

## LA TRAMITACIÓN DE EXPEDIENTES URBANÍSTICOS EN ESTADO DE ALARMA

**Consuelo DONCEL RODRÍGUEZ**

*Oficial Mayor del Excmo. Ayuntamiento de Lora del Río*

*Trabajo de evaluación presentado para el Curso monográfico de estudios superiores:  
Impacto de la ley 39 y 40/2015 en el urbanismo. CEMCI*

### SUMARIO:

1. Introducción
2. ¿Ha estado suspendida la actividad administrativa durante el estado de alarma? La suspensión de plazos administrativos desde el Real Decreto 463/2020 al RD 537/2020.
3. La incidencia de la suspensión de plazos administrativos en los expedientes urbanísticos.
  - 3.1. Las excepciones previstas en los apartados 3 y 4 de la d.a.3ª del RD 463/2020 y su incidencia en el ámbito urbanístico.
  - 3.2. ¿Qué procedimientos urbanísticos pudieron continuar tras la declaración del estado de alarma?
4. Breve referencia al levantamiento de los plazos administrativos.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía.

### 1. INTRODUCCIÓN.

Desde que la Organización Mundial de la Salud declarara como *pandemia* la crisis sanitaria actual, bajo el nombre Covid-19 o coronavirus, surgida en China a finales de 2019, se sucedieron una serie de actuaciones por parte del Gobierno de la Nación que culminó con la Declaración del Estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que ha sido objeto de diversas prórrogas, así como de modificaciones –como la operada por el Real Decreto 465/2020- y que continúa vigente a la fecha de redacción de este trabajo.

No cabe duda de que nos encontramos ante circunstancias excepcionales que ha requerido que por parte del Gobierno se tomen diversas medidas también excepcionales cuyo objeto principal ha sido la lucha contra el virus.

Como consecuencia de lo anterior, la Declaración del Estado de alarma ha tenido una incidencia muy notable en el ámbito de la Administración Pública, que ha afectado a todas las áreas de ésta y el urbanismo no ha sido una excepción. Por tanto, estas

circunstancias han exigido que se hayan ido resolviendo las problemáticas derivadas de esta Declaración.

A continuación, examinaremos la implicación que ha tenido este nuevo ordenamiento jurídico de excepción en la tramitación de los expedientes urbanísticos en los Ayuntamientos.

## **2. ¿HA ESTADO SUSPENDIDA LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA? LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS ADMINISTRATIVOS DESDE EL REAL DECRETO 463/2020 AL RD 537/2020.**

La declaración de Estado de alarma como consecuencia de la crisis sanitaria producida por el virus Covid-19, se articuló a través 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.

Este Real Decreto ha constituido la hoja de ruta desde que se publicara ese mismo día en el Boletín Oficial del Estado y es necesariamente el punto de partida para examinar la incidencia de esta Declaración de Estado de alarma en los diferentes procedimientos administrativos.

En este sentido, la Disposición Adicional 3ª de dicho Real Decreto, tras la modificación operada por el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, quedaba redactada –en lo que aquí interesa- de la forma 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.*

*2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*3. No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.*

*4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios”.*

Esta regulación de la suspensión de los plazos administrativos se ha mantenido en vigor desde el 14 de marzo de 2020 hasta el 1 de junio de 2020, fecha en la que se ha procedido al levantamiento de los plazos administrativos, por el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, 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.

Esta suspensión de plazos administrativos durante casi tres meses dio lugar a abundantes muy diferentes interpretaciones por los operadores jurídicos sobre hasta dónde podían tramitarse los diferentes expedientes administrativos<sup>1</sup>.

No cabe duda de que nos hemos encontrado ante una situación absolutamente excepcional que ha requerido un mayor esfuerzo –si cabe– en la interpretación de la normativa dictada al amparo del Estado de alarma<sup>2</sup> y que examinaremos a continuación.

