesaria (con carácter general no se están automatizando actuaciones sino que se está haciendo lo mismo firmándolo electrónicamente) y se realiza en un entorno más complicado de efectuar así lo señalaba Álvaro Álvarez “A este respecto hemos de comentar que al utilizar el programa informático la fiscalización de la conformación de las facturas, puede resultar bastante más compleja que sobre el papel en una fase inicial de implantación. El simple acceso a la visualización de la factura en pdf puede requerir de un íter largo e imposible de recorrer de forma intuitiva sin una guía escrita que con frecuencia no basta por sí misma... (Álvarez Álvarez, 2019)

Como se explicó en el estudio “La función interventora en el contexto de la administración digital autonómica”

(Castellanos Garijo, 2019) estas vías de comunicación del expediente administrativo electrónico con la tramitación contable se pueden reconducir a tres supuestos:

- Vio de entrada unificada. Aplicación diseñada al efecto para le remisión de expedientes a la Intervención para su fiscalización/ contabilización.
- Gestores en paralelo a la tramitación contable. El interventor está dado de alta en las distintas aplicaciones en las que debe ir entrando y actuando.
- Por último, la imbricación del procedimiento contable y el administrativo lo que permitiría una automatización de tareas, al generar el apunte contable de forma automatizada.

Esta última era la estrategia diseñada por la Intervención General de Castilla la Mancha cuando en su instrucción de Operatoria Contable<sup>30</sup> estableció en su Disposición adicional única *“1. En el marco de los procesos de integración de los sistemas informáticos de gestión administrativa con repercusión presupuestaria con el sistema de información económico-financiero y a medida que dicha integración se vaya desarrollando, la persona titular de la Intervención General dictará resolución por la que se determine: a) La sustitución de los documentos*

---

<sup>30</sup> Orden 12/2020, de 30 de enero, de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se modifica la instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del presupuesto de gastos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, aprobada por Orden de 29/01/2007. [https://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2020/02/05/pdf/2020\\_757.pdf&tipo=rutaDocm](https://docm.jccm.es/portaldocm/descargarArchivo.do?ruta=2020/02/05/pdf/2020_757.pdf&tipo=rutaDocm)



*contables por anotaciones contables informáticas en el sistema de información económico-financiero. Dicha sustitución conllevará que, una vez dictados los actos, realizados los hechos y formalizadas las operaciones que, conforme a derecho, generen efectos económicos, financieros o patrimoniales, quede adoptado el gasto o el ingreso en la fase correspondiente de ejecución del presupuesto, realizándose las anotaciones contables que correspondan en el sistema de información económico-financiero. b) La automatización de la toma de razón en contabilidad de expedientes fiscalizados con carácter previo y favorable en entornos integrados con el sistema de información económico-financiero. Este escenario es en el que verdaderamente los órganos de control interno se verán eximidos de efectuar comprobaciones y los “punteos” se reducirán al mínimo las tasas de error y permitirán abordar una verdadera transformación del control interno, más volcado en un control financiero constructivo y que aporte valor a la gestión, centrado en datos y en tareas reflexivas. Así, como señala Miguel Miaja “el antiguo debate sobre el mantenimiento o supresión de la fiscalización previa empezará a diluirse a medida que se avance en la implantación del expediente electrónico y la mayor parte de las comprobaciones que hoy se realizan en el momento de la fiscalización pasen a ser realizadas por el sistema informático. (Miaja Fol, 2019)*

Cuando se declara el estado de alarma y se establece la medida generalizada del confinamiento, supuso sin duda otra dificultad para las unidades de intervención que en su mayoría aun no tenían resuelto el canal de entrada del expediente administrativo a las unidades de intervención. En la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se ha buscado una solución de urgencia para este periodo utilizando una aplicación destinada para las

incidencias informáticas por lo que los gestores deberán remitir sus expedientes para su fiscalización o toma de razón en contabilidad.<sup>31</sup>

En aquellas administraciones en las que no tuvieran implantada una comunicación con los órganos de control interno o no la hayan podido resolver en este breve plazo, la implantación del teletrabajo generalizado ha podido ser un elemento que empuje a la sustitución de la fiscalización previa por el control financiero más que por elección, por imposibilidad de desempeñarla en esta situación.

Así como señala Ernest Ruiz *“Es una pena que esta decisión se produzca por culpa del COVID-19 y no por causas más meditadas y estructurales, .....quizás también podamos sacar algunas lecciones de la experiencia de la sustitución de la función interventora por el control permanente que se plantea en estos momentos de emergencia, para que una vez superemos el reto sanitario, que lo superaremos, apostemos por nuevos desarrollos tecnológicos que nos permitan avanzar en formas de control interno más adaptadas a las necesidades de la gestión actual.* (Ruiz, 2020)

Este periodo debe ser una oportunidad para reflexionar en qué medida la administración digital y la implantación del expediente electrónico integral debe convertirse en la palanca transformadora del control interno, abordando las integraciones de los gestores en los que se tramitan los expedientes electrónicos con los sistemas económico

---

<sup>31</sup>Procedimiento regulado por Resolución del Interventor General de 24 de marzo de 2020  
<https://intervencion.castillalamancha.es/content/recursos-para-el-estado-de-alarma-por-el-covid-19>



financiero, de tal modo que se automaticen las comprobaciones más elementales y posibiliten un desempeño de nuestra actuación en cualquier circunstancia extrema como la que nos ha planteado el COVID-19. Una oportunidad para aprender que cualquier avance de la administración electrónica que se efectúe de espaldas a la gestión presupuestaria y contable será en balde, porque supondremos un freno irremediable a la misma.

## **VII.CONCLUSIONES**

1º La crisis sanitaria provocada por el COVID-19 ha llevado a la adopción de medidas de modificación puntual del control interno sustituyendo la fiscalización previa por el control financiera con distinta amplitud objetiva y subjetiva con el objeto de dotar de mayor agilidad a la gestión administrativa.

2º Asimismo, no solo la necesaria agilización del procedimiento administrativo, sino que la imposición del confinamiento de gran parte de los empleados ha llevado a adoptar decisiones como la de permitir que la comprobación material de la inversión se efectúe sin la asistencia del representante de la Intervención General al acto.

3º En esta crisis se habilitado el uso de figuras excepcionales como son el pago a justificar, libramiento de anticipos de pago y los créditos ampliables. Esto sin duda conlleva la asunción de un riesgo que corresponderá verificar en controles posteriores de las cuentas justificativas.

4º Uno de los condicionantes en este periodo para la sustitución de la fiscalización previa es el estado en el que se encuentran muchas unidades de intervención

ante el avance de la administración digital de espaldas a la tramitación presupuestaria y contable. Sin duda, esta será la clave, aprovechar este periodo para reflexionar sobre las carencias que se encuentran los órganos de control interno en este periodo de transformación digital que se supone que debería habernos favorecido, extraer aprendizaje de las nuevas técnicas que con urgencia se han aplicado para reflexionar y empezar a priorizar la imbricación del expediente contable y el administrativo para potenciar nuevas formas de control más eficaces, ágiles y constructivas.

## VIII.BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Álvarez, Á. (2019). El control interno en un entorno informatizado. *Auditoría Pública*, 107-114.

Castellanos Garijo, M. (2019). La función interventora en el contexto de la administración digital autonómica. *Auditoría Pública*, 69-84.

García Hernández, J. (22 de 4 de 2019). *La intervención en la comprobación material de las Entidades Locales*. Obtenido de El derecho.com: <https://elderecho.com/la-intervencion-en-la-comprobacion-material-de-las-entidades-locales>

García Molinero, A. (24 de 3 de 2020). *Reflexiones de un interventor*. Obtenido de <https://reflexionesdeuninterventor.wordpress.com/2020/03/24/covid-19-de-como-un-virus-puede-poner-de-relieve-importantes-diferencias-en-la-gestion-del-control-interno/>



Menéndez Moreno, A. (2006). *Derecho Financiero y Tributario Español. Lecciones de Cátedra*. Lex Nova.

Miaja Fol, M. (2019). Presente y futuro del control interno en la Administraciones Públicas. *Auditoría Pública*, 85-98.

Pascual García, J. (2014). *Régimen jurídico del gasto público: Presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

Resolución de 16 de marzo de 2020, I. G. (s.f.). *intervencion.castillalamancha.es*. Obtenido de <https://intervencion.castillalamancha.es/content/legislacion/resolucion-de-16-de-marzo-de-2020-de-la-intervencion-general-por-la-que-se>

Ruiz, E. (21 de 3 de 2020). *Y el CORONAVIRUS omitió la función interventora*. Obtenido de [linkedin.com: https://www.linkedin.com/pulse/y-el-coronavirus-omiti%C3%B3-la-funci%C3%B3n-interventora-ernest-ruiz/?trackingId=C9%2FPO7xzraLdyC%2FLtWehDw%3D%3D](https://www.linkedin.com/pulse/y-el-coronavirus-omiti%C3%B3-la-funci%C3%B3n-interventora-ernest-ruiz/?trackingId=C9%2FPO7xzraLdyC%2FLtWehDw%3D%3D)

**ANALISIS DE URGENCIA DEL REGIMEN  
SANCIONADOR EN CASO DE  
INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES Y  
MANDATOS DEL ESTADO DE ALARMA EN  
VIRTUD DEL REAL DECRETO 463/2020, DE 14  
DE MARZO**

**D<sup>a</sup> Belén López Donaire**

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración  
de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.  
Doctora en Derecho

**RESUMEN:** En el presente trabajo se aborda las principales consecuencias del régimen sancionador derivado del incumplimiento de las obligaciones y mandatos del estado de alarma. No obstante, como verá el lector rápidamente, abordamos una serie de dudas que desde nuestro punto de vista no arrojan respuesta por el Real Decreto 463/2020 ni por la normativa posterior, lo que crea una inseguridad jurídica para los ciudadanos.

**ABSTRACT:** In this paper, the main consequences of the sanctioning regime derived from non-compliance with the obligations and mandates of the state of alarm are





addressed. However, as the reader will quickly see, we address a series of doubts that from our point of view do not give an answer by Royal Decree 463/2020 or by subsequent regulations, which creates legal insecurity for citizens.

**PALABRAS CLAVE:** Estado de alarma, libertad de circulación, infracción y sanción.

**KEYWORD:** State of alarm, freedom of movement, infraction and sanction.

**SUMARIO:** I.Introducción. II.Naturaleza jurídica del Real Decreto 463/2020 y su impugnación. III. Infracciones y sanciones a aplicar durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas. IV. Garantías del procedimiento sancionador

## **I.Introducción**

La Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional. Previamente el 31 de enero de 2020 lo había declarado como Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional.



La declaración fue la constatación de un “cisne negro”<sup>1</sup> en el ámbito de la salud pública que no supimos o no pudimos prever. Permítame el lector un pequeño paréntesis para expresar una inquietud y es, si en la gestión de los riesgos de salud pública podemos anticiparnos o prever los “cisnes negros”<sup>2</sup>, el impacto de lo altamente improbable, como en este caso el Covid-19.

---

<sup>1</sup> Fue desarrollada por el filósofo e investigador libanés Nassim Taleb.

La teoría del cisne negro o teoría de los sucesos del cisne negro es una metáfora que describe un suceso sorpresivo (para el observador), de gran impacto socioeconómico y que, una vez pasado el hecho, se racionaliza por retrospección (haciendo que parezca predecible o explicable, y dando impresión de que se esperaba que ocurriera). Fuente Wikipedia. Fecha de consulta 21 de marzo de 2020.

Ejemplos de “cisnes negros” son el inicio de la Primera Guerra Mundial, el 11 M, los atentados del 11 de septiembre de 2001, o recientemente la pandemia causada por el COVID-19 o coronavirus.

<sup>2</sup> No podemos estar más de acuerdo con CONSUELO CALLE cuando afirma que “en un mundo de cambio constante como el actual, hay que estar preparado tanto para lo probable o posible, como para lo improbable o imposible. No basta con analizar lo ya conocido. Hay que investigar lo desconocido, esos riesgos y fuerzas ocultas que, juntas o por separado, mueven el mundo y lo que está gestándose en las profundidades. Hay que aportar prospectiva y no solo retrospectiva (...).” Ahora bien, la pregunta que debemos formularnos es, cómo se consigue, pues según NASSIM padecemos ceguera respecto a lo aleatorio. Lo sorprendente, no es la magnitud de nuestros errores de predicción, sino la falta de conciencia que tenemos de los mismos.

Pues bien, para CONSUELO CALLE la única manera de afrontar los cisnes negros en corrupción pasa por “adoptar una



Ante esta crisis sanitaria y debido a la rápida propagación en España del Covid-19, el Gobierno de la Nación aprobó, el pasado 14 de marzo de 2020, 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 adelante Real Decreto) y que entró en vigor el mismo día de su publicación en el BOE<sup>3</sup>.

---

nueva visión y nuevas tecnologías para hacer una gestión más eficiente y efectiva de los riesgos, pero también más ágil y predictiva”.

Si tenemos en cuenta lo que señala NASSIM que los riesgos son dinámicos y que van cambiando, es fundamental aplicar tecnologías disruptivas de análisis de datos y aquí la inteligencia artificial puede ayudar a la gestión de riesgos para obtener mejores y más eficientes resultados.

La inteligencia artificial es desde luego uno de los grandes retos de la Administración pública como hemos señalado y debe apostarse por ella. Una combinación perfecta con la mente humana puede complementar y ayudar para identificar los cisnes negros antes de que sea demasiado tarde y en definitiva hacer administraciones públicas más eficientes, creando valor público.

<sup>3</sup> En el BOE de 28 de marzo se ha publicado el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por 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.

Se añade una nueva disposición final sexta: *“De acuerdo con lo establecido en el apartado uno del artículo octavo de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, el Gobierno remitirá semanalmente al Congreso de los Diputados información documental estructurada de la ejecución de las distintas medidas*



Con su declaración, el Gobierno ha adoptado unas medidas drásticas (la imposición del confinamiento domiciliario general y forzoso) para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública.

La vía legal empleada, esto es el estado de alarma, genera dudas para varios juristas que defienden que, dada la naturaleza de las medidas, sería más adecuado haber declarado un estado de excepción. En este sentido afirma AMOEDO-SOUTO *“Pero, con independencia de su finalidad sanitaria, la naturaleza de este confinamiento forzoso no es la de una simple limitación o compresión del ejercicio de estos derechos fundamentales en determinados lugares, momentos o espacios públicos, sino una suspensión general de los mismos. Suspensión que habría obligado como requisito previo a la declaración del estado de excepción, de conformidad con las habilitaciones previstas por el artículo 4 y 11 de la Ley Orgánica 4 1981, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio<sup>4</sup>”*.

No obstante, la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas<sup>5</sup> había aprobado en los días previos, diversas

---

*adoptadas y valoración de su eficacia para contener el virus COVID-19 y mitigar su impacto sanitario, económico y social.”*

<sup>4</sup> ALMOEDO -SOUTO C.A: Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria en *Revista EL Cronista del Estado social y democrático de Derecho*, nº 87, 2020, p 66.

<sup>5</sup> En Madrid, la ORDEN 338/2020, de 9 de marzo, de la Consejería de Sanidad, por la que se adoptan medidas preventivas y recomendaciones de salud pública en la Comunidad de Madrid como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19).



medidas propias del estado de emergencia sanitaria, así por ejemplo en Castilla-La Mancha, el viernes 13 se publicó en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, el Decreto 8/2020, de 12 de marzo, del Presidente de la Junta de Comunidades, sobre medidas extraordinarias a adoptar con motivo del coronavirus (SARS-CoV-2)

El artículo cuarto, apartado b), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, habilita al Gobierno para, en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución, declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan crisis sanitarias que supongan alteraciones graves de la normalidad.

Se trata de la segunda vez que en España se declara el estado de alarma<sup>6</sup> pues en 2010 se aprobó el Real Decreto 1673/2010, por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del transporte aéreo ante

---

En Aragón, la Orden de 14 de marzo de 2020, de la Consejera de Sanidad, por la que se adoptan medidas preventivas adicionales de salud pública en la Comunidad Autónoma de Aragón por la situación y evolución del COVID-19.

En Asturias, el Acuerdo de 12 de marzo de 2020, del Consejo de Gobierno, sobre medidas preventivas y recomendaciones relacionadas con la infección del SARS CoV-2 (COVID-19).

En Baleares, el Decreto de Presidencia del Consejo Insular de Formentera de fecha 16 de marzo de 2020, sobre actuaciones administrativas y organizativas del Consejo Insular de Formentera, como consecuencia del estado de alarma decretado por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

<sup>6</sup> Real Decreto 1673/2010, por el que se declaró el estado de alarma para la normalización del transporte aéreo ante la huelga de los controladores y con el Real Decreto 1717/2010 que lo prorrogó.

la huelga de los controladores. El Real Decreto 1717/2010 lo prorrogó. El ámbito de aplicación comprendió, en todo el territorio nacional, a la totalidad de las torres de control de los aeropuertos de la red y a los centros de control gestionados por la entidad pública empresarial «Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA)».

El artículo 4 indica que, a los efectos del estado de alarma, la autoridad competente es el Gobierno. Bajo la superior dirección del Presidente del Gobierno, serán autoridades competentes delegadas, en sus respectivas áreas de responsabilidad:

- a) La Ministra de Defensa.
- b) El Ministro del Interior.
- c) El Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- d) El Ministro de Sanidad.

Estos cuatro Ministerios han ido publicando, en el Boletín Oficial del Estado diversas órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, resultan necesarias para garantizar la prestación de todos los servicios ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo 11 de la L.O.4/1981. Toda esta normativa es susceptible de impugnación ante el Tribunal Supremo, en virtud del artículo 12.1 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contenciosa-administrativa y no ante la Audiencia Nacional, que sería el supuesto



normal, puesto que estamos ante normas dictadas por la autoridad delegada, siendo el Gobierno la única autoridad competente<sup>7</sup>.

Resulta también interesante que todos los actos, disposiciones y medidas que puedan dictar las autoridades delegadas en la esfera específica de su actuación, para garantizar la prestación de todos los servicios, ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de personas, bienes y lugares, no requiere tramitar procedimiento administrativo alguno.

El artículo 5 que regula la colaboración con las autoridades competentes delegadas establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de la CCAA y Corporaciones Locales quedan bajo las exclusivas órdenes del Ministro del Interior durante la crisis y podrán practicar las comprobaciones en las personas, bienes, vehículos, locales y establecimientos, necesarias para confirmar y, en su caso, impedir, el incumplimiento de las restricciones de las actividades conforme a lo previsto en la norma, imponiendo a la ciudadanía el deber de colaborar y no obstaculizar la labor de los agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones. Se prevé, además, por cuestiones de eficacia, que las autoridades competentes delegadas pueden requerir la actuación de las Fuerzas Armadas según lo dispuesto en

---

<sup>7</sup> en este sentido se ha emitido una nota por la abogacía general del estado sobre la competencia judicial para conocer de recursos contra las órdenes, Resoluciones, Disposiciones e Instrucciones interpretativas dictadas en aplicación 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.

el artículo 15.3 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

El Real Decreto recoge un elenco de nuevas obligaciones, prohibiciones y posibles intervenciones de la Autoridad en sus artículos 7, 8, 10, 11, 13 y 15.

Nos detendremos en el artículo 7 sobre Limitación de la libertad de circulación de las personas. Este derecho reconocido en el artículo 17 de la Constitución española no es el único que se ve afectado. También afecta a otros derechos constitucionales como la libertad de empresa (artículo 38), libertad de culto de los individuos y comunidades (artículo 16) o el derecho a la educación (artículo 27), derecho de reunión y manifestación (artículo 21) y asociación (artículo 22).

Según el artículo 7 del Real Decreto, durante el estado de alarma las personas **solamente podrán circular por la vía pública para la realización de determinadas actividades consideradas esenciales o de primera necesidad** (adquisición de alimentos o fármacos, asistencia a centros sanitarios, desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial, retorno al lugar de residencia habitual, asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables, desplazamiento a entidades financieras y de seguros, por causa de fuerza mayor o situación de necesidad).

## **II. Naturaleza jurídica del Real Decreto 463/2020 y su impugnación**

Brevemente antes de adentrarnos en el estudio de la infracciones y sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones y mandatos del estado de alarma,





resulta interesante hacer mención a la peculiar naturaleza jurídica del Real Decreto en cuestión. Para ello, la sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril dictada a propósito de la impugnación del Real Decreto del Gobierno que declaró el estado de alarma para la normalización del transporte aéreo, como consecuencia del conflicto provocado por los controladores aéreo, invoca su doctrina recogida en el ATC 7/2012, y señala en sus fundamentos de derecho noveno y décimo, que la citada norma y su prórroga, tenían valor de ley, a pesar de haber dictados por el Gobierno, es decir, su valor normativo ha de ser equiparable al de las leyes y normas asimilables, cuya aplicación pueden excepcionar, suspender o modificar durante ese estado. Por esta razón, no pueden ser fiscalizados por la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de su control por el Tribunal Constitucional a través de los procedimientos de control de constitucionalidad de las leyes.

Continúa la sentencia señalando *“Sin perjuicio, como es evidente, de que los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente (art. 3.2 LOEAS) y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contras los actos, decisiones o resoluciones con valor de ley de los que son aplicación, cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución (ATC 7/2012, FJ 3). Por consiguiente, la fiscalización por la jurisdicción constitucional de los Reales Decretos por los que se declara y se prorroga el estado de alarma no excluye, como no podría ser de otro modo, el control jurisdiccional por los Tribunales ordinarios de los actos y disposiciones que se dicten en su aplicación durante la vigencia del estado de alarma. Asimismo, las personas afectadas*



*podrán interponer recurso de amparo constitucional, previo agotamiento de la vía judicial ordinaria, contra los actos y disposiciones dictados en aplicación de aquellos Reales Decretos cuando los estimen lesivos de derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de protección a través de este proceso constitucional, facultad que le confiere el art. 55.2 LOTC".*

### **III. Infracciones y sanciones a aplicar durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas.**

El artículo 20 del Real Decreto reza así: *"El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de las autoridades competentes en el estado de alarma será sancionado con arreglo a las Leyes, en los términos establecidos en el artículo diez de la Ley Orgánica 4/1981, de 5 de junio".*

La norma no establece un catálogo de infracciones y sanciones, pero sí hace una remisión expresa a la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio:

*"Artículo diez.*

*Uno. El incumplimiento o la resistencia a las órdenes de la Autoridad competente en el estado de alarma será sancionado con arreglo a lo dispuesto en las leyes.*

*Dos. Si estos actos fuesen cometidos por funcionarios, las Autoridades podrán suspenderlos de inmediato en el ejercicio de sus cargos, pasando, en su caso, el tanto de culpa al juez, y se notificará al superior jerárquico, a los efectos del oportuno expediente disciplinario.*



*Tres. Si fuesen cometidos por Autoridades, las facultades de éstas que fuesen necesarias para el cumplimiento de las medidas acordadas en ejecución de la declaración de estado de alarma podrán ser asumidas por la Autoridad competente durante su vigencia”.*

La Ley Orgánica de alarma, excepción y sitio a su vez, hace un reenvío a “lo dispuesto en las leyes”, luego volvemos a la situación inicial de partida lo que puede generar confusión no sólo a la ciudadanía sino a los propios agentes de la autoridad habilitados que se ven obligados a hacer un juicio de tipicidad como si fueran verdaderos operadores jurídicos cuando en muchos casos carecen de esa formación jurídica para calificar el hecho descrito en el tipo legal, lo que auguramos un aluvión de recursos contenciosos administrativos una vez finalice la declaración del estado de alarma y sus prórrogas.

