



PREGUNTA.

¿Puede CONTINUAR la tramitación de algunos procedimientos administrativos a pesar de la suspensión de plazos decretada con motivo de la declaración del estado de alarma?
¿Pueden concederse durante la vigencia del estado de alarma LICENCIAS u otros TÍTULOS HABILITANTES?

RESPUESTA

A los efectos de la consulta recibida, podemos resumir la regulación contenida en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, conforme la redacción otorgada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo en los siguientes aspectos:

- 1) Se suspende la totalidad de los trámites y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos administrativos de las entidades del sector público.
- 2) 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**.
- 3) 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**.
- 4) La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos no será de aplicación a los plazos de determinados procedimientos, como los tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias o los plazos aplicables en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social.

En consecuencia, se entiende que, con carácter general la suspensión declarada por la disposición final tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, afecta a todas las fases del procedimiento: **iniciación, ordenación, instrucción y finalización**. Si bien se establece una excepción para la ordenación e instrucción de determinados expedientes (apartado 3º), previéndose, además, la posibilidad de continuar la tramitación de ciertos procedimientos de especial trascendencia (apartado 4º).

No obstante, la Administración posee dos vías para acordar motivadamente la realización de trámites que supongan la continuación de procedimientos suspendidos. Así, podrá dedicarse la realización de las medidas de ordenación e instrucción imprescindibles cuando se cuente con la conformidad del interesado, si la suspensión del procedimiento pudiera causar perjuicios graves a sus intereses legítimos; asimismo, el Ayuntamiento puede acordar, también motivadamente, la continuación de aquellos procedimientos que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.



- **Especial referencia a la concesión de títulos habilitantes y a la finalización de procedimientos en general.**

En relación con esta última posibilidad (continuar procedimientos administrativos por razones de protección del interés general), el Real Decreto parece que otorga posibilidades más amplias al órgano instructor, siempre que se justifiquen motivadamente las razones de interés general que impulsan la continuación del procedimiento.

Es evidente que la resolución forma parte del procedimiento administrativo, representando – además – un acto especialmente cualificado, por cuanto concluye el procedimiento con la expresión jurídica de la voluntad del órgano administrativo competente para resolver. Por tanto, en nuestra opinión, es lógico pensar que si el Real Decreto mencionado no hace referencia a esta fase finalizadora es porque lo considera innecesario al entenderlas incluidas dentro del concepto más amplio de “procedimiento administrativo”.

No obstante, el apartado 4º a diferencia del 3º menciona la **continuación de procedimientos administrativos, no habla ya solamente de actos de instrucción ni de ordenación**, por lo que se plantea aquí una cuestión interpretativa. No parece existir duda en que, **si concurren las circunstancias excepcionales previstas en el apartado 4º sería posible continuar el procedimiento hasta su resolución.**

Es cierto que, las tres causas para la continuación de los procedimientos relacionadas en el precitado apartado 4º de la disposición transitoria tercera, parecen previstas como *numerus clausus*, algunas de ellas tienen una **naturaleza** bastante **indeterminada** (como que debe resultar *indispensable* para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios). Ello requiere llevar a cabo una ponderación sobre si concurre o no el hecho que legitima la continuación (o finalización) de un determinado procedimiento.

En consecuencia, parece que la concurrencia de alguna de esas circunstancias podría habilitar a la Corporación para llevar a cabo ciertos aspectos de la tramitación interna de los procedimientos, como pudiera ser la emisión de informes preceptivos o la realización de otros actos de instrucción del funcionamiento sin efectos sobre terceros, pero **también** (como ya se ha adelantado) **la emisión de resoluciones** de órganos unipersonales y adopción de acuerdos por parte de órganos colegiados.

En relación con la concesión de títulos habilitantes los particulares (licencias urbanísticas, de actividad...), nos inclinamos por admitir esta posibilidad. Parece evidente que, contando con la conformidad del interesado, podrán realizarse todos aquellos trámites de instrucción y ordenación necesarios, por aplicación del apartado 3 de la disposición adicional tercera del RD 463/2020, de 14 de marzo.