La doctrina mayoritaria se decantó por considerar que esta suspensión operaba de forma automática para todos los plazos y para la tramitación de todos los procedimientos con carácter general. Al frente de la misma podemos encontrar a la Abogacía del Estado que en diferentes informes ha venido defendiendo dicha postura. Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en el Informe de la Abogacía de Estado de fecha 26 de marzo de 2020<sup>3</sup>. También se ha pronunciado en términos similares la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Un estudio muy exhaustivo de la suspensión de los plazos administrativos durante el Estado de alarma puede consultarse en GÓMEZ FERNANDEZ, D.: “La suspensión de plazos administrativos por la crisis del COVID-19 RD 463 465 476 y 487 y RDL 11/20”, Blog “Derecho administrativo y urbanismo”, de 18 de marzo, en el siguiente enlace: <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-suspensi%C3%B3n-de-los-plazos-administrativos-por-la-crisis-del-covid-19-rd-463-2020-y-rd-465-2020>

<sup>2</sup> Cuenta incluso con su propio compendio elaborado por el Boletín Oficial del Estado bajo la rúbrica “Covid 19. Derecho europeo, estatal y autonómico”, el cual puede consultarse en el siguiente enlace: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=355](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355)

<sup>3</sup> En dicho informe la Abogacía del Estado incluso especifica de forma exhaustiva, aquellos trámites que considera suspendidos. Señalando que “los plazos que se suspenden no son solamente aquéllos que se conceden a los interesados para la realización de los trámites que les incumben (por ejemplo, para la presentación y mejora de solicitudes, formulación de alegaciones, aportación de documentos, interposición de recursos, etc.), sino que también se suspenden los plazos establecidos por la normas generales y especiales para que los órganos y autoridades administrativas tramiten los procedimientos (así se suspenden el plazo para resolver y notificar sancionado en los artículos 21 y 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre de 2015 –en adelante, LPACAP-, el plazo para la emisión de informes establecido en el artículo 80 LPACAP, el fijado para la realización de actuaciones complementarias en el artículo 87 LPACAP, el sancionado para iniciar el procedimiento de revisión de oficio de las disposiciones y actos nulos en el artículo 106 de la LPACAP, el de declaración de lesividad de los actos anulables del artículo 107 de la LPACAP, etc.)”.

<sup>4</sup> La mencionada Nota relativa a “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 COVID19, en relación con las licitaciones de los contratos públicos”, manifiesta que “la correcta interpretación del citado precepto exige entender que, por su mandato, se produce la suspensión automática de todos los procedimientos de las entidades del sector público desde la entrada en vigor de la norma, cualquiera que sea su naturaleza y, en consecuencia, también de los propios de la contratación pública. Los procedimientos se reanudarán cuando desaparezca la situación que origina esta suspensión, esto es, la vigencia del estado de alarma”.

Encontrábamos igualmente posturas contrarias a estas interpretaciones, como es el caso del Consejo Consultivo de Andalucía<sup>5</sup> o de HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, al entender éste último que la norma no hace referencia al efecto suspensivo de los procedimientos<sup>6</sup>.

En todo caso, parece que existía más unanimidad a la hora de considerar que esta suspensión de plazos administrativos no suponía en ningún caso la paralización de la Administración Pública.

Como bien señalaba CHAVES GARCÍA<sup>7</sup>, *“sentada la finalidad tutelar de la norma, o sea, de garantía, habrán de rechazarse las interpretaciones restrictivas o gravosas, debiendo optarse por una interpretación pro cives, ya que al fin y al cabo, el particular es la parte débil de la relación jurídica-administrativa y el beneficiario de la medida dispuesta por el legislador. Ello sin olvidar que los plazos siempre tienen un sentido instrumental en el procedimiento y no son un fin en sí mismo”*.

En nuestra opinión, no cabe duda de que la literalidad del precepto era clara cuando señalaba que *“se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público”*. Es por ello, que entendíamos que la suspensión de los plazos administrativos operaba de forma automática para todos aquellos procedimientos que no encontraran acomodo en ninguna de las excepciones que se recogían en los apartados 3 y 4 de la D.A. 3ª del RD 463/2020, de tal forma que no podían continuarse los mismos hasta que finalizara el Estado de alarma.

Por tanto, aquellos procedimientos administrativos que podían incluirse en dichas excepciones, no sólo podían, sino que debían ser tramitados en su totalidad, no encontrándose suspendidos sus trámites, de tal forma que resultaría posible emitir informes e incluso resolver los mismos, como más adelante veremos.

En definitiva, no cabe entender que la paralización de los plazos administrativos haya supuesto en ningún caso, la paralización de la actividad administrativa en el seno de las Administraciones Públicas<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> En estos términos se pronuncia en su Dictamen 216/2020, de 15 de abril: *“algunas interpretaciones han considerado que no se han de emitir informes y dictámenes mientras se mantenga vigente el estado de alarma, dicha interpretación no resulta aceptable porque la suspensión de plazos no equivale a la paralización de la actividad administrativa ni a la detención de trámites en cualesquiera procedimientos. Es posible que la literalidad de la norma haya podido dar pie a esas interpretaciones. Sin embargo, la norma puede y debe interpretarse atendiendo a su sentido y finalidad, de manera que pueden y deben llevarse a cabo los actos de ordenación e instrucción que no resulten incompatibles con el estado de alarma o menoscaben los bienes jurídicos que el Real Decreto 463/2020 trata de proteger... entre ellos, los derechos de los interesados(...) Esta interpretación contribuye al mantenimiento de la actividad administrativa (en la generalidad de los casos llevada a cabo mediante teletrabajo), que de otro modo quedaría paralizada cuando se requiere que sea celer e eficaz”*.

<sup>6</sup> Señala que *“entiendo adecuada a la literalidad del apartado primero de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 que no menciona el efecto suspensivo del procedimiento (este efecto suspensivo del procedimiento ha sido considerado expresamente por el legislador en el artículo 74 de la Ley 39/2015, sino de los plazos. Además, el legislador, cuando ha querido suspender el procedimiento lo ha dicho expresamente, como es el caso del artículo 74 de la Ley 39/2015 en los supuestos de recusación”*. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., *“La afeción del estado de alarma a los procedimientos urbanísticos”*, El Consultor de los Ayuntamientos, 20 de abril de 2020, Wolters Kluwer.

<sup>7</sup> CHAVES GARCÍA, J.R. *“Alarma por la suspensión de plazos administrativos”*, Blog “El rincón jurídico de Chaves”, de 27 de marzo, que puede consultarse aquí: <https://delajusticia.com/2020/03/27/alarma-por-la-suspension-de-plazos-administrativos/>

<sup>8</sup> En este mismo sentido, PENSADO SEIJAS, A., cuando señala que *“el RD 463/2020, no tiene como finalidad la paralización de toda la actividad económica y administrativa. Los instrumentos puestos a disposición de la Administración (teletrabajo, administración electrónica, etc.), deben permitir intentar « paliar » la anormalidad de la situación, sin establecer más trabas de las estrictamente necesarias, no perjudicando en modo alguno a los interesados y si intentando favorecer su actuación”*.

### 3. LA INCIDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS ADMINISTRATIVOS EN LOS EXPEDIENTES URBANÍSTICOS.

#### 3.1. Las excepciones previstas en los apartados 3 y 4 de la D.A.3ª del RD 463/2020 y su incidencia en el ámbito urbanístico.

Una vez delimitado el alcance de la suspensión de los plazos administrativos durante el Estado de alarma, examinaremos cuál era su alcance en los procedimientos urbanísticos.

En un primer momento y como ya hemos indicado, debíamos entender que los plazos administrativos para la tramitación de los procedimientos se encontraban suspendidos.

Sin embargo, debía continuarse la tramitación de aquellos que tuvieran encaje en alguna de las excepciones previstas por el RD, cuya clasificación exponemos a continuación:

- a) Medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos o intereses del interesado en el procedimiento, siempre que éste muestre su conformidad.
- b) Que el interesado manifieste su conformidad de que no se suspenda el plazo.
- c) Procedimientos estrechamente vinculados a los hechos justificativos del estado de alarma.
- d) Procedimientos indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.

De los supuestos mencionados, debemos comenzar señalando que es evidente que, en el ámbito del derecho urbanístico, difícilmente nos encontraríamos ante situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma. No cabe duda de que las actuaciones que la Administración Pública está desarrollando en la lucha contra el coronavirus (Covid-19) se encuentran alejadas del ámbito del urbanismo. Es por ello, que en un primer momento no resulta posible encuadrar los procedimientos urbanísticos en este supuesto.

Entre los supuestos relativos a procedimientos indispensables para la protección del interés general, debíamos encontrarnos ante procedimientos muy excepcionales de la que se derivara una intervención administrativa esencial que no pudiera esperar al levantamiento del Estado de alarma. Nótese que la propia literalidad del precepto exige que se trate de “*procedimientos indispensables*”. A modo de ejemplo, podían incluirse en este supuesto la ruina física inminente (que recoge en el ámbito de Andalucía el art. 159 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> El art. 159.1 habla de peligro para la seguridad pública o la integridad del patrimonio protegido, en cuyo caso “*el Alcalde estará habilitado para disponer todas las medidas que sean precisas, incluido el apuntalamiento de la construcción o edificación y su desalojo*”.

Nuevamente, respecto de procedimientos indispensables para el funcionamiento básico de los servicios, resulta especialmente difícil imaginar procedimientos urbanísticos que hayan podido tener cabida en esta excepcionalidad.

En cuanto a las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos o intereses del interesado en el procedimiento, siempre que éste muestre su conformidad, éstos eran escasos -cuando no inexistentes- precisamente porque la suspensión de plazos pretendía el efecto contrario, esto es, garantizar los derechos o intereses de los interesados en todos los procedimientos urbanísticos de los que formen parte.

Finalmente, nos referiremos al segundo de los supuestos presentados: que el interesado manifieste su conformidad de que no se suspenda el plazo. Es ésta la excepción que ha permitido que puedan continuar la mayoría de expedientes urbanísticos que se encontraban pendientes de tramitación o incluso que se soliciten éstos a instancia de parte<sup>10</sup>.

Debemos comenzar señalando que el apartado 3 de la D.A. 3ª del RD 463/2020, señalaba en relación con este supuesto que *“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”*.

La referencia que se hacía en dicho precepto a las medidas de ordenación e instrucción dio lugar a interpretaciones contrarias a que estos expedientes pudieran ser finalizados, esto es, que pudieran dictarse resoluciones. No hemos compartido este criterio, pues una interpretación excesivamente restrictiva como ésta puede llevar al absurdo de que habiendo manifestado el interesado su conformidad en que continuara el procedimiento, éste se paralizara sin que pudiera finalizarse el mismo, conllevando incluso un perjuicio para éste.

Compartimos, por tanto, la postura mantenida por CAMPOS ACUÑA<sup>11</sup> cuando afirmaba que *“la referencia expresa de la Disposición Adicional Tercera a actos de instrucción y ordenación (regulados diferenciadamente en el Título IV LPAC, en mi opinión, habilita para dictar actos administrativos en cualquier fase de tramitación del procedimiento, incluso apelando a la literalidad, pues la ordenación hace referencia al conjunto del procedimiento. Por otra parte, debemos llevar a cabo una interpretación coherente con el contexto social, y en ante una situación inédita como la actual, sujeta a continuos cambios, exige pensar en el conjunto del procedimiento como herramienta de*

---

<sup>10</sup> Debemos recordar en este punto que, si bien es cierto que la mayoría de las Administraciones Públicas se han encontrado cerradas al público de forma presencial, la Sede electrónica de éstos sigue funcionando con normalidad, de tal forma que se ha mantenido durante todo el Estado de alarma la posibilidad de que por los interesados se solicite el inicio de los diferentes trámites administrativos.

<sup>11</sup> CAMPOS ACUÑA, C., *Op. Cit.*

*mantenimiento de la actividad pública, y no tendría sentido paralizar la actividad con anterioridad a su finalización cuando se ajuste a los condicionamientos señalados”.*

Por tanto, como veremos a continuación, éste será el supuesto más frecuente de continuación de los expedientes urbanísticos.

### **3.2. ¿Qué procedimientos urbanísticos pudieron continuar tras la declaración del Estado de alarma?**

Siendo conscientes de que no resulta posible realizar un examen detallado de la totalidad de expedientes urbanísticos que se tramitan por parte de la Administración, se exponen a continuación los que a nuestro juicio son los más frecuentes, de tal forma que se pueda definir una actuación sistemática de éstos.

No obstante, la regulación contenida en el Real Decreto 463/2020, aconsejaba que se realice un estudio individualizado de cada expediente administrativo a fin de que se adoptara el criterio más adecuado en cada caso concreto.

Hechas las observaciones anteriores, examinaremos qué actuaciones han podido realizarse durante el Estado de alarma en el ámbito urbanístico:

#### *3.2.1. Licencias urbanísticas:*

De acuerdo con el régimen jurídico que hemos expuesto, parece que nada obstaba a que las licencias urbanísticas que se encontraban pendientes de tramitación en el momento en el que se declara el Estado de alarma, y que por tanto habían sido solicitadas con anterioridad a que éste se declarara, pudieran continuar su tramitación si el interesado manifiesta su consentimiento. Y por continuación, entendemos hasta su resolución y notificación a los interesados.

Cuestión distinta es qué sucedía con las notificaciones de estos procedimientos, pues el plazo para la interposición de los recursos administrativos, se encontraba suspendido. Como acertadamente señalaba HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, *“aunque dicha notificación se practique (por ejemplo, porque el interesado haya accedido a su contenido en sede electrónica), estarán suspendidos los plazos para interponer recurso administrativo conforme a lo dispuesto en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 463/2020 e interrumpidos si se trata de actos desfavorables, conforme a la disposición adicional octava 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 empieza a computar el plazo para recurrir desde el primer día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma)”*<sup>12</sup>.

En segundo lugar, cabía la posibilidad de que los interesados solicitasen la correspondiente licencia mediante la oportuna solicitud por el Registro electrónico del Ayuntamiento. ¿Debíamos entender esta solicitud como una manifestación de conformidad del interesado de que no se suspendiera el plazo? Lo cierto es que la normativa solamente exige que se muestre conformidad, pero no exige que ésta deba ser

<sup>12</sup> HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., *Op. Cit.*

expresa, por lo que nada impedía una manifestación tácita<sup>13</sup>. A mi juicio, debemos entender que la solicitud durante el Estado de alarma de un expediente de licencia urbanística suponía la aceptación del interesado de que se continuara el expediente urbanístico, por lo que debía continuarse su tramitación hasta su finalización, en el mismo sentido que el que señalábamos para las licencias que se encontraban en curso.

¿Y si el trámite administrativo se encontraba pendiente de trámite de subsanación por el interesado y éste subsanaba durante el Estado de alarma? En este supuesto, debemos llegar a la misma conclusión que en el anterior: existe una conformidad tácita del interesado de que se continuara con la tramitación del expediente administrativo, por lo que nada obstaba a que éste pudiera continuar.

Profundizando más en las licencias urbanísticas, examinaremos dos supuestos específicos: las licencias de obra y las licencias de actividad:

En primer lugar, ¿ha sido posible conceder licencias de obra durante el Estado de alarma? Lo cierto es que el sector de la construcción no se paralizó con la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, sino que se mantuvo su actividad. Solamente mediante 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, se suspendió la actividad de la construcción hasta el 9 de abril, inclusive. Dicho permiso, no fue objeto de prórroga posterior por lo que, con posterioridad a esta fecha, la construcción ha podido seguir desarrollando su actividad.

Cierto es que se ha dictado durante el Estado de alarma diferentes Órdenes relativas a esta cuestión, que han ido acotando el ámbito de actuación del sector de la construcción. La primera de ellas, llegó con la Orden SND/340/2020, de 12 de abril, por la que se suspenden determinadas actividades relacionadas con obras de intervención en edificios existentes en las que exista riesgo de contagio por el COVID-19 para personas no relacionadas con dicha actividad, en la que se suspenden aquellas obras que supongan una intervención en edificios existentes en los que se encuentren personas no relacionadas con la actividad de ejecución de la obra, no operando dicha suspensión cuando no exista interferencia alguna con personas no relacionadas con la obra, permitiéndose también la realización de trabajos puntuales derivados de reparaciones urgentes de instalaciones y averías.

Como la evolución de la pandemia ha sido progresiva, también lo ha sido la normativa dictada en los últimos meses, por lo que a dicha normativa anterior le sucedió la Orden SND/385/2020, de 2 de mayo, por la que se modifica la Orden SND/340/2020, de 12 de abril, por la que se suspenden determinadas actividades relacionadas con obras de intervención en edificios existentes en las que exista riesgo de contagio por el COVID-19 para personas no relacionadas con dicha actividad, en cuya exposición de motivos ya se indicaba que *“la evolución de la crisis sanitaria que se desarrolla en el marco del estado de alarma obliga a adaptar y concretar de manera continua las medidas*

<sup>13</sup> En el mismo sentido, PENSADO SEIJAS, *Op. Cit.*



*adoptadas, para asegurar la eficiencia en la gestión de la crisis*”, que flexibilizaba los supuestos sobre los que debía continuar operando la suspensión de las obras.

En definitiva, siempre y cuando se cumplieran los requisitos de la normativa expuesta, si el interesado solicitaba la tramitación de una licencia de obra, ésta podía concederse tras la tramitación del procedimiento correspondiente.

En segundo lugar, ¿qué sucede con las solicitudes de licencias de actividad? En el art. 10.1 del Real Decreto 463/2020 se establecía que se suspendía la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, entre otros. En cualquier caso, se suspenderá la actividad de cualquier establecimiento que, a juicio de la autoridad competente, pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando.

Sin embargo, a la hora de realizar los trámites administrativos necesarios respecto de estas licencias de actividad no debíamos distinguir entre unos establecimientos y otros, pues tanto los unos como otros podían seguir desarrollando su actividad. Los primeros a puerta cerrada (el art. 10.1 se refiere a “*apertura al público*”) y los segundos mediante la atención al público. Debemos recordar que a los autónomos no se les obliga a paralizar su actividad.

En este mismo sentido se pronunciaba la Abogacía del Estado cuando al ser preguntada si en relación con los comercios minorista sobre si se puede trabajar dentro del establecimiento si éste se encuentra cerrado, manifiesta que “*el artículo 10.1 del Real Decreto 463/2020 suspende “la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas”, pero no limita la actividad en el interior del establecimiento, que habrá de limitarse al resto de la prestación laboral, profesional o empresarial característica que sea posible dentro del establecimiento (esto es, con excepción de la venta al público), pues lo dispuesto en el artículo 10 ha de conjugarse con lo establecido en el artículo 7 del mismo texto legal, que en sus letras c), y d) permite únicamente la circulación por vías de uso público, para c) Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial, y d) Retorno al lugar de residencia habitual*”<sup>14</sup>.

En definitiva, debíamos entender que previa manifestación de la conformidad de los interesados, puede continuarse la tramitación de estos expedientes.

#### b. Expedientes sancionadores:

En la tramitación de expedientes sancionadores y por tanto desfavorables para los interesados, solamente debía continuarse la tramitación de estos procedimientos si se contaba con la conformidad del interesado. En caso contrario, no debía continuarse la tramitación del procedimiento.

En todo caso, no debemos olvidar que en las notificaciones de estas Resoluciones era imprescindible indicar expresamente que los plazos estaban interrumpidos, de

---

<sup>14</sup> Informe de la Abogacía del Estado de fecha 19 de marzo de 2020, denominado “*Respuestas a cuestiones planteadas sobre la interpretación del RD 463/2020, modificado por el Real Decreto 465/2020*”.

acuerdo con lo establecido por la Disposición Adicional 8ª 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.

#### c. Instrumentos de planeamiento:

Respecto de los instrumentos de planeamiento, hemos entendido que no resultaba posible encuadrarlos dentro de las excepciones previstas por los apartados 3 y 4 de la D.A.3ª del RD 463/2020, por lo que su tramitación debía quedar suspendida en todo caso.

No compartíamos, por tanto, el criterio mantenido por HERNÁNDEZ JIMÉNEZ en este punto, cuando afirmaba que “*sí podremos publicar un trámite de información pública durante el estado de alarma, advirtiendo expresamente de la suspensión del plazo correspondiente*”<sup>15</sup>, pues a nuestro juicio deberemos estar al supuesto concreto.

#### 4. BREVE REFERENCIA AL LEVANTAMIENTO DE LOS PLAZOS ADMINISTRATIVOS.

Como ya hemos puesto de manifiesto anteriormente, el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, 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, ponía el punto y final a la suspensión de los plazos administrativos que operaba desde el 14 de marzo de 2020.

En efecto, se señala en el art. 9 de dicha disposición que “*con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas*”.

En relación con esta cuestión, volvemos a acudir nuevamente a GÓMEZ FERNÁNDEZ<sup>16</sup>, en tanto que se hace preciso distinguir entre la suspensión general de los plazos y procedimientos *ex* D.A.3ª del RD 463/2020 y la interrupción de los plazos de recursos y medios de impugnación contra actos que produzcan efectos desfavorables o de gravamen para los interesados, de conformidad con lo dispuesto por la D.A.8ª del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo<sup>17</sup>.

De acuerdo con esta regulación, deberemos estar al expediente concreto a fin de determinar si nos encontramos ante un supuesto de reanudación de los plazos administración, o si, por el contrario, los plazos deben reiniciarse desde el día 1 de junio de 2020. Esta diferenciación que realiza la normativa exige una mayor atención a los

<sup>15</sup> HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H. *Op. Cit.*

<sup>16</sup> GÓMEZ FERNÁNDEZ, D.: *Op. Cit.*

<sup>17</sup> Cuyo contenido literal es el siguiente: “*el cómputo del plazo para interponer recursos en vía administrativa o para instar cualesquiera otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje que los sustituyan de acuerdo con lo previsto en las Leyes, en cualquier procedimiento del que puedan derivarse efectos desfavorables o de gravamen para el interesado, 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. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la eficacia y ejecutividad del acto administrativo objeto de recurso o impugnación*”.

procedimientos urbanísticos que puedan producir efectos desfavorables o de gravamen para los interesados<sup>18</sup>.

## 5. CONCLUSIONES.

La suspensión de plazos y procedimientos administrativos, que no pretendían sino garantizar los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos, puede incitar a pensar que la Administración se ha visto obligada a parar durante el todo el tiempo que ha estado vigente dicha suspensión. Sin embargo, es una percepción errónea. Los funcionarios públicos han seguido realizando sus funciones a través de mecanismo como el teletrabajo, de tal forma que la actividad de la Administración no se ha visto interrumpida, permitiendo que ésta haya podido funcionar con relativa normalidad, a pesar de las extraordinarias circunstancias.

En nuestra opinión, la defensa de los derechos de los interesados ha podido seguir garantizándose a la vez que se iban aplicando con rigurosidad las excepciones previstas en la normativa para la suspensión de los plazos administrativos. Somos conscientes de que precisamente en una situación tan excepcional como ésta, el Estado debe emplear todos los recursos a su alcance y no es una cuestión menor el haber tratado de evitar que se produjeran colapsos importantes en el seno de la Administración Pública como consecuencia de interpretaciones excesivamente rígidas de la suspensión de los plazos administrativos.

Lo cierto es que la Administración ha dispuesto de los medios adecuados para que sus empleados públicos hayan podido continuar desarrollando sus funciones y ante la previsión de que la salida de esta situación excepcional será prolongada y progresiva, una vez se levante el Estado de alarma, como así ha sucedido con el reciente levantamiento de los plazos suspendidos.

Como hemos venido manteniendo, no se ha producido una paralización de la actividad administrativa durante el Estado de alarma en el ámbito del urbanismo, que una vez se han levantado los plazos administrativos, tiene otros retos por delante, más relacionados con facilitar a los particulares la tramitación de sus expedientes administrativas, ante la difícil situación económica y social que parece que va a mantenerse aún por un tiempo.

## 6. BIBLIOGRAFÍA.

CAMPOS ACUÑA, C., “Cómo aplicar la suspensión de plazos administrativos en el estado de alarma: apuntes prácticos”, *Actualidad Administrativa*, Nº 4, Sección Actualidad, abril 2020, Wolters Kluwer.

---

<sup>18</sup> Un estudio más exhaustivo de la reanudación de los plazos administrativos puede consultarse en HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., “La reanudación de los procedimientos urbanísticos tras el levantamiento de la suspensión: plazos administrativos y procesales”, El Consultor de los Ayuntamientos, 25 de mayo de 2020, Wolters Kluwer.

CHAVES GARCÍA, J.R. “Alarma por la suspensión de plazos administrativos”, *Blog “El rincón jurídico de Chaves”*, de 27 de marzo, que puede consultarse aquí: <https://delajusticia.com/2020/03/27/alarma-por-la-suspension-de-plazos-administrativos/>

GÓMEZ FERNANDEZ, D.: “La suspensión de plazos administrativos por la crisis del COVID-19 RD 463 465 476 y 487 y RDL 11/20”, *Blog “Derecho administrativo y urbanismo”*, de 18 de marzo, en el siguiente enlace: <https://www.derechoadministrativoyurbanismo.es/post/la-suspensi%C3%B3n-de-los-plazos-administrativos-por-la-crisis-del-covid-19-rd-463-2020-y-rd-465-2020>

HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, H., “La afección del estado de alarma a los procedimientos urbanísticos”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 20 de abril de 2020, Wolters Kluwer.

“La reanudación de los procedimientos urbanísticos tras el levantamiento de la suspensión: plazos administrativos y procesales”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, 25 de mayo de 2020, Wolters Kluwer.

PENSADO SEIJAS, A., “Tramitación de títulos habilitantes en el Estado de Alarma causado por el COVID-19”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, Wolters Kluwer.