La remisión hay que entenderla con carácter general a las siguientes leyes:

**1.- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.**

Infracciones muy graves (Sanciones entre 30.001 y 600.000.-euros)

La celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas quebrantando la prohibición o suspensión ordenada por la autoridad correspondiente por razones de seguridad pública

La negativa de acceso o la obstrucción deliberada de las inspecciones o controles reglamentarios, establecidos

conforme a lo dispuesto en esta Ley, en fábricas, locales, establecimientos, embarcaciones y aeronaves.

Infracciones graves (Sanciones entre 601 y 30.000.- euros)

La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación.

Infracciones leves (Sanciones entre 100 y 600.-euros)

La remoción de vallas, encintados u otros elementos fijos o móviles colocados por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para delimitar perímetros de seguridad, aun con carácter preventivo, cuando no constituya infracción grave.

## **2.- Ley 33/2011 de 4 de octubre General de Salud Pública**

Infracciones muy graves

La realización de conductas u omisiones que produzcan un riesgo o un daño muy grave para la salud de la población.

El incumplimiento, de forma reiterada, de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, o el incumplimiento de un requerimiento de esta, si este comporta daños graves para la salud.



Infracciones graves (Sanciones entre 3001 y 60.000.- euros)

La realización de conductas u omisiones que puedan producir un riesgo o un daño grave para la salud de la población, cuando ésta no sea constitutiva de infracción muy grave.

La denegación de apoyo, auxilio o colaboración a los agentes de la autoridad sanitaria.

El incumplimiento de las instrucciones recibidas de la autoridad competente, si comporta daños para la salud, cuando no sea constitutivo de infracción muy grave.

La resistencia o la obstrucción de aquellas actuaciones que fueren exigibles, de acuerdo con lo previsto en esta ley.

### **3.- Ley 17 / 2015 de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil**

Infracciones muy graves (Sanciones entre 60.001 y 600.000.-euros)

El incumplimiento de las obligaciones derivadas de los planes de protección civil, cuando suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes.

En las emergencias declaradas, el incumplimiento de las órdenes, prohibiciones, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes o los miembros de los servicios de intervención y asistencia, así como de los deberes de colaboración a los

servicios de vigilancia y protección de las empresas públicas o privadas, cuando suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes.

Infracciones graves (Sanciones entre 3001 a 60.000.- euros).

El incumplimiento de las obligaciones derivadas de los planes de protección civil, cuando no suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes.

En las emergencias declaradas, el incumplimiento de las órdenes, prohibiciones, instrucciones o requerimientos efectuados por los titulares de los órganos competentes o los miembros de los servicios de intervención y asistencia, así como de los deberes de colaboración a los servicios de vigilancia y protección de las empresas públicas o privadas, cuando no suponga una especial peligrosidad o trascendencia para la seguridad de las personas o los bienes.

**4.- Código Penal.** Así, dentro del Título XXII sobre los Delitos contra el orden público, concretamente, en el Capítulo II, de los Atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de resistencia y desobediencia, se regula en el artículo 556 la desobediencia grave a la autoridad cuya sanción comprende la prisión de tres meses hasta un año y la multa de seis a dieciocho meses, según la gravedad de la infracción.

Pero también serían de aplicación aquellas leyes autonómicas que contuvieran un específico título



sancionador relacionado con emergencias o crisis sanitarias como la que padecemos.

Lógicamente, cuando las infracciones sean cometidas por funcionarios o autoridades, en el ejercicio de sus funciones, darán lugar a la apertura de los correspondientes expedientes disciplinarios. En este caso, a la lista de leyes citadas habría que traer a colación el Estatuto Básico de Empleo Público y las correspondientes leyes de empleo público aprobadas en cada Comunidad o en el caso de agentes de autoridad habilitados, la Ley 12/2007, de 22 de octubre del régimen disciplinario de la Guardia Civil o la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.

Así por ejemplo, podría darse el caso, aunque improbable, que ante el incumplimiento grave de una obligación por parte de la Guardia Civil, se abriera que se aplicara, que prevé en su capítulo I y II el régimen de infracciones y sanciones. En concreto, constituye una infracción grave según lo previsto en el artículo 7.12 *“La no comparecencia a prestar un servicio, ausentarse de él o desatenderlo, cuando por su naturaleza y circunstancias sea de especial relevancia”*.

#### **IV. Garantías del procedimiento sancionador**

Teniendo en cuenta el valor o rango de ley del Real Decreto objeto de análisis, hubiera sido deseable que éste hubiera concretado el régimen sancionador, y hubiera centralizado el órgano competente para instruir y resolver, alterando de manera excepcional y sólo mientras durara el estado de alarma y sus prórrogas, la atribución ordinaria de competencia sancionadora que se detalla en las distintas leyes sectoriales que resultan de

aplicación. pues no olvidemos que estamos ante una de las potestades, la sancionadora, más enérgicas y de más intensidad de las que goza la Administración.

Ello desde luego hubiera contribuido a reducir la inseguridad jurídica actual. La diversa normativa publicada con posterioridad al Real Decreto por el Ministerio del Interior, no ha despejado las dudas generadas o al menos las que a mí me han ido surgiendo. Por ejemplo, al haber varios agentes de la autoridad que pertenecen a distintos Cuerpos policiales y de distintas Administraciones de procedencia, podría ocurrir que se infringiera uno de los principios esenciales de la potestad sancionadora, el “non bis in ídem”. Pues es probable que un ciudadano ante una actitud poco respetuosa y solidaria ante la situación de crisis sanitaria que estamos viviendo, rompa su confinamiento y se vea sometido a diversos controles policiales, con el consiguiente riesgo de sufrir más de una sanción por los mismos hechos.

Recordemos que el principio de non bis in ídem, también denominado ne bis in ídem, es un aforismo de origen latino que significa etimológicamente no dos veces sobre lo mismo, y tiene por objeto otorgar seguridad y certeza a una persona de que el hecho por el cual ha sido sancionado o procesado previamente no va a ser revisado de nuevo, siempre que concurren una serie de circunstancias.

Este principio, cuyo marco de acción se encontraba originariamente en el procedimiento penal, resulta de aplicación al procedimiento sancionador y disciplinario, como manifestación del ius puniendi del Estado.

El principio de non bis in ídem si bien no está regulado expresamente en nuestra CE, se ha considerado por la





jurisprudencia, de forma pacífica y consolidada, que tiene su fundamento en otros principios o de derechos constitucionales como son el principio de legalidad y el principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE) o el derecho a un proceso con todas las garantías (artículo 24.2 CE). Ello tiene una indudable importancia, por las consecuencias jurídicas que pueden derivarse en caso de inobservancia por parte del instructor de un procedimiento sancionador, ya que implica que la vulneración del principio nos bis in ídem tiene relevancia constitucional por afectar a derechos fundamentales, siendo susceptible de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, y configurándose por tanto como causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 a) Ley 39/2015. La Ley 40/2015, en el artículo 31, acoge el principio non bis in ídem, no permitiendo la doble sanción, ya sea administrativa o penal por los mismos hechos si hay identidad de sujeto y fundamento.<sup>8</sup>

Con los mismos argumentos antes expuestos, podría incurrirse en una vulneración del artículo 63.3 de la Ley 39/2015 que dispone: *“No se podrán iniciar nuevos procedimientos de carácter sancionador por hechos o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo”*.

La Orden INT/226/2020, de 15 de marzo, por la que se establecen criterios de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con el Real Decreto

---

<sup>8</sup> LOPEZ DONAIRE, B y AAVV: Manual práctico del instructor de procedimientos sancionadores administrativos y disciplinarios, obra colectiva dirigida por Angel Quereda Tapia, ed, Thomson Reuters Aranzadi, segunda edición, 2018, p 41.



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, escasamente arroja algo de luz sobre el régimen sancionador, más allá de indicar en su artículo 3 que *“las medidas previstas en la presente Orden se aplicarán de acuerdo con los principios de proporcionalidad y necesidad, dirigidos a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos y contener la progresión de la enfermedad”* y las medidas de coordinación y seguimiento a que hace referencia el artículo sexto. Interesante es lo previsto en su apartado 1d) del citado artículo *“Dentro de los criterios de dependencia jerárquica definidos en la Ley Orgánica 4/1981 y el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con sujeción a las órdenes impartidas por el Ministro del Interior como Autoridad competente delegada, o bajo su autoridad, y sin perjuicio de las atribuciones conferidas en el marco de esta Instrucción a los Delegados y Subdelegados del Gobierno, en las Comunidades Autónomas con Cuerpos de Policía Propia las Comisiones de Seguimiento y Coordinación previstas en las correspondientes Juntas de Seguridad establecerán los mecanismos necesarios para la ejecución de las órdenes directas y los servicios impuestos, a los efectos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el titular del Ministerio del Interior, así como para la comprobación de la observancia de las medidas restrictivas previstas en el mismo, y la prohibición y sanción de su infracción”*<sup>9</sup>. Esta

---

<sup>9</sup> Información a incluir en el parte diario de novedades remitido al CEPIC – Incidencia de contagios entre profesionales policiales: número de efectivos afectados por contagios de coronavirus. – Actuaciones realizadas o en curso –con expresión de la fecha de inicio y finalización, en su caso– a requerimiento de las autoridades sanitarias o judiciales (notificaciones, acciones de cuarentena o aislamiento, etc). En



coordinación parece más bien referirse a efectos organizativos y no tanto procedimentales para el régimen sancionador, todo sin contar que el apartado incurre en conceptos jurídicos indeterminados como *“establecerán los mecanismos necesarios”*.

La tramitación del procedimiento sancionador debe sujetarse a los aspectos sustantivos y procedimentales de las Leyes 40/2015, de 1 de octubre, régimen jurídico del sector público y 39/2015, de 1 de octubre, procedimiento administrativo común.

---

este campo se deberá especificar el tipo de requerimiento solicitado, lugar y fecha de ejecución, actuación desarrollada y tipo de unidad o especialidad que ha intervenido. – Actuaciones específicas en materia de seguridad para garantizar el funcionamiento de servicios esenciales: • Número de dispositivos y efectivos movilizados para proteger centros sanitarios. • Número de dispositivos y efectivos movilizados para proteger centros de suministros de productos de primera necesidad (mercados centrales y otros centros alimentarios mayoristas o minoristas y centros logísticos). • Número de servicios de custodia establecidos para proteger el transporte y distribución de este tipo de productos). • Número de dispositivos y efectivos movilizados para custodiar las infraestructuras de transporte de viajeros. – Actuaciones específicas para garantizar el cumplimiento de las medidas decretadas en el Estado de Alarma: • Número de personas identificadas. • Número de personas detenidas por actos de desobediencia o resistencia penalmente sancionables. • Número de propuestas de sanción por infracciones, especialmente las contempladas en el artículo 36.4, 36.5, 36.6 y en el artículo 37 de la LO 4/2015, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. • Número de vehículos interceptados en vía pública, sin autorización para circular. – Cualquier otra incidencia de relevancia no incluida en las anteriores y relacionadas con el brote de nuevo coronavirus.



Debe recordarse, además, que de acuerdo con el principio de legalidad, la interpretación de las normas sancionadoras debe ser restrictiva (artículo 4.2 Código Civil), prohibiéndose igualmente la aplicación analógica, lo que significa, para el instructor del procedimiento, que debe ajustarse plenamente a los términos en que las infracciones se describen.

Igualmente citar el valor probatorio de las declaraciones de los agentes de autoridad tal y como establece el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 que dispone: “*Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario*”. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 52 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. “*En los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de esta Ley, las denuncias, atestados o actas formulados por los agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los denunciados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles.*”

De conformidad con el artículo citado, el instructor del procedimiento ante la negativa de los hechos por el denunciado deberá siempre pedir la ratificación por los agentes actuantes del acta de denuncia para impedir que ante un eventual recurso contencioso administrativo la sentencia sea estimatoria por vulneración del principio de presunción de inocencia, pues esta relevante omisión no podrá ser suplida por la Administración demandada



aportando como prueba una ratificación del acta de cuya fecha sea posterior en el tiempo a la resolución impugnada en esta causa.

De igual modo será de aplicación lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 39/2015 sobre bonificaciones por “pronto pago” y por “reconocimiento”, de la responsabilidad.

En mi opinión, podría no regir para la tramitación de los procedimientos sancionadores derivados del estado de alarma, la suspensión de los plazos administrativos que regula la disposición adicional tercera, apartado cuarto del Real Decreto, si la Administración motiva la continuación del procedimiento *“al referirse a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativo del estado de alarma.”*

En estos procedimientos, será de aplicación la previsión del artículo 21.3 de la Ley 39/2015 sobre la caducidad de los expedientes sancionadores dado que no se ha recogido ninguna mención en el Real Decreto.

Por último, como regla general, en la mayoría de los casos, los juzgados de lo contencioso administrativo serán los órganos competentes para conocer de los recursos contencioso-administrativos frente a las sanciones, por aplicación del artículo 8.2. b) de la Ley 29/98 de la Jurisdicción contenciosa administrativa.

## **MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES DURANTE LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19**

**D<sup>a</sup> Beatriz Martín Lorenzo**

Letrada del Consejo Consultivo y del Tribunal de  
Recursos Contractuales de Castilla y León

**RESUMEN:** En este trabajo se expone el conjunto de medidas que en el plano normativo se han adoptado para afrontar la delicada situación que la crisis sanitaria motivada por el COVID ha originado en relación con el colectivo de personas mayores, que se ha revelado como el más vulnerable ante la epidemia, tanto por su situación personal como por las necesidades de su atención, especialmente en los centros residenciales, que han sido uno de los mayores focos de propagación de la enfermedad por las dificultades de aislamiento derivadas de la convivencia que en ellos se genera entre los usuarios y con los profesionales del centro.

**ABSTRACT:** This work presents the set of measures that have been adopted at the regulatory level to face the delicate situation derived from the health crisis caused by COVID, concerning the elderly people that has



revealed as the group most vulnerable to the epidemic both for their personal situation and their care needs, especially in residential centers which have been one of the main sources of spread of the disease due to the isolation difficulties derived from the coexistence among users and between users and professional caregivers of the centers.

**PALABRAS CLAVE:** Estado de alarma, Covid-19, centros de personas mayores, dependencia.

**KEYWORD:** State of alarm, Covid-19, centres for elderly persons, dependence.

## **SUMARIO:**

- I. MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN RELACIÓN CON LAS PERSONAS MAYORES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA
- II. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

1. Financiación de las medidas

2. Medidas adoptadas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma

3. Medidas específicas adoptadas por el Ministro de Sanidad

3.1 La Orden SND/265/2020, de 19 de marzo

3.2 La Orden SND/275/2020, de 23 de marzo

3.3 La Orden SND/295/2020, de 26 de marzo

### III. CONCLUSIONES

#### I. **MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN RELACIÓN CON LAS PERSONAS MAYORES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA**

La declaración del estado de alarma que efectúa el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo<sup>1</sup>, se justifica por la elevación a la categoría de pandemia internacional, que realizó la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020, de la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19. En este sentido, el preámbulo de la norma señala que *“El artículo cuarto, apartado b), de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, habilita al Gobierno para, en el ejercicio de las facultades que le atribuye el artículo 116.2 de la Constitución, declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan crisis sanitarias que supongan alteraciones graves de la normalidad”*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/14/pdfs/BOE-A-2020-3692.pdf>

<sup>2</sup> El estado de alarma declarado por el RD 463/2020, ha sido prorrogado por el RD 476/2020, de 27 de marzo, previa autorización concedida por el Pleno del Congreso el 25 de marzo de 2020.





Dentro de las disposiciones comunes a los tres estados, la citada Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, (LOEAS), prevé que será procedente su declaración, *“cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes”* (art. 1.1). A su vez, establece los principios rectores de la declaración y vigencia de tales estados de emergencia, que son los de necesidad y proporcionalidad (art. 1.2); temporalidad (art. 1.3); vigencia inmediata y publicidad (art. 2); y, responsabilidad (art. 3.2).

Las crisis sanitarias, tales como epidemias, representan una de las alteraciones graves de la normalidad que pueden dar lugar a la declaración del estado de alarma de acuerdo con el artículo 4 de la LOEAS, junto a las emergencias naturales o tecnológicas, situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad o la paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad.

Como declaró el Tribunal Constitucional, en el Auto 7/2012, de 13 enero<sup>3</sup>, “todos los estados que cabe denominar de emergencia ex art. 116 CE (...) suponen (...) excepciones o modificaciones *pro tempore* en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su

---

<sup>3</sup> El ATC 7/2012 inadmitió el recurso de amparo nº1598/2011 promovido por más de 300 controladores aéreos de AENA, sobre el acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 16 de diciembre de 2010, de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por RD 1673/2010, de 4 de diciembre.



aplicabilidad ordinaria (arts. 9 a 12; 16 a 30; 32 a 36 de la Ley Orgánica 4/1981), pues el fundamento de la declaración de cualquiera de estos estados es siempre la imposibilidad en que se encuentran las autoridades competentes para mantener mediante «los poderes ordinarios» la normalidad ante la emergencia de determinadas circunstancias extraordinarias (art. 1.1 de la Ley Orgánica 4/1981)” (FJ 4).

O como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016 de 28 de abril<sup>4</sup>, “(...) aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley. Y, en consecuencia, queda revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma. Por idénticas razones, no puede ser distinta la conclusión en relación con el rango o valor del decreto por el que se prorroga el estado de alarma” (FJ 10).<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> La STC 83/2016 resuelve el recurso de amparo interpuesto por los controladores aéreos, y confirma el Auto del TS que inadmitió el recurso contencioso-administrativo contra los reales decretos 1673/2010, de 4 de diciembre y 1717/2010, de 17 de diciembre, por los que se declaró y prorrogó el estado de alarma para la normalización del transporte aéreo.

<sup>5</sup> De acuerdo con esta naturaleza, la citada STC 83/2016 recuerda que, al poseer rango y valor de ley, los decretos mediante los que se declara el estado de alarma “sólo cabe impugnarlos, (...) ante este Tribunal Constitucional a través de los procesos constitucionales (...), que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y



En las crisis sanitarias, la Autoridad competente puede adoptar además de las medidas generales definidas en el artículo 11 de la LOEAES, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, lo que remite, en particular, a las determinadas en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, o en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública. El artículo 3 de esta última dispone que *“Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”*.

La Autoridad competente es el Gobierno ex artículo 7 de la LOEAES o, por su delegación, el Presidente de la Comunidad Autónoma, de modo que, en la adopción de las medidas para la solución de la emergencia que motiva la declaración del estado de alarma se altera temporalmente el esquema normal de distribución competencial, de modo que aquella se residencia en el Gobierno del Estado, aunque la Comunidad Autónoma afectada disponga en la materia de competencias exclusivas, como ocurre en el caso de los servicios sociales, o de desarrollo de la legislación básica, como sucede en materia sanitaria. Ahora bien, el

---

actos con fuerza o valor de ley [arts. 161 y 163 CE; 27.2 b) LOTC]. Sin perjuicio, como es evidente, de que los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente (art. 3.2 LOEAES)” (FJ 11).



artículo 6 del RD 463/2020 prevé que, en el marco de las órdenes directas de la autoridad competente, cada Administración conserva las competencias que le atribuye la legislación vigente en la gestión ordinaria de sus servicios para adoptar las medidas que estime necesarias, sin perjuicio de lo establecido en sus artículos 4 y 5.

A este respecto, el artículo 4 del RD 463/2020 ha designado a los titulares de distintos departamentos ministeriales como autoridades delegadas competentes, entre ellos al Ministro de Sanidad, que asume además de su área de responsabilidad específica, aquellas otras que no recaigan en la competencia de alguno de los otros tres Ministros designados (Defensa, Interior y Transportes, Movilidad y Agenda Urbana). En el ejercicio de esta delegación pueden dictar las órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas necesarias *“para garantizar la prestación de todos los servicios ordinarios o extraordinarios, en orden a la protección de bienes y lugares, mediante la adopción de cualquiera de las medidas previstas en el artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio”*.

En la adopción de las actuaciones que demanda la resolución de la situación, la norma hace una llamada a la consideración de las situaciones de vulnerabilidad. De este modo, el segundo párrafo del artículo 4.3 del RD 463/2020 dispone que *“Los actos, disposiciones y medidas a que se refiere el párrafo anterior podrán adoptarse de oficio o a solicitud motivada de las autoridades autonómicas y locales competentes, (...) y deberán prestar atención a las personas vulnerables. Para ello, no será precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno”*.



El RD 463/2020 no ofrece una definición de persona vulnerable<sup>6</sup>, aunque vuelve a utilizar esta expresión en el artículo 7.1.e) al designar los colectivos cuya asistencia justifica una de las excepciones a la limitación general de la libertad de circulación de las personas (“Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables”). En el mismo sentido, el preámbulo 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, cifra como primero de los objetivos de la norma el de “reforzar la protección de los trabajadores, las familias y los colectivos vulnerables”.

Hasta la fecha, el Ministro de Sanidad ha adoptado diversas medidas, que se analizan a continuación, centradas en lograr la protección de las personas mayores, de las personas con discapacidad u otros usuarios de residencias y otros centros sociosanitarios, apelando a su situación de vulnerabilidad ante la infección COVID-19 motivada porque habitualmente presentan edad avanzada; patología de base o comorbilidades<sup>7</sup>; y su estrecho contacto con otras personas, como son sus cuidadores y otros convivientes.

---

<sup>6</sup> Sobre la configuración del concepto jurídico europeo de la vulnerabilidad a través de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, puede consultarse Presno Linera, M.A.: *Estado de alarma por coronavirus y protección jurídica de los grupos vulnerables*. El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho nº 86-87.

<sup>7</sup> Como señala el *Documento técnico de recomendaciones de actuación desde los servicios sociales de atención domiciliaria ante la crisis por COVID-19*, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, el SARS-CoV-2 afecta de forma más grave a



En este sentido, es notoria la dramática situación que la crisis sanitaria ha originado entre la población de edad más avanzada que, por sus patologías previas, han partido de una posición de desventaja a la hora de afrontar los problemas de salud que comporta el eventual contagio de la enfermedad. Desde la óptica de las prestaciones asistenciales, tal situación ha representado, en relación con los mayores que continúan residiendo en su domicilio, la necesidad de adoptar medidas para modular la prestación de ayuda a domicilio, ante el desajuste creado por la intensificación de su demanda motivada por las restricciones de circulación u otras circunstancias como la clausura temporal de los centros de día, que imponía un incremento ágil de la oferta de estos servicios<sup>8</sup>.

---

mayores de 65 años con patología cardiovascular previa (sobre todo hipertensión e insuficiencia cardíaca) y en menor medida con patología respiratoria crónica y diabetes. La mortalidad aumenta con la edad. “[https://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/rec\\_gestores\\_sad\\_covid-19.pdf](https://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/rec_gestores_sad_covid-19.pdf)”

<sup>8</sup> Según el Documento técnico citado en la nota 7 anterior, “En España disponen de servicio de ayuda a domicilio un total de 450.000 personas (muy mayoritariamente personas mayores) a las que hay que sumar en estos momentos como necesitadas de apoyos para la vida cotidiana a otras 100.000 personas que han dejado de recibir atenciones diversas en centros de día y recursos similares ya que han sido objeto de cierre cautelar y cese de actividad en estos días”. Por ello recomienda que el personal disponible de estos centros pase a disposición o sea activable en caso de necesidad para valorar, compensar y cubrir necesidades con atenciones domiciliarias. Lo mismo rige para el personal de otros servicios sociales cuya actuación esté suspendida en estos días.