Pero, dando un paso más, y dado que la concesión de una licencia supone un beneficio para el interesado, no encontramos razones para no resolver un expediente administrativo de esa naturaleza si el Ayuntamiento cuenta en este momento con los medios personales y materiales necesarios para ello.



La Abogacía del Estado evacuó informe el día 20 de marzo del año en curso relativo a la suspensión de plazos vigente durante el estado de alarma. De este Informe, resulta de especial interés la configuración de los plazos administrativos como «cargas» para los interesados:

*“(…) Una interpretación finalista del precepto ha de llevar a la misma conclusión. Desde un punto de vista técnico jurídico, **los plazos procedimentales** –y de igual modo los procesales- **tienen la consideración de “cargas”**, es decir, implican conductas de realización facultativa que la norma o el juez requieren de los litigantes o de los interesados en el procedimiento, normalmente establecidas en interés de los propios sujetos, cuya omisión por parte de éstos conlleva una consecuencia gravosa para ellos. Se trata, por tanto, de **comportamientos que han de realizar los interesados de forma no obligatoria**, puesto que no son de exigencia coercitiva, pero cuyo incumplimiento les irroga un perjuicio (imposibilidad de recurrir una resolución desfavorable, imposibilidad de obtener una subvención …)”*.

A su vez, también resulta revelador la opinión expresada por Campos Acuña en un extracto las Conclusiones de su artículo «Cómo aplicar la suspensión de plazos administrativos en el estado de alarma: apuntes prácticos» (El Consultor de los Ayuntamientos, 19 de Marzo de 2020, Wolters Kluwer):

«(…) La interpretación contraria llevaría al contrasentido de que por parte de las Administraciones públicas se haya procedido a la habilitación de medidas organizativas de teletrabajo para posibilitar la prestación de los servicios de las personas empleadas públicas en remoto, siguiendo las recomendaciones de las autoridades sanitarias, medida que carecería de sentido de interpretar que debemos proceder a la paralización de los servicios administrativos como consecuencia de la suspensión de los plazos administrativos.

Tramitación de procedimientos administrativos que, en todo caso, exigirán la adecuada motivación que así lo justifique sobre la base de las excepciones legalmente contempladas en cada momento y anteriormente expuestas (…)».

En consecuencia, y salvo criterio mejor fundado en Derecho, entendemos que entre los procedimientos que pueden ser resueltos durante la vigencia del estado de alarma se encuentran los que tienen por objeto la tramitación de títulos habilitantes de cualquier naturaleza, siempre que el Ayuntamiento cuente en estos momentos con los medios humanos y materiales necesarios para ello. El otorgamiento de autorizaciones y licencias son procedimientos reglados, cuya autorización supone un beneficio para el ciudadano, el respeto de los intereses legítimos de los ciudadanos y evitar perjuicios evitables en el ámbito de los derechos legítimos de los administrados, suponen, a nuestro juicio, razón de interés general suficiente para finalizar un procedimiento si ello resultara posible en este momento.

Conclusiones:

Primera.- El Ayuntamiento 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, según lo establecido en el apartado 3º de la disposición transitoria tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Segunda.- Además, podrá continuar la tramitación de determinados procedimientos administrativos cuando ello sea indispensable para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios, así como cuando el objeto del mismo venga referido a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma es posible acordar la continuación del expediente, por aplicación de lo dispuesto en el apartado 4º de la disposición transitoria tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Tercera.- Siempre que concurren estas circunstancias excepcionales, este Servicio entiende que nada impediría continuar un procedimiento hasta su resolución, si se acredita la existencia de las circunstancias habilitantes.

Cuarta.- Asimismo, entendemos que podrían concederse autorizaciones y licencias en este momento siempre que el Ayuntamiento contara con medios personales y materiales suficientes para ello. El otorgamiento de títulos habilitantes supone un beneficio para los particulares, por lo que creemos que, por razones de interés general, podría justificarse no producir perjuicios evitables en los intereses legítimos de los ciudadanos.

Quinta.- No obstante, debería realizarse una motivación de la continuación de este tipo de expedientes fundada en razones de tutela del interés general, que creemos que podría contenerse en un único acto o acuerdo del órgano competente para resolver, que sea aplicable a toda una clase de procedimientos.

Murcia, a 8 de abril de 2020.

El Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales.