

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 OCACIONADA 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

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^a M^a 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^a 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 Alonso185

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

D^a Matilde Castellanos Garijo..... 229

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^a Belén López Donaire.....265

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

D^a Beatriz Martin Lorenzo.....287

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.....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^a Mariángeles Berrocal Vela.....379



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

BASES DE PUBLICACIÓN..... 399

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

**ANÁLISIS JURÍDICO 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^a de los Ángeles Berrocal Vela

Borja García Rato

Beatriz Martín 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



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 reanuda 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 reanuda 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 precluído 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.¹

¹ MÁRQUEZ SILLERO, C y MÁRQUEZ Y MÁRQUEZ, 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 interrumpido² 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

² 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)³ 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.

³ 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.⁴

⁴ 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 reanudará 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 instaura. 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 excursión. 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 reanudará 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.