Ahora bien, donde verdaderamente se está viviendo una situación extrema es en los centros residenciales, en los que para evitar la propagación de la enfermedad se han dispuesto medidas de prohibición de visitas externas de familiares o allegados y otras de aislamiento interno que, sin embargo, no se han revelado suficientes para evitar el contagio a otros residentes y cuidadores. Todo ello ha conducido a numerosos fallecimientos en las residencias, donde se han registrado las tasas de mortalidad más altas dentro de la población mayor, y a dificultades asistenciales por la disminución del personal técnico y de atención directa disponible para atender una situación que se intenta resolver mediante la adopción de medidas extraordinarias.

## **II. ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN RELACIÓN CON LAS PERSONAS MAYORES**

### **1. Financiación de las medidas**

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<sup>9</sup>, pretende dotar de cobertura financiera al incremento de gasto que la crisis sanitaria ha proyectado sobre la prestación de los servicios sociales básicos (ayuda a domicilio, teleasistencia, etc.) y, en menor medida, de los especializados, para los que prevé financiación para el refuerzo de plantilla de centros residenciales o para la dotación de equipos de protección individual (EPI).

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3824>



En primer término, en su capítulo I suplementa en 300 millones de euros el presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para dotar un Fondo Social Extraordinario, con cargo al cual se realizarán las correspondientes transferencias a las comunidades autónomas para financiar las prestaciones básicas de los servicios sociales de las comunidades autónomas, diputaciones provinciales, o las corporaciones locales, que tengan por objeto exclusivamente hacer frente a situaciones extraordinarias derivadas del COVID-19.

Este Fondo puede destinarse a financiar proyectos y contrataciones laborales necesarios para desarrollar, las siguientes prestaciones definidas en su artículo 1.2:

*“a) Reforzar los servicios de proximidad de carácter domiciliario para garantizar los cuidados, el apoyo, la vinculación al entorno, la seguridad y la alimentación, especialmente los dirigidos a personas mayores, con discapacidad o en situación de dependencia, compensando así el cierre de comedores, centros de día, centros ocupacionales y otros servicios similares, considerando el mayor riesgo que asumen estas personas en caso de contagio. Estos servicios comprenden la ayuda a domicilio en todas sus modalidades y cualquier otro de análoga naturaleza que se preste en el domicilio de la persona usuaria.*

*b) Incrementar y reforzar el funcionamiento de los dispositivos de teleasistencia domiciliaria de manera que incrementen el ritmo de contactos de verificación y la vigilancia de la población beneficiaria de dicho servicio.*

*c) Trasladar al ámbito domiciliario, cuando sea considerado necesario, los servicios de rehabilitación, terapia ocupacional, servicios de higiene, y otros similares, considerando la suspensión de atención diurna en centros.*





d) (...).

e) *Reforzar las plantillas de centros de Servicios Sociales y centros residenciales en caso de que sea necesario realizar sustituciones por prevención, por contagio o por prestación de nuevos servicios o sobrecarga de la plantilla.*

f) *Adquisición de medios de prevención (EPI).*

g) (...).

h) *Reforzar, con servicios y dispositivos adecuados, los servicios de respiro a personas cuidadoras y las medidas de conciliación para aquellas familias (especialmente (...) monoparentales) que cuenten con bajos ingresos y necesiten acudir a su centro de trabajo o salir de su domicilio por razones justificadas y/o urgentes.*

i) *Otras medidas que las Comunidades Autónomas, en colaboración con los Servicios Sociales de las entidades locales, consideren imprescindibles y urgentes para atender a personas especialmente vulnerables con motivo de esta crisis, y sean debidamente justificadas”.*

En el reparto de este Fondo Social Extraordinario se da un peso especial a las Comunidades Autónomas con mayor población, sin duda más afectadas por el contagio. De este modo, las variables consideradas y su ponderación son las siguientes: población (90 %); dispersión (1,5 %); grandes urbes –ciudades de más de 500.000 habitantes– (0,7 %); población dependiente mayores de 65 y menores de 16 (2,3 %); superficie (5%); insularidad: (0,5 %). A La Rioja se le garantiza el 1,5 % y a Ceuta y Melilla el 0,5 % (art. 2.2).

Como segunda medida de financiación del incremento de gasto, el Real Decreto-ley 8/2020 establece que las corporaciones locales disponen de una



cantidad de igual cuantía al superávit del ejercicio 2019 para financiar las ayudas y prestaciones por ellas gestionadas recogidas en el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, establecido en el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 16 de enero de 2013. Con carácter excepcional, posibilita que sean objeto de financiación por este medio las prestaciones del artículo 1.2 del RD Ley 8/2020 que se acaban de relacionar (art. 3.1).

## **2. Medidas adoptadas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma**

El RD 463/2020 no es profuso en el establecimiento de disposiciones específicas de protección del colectivo de personas mayores.

De este modo, cabe mencionar la que establece la posibilidad de la persona mayor de circular junto a otra persona, que contempla el artículo 7.1, en su primer párrafo, o la ya comentada en el epígrafe anterior, de que reciban asistencia de otras personas, que no ven en tal caso limitada su libertad de circulación (art. 7.1.e).

Por su parte, el artículo 18.2 del RD 463/2020, aunque con una redacción bastante confusa, asigna la condición de operadores esenciales a empresas y proveedores que, pese a no ser críticos conforme a la Ley 8/2011, de 28 de abril, de Operadores críticos de servicios esenciales, son esenciales para asegurar el abastecimiento de la población y los propios servicios esenciales. Este precepto se invoca como justificación en diversas órdenes ministeriales dictadas en desarrollo del Real Decreto en relación con los centros de personas



mayores, que disponen que los centros de servicios sociales de carácter residencial de titularidad privada tendrán la consideración de operadores de servicios esenciales con los efectos previstos en el artículo 18.2 del Real Decreto 463/2020 (apartado primero de la Orden SND/275/2020 y segundo de la Orden SND/295/2020).

### **3. Medidas específicas adoptadas por el Ministro de Sanidad**

3.1.La Orden SND/265/2020, de 19 de marzo, de adopción de medidas relativas a las residencias de personas mayores y centros socio-sanitarios, ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>10</sup>

La primera de las disposiciones publicadas para prevenir o atajar la difícil situación planteada en los centros residenciales de personas mayores se adoptó a través de la Orden SND/265/2020, de 19 de marzo, que fue publicada en el BOE de 21 de marzo de 2020.

En ella se hace una clasificación de los residentes destinada a acordar medidas para su aislamiento, según estén o no afectados por la enfermedad. Para ello, con carácter urgente en el plazo máximo de un día, debían diferenciarse, los siguientes grupos (apartado segundo, 1):

*“a) Residentes sin síntomas y sin contacto estrecho con caso posible o confirmado de COVID-19.*

*b) Residentes sin síntomas, en aislamiento preventivo por contacto estrecho con caso posible o confirmado de COVID-19.*

---

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/21/pdfs/BOE-A-2020-3951.pdf>

c) *Residentes con síntomas compatibles con el COVID-19.*

d) *Casos confirmados de COVID-19*".

Ahora bien, el instrumento básico para esta clasificación no podía ser otro que la realización de pruebas de detección, con lo que la propia Orden restó eficacia a la medida adoptada al disponer aquella solo en determinados casos: *"Con carácter general, y siempre que exista disponibilidad, deberá realizarse la prueba diagnóstica de confirmación a los casos que presenten síntomas de infección respiratoria aguda para confirmar posible infección por COVID-19"* (apartado quinto, 1)<sup>11</sup>.

Bastante más tarde, la Orden SND/322/2020, de 3 de abril (BOE de 4 de abril)<sup>12</sup>, ha reaccionado ante la situación crítica existente en las residencias de mayores y ha dispuesto que las autoridades autonómicas deber priorizar la realización de los test de diagnóstico a residentes y trabajadores. También prevé la puesta a disposición de ambos colectivos de equipos de protección individual (EPI), al menos en centros con residentes con

---

<sup>11</sup> Según noticia de la Agencia EFE Madrid de 27 de marzo de 2020: "Barriga [Director del Imserso] destaca la importancia de que se hagan test rápidos en las residencias porque la gestión dentro de las residencias hay que decidirla en función de un cribado para hacer aislamiento por zonas de los residentes. Lamentablemente, a falta de esos test lo hacen como pueden: `se están haciendo esas separaciones sin pruebas y por síntomas de los residentes, eso es imperfecto y esa imperfección es la que nos pone a todos en riesgo de contagio´". <https://www.efe.com/efe/espana/destacada/el-director-del-imserso-las-residencias-de-mayores-estan-al-limite/10011-4206541#>

<sup>12</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/04/pdfs/BOE-A-2020-4300.pdf>



síntomas o confirmados de COVID-19 (apartado primero, dos).

En todo caso, la Orden SDN/265/2020 dispone el aislamiento de los residentes que presenten infección respiratoria aguda leve y de los casos confirmados de Covid 19, bien individualmente o, de ser varios los afectados, por cohortes, sin perjuicio de que si se cumplen criterios de derivación a un centro sanitario, se activará el procedimiento establecido al efecto (apartado quinto, 2). Sobre la situación en la zona de aislamiento se hace mención particular a las personas deambulantes o errantes, con trastorno neurocognitivo, a las que se debe permitir deambular sin salir de esa zona, evitando la utilización de sujeción mecánica o química.

La Orden contiene a su vez disposiciones relativas a la organización de los profesionales del centro en función de la clasificación adoptada, de modo que los trabajadores del centro deben ser asignados a cada uno de los grupos anteriores, garantizando que sean los mismos y que no se produzcan rotaciones de personal asignado a diferentes zonas de aislamiento. A su vez, en la medida de lo posible, se debe reducir al mínimo el número de trabajadores en contacto directo con un residente afectado por un caso posible o positivo de COVID-19, así como el tiempo de su exposición<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> El detalle sobre las medidas generales dirigidas a la protección de la salud de residentes y trabajadores y de las actuaciones ante casos de COVID-19 o de contactos entre residentes y/o trabajadores, puede consultarse en la Guía del Ministerio de Sanidad de prevención y control frente al COVID19 en residencias de mayores y otros centros de servicios sociales de carácter residencial, versión de 24/3/2020.

<https://www.msbs.gob.es/en/profesionales/saludPublica/cc>

Por último, para garantizar la atención sanitaria en las residencias de mayores y otros centros sociosanitarios, la Orden habilita a la autoridad sanitaria de la comunidad autónoma para modificar la prestación de servicios de los profesionales sanitarios (médico, de enfermería u de otro tipo) de estos centros, sean públicos o privados, así como la correspondiente a ese tipo de personal vinculado con atención primaria o hospitalaria o especializada extrahospitalaria (apartado cuarto, 1).

3.2 La Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen medidas complementarias de carácter organizativo, así como de suministro de información en el ámbito de los centros de servicios sociales de carácter residencial en relación con la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>14</sup>

Ante el rápido avance de la enfermedad, tres días después de la publicación de la Orden SND/265/2020 se publica, en el BOE de 24 de marzo, la Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, con medidas complementarias dirigidas, según su preámbulo, a reducir el riesgo de contagio y a garantizar la posibilidad de utilización de todos los recursos disponibles para la atención social y sanitaria de estos colectivos. Tales medidas se extienden a todos los centros residenciales de personas mayores, personas con discapacidad u otros centros de servicios sociales de análoga naturaleza, tanto de titularidad pública como privada. La Orden

---

[yes/alertasActual/nCov-China/documentos/Residencias\\_y\\_centros\\_sociosanitarios\\_COVID-19.pdf](https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/24/pdfs/BOE-A-2020-4010.pdf)

<sup>14</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/24/pdfs/BOE-A-2020-4010.pdf>



SND/275/2020 fue modificada posteriormente por la SND/322/2020, de 3 de abril, citada anteriormente, para establecer la necesidad de traslado de información sobre los centros residenciales al Ministerio de Sanidad y reforzar las facultades de intervención de los centros concedida a las comunidades autónomas.

El apartado segundo de la Orden establece dos obligaciones principales para todos estos centros:

➤ En primer lugar, la de mantener su actividad, prohibiendo el cierre, reducción o suspensión de actividades o de contratos laborales, con la excepción de que la autoridad competente de la comunidad autónoma lo autorice si el mantenimiento de la actividad no es imprescindible por las circunstancias concurrentes.

En el mismo sentido, el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19, publicado en el BOE de 28 de marzo<sup>15</sup>, con la finalidad de que en estos centros no se puedan tramitar expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), declara que se entenderán como servicios esenciales para la consecución de los fines descritos en el RD 463/2020, entre otros, los centros sociales de mayores, personas dependientes o personas con discapacidad, los cuales deberán mantener su actividad, pudiendo únicamente proceder a reducir o suspender la misma parcialmente en los términos en que así lo permitan las autoridades competentes (art. 1).

---

<sup>15</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/28/pdfs/BOE-A-2020-4152.pdf>

Como consecuencia de ello, el personal de estos centros ha quedado excluido del ámbito subjetivo de aplicación del Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable, de carácter obligatorio, entre el 30 de marzo y el 9 de abril de 2020, para los trabajadores por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19 (art. 1.2 y apartados 1, 9 y 25 de su anexo)<sup>16</sup>.

➤ En segundo término, la Orden SND/275/2020 establece la obligación del centro de suministro de información veraz sobre las características físicas del centro, personal y residentes/pacientes del mismo, y su clasificación, conforme la Orden SND/265/2020, con la periodicidad y a través del medio que indique la autoridad autonómica.

La Orden SND/322/2020, de modificación de la Orden SND/275/2020, impone a las comunidades autónomas la obligación de remitir tal información al Ministerio de Sanidad antes del 8 de abril de 2020 ( y con actualización desde entonces cada martes y viernes), y con el desglose dispuesto en su anexo, sobre el número total de centros residenciales de la comunidad autónoma, residentes y fallecimientos a fecha 8 de marzo; los centros intervenidos por COVID desde el 24 de marzo, con detalle de residentes, trabajadores, fallecimientos y situaciones excepcionales en ellos generadas; y el número de residentes clasificados en cohortes según la tipología de residentes prevista en la Orden SND/265/2020.

---

<sup>16</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/29/pdfs/BOE-A-2020-4166.pdf>





Sin perjuicio de ello y a fin de recabar auxilio urgente, impone la comunicación inmediata a las Consejerías de Servicios Sociales y de Sanidad de la comunidad autónoma y a la Delegación o Subdelegación de Gobierno, de las situaciones excepcionales que concreta su apartado quinto:

*“a) Imposibilidad, por ausencia de medios personales, materiales, circunstancias físicas o de otra índole, para cumplir con lo indicado en la Orden SND/265/2020 (...), y especialmente en lo relativo a las normas de aislamiento.*

*b) Imposibilidad para gestionar adecuadamente la conservación y retirada de cadáveres por acumulación y/o ausencia de servicios funerarios disponibles.*

*c) Cualquier otra circunstancia análoga que ponga en grave peligro la integridad y sostenimiento del servicio que se presta”.*

Junto a las obligaciones de los centros residenciales, la Orden contiene dos habilitaciones:

➤ Somete a los centros residenciales a la inspección de los servicios sanitarios de la comunidad autónoma correspondiente (apartado cuarto).

➤ Faculta a la autoridad competente de la comunidad autónoma a intervenir los centros residenciales, cuando la situación epidémica y asistencial de cada centro o territorio concreto lo hagan necesario, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 11 y 12 de la LOEAES.

Esta intervención que puede decretar la autoridad autonómica<sup>17</sup> puede conllevar la adopción de las medidas

---

<sup>17</sup> En relación con ello, cabe citar la Sentencia nº 354/2020 de 25 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de

que detalla el apartado tercero de la Orden (modificado por la Orden SND/322/2020) y que son las siguientes:

a) Ordenar por motivos de salud pública justificados el alta, la baja, reubicación y traslado de los residentes a otro centro residencial de su territorio, sea público o privado, cuando esté justificado por motivos de aislamiento o en la insuficiencia de recursos humanos.

---

Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Rec. 145/2020, que desestima el recurso de apelación interpuesto por la Administración de la Comunidad de Castilla y León frente al Auto del Juzgado de Instrucción nº 5 de Valladolid, en funciones de guardia, que denegó la solicitud presentada por la Administración para la autorización judicial de las medidas contenidas en la propuesta de Orden de la Consejería de Sanidad de 21 de marzo de 2020, en la que se propone declarar en cuarentena todas las residencias y centros de personas mayores de la Comunidad en los que haya residentes con síntomas compatibles con la pandemia COVID-19, así como que no pueda abandonarlos ningún residente que padezca la enfermedad o haya tenido contacto directo con los afectados, salvo para su necesaria atención médica u hospitalaria. La Sentencia considera que, aunque conforme al artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, corresponde a esta jurisdicción ratificar las medidas restrictivas de derechos fundamentales que las autoridades sanitarias consideren necesario adoptar, su carácter revisor impide autorizarlas cuando todavía son meras propuestas no aprobadas definitivamente. Aprecia así un incumplimiento de la exigencia de concreción de los titulares de derechos fundamentales afectados por la restricción, ya que al tratarse de una mera propuesta la Consejería de Sanidad puede confirmarla o modificarla en todo o en parte.



b) La puesta en marcha de nuevos centros residenciales y la modificación de la capacidad u organización de los existentes.

c) Designar a un empleado público para dirigir y coordinar la actividad asistencial del centro cuando cuente con pacientes confirmados, con síntomas compatibles o sin síntomas de COVID-19, pero con contacto estrecho con caso posible o confirmado de esta enfermedad, según la clasificación de la Orden SND/265/2020. El empleado designado deberá garantizar la adopción de las medidas previstas en esta última en relación con la ubicación y aislamiento de pacientes, limpieza, coordinación para el diagnóstico, seguimiento y, en su caso, derivación de los residentes.

La designación de este empleado es obligada si se produce un incremento inesperado de los fallecimientos en el centro y en cualquiera de las situaciones excepcionales del apartado quinto de la Orden SND 275/2020, antes transcritas, y ha de efectuarse con carácter urgente (en 24 horas desde la comunicación de la circunstancia).

d) Por último, modificar el uso de los centros residenciales para su utilización como espacios para uso sanitario, en especial cuando el centro cuente con pacientes confirmados de COVID-19.

La Orden SND/322/2020 a través de la modificación del apartado tercero, 1 de la Orden SND/275/2020 introduce un nuevo mandato a la autoridad autonómica que deberá priorizar la realización de pruebas diagnósticas de los residentes y del personal de los centros y la disponibilidad de equipos de protección individual para ambos colectivos, cuando en

los centro haya pacientes con síntomas y confirmados de COVID, y sin perjuicio del carácter también prioritario a estos efectos de los pacientes y trabajadores de los centros sanitarios.

3.3 La Orden SND/295/2020, de 26 de marzo, por la que se adoptan medidas en materia de recursos humanos en el ámbito de los servicios sociales ante la situación de crisis ocasionada por el COVID-19 <sup>18</sup>

La Orden SND/295/2020, publicada en el BOE de 28 de marzo, se destina a solventar el problema derivado de la falta de personal en centros públicos y privados acreditados que proveen cualquiera de los servicios de atención a la dependencia contenidos en el Catálogo de Referencia, aprobado por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia el 16 de enero de 2013. Esta Orden, al igual que la anterior, también ha sido modificada por la Orden SND/322/2020, de 3 de abril.

Se invoca para su adopción, el artículo 11.b) de la LOEAS, en virtud del cual el RD 463/2020 prevé que el Ministro de Sanidad pueda imponer prestaciones personales obligatorias en aquellos casos en que resulte necesario para la adecuada protección de la salud pública, en el contexto de la crisis sanitaria (arts. 8.2 y 13.c).

Para la consecución de sus objetivos la Orden distingue, de un lado el “Régimen de prestación de servicios” (apartado tercero) y, de otro, las “Medidas excepcionales para la contratación o reincorporación de

---

<sup>18</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/28/pdfs/BOE-A-2020-4156.pdf>



personal” (apartado cuarto), que se analizan a continuación.

a) Prestación de servicios extraordinarios

La Orden habilita al Imserso y a las comunidades competentes en materia de servicios sociales para imponer a los trabajadores de los servicios sociales la prestación de servicios extraordinarios, ya sea en razón de su duración o de su naturaleza. Esta medida se extiende a todo el personal, incluido al que esté prestando servicios en la modalidad de teletrabajo, que deberá estar disponible en cualquier momento para la prestación de tareas presenciales, y alcanza igualmente al personal administrativo mínimo imprescindible para el desarrollo de los servicios.

Las medidas que pueden imponerse al personal son las siguientes:

- Encomienda de funciones distintas de las correspondientes al puesto de trabajo, categoría o especialidad, si bien preferentemente dichas funciones serán similares o análogas a las del puesto que se viene desempeñando y teniendo en cuenta la capacitación profesional.

- Reasignación de efectivos y cambios de centro de trabajo siempre que no comporten la movilidad geográfica del trabajador.

- Medidas que se consideren precisas en materia de jornada de trabajo y descanso, permisos, licencias y vacaciones y reducciones de jornada.

Una aplicación práctica de estas medidas puede verse por ejemplo en la Resolución de 28 de marzo de 2020 de la Consejería de Empleo y Políticas Sociales de

la Comunidad de Cantabria, por la que se dictan instrucciones sobre el procedimiento de prestación de servicios extraordinarios para los trabajadores de los servicios sociales<sup>19</sup>, la cual, entre otras determinaciones, prevé que el personal afectado conservará el vínculo jurídico originario con su empleador, de modo que la entidad titular del centro de destino únicamente ejercerá la potestad organizativa para dictar las instrucciones necesarias para la correcta prestación del servicio; que la retribución continuará siendo satisfecha por el empleador de origen; y que la Consejería de Empleo y Servicios Sociales asumirá el gasto derivado de las compensaciones que procedan en favor del trabajador, cuando la modificación de la prestación afecte a condiciones de trabajo que excedan de lo previsto en el contrato originario y, en favor de la entidad titular del centro que se haya visto privada de los servicios de sus empleados como consecuencia de la adopción de la medida.

b) Medidas excepcionales para la contratación o reincorporación de personal.

Con la finalidad de acrecer recursos humanos a los centros de servicios sociales, la Orden SND/295/2020 recoge las medidas siguientes:

➤ Autoriza la contratación temporal de personal que se encuentre cursando el último año de los estudios requeridos para la prestación de los correspondientes servicios en los distintos ámbitos del sector de los Servicios Sociales y del Sistema para la

---

<sup>19</sup>

<https://boc.cantabria.es/boces/verAnuncioAction.do?idAnuBl ob=349199>



Atención a la Dependencia y que, en consecuencia, no posea el preceptivo título académico o la habilitación profesional correspondiente, todo ello previa valoración por la autoridad competente de la oportunidad de la medida y de la idoneidad del trabajador.

➤ Impone la reincorporación temporal del personal con dispensa absoluta de asistencia al puesto de trabajo por ejercicio de funciones sindicales, reincorporación que no supondrá el cese del personal sustituto que pudiera existir. No obstante, esta obligación de reincorporación se ha suprimido en la Orden SND/322/2020, que modifica en este particular la Orden SND/295/2020, para disponer que la reincorporación solo se producirá a solicitud del interesado.

➤ Dispone la inmediata aplicación el Acuerdo de 20 de marzo de 2020 del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, que modifica temporalmente los criterios comunes de acreditación para garantizar la calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia<sup>20</sup>, en ejercicio de la función que le asigna el artículo 34 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia.

El Acuerdo de 20 de marzo de 2020 modifica a este respecto el Acuerdo de 27 de noviembre de 2008 del mismo Consejo Territorial, aunque con el carácter provisional y excepcional que deriva de la situación de pandemia, por lo que prevé una vigencia inicial de tres meses desde su publicación, con posibilidad de prórrogas

---

<sup>20</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/03/25/pdfs/BOE-A-2020-4031.pdf>

sucesivas por periodos de tres meses o inferiores, en función de las necesidades derivadas de la evolución de la situación sanitaria.

La modificación tiene por finalidad flexibilizar los requisitos de titulación necesarios para la prestación de los servicios del Catálogo de Referencia, a través de dos determinaciones (criterio 3º b, 5 bis):

- Cuando no existan demandantes de empleo con las titulaciones específicas necesarias en la zona donde esté ubicado el centro o el lugar en el que se preste el servicio de asistencia personal o las labores de auxiliar de ayuda a domicilio, podrán desempeñar estas funciones personas que tengan alguna de las titulaciones exigidas para cualquiera de ellas.

- Si tampoco hubiera disponibilidad de demandantes de empleo con las titulaciones señaladas, podrán desempeñar aquellas funciones personas que, careciendo de titulación, preferentemente, tengan experiencia en cuidado y atención de personas dependientes, debiendo las entidades prestadoras de servicios garantizar la supervisión y formación práctica en el puesto de trabajo para mejorar sus competencias profesionales.

Si bien este Acuerdo del Consejo Territorial entró en vigor en la fecha de su publicación (el 25 de marzo), al disponer la Orden SND 295/2020 (publicada el 28 de marzo) la “inmediata aplicación” de dicho Acuerdo, parece querer dotarle de la aplicación general a todo el territorio del Estado que deriva de los artículos 2 y 4 del RD 463/2020, de la que carece en otros casos, ya que los acuerdos del Consejo Territorial participan de la naturaleza de los acuerdos de Conferencia Sectorial y,





de conformidad con lo previsto en el artículo 151.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, solo vinculan a las comunidades autónomas que hubieran votado a favor del acuerdo, en materias, como la de servicios sociales, en la que el Estado no ejerce funciones de coordinación de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias.

Aunque fuera del campo de las prestaciones obligatorias y de las medidas excepcionales que dispone la Orden SND/275/2020, por su relación pueden mencionarse aquí otras medidas que se han adoptado con la misma finalidad de conseguir una mayor disponibilidad de efectivos personales para la atención de la crisis sanitaria.

Así, en el ámbito de la “Colaboración de empleados públicos” la disposición adicional decimoctava del 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 (BOE de 1 de abril)<sup>21</sup>, prevé que cualquier empleado público en activo que lo solicite, pueda colaborar tanto en su administración de origen como en cualquier otra, en las áreas de carácter sanitario, sociosanitario, de empleo, para la protección de colectivos vulnerables y aquellas otras que requieran un refuerzo en materia de personal como consecuencia de la situación provocada por el COVID-19, sin que ello suponga modificación de su situación administrativa o contrato de trabajo.

---

<sup>21</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2020/04/01/pdfs/BOE-A-2020-4208.pdf>



Puede citarse también, el Acuerdo 14/2020, de 26 de marzo, de la Junta de Castilla y León<sup>22</sup> que, en relación con el régimen de incompatibilidades, declara temporalmente de interés público el desarrollo de un segundo puesto de trabajo en los ámbitos sanitario y sociosanitario en los centros, instituciones, servicios y establecimientos del sistema público de salud y de servicios sociales de la Comunidad de Castilla y León. La parte expositiva de este Acuerdo justifica su adopción en el incremento de la demanda de asistencia sanitaria y sociosanitaria que ha desbordado cualquier previsión, llevando a los sistemas públicos a un nivel de saturación nunca antes conocido. En este contexto, indica que “resulta más que justificado en el ámbito del régimen de incompatibilidades adoptar las medidas que el marco jurídico vigente permite a las autoridades autonómicas. En desarrollo de esta previsión legal, el artículo 4.4 del Reglamento de Incompatibilidades del Personal al Servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 227/1997, de 20 de noviembre, habilita a la Junta de Castilla y León, por razones de interés público y mediante acuerdo, a autorizar el desempeño de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público, si bien la actividad autorizada deberá prestarse en régimen laboral, con una duración determinada y a tiempo parcial”.

### **III. CONCLUSIONES**

Tras el análisis realizado pueden alcanzarse algunas conclusiones acerca de la protección dispensada

---

<sup>22</sup> <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2020/03/27/pdf/BOCYL-D-27032020-2.pdf>



a la población mayor durante el estado de alarma declarado a raíz de esta crisis sanitaria.

El colectivo de las personas mayores se ha revelado como el más vulnerable a la enfermedad provocada por el COVID-19, por su edad y enfermedades crónicas, y las tasas de contagio y de mortalidad se han acrecentado en los centros residenciales, teniendo en cuenta que buena parte de ellos son centros con un número de plazas reducido, lo que representa una dificultad añadida para evitar la propagación de la enfermedad.<sup>23</sup>

Las medidas de aislamiento dispuestas en los centros residenciales de personas mayores parecen demandar para su efectividad la realización generalizada de los tests diagnósticos que permitan localizar a los pacientes con enfermedad y la dotación a los trabajadores y demás usuarios de los centros residenciales de los equipos de protección individual (EPI) necesarios para evitar el contagio. Sin embargo, el grado de disponibilidad de unos y otros no fue desde el inicio el adecuado para atender la grave situación planteada en los centros. En cuanto a los primeros, la Orden SAN/265/2020, de 19 de marzo, solo dispuso la realización de la prueba diagnóstica de confirmación a

---

<sup>23</sup> En la declaración relativa al COVID-19 de la Sociedad Española de Geriátría y Gerontología de 24 de marzo de 2020, la SEGG en base al Informe de estadística en residencias, de Envejecimiento en Red del CSIC, de octubre 2019, señala que en España hay 5.358 centros residenciales con 372.985 plazas, de los que 2.609 (el 48,7%) son centros de menos de 50 plazas en las que viven 72.573 personas (el 19,5%) y donde el aislamiento en unidades puede ser imposible. <https://www.segg.es/media/descargas/residencias-centros-sanitarios-vulnerables-covid-19.pdf>

los casos que presentasen síntomas de infección respiratoria aguda, siempre, además, que existiera disponibilidad de ella. En cuanto a los segundos baste mencionar, para poner de relieve su escasez, las numerosas peticiones de medidas judiciales cautelarísimas que han sido formuladas por las distintas asociaciones de profesionales, que han demandado de la administración la adopción de medidas de prevención de riesgos laborales consistentes en el suministro de los EPI necesarios para desarrollar su actividad en condiciones de seguridad. Aunque con bastante retraso, la Orden SND/322/2020, de 3 de abril, ha dispuesto como prioridad la realización de test diagnósticos a residentes y personal de los centros, y la disposición de EPI para ambos al menos en centros con residentes con síntomas o confirmados de COVID.

Por último, el aislamiento de los pacientes en la propia residencia, junto a la dificultad que puede derivar de la inadecuación de la infraestructura del centro para ello, se ve condicionada por la circunstancia de que buena parte de las residencias de personas mayores no disponen de servicios médicos o de enfermería o, de existir, su dedicación no lo es a tiempo completo, de modo que aquella se canaliza a través de los equipos de Atención Primaria, lo que puede ralentizar la atención y el seguimiento<sup>24</sup>. A su vez, los centros carecen de material y equipamiento sanitario y de la medicación precisa, que debe ser suministrada externamente. Todo

---

<sup>24</sup> Sobre ello puede consultarse lo dispuesto en los apartados quinto y sexto de la Orden SND265/2020, referidos respectivamente a las “Medidas de coordinación para el diagnóstico, seguimiento y derivación COVID-19 en residencias de mayores y otros centros sociosanitarios y el Sistema Nacional de Salud” y al “Seguimiento de casos”.



ello, ha obligado durante el estado de alarma a adoptar medidas extraordinarias para garantizar la atención sanitaria en los centros (aptdo. 4º Orden SND/265/2020); a su sometimiento a la inspección de los servicios sanitarios y a la intervención de centros residenciales (aptdos. 3º y 4º Orden SND/275/2020); y, en un plano más general, puede mover a la reflexión acerca de la necesidad de incorporar los ajustes necesarios a un modelo asistencial que permita afrontar con éxito situaciones como la presente que, aunque excepcionales, pueden presentarse con más habitualidad de la deseable en un mundo globalizado.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> La relación de la globalización con el riesgo de pandemia aparece tratada en el estudio *Emergencias pandémicas en un mundo globalizado: amenazas a la seguridad*, Cuadernos de Estrategia nº203, febrero de 2020, del Instituto Español de Estudios Estratégicos (ieee) del Ministerio de Defensa [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE\\_203\\_2p.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_203_2p.pdf)

## **LA TERMINOLOGIA EMPLEADA RESPECTO DE LA SUSPENSIÓN-INTERRUPCIÓN DE LOS PLAZOS ADMINISTRATIVOS POR EL REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO**

**D. Francisco José Negro Roldan**

Director del Servicio de Asesoría Jurídica del Gobierno  
de Navarra

**RESUMEN:** El artículo analiza la terminología empleada por la disposición adicional tercera, apartado 1 del Real Decreto (en adelante RD) 463/2020, de 14 de marzo, al establecer el efecto previsto respecto de los plazos administrativos. Alude a las expresiones referidas a otros plazos, contenidos en la misma norma. También contempla la regulación relativa a plazos, esencialmente los aplicables en procedimientos tributarios, por el Real Decreto-ley (RD-L) 8/2020. Interpreta textualmente los términos “suspensión” e “interrupción”. Recuerda que esos efectos se predicán respectivamente de plazos de caducidad y prescripción, efectuando una breve reseña de las notas de cada una de esas instituciones. Y se estudian los efectos que se producen en los plazos (de caducidad y prescripción) paralizados cuando cesa la causa que los entorpeció, con referencia a soluciones otorgadas a ese problema por diversos órdenes jurisdiccionales. Se integra la interpretación de las dos frases del precepto en su conjunto, y se atiende a diversas reglas interpretativas para concluir que, cuando



el precepto establece que los plazos se interrumpen, en realidad se suspenden, y, cesada la causa que “paraliza” el transcurso del plazo, se reanuda allí donde se encontrase al suspenderse, contándose los días ya transcurridos y añadiéndose los que queden.

**PALABRAS CLAVE:** Suspensión, interrupción, caducidad, prescripción, plazos.

**ABSTRACT:** The article analyzes the terminology used by the third additional provision, section 1 of the Royal Decree (hereinafter RD) 463/2020, of March 14, establishing the expected effect regarding administrative deadlines. It refers to expressions concerning other terms, contained in the same regulation. It also considers the regulation regarding deadlines, essentially those applicable in tax procedures, by Royal Decree-Law (RD-L) 8/2020. It interprets the terms “suspension” and “interruption” word-for-word. It reminds of the fact that these effects as referred respectively of expiration and statute of limitation, making a brief review of the notes of each of these institutions. And they study the effects that occur in the deadlines (expiration and limitations) paralyzed when the cause that hindered them ceases, with reference to solutions granted to that problem by various jurisdictional orders. The interpretation of the two sentences of the precept is integrated as a whole, and different interpretative rules are followed to conclude that, when the precept establishes that the periods are interrupted, actually is suspended, according to the Spanish legal words, and, as the cause that “paralyzes” the course of the term expires, it resumes where it was when it was suspended, counting the days that have already elapsed and adding those that remain.

**KEY WORDS:** Suspension, interruption, expiration, statute of limitation, deadlines.

**SUMARIO:** I. Introducción. II. La disposición adicional tercera, párrafo primero. III. En particular, respecto de los plazos tributarios y la terminología usada por la norma que rige su suspensión o interrupción. IV. Otras disposiciones relativas a los plazos que se contienen en el RD 463/2020. V. La suspensión de los términos, según el RD 463/2020. VI. Los efectos que el RD previene respecto de los plazos. VII. El concepto de plazo, de suspensión y de interrupción. Criterio del sentido propio de las palabras. VIII. Las nociones jurídicas de suspensión y de interrupción. IX. El régimen íntegro del apartado 1 de la disposición adicional tercera del RD. X. Conclusión.

## **I. Introducción**

Interesa analizar la terminología empleada por la norma para poder interpretar debidamente el precepto, así como otros conexos de que se hará mención (plazos de las acciones y derechos, plazos procesales) para una correcta comprensión de la Disposición.

No se trata, pues, de criticar normas que atienden a una situación de emergencia y tratan de ofrecerle soluciones con la mayor eficiencia y celeridad, lo que puede hacer sufrir en algún modo la precisión de las palabras empleadas.

De otro lado, se verá que la indistinta utilización de los términos suspensión e interrupción no es algo





exclusivo, ni mucho menos, del Real Decreto que motiva estas líneas. Y, por supuesto, además de los ejemplos que se comentan, hay muchas otras normas que no distinguen entre interrupción y suspensión de un plazo.

## **II. La disposición adicional tercera, párrafo primero.**

La disposición adicional tercera, apartado 1 del Real Decreto (en adelante RD) 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, establece lo siguiente:

*“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”.*

Con la modificación establecida por el RD 465/2020, de 17 de marzo, se puede concluir que el precepto afecta a cualquier procedimiento, con excepción de los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social.

Tampoco atañe a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias.

**III. En particular, respecto de los plazos tributarios y la terminología usada por la norma que rige su suspensión o interrupción.**

1.- El artículo 33 del Real Decreto-ley (RD-L) 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

Respecto de los plazos tributarios, el citado RD-L 8/2020, de 17 de marzo, en su artículo 33, precisa una serie de consecuencias para diferentes tipos de plazos. Gran parte de ellos, en cuanto aún se encuentren vivos, se amplían hasta el 30 de abril de 2020, fecha también en que comienza a correr el plazo para interponer recursos o reclamaciones económico-administrativas frente a actos tributarios, así como para recurrir en vía administrativa las resoluciones dictadas en los procedimientos económico-administrativos. Hasta el 30 de abril de 2020, no computará el transcurso del tiempo a los efectos de la duración máxima de determinados plazos administrativos que el precepto menciona.

Otros plazos se amplían hasta el 20 de mayo de 2020, con una pormenorización que obliga a remitirnos a su estudio en concreto, que se realiza en otro apartado.

A los efectos de este análisis terminológico, la regulación del citado RD-L respecto a los plazos tributarios no plantea problemas, habida cuenta de que opta por una ampliación de los mismos, con fijación, en ocasiones, de un *dies ad quem* más allá del que impondría la norma de aplicación general para ese caso en concreto, y, en otros casos, previniendo un nuevo *dies a quo* para determinadas actuaciones.



2.- La terminología de ese RD-L 8/2020, de 17 de marzo, respecto de otros plazos.

Pareciera que el RD-L es preciso a la hora de emplear los términos suspensión e interrupción, como lo revelan otras disposiciones del mismo. Así, las referidas a la suspensión del plazo de caducidad de los asientos del registro durante la vigencia del real decreto de declaración del estado de alarma (plazo cuyo cómputo se reanudará luego de la finalización del estado de alarma, según su artículo 42).

No obstante, sin necesidad de resultar exhaustivo, esa precipitada conclusión tiene que verse de nuevo defraudada, si atendemos, por ejemplo, a lo que preceptúa el artículo 21 de este RD-L 8/2020, de 17 de marzo, que prevé una supuesta interrupción del plazo para la devolución de productos durante vigencia del estado de alarma. Digo “supuesta” porque según ese artículo, el *“cómputo de los plazos se reanudará en el momento”* en que termine el estado de alarma.

**IV. Otras disposiciones relativas a los plazos que se contienen en el RD 463/2020.**

El objeto de este análisis se reduce a la terminología empleada respecto de la regulación de los plazos administrativos por parte del RD 463/2020, de 14 de marzo.

No obstante, es imposible obviar la norma que establece la suspensión-interrupción de plazos procesales que se contiene en la disposición adicional segunda del propio RD 463/2020, en cuanto que

determina que 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”*.

Por su parte, la disposición adicional cuarta del RD 463/2020, de 14 de marzo, de suspensión de plazos de prescripción y caducidad, estipula que:

*“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”*.

#### **V. La suspensión de los términos, según el RD 463/2020.**

Por un lado, la disposición que analizamos previene que se interrumpen los términos. El concepto de término en cuanto fijación de un determinado día o momento temporal concreto en el que realizar algún acto o en el que vence el plazo concreto, no casa con total exactitud –si se es muy riguroso- con el régimen preciso de la “interrupción”.

De todos modos, la expresión utilizada al respecto de los términos no causa dificultad interpretativa de importancia. Resulta claro que, llegada la fecha establecida para la realización de la actividad de que se trate, sea la presentación de un documento, sea la personación ante un órgano administrativo, sea la realización de un acto o hecho cualquiera, no se entenderá precluido el trámite, de modo que ninguna



consecuencia negativa se derivará de la falta de actuación en principio prevista para ese momento.

## **VI. Los efectos que el RD previene respecto de los plazos.**

La norma fija que estos plazos administrativos se “interrumpen” (recuérdese que, según el RD, los procesales se suspenden e interrumpen, y que los plazos de caducidad y de prescripción se suspenden). Y luego, se reanudan.

## **VII. El concepto de plazo, de suspensión y de interrupción. Criterio del sentido propio de las palabras.**

Si acudimos al primer criterio interpretativo que nos impone el artículo 3.1 del Código Civil (CC), comprobaremos que por plazo, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (DRAE) entiende el término o tiempo señalado para algo.

No resulta, sin embargo, esclarecedora esa definición, en la que se incorpora otra palabra, término, que no es sinónimo jurídico de plazo, como hemos visto.

No obstante, no hay controversia respecto a qué sea un plazo en términos jurídicos, en cuanto que, por “plazo”, ha de entenderse el periodo de tiempo existente entre un día inicial y un día final, dentro del cual, en cualquier momento se puede llevar a cabo la actuación de que se trate.

Suspensión, para el DRAE, entre otras acepciones, equivale a la acción y efecto de suspender, que no es sino detener o diferir por algún tiempo una acción u obra.

Por interrupción, el propio Diccionario identifica con la acción y el efecto de interrumpir, siendo esta acción la de cortar la continuidad de algo en el lugar o en el tiempo.

Detener o diferir una acción por un tiempo (suspensión) o cortar la continuidad de un plazo (interrupción) son expresiones que no contienen diferencias significativas, pero ofrecen pequeñas pistas de las notas esenciales que distinguen los conceptos genuinamente jurídicos de suspensión y de interrupción.

En efecto, el término suspensión sugiere que se detiene una acción. Detener algo permite su reanudación, muy razonablemente allí donde se detuvo. Aunque es cierto que, “cortado” un plazo, el mismo puede reanudar el tiempo que le quedara o comenzar otra vez su íntegra duración.

### **VIII. Las nociones jurídicas de suspensión y de interrupción.**

Para llegar a las mismas, puede resultar de interés efectuar una exploración adicional de términos conectados con los que estudiamos aquí y de doctrina que ha explicado sus diferencias.

#### 1- Referencia a los conceptos de caducidad y prescripción.

El modesto alcance de estas líneas alerta frente a cualquier intento de establecer doctrina sobre



instituciones pacientemente examinadas por la doctrina judicial y científica a lo largo de decenios.

Sólo, pues, con un horizonte explicativo, este escrito se va a remontar al análisis de estas instituciones, pues, a su través, se puede ejemplificar la diferencia entre suspensión e interrupción.

Doctrina establecida por la Jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo permite precisar las diferencias entre el instituto de la prescripción y la caducidad. En las dos, el transcurso del tiempo produce determinados efectos en las relaciones jurídicas.

La prescripción liberatoria o prescripción de acciones constituye un modo de extinguir los derechos por la inacción del titular. Para ello, se exige un derecho susceptible de ser ejercitado por una persona, la inacción o inercia de la misma y la sucesión de un determinado lapso de tiempo fijado por la ley. Lo que la prescripción persigue consiste en considerar extinguido un derecho que se supone abandonado por su titular. Normalmente opera en las relaciones patrimoniales. Su éxito (en el ámbito de relaciones de derecho privado) exige que se oponga como excepción por quien resulte favorecido por su efecto. La prescripción (por fin llegamos a lo que nos interesa) admite la interrupción.

La caducidad o decadencia de derechos se produce cuando, bien la ley, bien los mismos particulares, señalan de antemano un término fijo para la duración de un derecho, más allá del cual no puede ser el mismo ejercitado. Es de índole preclusiva, al tratarse de un plazo dentro del cual, y únicamente dentro de él, puede realizarse un acto con eficacia jurídica, de tal manera que, transcurrido sin ejercitarlo, se impone la decadencia



fatal y automática de tal derecho en razón meramente objetiva de su no utilización. Suele darse en derechos potestativos, de modo que se aplica comúnmente a aquellas facultades o poderes jurídicos que tienen por fin promover un cambio de una situación jurídica, tengan o no carácter patrimonial. Puede apreciarse de oficio y no puede interrumpirse, sino suspenderse en los tasados casos que lo autoriza la Ley.

Puede hallarse esta doctrina en la sentencia nº 594/2008, de la Sala de lo Civil (Sección 1ª) del Tribunal Supremo, de 12 de junio de 2008, dictada en el recurso de casación núm. 1320/2001, con referencia a sentencias anteriores de la propia Sala.

Si se nos permite, y sin ánimo de dogmatizar, la caducidad tiene un ámbito específico de actuación en sede de acciones, entendidas éstas como un derecho de ejercicio potestativo atribuido al titular de una posición jurídica activa para exigir de los órganos jurisdiccionales su protección. Y, por precisar un poco más, las características de la caducidad concurren también en los llamados plazos preclusivos. Ambas figuras configuran los límites temporales dentro de los cuales se deben llevar a cabo determinados actos, si se quiere que produzcan efectos jurídicos. Transcurrido el plazo, devienen ineficaces. La diferencia estriba en que la locución “plazo preclusivo” conviene más propiamente al derecho procesal, y el término “caducidad” se refiere al derecho sustantivo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MÀRQUEZ SILLERO, C y MÀRQUEZ Y MÀRQUEZ, A, “La caducidad tributaria. La desconocida e ignorada causa de resolución de los procedimientos tributarios”. Revista Quincena Fiscal num. 7/2013 parte Estudios. Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor. 2013.





2- La recepción de esos conceptos por la doctrina del orden social en aplicación de los plazos de los artículos 59 y 60 del Estatuto de los Trabajadores.

Con la concisión que el tema merece, se ha de recordar que la doctrina judicial del orden social de la jurisdicción ha tenido que puntualizar la diversa consecuencia que respecto del plazo produce cada uno de esos conceptos, prescripción y caducidad.

Doctrina judicial recopilada por la sentencia nº 1657/2019, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía/Málaga, de 9 de octubre de 2019, dictada en el recurso de suplicación nº 904/2019, refresca con términos extremadamente gráficos la naturaleza de la caducidad de este modo:

*“...la caducidad, a diferencia de la prescripción, no es propiamente una excepción, sino un elemento consustancial del derecho, lo que permite su apreciación de oficio, ello porque al fijar el legislador un plazo de caducidad para el ejercicio de un derecho lo que está haciendo es limitando la vida o vigencia de este, de tal modo que transcurrido el plazo marcado para su ejercicio sin hacerlo, automáticamente muere”, (aquí la sentencia compara el efecto de la caducidad del derecho con la de un medicamento). Y continúa: “...todo derecho subjetivo solo es tal cuando tiene la posibilidad de ser jurídicamente protegido, pues si pierde tal protección - conseguida a través de la oportuna acción procesal- se desnaturaliza hasta el extremo de no existir como tal derecho; (otro símil de la sentencia, ahora con “una bomba de relojería”) “...por lo cual llegado tal momento sin ejercitar, el derecho mismo deja de existir sin necesidad de que la parte originariamente obligada a su*

*cumplimiento precise alegar nada en su favor, porque siendo ya inexistente el derecho ninguna consecuencia jurídica puede derivarse de él. De ello se deriva el carácter sustancial y no meramente procesal de la caducidad y la razón o fundamento de que pueda ser apreciada de oficio".*

*Y, como declara las sentencias de la Sala, entre otras, recaídas en Recursos de Suplicación nº 658/16 y 1.152/16, "el plazo para el ejercicio de la acción de despido, o bien el ejercicio dentro del plazo de dicha acción, no es un requisito procesal o presupuesto del proceso, sino que forma parte de la misma cuestión de fondo..., porque tal ejercicio dentro del plazo afecta al derecho material mismo y supone una decisión sobre el mismo derecho material, pues de apreciarse la caducidad ello implica que la acción está extinguida por transcurso del plazo para ello establecido, es decir que lo que se declara es que el derecho material mismo está extinguido por caducidad".*

La incorrección terminológica que supone aplicar a la caducidad el mecanismo de la interrupción de su plazo, que concurre en el RD 463/2020, se encuentra también en la norma fundamental que disciplina las relaciones laborales.

Así, el artículo 59.3 del Estatuto de los Trabajadores (ET), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, señala que:

*"El ejercicio de la acción contra el despido o resolución de contratos temporales caducará a los veinte días siguientes de aquel en que se hubiera producido. Los días serán hábiles y el plazo de caducidad a todos los efectos.*



***El plazo de caducidad quedará interrumpido<sup>2</sup> por la presentación de la solicitud de conciliación ante el órgano público de mediación, arbitraje y conciliación competente”.***

En aplicación de este precepto, muchas son las sentencias que precisan esa expresión. Por aliviar la carga de referencias de este estudio, basta la cita de la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2006, dictada en el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 1604/2005, en cuyo fundamento de derecho segundo se dice:

*“Ahora bien, pese a que la caducidad para el ejercicio de la acción por despido tenga carácter material o sustantivo, ello no impide que se trate de un supuesto de caducidad atípica y “sui generis”, como lo demuestra el hecho de que, conforme a una doctrina civilista prácticamente unánime, la caducidad –a diferencia de lo que sucede con la prescripción– no es susceptible de interrupción o de suspensión, sino que opera de manera fatal por el mero transcurso del plazo y, además, los plazos de caducidad, como todos los civiles, se cuentan de fecha a fecha, sin descontar los días inhábiles, tal como establece el art. 5.2 del Código Civil ( LEG 1889, 27) .*

*Sin embargo, esto no resulta totalmente predicable respecto de la caducidad que aquí nos ocupa, pues ya el propio art. 59.3 del ET señala que, pese a tratarse de un*

---

<sup>2</sup> El resaltado en negritas de este texto y del resto de referencias citadas textualmente en este análisis no figura en el original, sino que se introduce por este estudio para mayor énfasis y mejor comprensión.



*plazo de caducidad, los días que lo componen serán hábiles, **y asimismo que tal plazo "quedará interrumpido" (rectius "suspendido", pues el plazo no comienza a contarse de nuevo a partir de la suspensión de su transcurso, sino que se "suelta" o anexiona al que faltaba por cumplir)** por la presentación de la solicitud de conciliación ante el órgano público competente".*

Esa sentencia y otras en el mismo sentido tienen a la vista el texto de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, Ley 36/2011, de 10 de octubre, que, en diversos preceptos, sí que distingue con corrección entre el efecto interruptivo de la prescripción, y el suspensivo de la caducidad.

Y más concretamente en el artículo 65, regulador de los efectos de la solicitud de conciliación o de mediación previa, que, según su apartado 1, suspenderá los plazos de caducidad e interrumpirá los de prescripción. El cómputo de la caducidad se reanudará al día siguiente de intentada la conciliación o mediación o transcurridos quince días hábiles, excluyendo del cómputo los sábados, desde su presentación sin que se haya celebrado.

Esto es: el plazo de caducidad se suspende, no se interrumpe. Producido el evento suspensivo, el plazo no comienza a contar desde el principio (como en la interrupción de los plazos de prescripción) sino que se adiciona al que quedaba por cumplir.



### 3- La aplicación por el orden contencioso-administrativo de esa diferencia.

La caducidad, manteniendo en gran medida los perfiles que corresponden a la institución, pero remitiéndolos al procedimiento administrativo, se regulaba por el artículo 92 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPA), actual artículo 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

En los casos de procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del procedimiento. El efecto de esta subespecie de caducidad consiste en que, consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, con las precisiones que el precepto establece.

Dentro del propio precepto se encuentra la distinción entre caducidad y prescripción a que hemos aludido anteriormente, traducida respecto de esta institución específica en el apartado 3 de este artículo, según el cual, la caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

En el ámbito del derecho público, sin embargo, y por lo que afecta a los derechos de la Administración, la explicación general que conviene a la naturaleza de los

derechos o acciones susceptibles de prescribir o de caducar no resulta tan fácil de aplicar, habida cuenta de la indisponibilidad de las potestades administrativas.

El deber que la Administración tiene de ejercer sus potestades (regladas, en un determinado sentido, o discrecionales, en el que convenga al fin público que legitima su concesión)<sup>3</sup> y la obligación correspondiente que se impone a sus órganos para desarrollar las competencias que les son normativamente atribuidas vienen a reducir la diferencia entre prescripción y caducidad en gran medida a lo que es objeto de este análisis de urgencia: la imposibilidad de que el plazo de caducidad se interrumpa.

En este sentido, en el que alude a los actos procedimentales que corresponde realizar a la propia Administración, una particular aplicación de la especie general “caducidad” se contiene en la LPACAP, al establecer un efecto finalizador de determinados procedimientos administrativos iniciados por la Administración y no concluidos temporáneamente.

Así, el artículo 106, que regula la revisión de disposiciones y actos nulos, o el 107, respecto de la declaración de lesividad de actos anulables.

---

<sup>3</sup> Quizá con la peculiaridad que puede convenir a las llamadas por algún autor (y no muy frecuentes) potestades discrecionales de actuación, desde antiguo caracterizadas por GALLEGO ANABITARTE, A. “Función ejecutiva, actuación administrativa y discrecionalidad”. Cuadernos de la Facultad de Derecho, ISSN 0212-0577, Nº. 9, 1984, págs. 105-132, con cita de su libro “Derecho General de Organización”, Madrid: Instituto de estudios administrativos, 1971.



La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (Sección 3ª), de 7 de diciembre de 2011, dictada en el recurso de casación núm. 6479/2009, contempla la finalización por caducidad debida a la superación de la duración máxima de un procedimiento sancionador por infracciones en materia laboral. Su fundamento de derecho cuarto dice lo siguiente:

*“En consecuencia es evidente que aún admitiendo que el expediente permaneció en suspenso desde el 3 de septiembre de 2001, una vez dictada sentencia por la Jurisdicción Penal y firme la misma desde el 18 de mayo de 2006, el expediente debió de seguir tramitándose debiendo notificarse la resolución que en el recayera **en el tiempo que quedaba hasta el plazo de seis meses previsto para su tramitación**”.*

La clave, a los efectos aquí examinados, no es otra que la última proposición citada: Ha de resolverse y notificarse la resolución del procedimiento “en el tiempo que quedaba”.

En la suspensión, pues, el plazo máximo para resolver y notificar una vez suspendido no empieza a correr de cero, sino que se reanuda en el día en el que adviene la suspensión.

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2012, dictada en el recurso de casación num. 205/2010, dice en su fundamento de derecho cuarto:

*“Ese efecto jurídico derivado del ejercicio de aquella acción civil fue, a tenor del citado art. 1973, de*



*interrupción de la prescripción y no de mera suspensión. Esta segunda, regulada en algunos ordenamientos extranjeros, sólo se aplica en el nuestro cuando la ley de forma expresa se refiera a ella mandando que el plazo "se reanude" y no que "se reinicie" o "comience a correr de nuevo". En este sentido pueden verse, entre otras, las sentencias de este Tribunal de 10 de junio de 1985 y 13 de mayo de 2008, y muy en especial, por la clara distinción de esos dos conceptos o categorías, la de 16 de marzo de 2006, dictada por su Sala Primera en el recurso de casación núm. 1760/1999, en la que se lee: en este motivo se confunde la interrupción de la prescripción con la suspensión de la misma. La primera está recogida en el artículo 1973 del Código civil y es el acto -uno de los cuales es el ejercicio de la acción ante los Tribunales- que evita la consumación de la prescripción y su efecto es que el derecho vuelve a tener plena eficacia y, por ello, el tiempo tiene que volver a comenzar a contarse para dar lugar, en su caso, a una nueva prescripción... La interrupción, pues, es acto obstativo de la prescripción, que revigoriza el derecho subjetivo y que no sólo impide el curso de la prescripción, sino que inutiliza el tiempo transcurrido para el cómputo de ésta. Por el contrario, la suspensión de la prescripción paraliza ésta, no corre el tiempo para la misma, pero no inutiliza el ya transcurrido; así, cuando desaparece la causa de suspensión, sigue -no comienza de nuevo, como en la interrupción- el cómputo del tiempo para la prescripción. La suspensión no está recogida, con carácter general, en Derecho español...".*

El Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) en su sentencia de 8 de junio de 2015, resolutoria del recurso de casación núm. 3253/2014, contempla un supuesto referido a una sanción impuesta a una mercantil por la realización de





prácticas prohibidas por la regulación del derecho de la competencia.

En lo que aquí afecta, se examina la invocada caducidad del procedimiento, razonando sobre el cómputo de plazos de duración máxima de los procedimientos cuando se ha producido su suspensión. Y, a ese respecto, en el fundamento de derecho noveno, aplicando la normativa sectorial, señala:

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

Se trata, como se ve, de otra forma de expresar la misma idea del régimen jurídico de la suspensión de los plazos de caducidad o de los plazos perentorios, consistente en añadir los días transcurridos desde que cesa la causa suspensiva a los ya consumidos cuando se inició la suspensión.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> No faltan, sin embargo, ejemplos de utilización indistinta de ambas palabras, alejada de la precisión que hemos expuesto, en sentencias de la misma Sala. Por ejemplo, la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que resuelve el recurso de casación num. 1314/2017. La misma se cuestiona si tiene interés casacional objetivo establecer *“si puede considerarse causa imputable al interesado en los términos del artículo 44.2 de la Ley 30/1992 -ahora, del artículo 25 de la Ley 39/2015 - y, por tanto, motivo para suspender la tramitación del procedimiento disciplinario con la consiguiente interrupción del cómputo del plazo para resolver, la baja médica del interesado”* insistiendo más adelante en que *“no debe haber, en principio, obstáculos para acordar la suspensión -con la consiguiente interrupción del*

## **IX. El régimen íntegro del apartado 1 de la disposición adicional tercera del RD.**

La norma, después de decir que los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público se interrumpen, señala que su cómputo se reanuda en el momento de finalización del estado de alarma.

De lo expuesto hasta el momento, se desprende que a la voz “interrupción” el RD realmente le atribuye el régimen propio de la “suspensión”.

Esta conclusión es congruente con diferentes pautas hermenéuticas que se entremezclan entre sí. Por un lado, la interpretación del completo precepto, dentro de una interpretación humildemente sistemática, que esclarece qué quiere decir la norma con el término “interrupción”. Lo relevante en la norma, evidentemente, no es el nombre empleado, sino el régimen jurídico que insta. Y aquí, no hace falta darle más vueltas, el régimen consiste en que, cesada la causa de la paralización del plazo, el mismo se reanuda. No se podrá mantener una interpretación de la disposición que, por un lado, apelase al sentido estricto de la palabra “interrupción”, para luego consagrar un régimen jurídico que es el efecto propio de la suspensión, con lo que esa “esquizofrenia” impondría una interpretación contraria a la lógica, supondría una contradicción interna del precepto y sería opuesta al espíritu y finalidad de la

---

*cómputo del plazo- si la pide el expedientado en situación de baja médica que alegue dificultades para defenderse”.*



norma, claramente expresados, a que apela también el 3.1 CC.

Como hemos dicho, si se tienen en cuenta otras disposiciones vigentes, esa atribución a la interrupción de los efectos propios de la suspensión dista de ser una originalidad del RD, por lo que esa interpretación es la que conviene a muchas otras normas de nuestro ordenamiento jurídico.

Esta concreta reglamentación es acorde con la naturaleza de los plazos, en los que el interesado puede (o no) realizar una determinada actuación, que, de llevarse a cabo, altera de algún modo el curso del procedimiento y puede afectar al sentido de la resolución o finalización del mismo. Normalmente, se trata de una carga. Aunque el término carga es polisémico en nuestro ordenamiento, en sede procesal o procedimental consiste en una conducta cuya realización se prevé en beneficio de la parte o interesado, que, si no la lleva a cabo, pierde tal oportunidad de haber alegado o acreditado o actuado de algún otro modo en su propio interés.

Así, se trata de actuaciones facultativas que han de realizarse en un concreto período de tiempo, sólo susceptible de suspensión en los casos expresamente establecidos.

Uno de ellos, y por razones excepcionales, es al que obedece el RD que examinamos.

## **X. Conclusión.**

La conclusión que se desprende de este estudio quizá no mereciera semejante excursio. Pero la realidad es que



he precisado efectuar un esfuerzo similar en otras ocasiones para defender efectos suspensivos en normas procesales bastante claras (por ejemplo, el artículo 55.2 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), con resultado desalentador.

Esta, pues, es la modesta consecuencia que extraigo y que coincide, por ser honrado, con la que intuitivamente se desprende sin mayor esfuerzo de la lectura del precepto: los plazos que el RD dice que se interrumpen, en realidad se suspenden, de modo que, cesada la causa que “paraliza” el transcurso del plazo, se reanuda el mismo allí donde se encontrase al suspenderse, contándose los días ya transcurridos y añadiéndose los que queden para colmar la duración del plazo de que se trate.



## **LA SUSPENSION DE LOS PLAZOS PROCESALES Y ADMINISTRATIVOS DURANTE EL ESTADO DE ALARMA**

**D. Fernando Nuñez Sánchez**

Abogado de la Generalitat Valenciana

**RESUMEN:** El objeto del presente estudio es el análisis del impacto que la declaración del estado de alarma, como consecuencia de la pandemia sanitaria ocasionada por el COVID-19, ha tenido en lo relativo a la aplicación de los plazos en dos ámbitos diferenciados, el primero en vía jurisdiccional respecto de los plazos procesales, y el segundo en vía puramente administrativa.

El estudio se divide en dos apartados diferenciados. En el primer apartado se tratarán en dos epígrafes diferenciados de modo exclusivo la suspensión de los plazos procesales, con análisis en primer lugar tanto de la normativa estatal aplicable en la materia, así como los distintos acuerdos e instrucciones emanados tanto del CGPJ, de los diferentes TSJCV como del Tribunal Constitucional. También se abordará en segundo epígrafe en este primer apartado una cuestión práctica que resulta de particular interés en el momento actual, como es la relativa a la incidencia de los plazos procesales en los diferentes órdenes jurisdiccionales, con especial énfasis en la jurisdicción civil, penal, contencioso-administrativa y social. También se



analizarán los supuestos exceptuados de suspensión, como son aquellos asuntos que por ser considerados como de especial interés se han visto excepcionados de la suspensión.

Por otro lado, en el apartado segundo del presente estudio se trataran- también en dos epígrafes diferenciados- las cuestiones relativas tanto a la normativa aplicable (epígrafe primero), como a la suspensión de los plazos en vía administrativa (epígrafe segundo), haciendo especial énfasis en este último en cuestiones que pueden resultar de particular interés práctico en el contexto actual, como son aquellos supuestos excepcionados de la regla general, con especial énfasis en las cuestiones relativas a materia tributaria y de seguridad social.

**ABSTRACT:** The purpose of this study is the analysis of the impact that the declaration of the state of alarm, as a consequence of the health pandemic caused by COVID-19, has had both in terms of procedural deadlines and in terms of administrative deadlines.

The study is divided into two different sections. In the first one, the suspension of procedural deadlines will be dealt in two sections exclusively, firstly analyzing both the applicable state regulations, as well as the different agreements and instructions issued by both the CGPJ, the different Spanish High Courts and of the Constitutional Court. A practical question that is of particular interest at the present moment will also be addressed at the second place in this first section, such as the incidence of procedural deadlines in different jurisdictional orders, with special emphasis on private, criminal, administrative and labour law. The excepted cases of suspension will also be analyzed, as are those

matters considered of special interest that have been excepted from the suspension.

On the other hand, in the second section will be dealt with - also in two different epigraphs - the issues related both to the applicable regulations (first caption), and to the suspension of time limits in administrative proceedings (second caption), with special emphasis on this lastly, in matters that may be of particular practical interest, such as those exceptional cases of the general rule, with special emphasis on issues related to tax and social security matters.

**PALABRAS CLAVES:** Estado de alarma, suspensión plazos procesales, órdenes jurisdiccionales

**KEYWORDS:** State of alarm, suspension of procedural terms, jurisdictional orders

#### **SUMARIO:**

**I. La suspensión de los plazos procesales. Principales disposiciones normativas y acuerdos aplicables. Especial referencia a los acuerdos del CGPJ.**

1. La suspensión de los plazos procesales. Principales disposiciones normativas y acuerdos aplicables.
2. Especial referencia a los acuerdos del Consejo General del Poder Judicial en la materia.

**II. La suspensión de los plazos procesales en los órdenes jurisdiccionales civil, penal, contencioso administrativo y laboral. Situaciones declaradas como servicios esenciales consideradas de especial interés y no afectadas por la suspensión.**

1. La suspensión de los plazos procesales en el orden jurisdiccional civil. Situaciones declaradas como servicios esenciales consideradas de especial interés y no afectadas por la suspensión.





2 La suspensión de los plazos procesales en el orden jurisdiccional penal. Situaciones declaradas como servicios esenciales consideradas de especial interés y no afectadas por la suspensión.

3 La suspensión de los plazos procesales en el orden jurisdiccional contencioso- administrativo. Situaciones declaradas como servicios esenciales consideradas de especial interés y no afectadas por la suspensión.

4. La suspensión de los plazos procesales en el orden jurisdiccional social. Situaciones declaradas como servicios esenciales consideradas de especial interés y no afectadas por la suspensión.

**III. La suspensión de los plazos administrativos. Principales disposiciones normativas aplicables. El RD 463/2020 y su posterior modificación por el RD 465/2020.**

1. Principales supuestos excepcionados de la suspensión, con especial referencia a cuestiones en materia tributaria y de seguridad social.

2. Especial referencia a cuestiones en materia tributaria y de seguridad social.

A) Cuestiones en materia tributaria.

B) Cuestiones en materia de seguridad social.

**I. La suspensión de los plazos procesales. Principales disposiciones normativas y acuerdos aplicables. Especial referencia a los acuerdos del CGPJ.**

**1. La suspensión de los plazos procesales. Principales disposiciones normativas y acuerdos aplicables.**

La pandemia sanitaria ocasionada como consecuencia del COVID-19 ha generado una crisis sin precedentes en el ámbito mundial en diferentes órdenes- con especial incidencia al económico o sanitario-, que ha supuesto la necesidad de adaptar el ordinario funcionamiento de los diferentes servicios a dicha situación de excepcionalidad. Situación que en nuestro ordenamiento jurídico se ha traducido en la reciente declaración del estado de alarma- segunda en nuestra historia, precedida únicamente de la crisis ocasionada en el año 2010 en el sector aeronáutico- que como es lógico ha generado un gran impacto en nuestra sociedad, centrándonos en el presente caso en lo relativo a la aplicación de los diferentes plazos, de los cuales se estudiara en el presente apartado lo relativo a la suspensión de los plazos procesales.

Como se ha anticipado con anterioridad, su regulación se encuentra comprendida en 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, y sus posteriores modificaciones, cuyo análisis se realizara en otros apartados del presente estudio (en lo sucesivo, RD 463/2020).

El citado Real Decreto 463/2020 contiene en su DISPOSICION ADICIONAL PRIMERA diferentes apartados, centrándonos seguidamente en el APARTADO PRIMERO- el resto se analizarán con posterioridad-, el cual resulta del siguiente tenor:

*“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”.*

Tal y como puede apreciarse de la mera lectura del precepto citado, la suspensión se aplica como regla con carácter general- si bien se reconocen numerosas excepciones en los diferentes ámbitos jurisdiccionales, tal y como trataremos posteriormente-.

**No obstante, quizás la cuestión más interesante que suscita el referido apartado es el empleo de dos términos diferenciados, *suspensión* e *interrupción*, que emplea la DA 1ª para referirse a los supuestos aplicables en materia de plazos y términos procesales.**

Se trata de una cuestión que, aunque ya ha recibido respuesta en otros artículos de esta misma publicación en vía administrativa, será analizada seguidamente, por cuanto su lectura suscita dudas absolutamente razonadas respecto de la suspensión e interrupción, todo ello relacionado respecto del quizás mayor temor de cualquier procesalista, que no es otro que la preclusión de los plazos procesales.

La pregunta que cabe hacerse para los paganos en la materia - y quizá no tanto- es clara. ¿Son lo mismo términos y plazo?, ¿en que se diferencian?. Por cuanto una posible confusión podría conllevar la preclusión o caducidad de algún termino procesal en curso.

**Para abordar la respuesta debe hacerse referencia al contenido del artículo 132 de la Ley de Enjuiciamiento Civil- LECIV en lo sucesivo-, que establece la clara distinción entre términos y**



**plazos, siendo el termino un día concreto para la realización de una actuación en sede procesal- por ejemplo, la celebración de una vista- y el plazo un periodo de tiempo comprendido entre dos fechas que se ha concedido a una de las partes para la realización de determinada actuación judicial, como por ejemplo seria el plazo de 20 días para contestar a la demanda en el procedimiento ordinario civil.**

Así las cosas, cuando la DA1ª habla de términos y plazos se refiere a supuestos distintos.

Por un lado, la suspensión de los términos previstos en las leyes procesales supone la completa paralización de la actividad judicial, no teniendo lugar la celebración de las actuaciones en los términos previstos, salvo que se trate de los supuestos excluidos por ser considerados de interés esencial, a los que nos referiremos con posterioridad.

Algo que sin duda habrán apreciado nuestros lectores, por cuanto es evidente, que frente a la frenética actividad procesal habitual en cualquier orden jurisdiccional, desde el estado de alarma dicha actividad ha quedado reducida bien a resolver cuestiones pendientes o futuras ya señaladas por el tribunal correspondiente, o bien a aquellas actuaciones procesales no afectados por la suspensión.

Por lo tanto, en cuanto a los términos, la suspensión supondrá que, una vez haya concluido- esperemos pronto- el estado de alarma, partiremos del mismo punto en el que nos encontrábamos con anterioridad, volviendo a reanudarse los plazos para el señalamiento de los



términos- vistas, emplazamientos, etc.- del órgano jurisdiccional correspondiente.

**Distinto de lo anterior es la cuestión relativa a los plazos procesales, respecto de los cuales la DA 1ª emplea ambos términos, *suspensión e interrupción*.**

Nuevamente, se nos suscita la nueva pregunta, es lo mismo la suspensión e interrupción? Por cuanto rara vez se oye hablar, en el argot procesal de interrupción de plazos, siendo mucho más habitual la suspensión de vistas o actuaciones judiciales.

La respuesta es que, pese a su distinta denominación, suspensión e interrupción tienen el mismo efecto y consecuencias procesales, aunque naturaleza diferente. La suspensión de cualquier plazo procesal está ligada a la concurrencia de un determinado evento en un procedimiento judicial, que puede ser ajeno a las partes o no, como por ejemplo, la suspensión del plazo para contestar demanda en el orden civil respecto de las administraciones autonómicas y estatal por aplicación de la ley 52/1997, de 27 de Noviembre, de Asistencia jurídica del Estado.

En tanto la interrupción en sede procesal en materia de plazos se refiere, más a supuestos determinados y excepcionales, como la fuerza mayor (134.2 de la LECIV) o intervención provocada (14 LECIV), y su reanudación, al ser excepcional, dependerá de la desaparición de la circunstancia que la motiva, que puede no estar regulada en la ley procesal (fuerza mayor) o si estarlo (intervención procesal).



**En definitiva, suspensión e interrupción tienen en el caso que nos ocupa idéntica consecuencia, empleándose ambos términos acertadamente por el ejecutivo, en tanto aquellos plazos procesales que sean susceptibles de suspensión serán suspendidos, y aquellos que no lo sean serán interrumpidos.**

Pero como decimos, la consecuencia es la misma. Si tenemos un plazo procesal- sea el que sea- se interrumpirá o suspenderá con la declaración del estado de alarma, reanudándose desde su cese, o el de cualquiera de sus prorrogas. Salvo, claro está, que se trate de supuestos exceptuados por la propia ley.

**A lo que cabría añadir que, con arreglo al tenor literal del propio Real Decreto 463/2020 en su DF1<sup>a</sup>, con independencia de que el plazo haya sido suspendido o interrumpido, la consecuencia será la misma, su reanudación, sin que en ningún caso pueda entenderse que haya lugar al reinicio del cómputo, o lo que es lo mismo, que el contador vuelva a cero para el que estaba constreñido a realizar la actuación procesal correspondiente.**

**Por último, concluimos el presente apartado para responder a una última pregunta que puede plantearse procesalmente: Desde cuando se suspende y desde cuando se reanuda, desde el mismo día de la declaración del estado de alarma o el siguiente?** Cuestión sin duda, de particular interés, por cuanto el transcurso de un día de más conlleva, como ya conocen nuestros lectores, funestas consecuencias.

Siendo franco, cualquier duda interpretativa en materia de plazos procesales suscita el temor fundado- no solo



de cualquier procesalista- sino del que suscribe, por cuanto el procesalista, como se sabe, es esclavo del plazo.

No obstante, en materia de plazos procesales la norma es clara, entendiendo el que suscribe que se produce una doble consecuencia: En primer lugar, el computo del plazo se suspende, lo que supone, que si tenemos un plazo para contestar una demanda de 20 días y había transcurrido uno de ellos, el computo se suspendería, restando los 19 días correspondientes.

A lo que cabe añadir que el plazo no solo se suspende sino también se interrumpe, lo debe interpretarse en relación con los diferentes tipos de plazos procesales. Aquellos plazos que no sean susceptibles de suspensión serán objeto de interrupción, en tanto aquellos que sean susceptibles de suspensión- pensemos, por ejemplo en un plazo de contestación de demanda de 20 días en la jurisdicción civil- serán objeto de suspensión.

**No teman nuestros lectores, por cuanto la conclusión en ambos casos es la misma. Tengamos el plazo que tengamos encima de la mesa, quedará suspendido- o interrumpido- por la declaración del estado de alarma volviendo a reanudarse desde el cese de tal estado, salvo claro está, aquellos supuestos excepcionales a los que no se aplica la regla general, como se expondrá en el epígrafe segundo del presente apartado.**

Hechas las consideraciones anteriores, queda un último punto por analizar, **consistente en desde que fecha se reanudarán los plazos una vez declarado el cese del estado de alarma.**

Para responder a dicha cuestión debe atenderse a lo establecido en la DISPOSICION FINAL TERCERA del Real Decreto 463/2020, que establece su entrada en vigor en el momento de su publicación en el BOE.

**Así las cosas, con arreglo a la citada DF 3ª y lo establecido en el artículo 133 de la LECIV (que regula el computo de los plazos procesales con carácter general en nuestro ordenamiento), con carácter general la suspensión e interrupción de los plazos y términos procesales produce efectos desde el 16-3-2020, día siguiente hábil a la declaración en el BOE del estado de alarma, reanudándose y cesando la interrupción de dichas actuaciones judiciales el día siguiente hábil a la perdida de vigencia del estado de alarma, salvo, claro está para aquellas actuaciones en las que sean hábiles todos los días, como puede ocurrir en determinadas actuaciones en el ámbito penal, o bien haya sido declaradas hábiles como permite en supuestos excepcionales nuestra LECIV.**

Por último, y para concluir con el análisis de las disposiciones aplicables, resulta de particular interés la DISPOSICION ADICIONAL NOVENA del 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, por la que se dispone que se acordara un plan de agilización procesal por el ministerio de justicia para agilizar la actividad en los órdenes jurisdiccional social, contencioso-administrativo y mercantil.

Así mismo, el artículo 1 del citado Real Decreto-ley 11/2020 establece por el que se la suspensión del





procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para hogares vulnerables sin alternativa habitacional en determinados supuestos y por un periodo máximo de 6 meses desde el cese del estado de alarma, siendo el día inicial del cómputo la publicación en el BOE del Real Decreto-ley 11/2020.

## **2. Especial referencia a los acuerdos del Consejo General del Poder Judicial en la materia.**

Tal y como se ha expuesto con anterioridad, si bien el Real Decreto 463/2020 contiene una regla general en la materia, aplicable a la práctica totalidad de procedimientos judiciales que se tramitan en nuestro ordenamiento, deja un margen de discrecionalidad al juez o tribunal correspondiente, tanto en sus diferentes apartados, como en el APARTADO CUARTO, que establece lo siguiente

*“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”.*

**Al respecto, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ en lo sucesivo) ha dictado numerosos acuerdos determinando como órgano de gobierno del poder judicial, los criterios aplicables en la actividad judicial.** En concreto se han publicado una gran cantidad de acuerdos tanto del CGPJ como de la comisión permanente en sesión extraordinaria desde la declaración del estado de alarma, de los que resaltamos



los siguientes por ser de particular interés para la cuestión que aquí nos ocupa:

**- Instrucción del CGPJ, de 11 de marzo de 2020**, por la que se dispensaba del uso de la toga, se suspendían las actividades formativas del poder judicial y se adoptaban determinadas medidas de protección- entre ellas, la dispensa del uso de la toga-, fijando dos escenarios diferentes en todo el territorio nacional.

**- Acuerdo de la comisión extraordinaria del CGPJ de 13 de marzo de 2020**, por el que se establecen medidas para asegurar actuaciones en relación con procedimientos considerados como imprescindibles.

**- Acuerdo del CGPJ de 14 de marzo 2020**, por el que se declaraba la extensión de situación de escenario 3 a todo el territorio nacional y se acordaba la suspensión generalizada de los plazos procesales y actuaciones judiciales, con excepción únicamente de los servicios considerados como esenciales.

**- Acuerdo de la comisión permanente del CGPJ en sesión extraordinaria de 18 de marzo de 2020**, por la que se establecen criterios interpretativos en relación con el RD 463/2020 y se extiende la suspensión a los plazos legamente establecidos para el cumplimiento de obligaciones con proyección procesal, en particular los referidos a la presentación de la solicitud de concurso.

**- Acuerdo de la comisión permanente del CGPJ en sesión extraordinaria de 20 de marzo de 2020**, sobre servicios esenciales los procesos relativos a



## **derechos de adaptación del horario y reducción de jornada.**

Así las cosas, de lo expuesto con anterioridad cabe concluir que la suspensión decretada por el estado de alarma afecta a la totalidad de actividad judicial en nuestro ordenamiento, una vez declarada la situación de estado 3 por el CGPJ, manteniendo únicamente actividad aquellos supuestos que, o bien estaban comprendidos en el RD 463/2020, han sido definidos por el CGPJ con posterioridad, o sea acordado por el juez o tribunal competente por considerar que en caso contrario se puede ocasionar un perjuicio irreparable en caso contrario. Cuestiones que se analizarán seguidamente en relación con cada uno de los órdenes jurisdiccionales.

Debiendo exponer para concluir el presente epígrafe que junto con los acuerdos adoptados por el CGPJ, los diferentes órganos de la estructura judicial ha adoptado acuerdos por los que se dan cumplimiento a las pautas definidas por el CGPJ, citando en este sentido el acuerdo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 13-3-2020, por el que se acuerda la suspensión generalizada de las actuaciones judiciales programadas y los plazos procesales, con las excepciones previstas también por el CGPJ y que analizamos a continuación.

**II. La suspensión de los plazos procesales en los órdenes jurisdiccionales civil, penal, contencioso administrativo y laboral. Situaciones declaradas como servicios esenciales consideradas de especial interés y no afectadas por la suspensión.**

## **1. La suspensión de los plazos procesales en el orden jurisdiccional civil. Situaciones declaradas como servicios esenciales consideradas de especial interés y no afectadas por la suspensión.**

Su regulación se encuentra comprendida en la DA SEGUNDA del RD 463/2020, así como en los diferentes acuerdos del CGPJ sobre la materia referidos en el punto anterior. Afecta principalmente a supuestos relacionados con derechos fundamentales o en materia de derecho de familia, cuestión que ha sido considerada por el CGPJ como fundamental en sí misma, tal y como se verá seguidamente.

**Así las cosas, en la jurisdicción civil únicamente se mantienen las siguientes actuaciones judiciales:**

- **Cualquier actuación judicial que, de no practicarse, pudiera causar perjuicio irreparable.**
- **Internamientos urgentes del artículo 763 de la LEC.**
- **La adopción de medidas cautelares u otras actuaciones inaplazables, como las medidas de protección de menores del artículo 158 CC.**
- **En general, los procesos en los que se alegue vulneración de derechos fundamentales y que sean urgentes y preferentes (es decir, aquellos cuyo aplazamiento impediría o haría muy gravosa la tutela judicial reclamada).**
- La suspensión de plazos procesales no impide, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 de la disposición adicional segunda del Real Decreto



463/2020, la adopción de aquellas actuaciones judiciales *"que sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso"*, **por lo que dicha suspensión no alcanza a la presentación de escritos que se encuentren vinculados con actuaciones judiciales urgentes y necesarias (Acuerdo de 18 de marzo de 2020 de la comisión permanente del CGPJ en sesión extraordinaria).**

- Por último, en materia mercantil también se suspenden los plazos de presentación de la solicitud de concurso necesario y la presentación de escritos de forma telemática **(Acuerdo de 18 de marzo de 2020 de la comisión permanente del CGPJ en sesión extraordinaria)**. Así lo dispone también el artículo 43 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.

- En materia de derecho de familia, el acuerdo de la comisión permanente en sesión extraordinaria del CGPJ de 20 de marzo de 2020, señala que **corresponde al juez la decisión pertinente acerca de la suspensión, alteración o modulación del régimen de custodia, visitas y estancias acordado en los procedimientos de familia** cuando lo dispuesto en el Real Decreto 463/2020, por el que se declaró el estado de alarma, afecte directa o indirectamente a la forma y medio con arreglo a los cuales se llevan a la práctica las medidas acordadas.

- **Las medidas adoptadas judicialmente en los procedimientos de familia no quedan afectadas por la regla general de suspensión de plazos y actuaciones procesales durante el estado de**



**alarma, ya que si bien no se encuentran en sí mismas entre aquellas actuaciones esenciales cuya realización ha de asegurarse,** una vez adoptadas se sitúan en el plano de la ejecución de las resoluciones judiciales que las hayan acordado *“y entran dentro del contenido material de las relaciones entre los progenitores en relación con los hijos menores que surgen como consecuencia de la nulidad matrimonial, separación o divorcio y de las decisiones judiciales que fijen las condiciones del ejercicio de la patria potestad, de la guarda y custodia y del régimen de visitas y estancias”*. La Comisión Permanente señala que, sin perjuicio de la posibilidad, *“e incluso conveniencia”*, de que esta variación del régimen y de la forma de ejecutarlo sea producto del consenso entre los progenitores, en defecto de acuerdo *“corresponde al juez o magistrado adoptar la decisión que proceda”* en función de las circunstancias del caso, en garantía de la finalidad tuitiva del Real Decreto y de la preservación de la salud y bienestar de los hijos, así como de la salud de los progenitores y, en general, de la salud pública.

## **2. La suspensión de los plazos procesales en el orden jurisdiccional penal. Situaciones declaradas como servicios esenciales consideradas de especial interés y no afectadas por la suspensión.**

Con arreglo a la DA SEGUNDA del RD 463/2020, y los acuerdos del CGPJ en la materia, la suspensión de aplica con carácter general, manteniéndose únicamente los siguientes supuestos:

- **Los procedimientos de habeas corpus.**



- **Las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, las actuaciones con detenido, las órdenes de protección, las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria y a cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer o menores.** En relación con los procedimientos sobre violencia de la mujer se ha dictado así mismo el **Real Decreto-ley 12/2020, de 21 de marzo, de medidas urgentes de protección y asistencia a las víctimas de violencia de genero.**
- **Los juzgados de violencia sobre la mujer realizarán los servicios de guardia que les correspondan.** En particular deberán asegurar el dictado de las órdenes de protección y cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer y menores.
- **Las actuaciones con detenido y otras que resulten inaplazables, como adopción de medidas cautelares urgentes, levantamientos de cadáver, entradas y registros, etc.**
- **Cualquier actuación en causa con presos o detenidos.**
- **Actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria.**
- **En fase de instrucción, el juez o tribunal competente podrá acordar la práctica de aquellas actuaciones que, por su carácter urgente, sean inaplazables.**
- **Materias relacionadas con internos del CIE** a los que hace referencia el artículo 62.6 de la Ley Orgánica



4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (acuerdo del CGPJ de 16-3-2020).

- La suspensión de plazos procesales no impide, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 de la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, **la adopción de aquellas actuaciones judiciales "que sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso"**, por lo que dicha suspensión no alcanza a la presentación de escritos que se encuentren vinculados con actuaciones judiciales urgentes y necesarias.

- El mantenimiento de las comparecencias apud-acta de personas investigadas en los procedimientos penales en que exista riesgo de fuga, cuando así lo acuerden los jueces competentes por concurrir circunstancias excepcionales (acuerdo de la comisión permanente del CGPJ de fecha 20-3-2020).

**3. La suspensión de los plazos procesales en el orden jurisdiccional contencioso- administrativo. Situaciones declaradas como servicios esenciales consideradas de especial interés y no afectadas por la suspensión.**

Respecto del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, la suspensión abarca a la totalidad de procedimientos y actuaciones judiciales, salvo las siguientes actuaciones, consideradas como servicios





esenciales tanto por el Real Decreto 463/2020 como los diferentes acuerdos del CGPJ:

- **Cualquier actuación judicial que, de no practicarse, pudiera causar perjuicio irreparable.**

- **Las autorizaciones de entrada sanitarias, urgentes e inaplazables.**

- **El procedimiento para la protección de derechos fundamentales** previsto en el artículo 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa cuya resolución tenga carácter preferente (inciso añadido por el CGPJ en acuerdo de 13-3-2020).

- **Tramitación de las autorizaciones o ratificaciones judiciales previstas en el artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.**

- **Las medidas cautelarísimas y cautelares que sean urgentes.**

- **Los recursos contencioso-electorales.**

- La suspensión de plazos procesales no impide, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 de la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, la adopción de aquellas actuaciones judiciales *"que sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso"*, **por lo que dicha suspensión no alcanza a la presentación de escritos que se encuentren vinculados con actuaciones judiciales urgentes y necesarias.**

**4. La suspensión de los plazos procesales en el orden jurisdiccional social. Situaciones declaradas como servicios esenciales consideradas de especial interés y no afectadas por la suspensión.**

En el orden jurisdiccional social, la suspensión de los plazos procesales se aplica con carácter de generalidad, no abarcando los siguientes procedimientos:

- **Cualquier actuación judicial que, de no practicarse, pudiera causar perjuicio irreparable.**
- **La celebración de juicios declarados urgentes por la ley y las medidas cautelares urgentes y preferentes.**
- **Procedimientos en materia de Expediente de Regulación de Empleo (ERE), así como los Expedientes de Regulación de Empleo Temporales (ERTE)**
- **En general, los procesos en los que se alegue vulneración de derechos fundamentales y que sean urgentes y preferentes (es decir, aquellos cuyo aplazamiento impediría o haría muy gravosa la tutela judicial reclamada).**
- **Los procedimientos de conflicto colectivo y para la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas regulados en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.**



**- Procesos relativos a derechos de adaptación de horario y reducción de jornada** contenidos en el artículo 6 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. Estos procesos serán resueltos por la jurisdicción social a través del procedimiento establecido en el artículo 139 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre.

- La suspensión de plazos procesales no impide, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 de la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, la adopción de aquellas actuaciones judiciales *"que sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso"*, **por lo que dicha suspensión no alcanza a la presentación de escritos que se encuentren vinculados con actuaciones judiciales urgentes y necesarias.**

**- Procesos que dimanen como consecuencia de la ejecución del estado de alarma (Acuerdo de la comisión permanente del 16 de marzo de 2020 en sesión extraordinaria del CGPJ).**

**Por último, para concluir con el presente apartado, conviene hacer referencia a la suspensión de los plazos procesales en procedimientos seguidos ante el tribunal constitucional**, que aunque no esté mencionado en nuestro índice original resultara de particular interés para nuestros lectores.

Se encuentran regulados en el **Acuerdo del pleno del Tribunal Constitucional, de 16 de marzo de 2020 en relación con la suspensión de los plazos procesales y administrativos durante la vigencia**



**del RD 463/2020**, el cual establece como regla general que plazos para realizar cualesquiera actuaciones procesales o administrativas ante este Tribunal quedan suspendidos durante la vigencia del Real Decreto 463/2020 y sus eventuales prórrogas.

Sin embargo, **la suspensión no afecta a las siguientes actuaciones:**

- Podrán seguir presentándose recursos y demás escritos, que afecten a los distintos procesos constitucionales o administrativos, a través del Registro electrónico accesible en la sede electrónica [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es)
- En los términos del artículo 1.4 de la Ley Orgánica 4/81, de 1 de junio, **la declaración de estado de alarma no interrumpe el funcionamiento de este órgano constitucional, que continuará dictando las resoluciones y medidas cautelares que fueran necesarias, en los procesos constitucionales en los procesos constitucionales que lo requiriesen, en garantía del sistema constitucional y de los derechos fundamentales y libertades públicas.**

**III. La suspensión de los plazos administrativos. Principales disposiciones normativas aplicables. El Real Decreto 463/2020 y su posterior modificación por el Real D 465/2020.**

La declaración del estado de alarma no afecta únicamente a los plazos procesales, afectando de modo sustancial al conjunto de nuestra sociedad, y con ello al funcionamiento de las administraciones públicas,



incidiendo de manera especial sobre el modo ordinario de formación de voluntad de las administraciones públicas, los procedimientos administrativos.

Al igual que en otros supuestos, en la esfera del procedimiento administrativo, el ejecutivo estatal ha optado por la suspensión generalizada en la tramitación de los procedimientos, si bien se establecen numerosas excepciones a la regla establecida con carácter general.

Su regulación se encuentra comprendida en 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 la DISPOSICION ADICIONAL TERCERA, la cual ha resultado modificada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo.

Establece la citada DA 3ª lo siguiente en su redacción definitiva:

*“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”.*

Al respecto, cabe comentar que lo primero que apreciamos de la simple lectura del precepto es la aplicación, con carácter de generalidad de la suspensión de los plazos y términos en la esfera administrativa, por cuanto el propio RD 453/2020 se refiere a la totalidad

del sector público definido en la ley 39/2015, lo que comprende en virtud del artículo 2.1 de la citada Ley 39/2015, de 1 de Públicas tanto las administraciones públicas de base territorial (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales), como la administración institucional definida en el propio artículo 2.2 (entidades públicas, organismos públicos, universidades, entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las administraciones públicas).

Aplicación que, por otro lado, resulta plenamente acorde a la proclamación del estado de alarma y la consideración del gobierno como única autoridad competente durante su duración (artículo 4.1 del RD 463/2020).

Sentado lo anterior, y respecto al criterio contenido en la citada DA3<sup>a</sup> en cuanto a la interrupción de los plazos- espacio de tiempo comprendido entre dos fechas diferenciadas- y suspensión de los términos- día cierto para actuar-, de la propia dicción literal de la citada disposición adicional cabe concluir- pese a su confusa redacción- que, una vez concluido el estado de alarma el computo de los plazos suspendidos y términos interrumpidos se reanudara, con independencia de que se haya acordado la suspensión del plazo o la interrupción del término.

Interpretación que resulta acorde con el criterio seguido en cuanto a la interrupción de los plazos procesales que expusimos en el punto primero del presente escrito, y que ha sostenido la Abogacía General del Estado en su circular de 20/3/2020.

Por último, han sido dictadas tres disposiciones con rango de ley que afectan a la tramitación de procedimientos administrativos y de seguridad social



durante la vigencia del estado de alarma, cuyas particularidades en el ámbito tributario y de seguridad social se analizaran a continuación:

- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.
- 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.

### **1. Principales supuestos excepcionados de la suspensión, con especial referencia a cuestiones en materia tributaria y de seguridad social.**

Al igual que ocurría con la suspensión de los plazos procesales, la regla general se ve exceptuada en numerosas ocasiones, contemplando el Real Decreto 463/2020 numerosos supuestos en los que no se acuerda la suspensión de los plazos en vía administrativa:

- **Aquellos en los que se acuerde mediante resolución motivada por el órgano competente cuando concurren circunstancias que así lo justifiquen para evitar perjuicios graves, siempre que el interesado manifieste su conformidad (DF 3ª Real Decreto 463/2020).**



**- Aquellos supuestos en los que el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el procedimiento (DF 3ª Real Decreto 463/2020).**

El Real Decreto 463/2020 lo trata como un supuesto diferenciado del comprendido en el ordinal anterior. En este supuesto, entendemos que la reanudación dependerá de la conformidad del interesado- que incluso podría solicitar la reanudación a instancia de parte-, siempre que no concurra afectación a los intereses generales ni de terceros, siendo indiferente que se trate de procedimientos iniciados de oficio o a solicitud del interesado. Pero quedando excluido en cualquier caso los procedimientos de concurrencia competitiva o selectivos.

**- También se permite mediante acuerdo motivado la continuación de aquellos procedimientos de las entidades del sector público que vengan referidos a situaciones vinculadas al estado de alarma o sean indispensables para la protección del interés general o el funcionamiento de los servicios públicos.** Al respecto cabe comentar lo siguiente:

1. Dada la declaración del estado de alarma, dentro de las **situaciones vinculadas cobra especial importancia el ejercicio de la potestad sancionadora en supuestos de resistencia o desobediencia**, prevista especialmente en el artículo 10 de la LO 4/81, de 1 de junio (artículo 20 RD 463/2020).
2. Tampoco se aplica la regla general de la suspensión a **aquellos procedimientos que pudieran estar vinculados con el funcionamiento de aquellos servicios declarados esenciales durante el estado de**





**alarma, e imprescindibles para mantener el correcto funcionamiento del estado, como por ejemplo el funcionamiento de los servicios sanitarios, los necesarios para garantizar el abastecimiento alimentario y demás supuestos expresamente contemplados en el artículo 12 a 16 del Real Decreto 463/2020.**

- Así mismo, como especialidad en el ámbito de los plazos en materia de subvenciones, en virtud del artículo 54 del Real Decreto-ley 11/2020 se contempla la **posibilidad de ampliar los plazos de ejecución previstos en las resoluciones y ordenes de concesión de las subvenciones**, todo ello en relación con el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. También podrán ser modificadas, a instancia del beneficiario, las resoluciones y convenios de concesión de subvenciones previstas en el artículo 22.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

- Por último, en virtud del artículo 42 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, **se suspende el plazo de caducidad de los asientos de presentación, de las anotaciones preventivas, de las menciones, de las notas marginales y de cualesquiera otros asientos registrales susceptibles de cancelación por el transcurso del tiempo.**

## **2.Especial referencia a cuestiones en materia tributaria y de seguridad social.**

### **A) Cuestiones en materia tributaria.**

En materia tributaria y de seguridad social, la modificación introducida en virtud del Real Decreto 475/2020 vino a excluir de la regla general suspensiva a los procedimientos tributarios y en materia de seguridad social introduciendo un apartado CUARTO y QUINTO. Centrándonos en el presente punto en el APARTADO SEXTO, el cual resulta del siguiente tenor:

*“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”.*

Criterio que también contiene 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, en cuya DISPOSICION ADICIONAL NOVENA, excluye la aplicación de la DA3ª del RD 463/2020 respecto de los procedimientos contemplados en la misma.

En materia tributaria, el artículo 33 del Real Decreto-ley 8/2020 contempla las siguientes particularidades:

**- Se acuerda la ampliación de los plazos hasta el 30-4-2020 en determinados procedimientos tributarios** (pago de la deuda tributaria previstos en los apartados 2 y 5 del artículo 62 de la Ley 58/2003, de 17



de diciembre, General Tributaria, los vencimientos de los plazos y fracciones de los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento concedidos, los plazos relacionados con el desarrollo de las subastas y adjudicación de bienes a los que se refieren los artículos 104.2 y 104 bis del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio).

**- También se ampliarán hasta el día 30-4-2020 los plazos para determinadas actuaciones en procedimientos tributarios** (atender requerimientos, diligencias de embargo y solicitudes de información con trascendencia tributaria, para formular alegaciones ante actos de apertura de dicho trámite o de audiencia, dictados en procedimientos de aplicación de los tributos, sancionadores o de declaración de nulidad, devolución de ingresos indebidos, rectificación de errores materiales y de revocación, que no hayan concluido a la entrada en vigor del RDL 77/2020).

**- En el procedimiento administrativo de apremio, no se procederá a la ejecución de garantías que recaigan sobre bienes inmuebles desde la entrada en vigor del RDL 8/2020 y hasta el día 30 de abril de 2020.**

**- Se extienden hasta el 20-5-2020 (salvo que el plazo otorgado sea mayor) los plazos previstos en los apartados 2 y 5 del artículo 62 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, los vencimientos de los plazos y fracciones de los acuerdos de aplazamiento y fraccionamiento concedidos, así como los plazos relacionados con el desarrollo de las subastas y adjudicación de bienes** a los que se refieren los artículos 104.2 y 104 bis

del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de julio.

- **El período comprendido desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2020 hasta el 30 de abril de 2020 no computará a efectos de la duración máxima de los procedimientos de aplicación de los tributos, sancionadores y de revisión** tramitados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, si bien durante dicho período podrá la Administración impulsar, ordenar y realizar los trámites imprescindibles.
- **Se interrumpe hasta el 30-4-2020 la prescripción prevista en el artículo 66 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, no computando tampoco a efectos de los plazos de caducidad.**
- **El plazo para interponer recursos o reclamaciones económico-administrativas frente a actos tributarios, así como para recurrir en vía administrativa las resoluciones dictadas en los procedimientos económico-administrativos, no se iniciará hasta el 30-4-2020, o hasta que se haya producido la notificación prevista en la Ley General Tributaria si esta última se hubiera producido con posterioridad a aquel momento.**
- **Se amplían los plazos para requerimientos y solicitudes de información de la Dirección General del Catastro que se encuentren en plazo de contestación a la entrada en vigor de este real decreto-ley se amplían hasta el 30 de abril de 2020.**



**- El período comprendido desde la entrada del Real Decreto-ley 8/2020 hasta el 30 de abril de 2020 no computará a efectos de la duración máxima de los procedimientos iniciados de oficio, si bien durante dicho período podrá la Administración impulsar, ordenar y realizar los trámites imprescindibles.**

Por su parte, también afecta en el ámbito tributario el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19. **En su artículo 14 se contempla el aplazamiento de deudas tributarias en determinados supuestos:**

- El aplazamiento en determinadas condiciones del ingreso de la deuda tributaria correspondiente a todas aquellas declaraciones-liquidaciones y autoliquidaciones cuyo plazo de presentación e ingreso finalice desde la fecha de entrada en vigor del presente real decreto-ley y hasta el día 30 de mayo de 2020, ambos inclusive.

- También se concede el aplazamiento de las deudas tributarias a las que hacen referencia las letras b), f) y g) del artículo 65.2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

- Dicho aplazamiento lo es por un periodo máximo de 6 meses y sin devengo de intereses de demora durante los primeros tres meses del aplazamiento.

Por último, también se contemplan previsiones en materia tributaria en el Real Decreto-ley 11/2020:

**- Se concederá el aplazamiento del ingreso de la deuda aduanera y tributaria correspondiente a las declaraciones aduaneras presentadas desde la**

**fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 11/2020 y hasta el día 30 de mayo de 2020**, ambos inclusive, siempre que las solicitudes presentadas hasta esa fecha reúnan los requisitos a los que se refiere el artículo 82.2.a) de la citada Ley 58/2003 y el importe de la deuda a aplazar sea superior a 100 euros (artículo 52 del RDL 11/2020).

- El artículo 53 del citado Real Decreto-ley 11/2020 determina la **aplicación del artículo 33 del Real Decreto-ley 8/2020 (cuyo contenido se ha citado con anterioridad) 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.**

## **B) Cuestiones en materia de seguridad social.**

Por último, en materia de seguridad social la DA SEXTA del Real Decreto 463/2020 en su redacción definitiva señala lo siguiente:

*“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”.*

No obstante, en el Real Decreto-ley 8/2020 se acuerdan determinadas medidas en relación con los plazos en procedimientos en materia de seguridad social:



- Durante el periodo de vigencia de las medidas extraordinarias como consecuencia del COVID- 19 que afecten a la movilidad de los ciudadanos o que atañan al funcionamiento del instituto social de la marina o el Servicio Público de Empleo Estatal, **la presentación de las solicitudes de alta inicial o reanudación de la prestación y el subsidio por desempleo realizada fuera de los plazos establecidos legalmente no implicará que se reduzca la duración del derecho a la prestación correspondiente.**

- Se suspende la aplicación de lo dispuesto en el **segundo párrafo del artículo 276.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, lo que supone que la falta de solicitud no comporte la interrupción de la percepción del subsidio por desempleo ni la reducción de su duración.**

- Se suspende la aplicación de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 276.3, de modo que, **en el caso de los beneficiarios del subsidio para mayores de cincuenta y dos años no se interrumpirá el pago del subsidio y de la cotización a la Seguridad Social aun cuando la presentación de la preceptiva declaración anual de rentas se realice fuera del plazo establecido legalmente.**

Así mismo, también se contienen medidas en materia de seguridad social en el Real Decreto-ley 11/2020, en concreto se citan las siguientes:

- **Se podrán otorgar moratorias por plazo máximo de 6 meses sin interés a las empresas y los trabajadores por cuenta propia incluidos en cualquier régimen de la Seguridad Social que lo**

soliciten y cumplan los requisitos y condiciones que se establecerán mediante Orden del Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

**- Se podrá solicitar el aplazamiento de deudas con la seguridad social cuyo plazo reglamentario de ingreso tenga lugar entre los meses de abril y junio de 2020**, en los términos y condiciones establecidos en la normativa de Seguridad Social - siempre que no tuvieren otro aplazamiento en vigor- por empresarios y trabajadores por cuenta propia incluidos en el régimen general con un interés del 0,5%.





## LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS PROCESALES Y LA PRESCRIPCIÓN DE LOS DELITOS LEVES

**D<sup>a</sup> Mariángeles Berrocal Vela**

Abogada del Cuerpo de Abogados de la Comunidad  
Autónoma de las Illes Balears.  
Consejera del Consejo Consultiu de las Illes Balears

**RESUMEN:** la naturaleza de la prescripción en el ámbito penal: seguridad jurídica y pérdida de la finalidad de reinserción de las penas privativas de libertad. Diferencias doctrinales entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional. El *dies a quo* para el cómputo y la reanudación del plazo. Los delitos leves, la dificultad para su diferenciación con los delitos menos graves. La suspensión de los plazos procesales y específicamente los de prescripción de delitos y de las penas.

**ABSTRACT:** The nature of the prescription in the criminal sphere: legal certainty and loss of the purpose of reintegration of custodial sentences. Doctrinal differences between the Supreme Court and the Constitutional Court. The *dies a quo* for the computation and the resumption of the term. Minor crimes, the difficulty in differentiating them from less serious crimes. The suspension of procedural terms and specifically those for the prescription of crimes and penalties.



**PALABRAS CLAVES:** Plazo procesal, prescripción, delitos leves

**KEYWORDS:** Procedural term, prescription, minor offenses

## **SUMARIO**

- I. Introducción: la prescripción en el ámbito penal
- II. Los efectos de la declaración del estado de alarma en la prescripción de los delitos leves

### **I. Introducción: la prescripción en el ámbito penal**

Como se desprende de constante jurisprudencia, la prescripción del delito, prevista como forma de extinción de la responsabilidad criminal en el art. 130.5 del Código Penal, constituye materia de orden público y de política penal, pues se funda en el aquietamiento que se produce en la conciencia social cuando por el transcurso del tiempo se atenúa el estado de intranquilidad que el hecho delictivo produce y en razones de seguridad jurídica necesarias para el orden social.

Como causa extintiva de la responsabilidad, la doctrina la enlaza con el principio de necesidad de la pena, derivada del más amplio de intervención mínima que se asigna al Derecho Penal, de modo que, transcurrido el tiempo que la ley establece desde la comisión del delito, la pena ya no cumple sus finalidades de prevención general o especial y, por supuesto, se muestra ya inhábil para la reinserción social del



delincuente, objetivo al que deben estar orientadas las penas privativas de libertad según ordena el art. 25.2 de la C. E . En definitiva, cualesquiera que sean las razones que se expongan para justificar la existencia del instituto de la prescripción penal, como causa contemplada en la norma de extinción de la responsabilidad penal, constituye un perdón legal de infracciones penales por el transcurso del tiempo sin que haya habido actividad procesal, que obedece, como decía la ya lejana Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de mayo de 1989 a «una autolimitación del Estado en la persecución de delitos y faltas...», en cuyo caso, una vez transcurrido un determinado plazo, la Ley dispensa al órgano judicial de su potestad de imposición de la correspondiente pena. La prescripción actúa «ope legis» y así es imperativo el aplicarla».

En la redacción vigente, el Código Penal dispone:

**Artículo 131. Plazos de prescripción de los delitos**

1. Los delitos prescriben:

A los veinte años, cuando la pena máxima señalada al delito sea prisión de quince o más años.

A los quince, cuando la pena máxima señalada por la ley sea inhabilitación por más de diez años, o prisión por más de diez y menos de quince años.

A los diez, cuando la pena máxima señalada por la ley sea prisión o inhabilitación por más de cinco años y que no exceda de diez.

A los cinco, los demás delitos, excepto los delitos leves y los delitos de injurias y calumnias, que prescriben al año.

1. Cuando la pena señalada por la ley fuere compuesta se estará, para la aplicación de las reglas comprendidas en este artículo, a la que exija mayor tiempo para la prescripción.



2. Los delitos de lesa humanidad y de genocidio y los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, salvo los castigados en el artículo 614, no prescribirán en ningún caso. Tampoco prescribirán los delitos de terrorismo, si hubieren causado la muerte de una persona.
3. En los supuestos de concurso de infracciones o de infracciones conexas, el plazo de prescripción será el que corresponda al delito más grave”

Y, en cuanto al cómputo del plazo, se determina que:

**Artículo 132. Comienzo del cómputo del plazo de prescripción del delito**

1. Los términos previstos en el artículo precedente se computarán desde el día en que se haya cometido la infracción punible. En los casos de delito continuado, delito permanente, así como en las infracciones que exijan habitualidad, tales términos se computarán, respectivamente, desde el día en que se realizó la última infracción, desde que se eliminó la situación ilícita o desde que cesó la conducta.

En la tentativa de homicidio y en los delitos de aborto no consentido, lesiones, trata de seres humanos, contra la libertad, de torturas y contra la integridad moral, la libertad e indemnidad sexuales, la intimidad, el derecho a la propia imagen y la inviolabilidad del domicilio, cuando la víctima fuere menor de edad, los términos se computarán desde el día en que ésta haya alcanzado la mayoría de edad, y si falleciere antes de alcanzarla, a partir de la fecha del fallecimiento.

2. La prescripción se interrumpirá, quedando sin efecto el tiempo transcurrido, cuando el procedimiento se dirija contra la persona indiciariamente responsable del delito, comenzando a correr de nuevo desde que se paralice el procedimiento o termine sin condena de acuerdo con las reglas siguientes:



1.<sup>a</sup> Se entenderá dirigido el procedimiento contra una persona determinada desde el momento en que, al incoar la causa o con posterioridad, se dicte resolución judicial motivada en la que se le atribuya su presunta participación en un hecho que pueda ser constitutivo de delito.

2.<sup>a</sup> No obstante lo anterior, la presentación de querella o la denuncia formulada ante un órgano judicial, en la que se atribuya a una persona determinada su presunta participación en un hecho que pueda ser constitutivo de delito, suspenderá el cómputo de la prescripción por un plazo máximo de seis meses, a contar desde la misma fecha de presentación de la querella o de formulación de la denuncia.

Si dentro de dicho plazo se dicta contra el querellado o denunciado, o contra cualquier otra persona implicada en los hechos, alguna de las resoluciones judiciales mencionadas en la regla 1.<sup>a</sup>, la interrupción de la prescripción se entenderá retroactivamente producida, a todos los efectos, en la fecha de presentación de la querella o denuncia.

Por el contrario, el cómputo del término de prescripción continuará desde la fecha de presentación de la querella o denuncia si, dentro del plazo de seis meses, recae resolución judicial firme de inadmisión a trámite de la querella o denuncia o por la que se acuerde no dirigir el procedimiento contra la persona querellada o denunciada. La continuación del cómputo se producirá también si, dentro de dicho plazo, el juez de instrucción no adoptara ninguna de las resoluciones previstas en este artículo.

3.A los efectos de este artículo, la persona contra la que se dirige el procedimiento deberá quedar suficientemente determinada en la resolución judicial, ya sea mediante su identificación directa o mediante datos que permitan concretar posteriormente dicha



identificación en el seno de la organización o grupo de personas a quienes se atribuya el hecho”.

Como recuerda la STS 537/2019, de 11 de noviembre, en toda esta materia, es norma interpretativa consolidada por la doctrina del Tribunal Constitucional y por la Sala Segunda del Tribunal Supremo que debe actuarse con criterios *pro reo* (Sentencias 157/1990, de 18 de octubre, del Tribunal Constitucional y 6 de abril de 1990 del Tribunal Supremo entre otras).

La afirmación de que la prescripción en el ámbito penal es un instituto con una marcada vertiente material, que impone, entre otros efectos, una obligada interpretación *pro reo*, no admite discusión en la actual jurisprudencia, lo que impide ninguna interpretación extensiva de la norma que operen en su contra.

Antes de la actual redacción del artículo 132 del Cp, se había producido una clara discrepancia jurisprudencial entre el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional en cuanto al momento en que debía entenderse que comenzaba a correr el plazo de prescripción.

Así, el Tribunal Supremo sostenía que la mera interposición de una denuncia o querella contra personas concretas interrumpía el plazo de prescripción, mientras que para el Tribunal Constitucional era necesario algún *"acto de interposición judicial para entender dirigido el procedimiento contra una determinada persona e interrumpido el plazo de prescripción (...) que garantice la seguridad jurídica y del que pueda deducirse la voluntad de no renunciar a la persecución y castigo del delito"* ( STC 59/2010 de 4 de octubre de 2010 (RTC 2010, 59) ). En otras palabras, para el Tribunal Constitucional la interrupción de la prescripción no se

producía hasta la admisión judicial de la denuncia o querella.

Desde la reforma del 2010, en el artículo 132.2.2ª se equilibran ambas posturas y se establece que la interposición de una querella o denuncia interrumpe el plazo de prescripción, siempre y cuando en el plazo de seis meses desde la interposición de la misma se dicte una resolución judicial motivada en la que se atribuya a una persona en concreto su presunta participación en unos hechos que puedan ser constitutivos de delito; si no existe dicha resolución, el plazo no se habrá interrumpido y seguirá corriendo.

## **II. Los efectos de la declaración del estado de alarma sobre la prescripción de los delitos leves.**

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, dedica su Disposición Adicional segunda a establecer la medida de suspensión de los plazos procesales, regulando, en su apartado primero, una suspensión de términos y plazos procesales general para todos los órdenes jurisdiccionales, indicando que “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”.

Y, en su apartado 2, por lo que se refiere al orden jurisdiccional penal, se establecen las siguientes excepciones a la suspensión de los plazos y a la interrupción -que desde luego afecta a la prescripción- en los procedimientos de:

- Habeas corpus
- Actuaciones encomendadas a los servicios de guardia,





- Actuaciones con detenido,
- Órdenes de protección,
- Actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria
- Cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer o menores.

A ello se añade la posibilidad de que “en fase de instrucción, el juez o tribunal competente podrá acordar la práctica de aquellas actuaciones que, por su carácter urgente, sean inaplazables”, lo que deja en manos de cada órgano jurisdiccional decidir qué sea inaplazable y qué no.

Y, en el apartado 4 -distinto por tanto de aquello que sea “inaplazable”- se faculta a cada Juez o tribunal para “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”.

En un análisis fugaz, se puede plantear la pregunta de si es un perjuicio irreparable para el investigado que quede suspendido el plazo de prescripción a punto de cumplirse, y si se respetará al levantarse el estado de alarma el principio de interpretación restrictiva en materia penal en cuanto al cómputo de los plazos; o si es constitucionalmente admisible que se suspenda el plazo de prescripción de la pena.

Debe recordarse que, en la situación anterior a la declaración del estado de alarma, la jurisdicción penal tenía seis meses para incoar el procedimiento desde la interposición de la denuncia y para dictar una resolución judicial motivada en la que se atribuyese a una persona en concreto su presunta participación en unos hechos

que pudieran ser constitutivos de delito; si no existía dicha resolución, el plazo -que para los delitos leves es de un año- no se había interrumpido y seguía corriendo desde la comisión del hecho delictivo.

En la situación actual, de medidas de contención y limitación de movimientos de las personas, sólo puede pedirse a la administración de justicia que atienda a lo que verdaderamente es urgente.

Así, en estas fechas la urgencia parece absorberla todo lo relacionado con la pandemia, como lo demuestra que ya se haya dictado por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 3 de Vilagarcía de Arousa Sentencia de fecha 27 de marzo de 2020 - tras incoarse Diligencias Urgentes y celebrarse juicio rápido con conformidad- por delito de desobediencia grave, previsto y penado en el artículo 556.1 del Código Penal en relación con el artículo 20 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 el artículo 10.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio , de los estados de alarma, excepción y sitio. Obviamente, no se trata de un delito leve.

Pero, en cuanto a los delitos leves cuya tramitación se había iniciado antes de la declaración del estado de alarma, habrá que estar al levantamiento de las medidas para ver en qué medida afectará la suspensión de la prescripción decretada, que bien pudiera ser atacada por la defensa de los encausados.

La cuestión no es menor, piénsese que aunque en principio son delitos leves, conforme al artículo 13 del Código Penal, las infracciones que la ley castiga con pena



leve – que, conforme al apartado 4 del artículo 33 del propio Código son las de privación del derecho a conducir vehículos a motor; del derecho a la tenencia y porte de armas y ciclomotores, de tres meses a un año; la inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio o comercio que tenga relación con los animales y para la tenencia de animales de tres meses a un año; la privación del derecho a residir en determinados lugares o acudir a ellos, por tiempo inferior a seis meses; la prohibición de aproximarse a la víctima o a aquellos de sus familiares u otras personas que determine el juez o tribunal, por tiempo de un mes a menos de seis meses; la prohibición de comunicarse con la víctima o con aquellos de sus familiares u otras personas que determine el juez o tribunal, por tiempo de un mes a menos de seis meses; la multa de hasta tres meses; la localización permanente de un día a tres meses; y los trabajos en beneficio de la comunidad de uno a treinta días- el mismo artículo 13. 2 matiza que “cuando la pena, por su extensión, pueda considerarse como leve y como menos grave, el delito se considerará, en todo caso, como leve”, lo que supone que en principio son delitos leves, entre otros, las lesiones de escasa gravedad castigadas con pena de multa de 1 a 3 meses (art. 147.2 CP); el maltrato de obra sin lesión castigado con pena de multa de uno a 2 meses (art. 147.3); las lesiones graves cometidas por imprudencia menos grave castigadas con pena de multa de 3 meses a 12 meses (art. 152.2 CP); las amenazas leves castigadas con pena de multa de 1 a 3 meses (art. 171.7 CP); las leves en violencia doméstica y de género castigadas con pena de localización permanente de 5 a 30 días, o con trabajos en beneficio de la comunidad de 5 a 30 días, o multa de 1 a 4 meses (art. 171.7 CP); las coacciones leves castigadas con pena de multa de 1 a 3 meses (art. 172.3 CP).; las coacciones leves en violencia doméstica y de género castigadas con



pena de localización permanente de 5 a 30 días, o con trabajos en beneficio de la comunidad de 5 a treinta días, o con multa de 1 a 4 meses (art. 172.3 párr. 2º CP); las injurias y vejaciones injustas; violencia de género y doméstica castigadas con pena de localización permanente de 5 a 30 días, o trabajos en beneficio de la comunidad de 5 a 30 días, o multa de 1 a 4 meses (art. 173.4 CP); el delito de<sup>5</sup> mantenerse en domicilio o establecimiento público o privado contra la voluntad de su titular castigado con pena de multa de 1 a 3 meses (art. 203.2 CP); los hurtos de menos de 400€ castigados con multa de 1 a 3 meses (art. 234.2 CP); los hurtos de cosa propia de menos de 400€ castigados con pena de multa de 1 a 3 meses (art. 236 CP); la alteración de lindes con perjuicio inferior a 400 € castigada con pena de multa de 1 a 3 meses (art. 246 CP); la distracción de aguas con beneficio inferior a 400 € castigada con multa de 1 a 3 meses (art. 247.2); la estafa en la que se cause un perjuicio patrimonial de menos de 400 € castigada con multa de 1 a 3 meses (art. 249 CP); la administración desleal causando un perjuicio inferior a 400 € castigada con multa de 1 a 3 meses (art. 252 CP); la apropiación de cosa perdida o abandonada valorada en menos de 400 € castigada con pena de multa de 1 a 3 meses (art. 253 CP); la apropiación de cosa recibida con obligación de devolverla de menos de 400 € castigada con pena de multa de 1a 2 meses (art. 254 CP); la defraudación eléctrica por menos de 400 € castigada con pena de multa de 1a 3 meses (art. 255 CP); la defraudación en

---

<sup>5</sup> La Fiscalía General del Estado aprobó la Circular 1/2015, de 19 de junio sobre pautas para el ejercicio de la acción penal en relación con los delitos leves, ante la evidente dificultad de dilucidar, de entre los tipos penales del Libro II, cuáles constituyen genuinos delitos leves.



telecomunicaciones por menos de 400 € castigada con pena de multa de 1 a 3 meses (art. 256 CP); los daños de menos de 400 € castigados con pena de multa de 1 a 3 meses (art. 263 CP); la distribución de moneda falsa por menos de 400 € castigada con pena de multa de 1 a 3 meses (art. 386 CP); la distribución de sellos o efectos timbrados menos de 400 € castigada con pena de multa de 1 a 3 meses (art. 389 CP); el uso de uniforme sin autorización castigado con pena de multa de 1 a 3 meses (art. 402 bis CP) y la falta del debido respeto y consideración a la autoridad en el ejercicio de sus funciones castigada con pena de multa de 1 a 3 meses (art. 556 CP).

## EL CORONAVIRUS Y LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE LOCAL DE NEGOCIO – IMPACTOS EN LA RESTAURACIÓN

**D. Borja García Rato**

Abogado. Socio Director del Área Mercantil, Contractual  
y Societario de Summons<sup>1</sup>

**RESUMEN.** La crisis sanitaria del Covid 19 ha obligado a la prohibición de apertura al público de los locales dedicados al sector de la restauración. Ello supone un grave perjuicio económico que, en ocasiones, difícilmente podrá ser soportado por aquellos que prestan sus servicios en locales en régimen de arrendamiento. Ante esta situación, los contratantes se enfrentan a conflictos relativos a las resoluciones contractuales por causa de fuerza mayor o, al menos, a la novación de los términos pactados en virtud de la cláusula *rebus sic stantibus*.

**ABSTRACT:** The Covid 19 health crisis has forced the prohibition of opening to the public of premises dedicated

---

<sup>1</sup> <https://www.summons.es/>



to the catering sector. This supposes a serious economic damage that, in occasions, hardly will be able to be supported by those who render their services in premises under lease. In this situation, the contractors face conflicts related to contractual resolutions due to force majeure or, at least, the novation of the terms agreed under the *rebus sic stantibus* clause.

**PALABRAS CLAVE:** Covid19, resolución contractual, fuerza mayor, *rebus sic stantibus*.

**KEYWORDS:** Covid19, contractual resolution, force majeure, *rebus sic stantibus*.

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Exigencias impuestas por el Real Decreto 463/2020. III. Análisis de la causa de fuerza mayor. IV *Rebus sic stantibus* y posibilidad de ejercicio de cierta actividad económica.

## I. Introducción.

La publicación 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 no sólo ha supuesto un importante trastoque de la logística vital del día a día: ha traído consigo nuevos retos legales a los que los operadores jurídicos debemos hacer frente. Entre ellos, la especial coyuntura del arrendatario de un local de negocio dedicado a la hostelería o restauración.

Según la Confederación Empresarial de Hostelería de España, nuestro país se postula como el que más bares y restaurantes tiene por habitante del mundo. Negocios que en multitud de ocasiones prestan sus servicios en

locales ocupados en régimen de arrendamiento y cuya actividad se enmarca en uno de los sectores más afectados por la crisis sanitaria del Covid19.

## **II. Exigencias impuestas por el Real Decreto 463/2020.**

El artículo 10.4 del mencionado Real Decreto establece que *“Se suspenden las actividades de hostelería y restauración, pudiendo prestarse exclusivamente servicios de entrega a domicilio.”*

España cierra bares y restaurantes. Lo nunca visto. Parece que los hosteleros aún tienen la oportunidad de reinventar su negocio y centrar esfuerzos en la entrega de sus elaboraciones a domicilio; ello sin perjuicio de que la desconfianza sanitaria y excepcionalidad de la situación puedan ser otro obstáculo que se interponga entre la ventana abierta por el gobierno y la verdadera eficacia de la medida propuesta.

En cualquier caso y en términos generales, la parada de la actividad hostelera es evidente y los problemas económicos no han tardado en aflorar. Así las cosas, ¿en qué posición se encuentran aquellos arrendatarios que no pueden seguir prestando sus servicios y ven gravemente mermados sus ingresos a causa del coronavirus?

Las posibilidades jurídicas son, a priori, 2: (i) acreditación de causa mayor o (ii) aplicación de la *rebus sic stantibus*.





### **III. Análisis de la causa de fuerza mayor.**

El sector habla de fuerza mayor como concepto legalmente regulado en el artículo 1.105 del Código Civil que indica lo siguiente:

*“Fuera de los casos expresamente mencionados en la ley, y de los en que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse”.*

La cuestión es, ¿el Covid19 es un motivo de resolución contractual? ¿Puede el arrendatario-hostelero resolver el contrato de arrendamiento alegando la propagación del virus como supuesto de fuerza mayor?

Antes del análisis de lo previsto por el legislador, lo primero que habría que comprobar es lo pactado por las partes y la autonomía de la voluntad habilitada por el 1.255 CC.

Si los contratantes han tenido a bien prever la posibilidad de terminación del contrato en caso de pandemia mundial, el afectado simplemente podría denunciar la resolución contractual tras la comunicación emitida por la Organización Mundial de la Salud el pasado 11 de marzo declarando el Covid19 como pandemia mundial.

Sin embargo, muy probablemente, arrendador y arrendatario no tendrían en cuenta la remota posibilidad de que esto ocurriera y, por tanto, esta opción quedaría descartada.

Ante una falta de previsión que no puede ser imputable a ninguno de los contratantes -quién iba a decir que esto podía pasar-, ¿podría el arrendatario

solicitar la resolución del contrato por imperativo legal alegando causa de fuerza mayor?

El legislador tendrá que desarrollar las medidas urgentes publicadas, pero por ahora ni el referido Real Decreto ni ninguno de los comunicados oficiales incluye entre su contenido el término jurídico “fuerza mayor”.

Que la situación es excepcional no se discute, pero de ahí a poder resolver el contrato alegando que existe causa de fuerza mayor cuando ninguna autoridad así lo ha decretado, existe una barrera difícilmente salvable.

Igualmente, nuestro Código Civil no legitima la resolución contractual por causa de fuerza mayor sino que exime al potencial incumplidor de cualquier responsabilidad en este marco y le exonera del abono de indemnizaciones planteadas.

En conclusión, sin perjuicio de que habrá que esperar a nuevas noticias del legislador, por ahora la resolución contractual por causa de fuerza mayor no resulta de fácil aplicación.

#### **IV. *Rebus sic stantibus* y posibilidad de ejercicio de cierta actividad económica.**

Descartada la aplicación de la causa mayor, sólo queda la muy leída estos días cláusula de *rebus sic stantibus* o “estando así las cosas”. Esta creación jurisprudencial (vid. Entre otras, STS 333/2014, 30 de junio, STS 591/2014 de 15 de octubre y STS 64/2015 de 15 de febrero -Ponentes en todas ellas: Excmo. Francisco Javier Orduña Moreno-) permite modificar las condiciones contractuales en caso de que el equilibrio de



las partes existente en la firma del contrato haya desaparecido.

Con ello, se plantea la posibilidad de novar lo acordado en su día como consecuencia de esta situación de excepción creada por el Covid 19. No se trata de abrir las puertas a un escenario de resoluciones contractuales masivas, sino que se pretende adaptar lo firmado a la realidad actual.

Esta cláusula crea cierta flexibilidad contractual al permitir que las condiciones esenciales pactadas se modifiquen para adaptar lo que en su día se consideró como equilibrado a lo que hoy se convierte en inestabilidad.

Quizá uno de los problemas de su aplicación sea, igualmente, la novedad de lo que está ocurriendo.

Recordemos que la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 463/2020 ha suspendido los plazos procesales y que el Consejo General del Poder Judicial únicamente habilita a presentar escritos *“que tengan por objeto única y exclusivamente actuaciones procesales declaradas urgentes e inaplazables por las instrucciones y acuerdos del órgano de gobierno de los jueces”*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Vid. Comunicación oficial del CGPJ de fecha 18 de marzo de 2020. Disponible en:

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-CGPJ-establece-que-durante-el-estado-de-alarma-solo-podran-presentarse-escritos-procesales-vinculados-a-actuaciones-judiciales-urgentes-y-siempre-a-traves-de-LexNET->

Quedando paralizada la actuación judicial, toda resolución de conflicto deberá hacerse de forma extrajudicial, por lo que no quedaría otra opción que las partes pusieran las controversias sobre la mesa y se llegara al acuerdo más satisfactorio para todos.

En este marco de negociación -y en un futuro escenario de judicialización de los asuntos- hay que destacar lo indicado por el 463/2020 sobre la posibilidad de prestar los servicios de hostelería a domicilio.

Ya se adelantaba que el negocio de muchos de nuestros bares y restaurantes ha disminuido en un porcentaje exacerbado, pero a la hora de modificar las condiciones contractuales habrá que tener en cuenta la posibilidad que algunos tienen para continuar, muy parcialmente, con el negocio que venía desarrollando.

Es hora de buscar soluciones innovadoras, por lo que los arrendatarios obligados a pagar la cuota mensual en una atmósfera de tal envergadura deben hacer los máximos esfuerzos profesionales para “seguir adelante”.

Igualmente, los arrendadores tendrán que adaptarse a la nueva situación, entender la precariedad que supone el cierre completo o muy parcial del negocio y ajustar sus intereses económicos a las posibilidades existentes.

Por todos es conocido que no es fácil cambiar el modelo de negocio ni convertirse en algo que nunca has sido, pero en momentos de excepción, pudiera ser una posibilidad a contemplar.

La *rebus sic stantibus* no sólo es viable sino que se presenta como un instrumento jurídico recomendable en el estado de sitio que vivimos. Para su aplicación, no



habrá más remedio que arrendador y arrendatario vuelvan a negociar lo pactado para llegar a una solución lo más ingeniosa, equilibrada y beneficiosa posible.

En definitiva, ambas partes tendrán que hacer el mayor de los esfuerzos para mantener vivo el contrato vigente teniendo en cuenta lo especial de las circunstancias actuales y la posibilidad de modificar lo pactado a los efectos de conseguir esa supervivencia tan deseada.

**REVISTA DEL GABINETE  
JURÍDICO  
DE CASTILLA-LA MANCHA**

**BASES PARA LA PUBLICACIÓN**



## **BASES PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS Y RESEÑAS EN LA REVISTA GABILEX, REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA**

### **I. LENGUA DE LOS TRABAJOS**

El idioma oficial de la **Revista GABILEX** es el español y los trabajos que se publiquen deberán estar escritos por regla general en esta lengua. Si bien, por su especial relevancia, podrán publicarse artículos que estén escritos en otras lenguas como el inglés, francés, portugués o italiano, entre otros, publicándose en esos mismos idiomas con un resumen y las palabras claves también en español.

### **II. CARÁCTER INÉDITO DE LAS INVESTIGACIONES Y PUBLICACIONES**

En la **Revista GABILEX** se publicarán principalmente artículos de investigación concebidos para la revista, esto es, de carácter **original e inédito**. Se consideran inéditos aquellos estudios que, no obstante, a haber sido publicados en un idioma distinto del español, se traduzcan por primera vez a esta lengua. Estos casos se encontrarán justificados en la relevancia jurídica y social de los estudios y en que el español es la lengua vehicular de la Revista.

Los trabajos originales de investigación han de tener una extensión suficiente. A efectos ilustrativos, se puede tomar por extensión suficiente la siguiente:

1. En el caso de los ARTICULOS DOCTRINALES que aborden en profundidad un tema jurídico de cualquier rama del Derecho, la extensión será de un mínimo de 20 y un máximo de 40 páginas.
2. En el caso de las RESEÑAS DE LEGISLACIÓN O JURISPRUDENCIA que realicen una crónica, apunte o aproximación breve a una norma jurídica o sentencia que resulte novedosa, la extensión máxima no podrá superar las 10 páginas.
3. En el caso de RECENSIONES, la extensión es variable y no debiera superar las 5 páginas. La edición del libro recensionado, impreso y/o electrónico, en ningún caso debe superar un máximo de diez (10) años desde su publicación. El libro recensionado debe pertenecer al campo de las Ciencias Sociales de acuerdo a los ejes de la revista señaladas en temáticas y alcances.

También podrán publicarse ponencias y comunicaciones presentadas a Congresos, coloquios, seminarios o jornadas de carácter científico. En estos casos debe especificarse dicha circunstancia en una nota a pie de página que se colocará al final del título del trabajo, en la que se dejará constancia de los datos del Congreso, coloquio, seminario, jornada u otro tipo de encuentro en el que se presentó.

### **III. SELECCIÓN Y ACEPTACIÓN DE LOS TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN Y PUBLICACIONES**





Por encima de todo la **Revista GABILEX** pretende cumplir unos objetivos de excelencia y calidad que exigen un riguroso sistema de selección de los trabajos que aparezcan en la misma ("**EVALUACIÓN DE LOS TRABAJOS**").

Por tal motivo, y con la finalidad de cumplir este fin, una vez presentado un trabajo se someterá a una selección previa por los miembros que integran el Consejo de Redacción de la Revista, de forma que una vez superado este primer filtro se dará paso a la iniciación de un proceso de evaluación por pares (*peer review*) o de revisión comunitaria o de comunes por los **evaluadores externos** designados a tal efecto por la Dirección y Consejo de Redacción de la Revista.

Conforme al resultado de la evaluación, la Revista se reserva el derecho de aceptar o rechazar la publicación del trabajo, así como, en caso de que sea necesario, de sugerir al autor o autores los cambios oportunos en orden al cumplimiento de los requisitos de calidad exigidos para la publicación.

Presentado un trabajo, el Consejo de Redacción de la Revista comunicará al autor o autores la aceptación o no de la investigación en el plazo máximo de 6 semanas.

#### **IV. CARÁCTER CIENTÍFICO DE LOS TRABAJOS**

Los estudios que se presenten deberán contener necesariamente el **planteamiento del tema, su desarrollo y las conclusiones** obtenidas. Se considera de importancia este último apartado de conclusiones, por lo que se recomienda que queden debidamente destacadas.



Los estudios irán precedidos de tres apartados previos:

1. Un **resumen** en español y su correspondiente traducción (*abstract*) en inglés.
2. El elenco de las **palabras clave** del estudio y su correspondiente traducción (*key words*) en inglés.
3. Un **sumario** global en el que se recoja la totalidad de epígrafes del trabajo.

Los trabajos, en su caso, también deberán incluir al final la bibliografía y en concreto, han de intentar cumplir reunir alguna de las siguientes características:

- a) Implicar desarrollo de nuevas perspectivas en el estudio de los ámbitos de las Ciencias Jurídicas.
- b) Suponer aportaciones originales sobre la evolución histórica, jurídica, social o cultural de los campos antedichos.
- c) Aportar propuestas pro futuro, fundadas y relevantes.
- d) Aportar conocimientos e instrumentos conceptuales y analíticos para mejorar la eficacia de los ámbitos propios de la publicación.
- e) Ofrecer soluciones teórico y prácticas a problemas relativos a los ámbitos específicos de la publicación y las materias objeto de estudio e investigación.

## V. IDENTIFICACIÓN DE LOS AUTORES

Los trabajos irán firmados por el autor o autores con nombre y apellidos. Se hará constar necesariamente el nombre (y país en su caso) de la entidad o institución a la que esté vinculado el autor, así como la categoría profesional que ocupa.



Es necesario que el autor o autores de los trabajos faciliten un breve extracto de su *currículum vitae*, en el que esquemáticamente hagan constar tanto su experiencia profesional como, en su caso, docente e investigadora. Igualmente es imprescindible que el autor o autores indiquen en este breve extracto su dirección postal y de correo-e, a efectos de remitir el correspondiente certificado de publicación y el ejemplar de cortesía.

## VI. FORMA DE ENVÍO DE LOS TRABAJOS

Tanto los ARTÍCULOS como las RESEÑAS deberán remitirse en formato *Word* o compatible por correo electrónico a la siguiente dirección de la Revista: [revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

La presentación de trabajos se ajustará a las reglas de formato y estilo que se especifican a continuación siguiendo la tipografía en la organización de los epígrafes que consta en la plantilla adjunta como anexo al final de este documento.

**Los trabajos que no se ajusten a las pautas de presentación indicadas serán devueltos a su autor para que los corrija de acuerdo con las mismas, antes incluso de pasar el filtro del Consejo de Redacción.**

## VII. TÍTULO, RESUMEN, ABSTRACT, PALABRAS CLAVE, KEY WORDS Y SUMARIO

Tal y como se indicaba los trabajos necesariamente contendrán el **título** en español y en inglés. Tras el título incluirán un breve **resumen** o *abstract* de entre 12 y 25 líneas como máximo en el que se avance el contenido

que en ellos se desarrolla. En el resumen, que ha de estar en español y en inglés, se hará constar la cuestión que se plantea, la solución que se aporta, y se justificará la publicación del trabajo atendida la aportación o avance científico que implica.

A continuación se incluirán cinco a diez **palabras clave** o *key words* tanto en castellano como en inglés.

Tras los datos anteriores se incluirá un **sumario** en el que figurarán todos los epígrafes del artículo en la forma que luego se concreta.

Si el artículo se publica en alguno de los otros idiomas de la revista que no sea el español, el título, el resumen, y las palabras clave deberán aparecer en el idioma en el que se publica y en español (si el idioma en el que se publica el artículo no es el inglés, deberán aparecer: en el idioma en el que se publique el artículo, en español y en inglés).

## VIII. FORMATO DE LOS TRABAJOS

Los trabajos han de remitirse en formato *Word* para *Windows* en letra Verdana<sup>3</sup>. El cuerpo del texto principal se presentará en el tamaño 11 de dicha letra y tendrá interlineado sencillo. Las notas a pie de página tendrán tamaño 10 de letra y también tendrán interlineado sencillo y el mismo tipo de letra. Las notas se incluirán

---

<sup>3</sup> Se utiliza tipografía “Verdana”, ya que los expertos en discapacidad aconsejan utilizar este tipo de letra al ser considerada como la más accesible a las personas con discapacidad, considerándose de este modo como sinónimo de accesibilidad.



en el propio texto, con formato de número correlativos (1, 2, 3...), a pie de página, mediante el uso de superíndice. El espaciado entre párrafos será de 12 puntos.

No se utilizarán letras de otros tipos o tamaños de los indicados ni subrayados.

**Márgenes del documento:**

Margen superior: 2.5 cm

Margen inferior: 2.5 cm

Margen derecho: 3 cm

Margen izquierdo: 3 cm

**IX. CITA DE REFERENCIAS  
BIBLIOGRÁFICAS**

Las reglas de presentación de las citas y referencias que a continuación se recogen siguen las pautas más comunes a las que se adaptan las publicaciones jurídicas, y en este sentido son orientativas en dicho campo temático. Si el trabajo presentado respeta las pautas formato expuestas en el epígrafe anterior pero su sistema de citas se adecua a otros usos académicos propios del ámbito científico en el que se inscriben, no tendrán que adecuarse al que a continuación se explica.

Si se trata de referencias bibliográficas, aun cuando se mencione el autor en el texto, seguirán la estructura que se menciona a continuación:

La primera vez que una obra sea citada se hará una cita completa en nota a pie, con arreglo a los siguientes formatos:



**Identificación del autor o autores:** apellido (en su caso, apellidos) e inicial del nombre del autor, en mayúsculas o versalitas, separados por coma y terminando con un punto.

A continuación, habrá de diferenciarse según el tipo de trabajo citado:

- **Libro:** título del libro en cursiva, seguido del número de edición (si hay más de una), la editorial, la localidad de edición y el año de la misma.

La separación entre el nombre del autor y el título del libro se hará a través de coma, y la separación del resto de indicaciones referidas a través de comas.

- **Artículo en publicación periódica (revista):** título del artículo entre comillas, título de la revista –si la revista se conoce comúnmente con algún acrónimo se pondrá éste, pero se hará constar también el título completo de la revista entre paréntesis-, año de edición, página inicial y final del artículo.
- **Capítulo en colección de escritos de varios autores:** título del capítulo o aportación escrita entre comillas, título de la obra de conjunto en cursiva, mención –en su caso- del nombre del coordinador, director o editor de la obra conjunta, y, a continuación, mención de la localidad y del año de edición.
- **Obra en co-autoría:** los autores serán mencionados por el orden en el que figuren en el libro o artículo u otro tipo de escrito. La separación



entre nombres de autores se hará a través de punto y coma.

**Las posteriores citas de la misma obra** serán abreviadas, mencionándose, únicamente, el apellido (los apellidos, en su caso), del autor o de los autores, y una abreviatura del título de la obra, seguida tres puntos suspensivos entre paréntesis y de la indicación “*op. cit.*,” de que ya ha sido citada y la página correspondiente.

**Modo de indicar las páginas de la obra a las que se refiere la cita:** se hará constar tras la abreviatura “pág.” el número de la página; por ejemplo: pág. 15. Si el número es superior a mil la cifra irá sin puntos; por ejemplo: pág. 1099. En caso de ser varias páginas, tras la abreviatura “págs.” se citará la primera última página separadas con un guión; por ejemplo: págs. 345-350.

**Cita de documentos oficiales de organismos reconocidos:** se empleará el modo de cita oficial de los mismos.

**Cita de trabajos localizables en páginas web:** Si la cita es de carácter general se coloca el sitio Web (*home page*) y si es de carácter especial se debe colocar en primer lugar, la referencia al trabajo que se quiere referir y la dirección del enlace (*link*) donde aparece alojada la información. Debe indicarse también la última fecha de la consulta, debido a la posible volatilidad de la información alojada en Internet.

**X. CESIÓN DE LOS TRABAJOS Y  
ACEPTACIÓN DE LAS BASES DE  
PUBLICACIÓN**

Los autores cuyos trabajos sean publicados en la **Revista GABILEX** ceden los derechos de su obra a los solos fines de ser incluidos en la Revista y recibirán un certificado acreditativo de la publicación. La remisión de los trabajos implica la aceptación de estas bases.

## **XI. RESPONSABILIDAD DE LOS AUTORES SOBRE LAS OPINIONES QUE MANIFIESTEN EN LA GABILEX**

La **Revista GABILEX** no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por los autores en los trabajos firmados que se reproducen en ella. Son los autores de los estudios los responsables únicos de las mismas.

**Ejemplo visual del formato de presentación con  
indicación de la manera en que han de señalarse  
los distintos epígrafes de los que conste el trabajo**

**TÍTULO**

**TITLE**

Autor

Cargo-Universidad. Profesión-Entidad (País)

Correo electrónico del autor<sup>1</sup> (no es obligatorio, figurará en la breve  
reseña curricular que se debe adjuntar)

**Resumen:**(De 12 a 25 líneas de Resumen del trabajo)

**Palabras clave:** (Cinco a diez palabras clave separadas  
por comas)

**Abstract:** (Abstract)

**Key words:** (Five to ten key words)





**Sumario:** I. PRIMER EPÍGRAFE.- 1. Segundo epígrafe.-

A) *Tercer epígrafe.- a) Cuarto epígrafe*

## **I. PRIMER NIVEL DE EPÍGRAFE**

Texto normal y texto de notal al pie, en su caso

### **1. SEGUNDO NIVEL DE EPÍGRAFE**

Texto normal y texto de notal al pie, en su caso

#### **A) *Tercer nivel de epígrafe***

Texto normal y texto de notal al pie, en su caso

##### **a) *Cuarto nivel de epígrafe***

Texto normal y texto de notal al pie, en su caso

