



OPINIÓN LEGAL NO PRECEPTIVA EN RELACIÓN CON LA CONSULTA SOBRE LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS ADMINISTRATIVOS QUE SE RECOGE EN EL REAL DECRETO 463/2020 DE 14 DE MARZO, EN EL SUPUESTO PREVISTO EN LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DEL DECRETO 126/2019, DE 30 DE JULIO, DE CENTROS RESIDENCIALES PARA PERSONAS MAYORES EN EL ÁMBITO DE LA CAPV.

139/2021 OL - DDLCN

Ref.: CCSS-SOI-59399/21-10

## I. ANTECEDENTES

Con fecha 3 de noviembre de 2021, el departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales ha planteado al Servicio Jurídico Central una consulta jurídica sobre los posibles efectos de la suspensión de plazos administrativos que se recoge 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 el supuesto previsto en la disposición transitoria primera del decreto 126/2019, de 30 de julio, de centros residenciales para personas mayores en el ámbito de la CAPV.

La consulta se plantea tras la solicitud de la patronal de residencias de personas mayores sin ánimo de lucro (LARES), en el sentido de prolongar el plazo de dos años que establece la disposición transitoria primera del Decreto 126/2019, de 30 de julio, para que los centros residenciales en funcionamiento cumplan lo dispuesto en dicho decreto (salvo los requisitos materiales regulados en el Capítulo II). El plazo de dos años se debe computar desde el día siguiente a la publicación del decreto en el Boletín Oficial del País Vasco, que tuvo lugar el día 9 de septiembre de 2019. Por lo tanto, si no se tuviera en cuenta la pretendida suspensión de los plazos administrativos, ese plazo habría finalizado el día 10 de septiembre de 2021.



La ampliación se ha solicitado en atención a la suspensión de plazos administrativos que impuso la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 para “la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público”, considerando que, en virtud de esa suspensión, las entidades afectadas pueden ver incrementado en 100 días el plazo de dos años para cumplir con los requisitos aplicables, sin que, por ello, sea necesaria la modificación del Decreto 126/2019, en el sentido de ampliar el período transitorio de dos años.

La Dirección de Servicios del departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales ha remitido un completo informe sobre los hechos y el marco jurídico aplicable, en que, tras analizar de forma minuciosa la situación planteada y normativa de aplicación (decreto 126/2019, el Real Decreto 463/2020), además de informes de la Abogacía del Estado sobre la interpretación de la suspensión de plazos, e incluso un pronunciamiento de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, plantea la consulta, y justifica la conveniencia de solicitar el asesoramiento en el margen de interpretación que ofrece lo dispuesto sobre la suspensión de plazos, tanto en su aplicabilidad como en la forma de computar los plazos. Destaca, asimismo, el informe que las consecuencias de no cumplir los requisitos aplicables en el plazo que se considere obligatorio son especialmente gravosas, y que se trata de un sector especialmente afectado por la situación derivada de la pandemia.

En el antedicho informe se concreta el objeto del asesoramiento en las siguientes cuestiones:

- Si se debe entender que al plazo previsto en la disposición transitoria primera del Decreto 126/2019, de 30 de julio, que finalizó el 10 de septiembre de 2021, debe ser añadido, sin necesidad de modificar el decreto, el período en el que operó la suspensión de plazos administrativos impuesta 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.
- Para el supuesto de que se considerara aplicable dicha suspensión, si el plazo a añadir debe computarse en días hábiles o naturales.

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, en el artículo 8.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### A. LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS Y PLAZOS ADMINISTRATIVOS.

El Servicio Jurídico Central ya emitió una opinión legal sobre este asunto (27/2020 DDLCN-OL), si bien se informó con ocasión de una consulta en el marco de un procedimiento subvencional, y referida a la interpretación de lo dispuesto en el apartado tercero de la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, no aplicable a esta consulta. No obstante, se asumen las consideraciones que el informe emitido realiza sobre la suspensión de términos y plazos administrativos.

Con ocasión de las circunstancias extraordinarias y de la situación sanitaria generada por el Covid-19, el Real Decreto 430/2020 que declara el estado de alarma, dispone en su disposición adicional tercera (modificada por el real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, que añade los apartados 5 y 6) la suspensión de los plazos administrativos de la forma que sigue:

*Disposición adicional tercera. Suspensión de plazos administrativos.*

- 1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.*
- 2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*
- 3. No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.*
- 4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.*

*5. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social.*

*6. La suspensión de los términos y la interrupción de los plazos administrativos a que se hace referencia en el apartado 1 no será de aplicación a los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias.*

De lo establecido en los apartados 1 y 2, que son los que podrían afectar a la consulta planteada, resulta:

- La suspensión afecta a todos los plazos de todos los procedimientos administrativos, salvo las excepciones que prevé la misma disposición. Afecta, por tanto, a los plazos otorgados a los particulares para la realización de trámites dentro de un procedimiento administrativo y a los plazos de tramitación y resolución de los procedimientos por parte de las entidades del sector público.
- El ámbito subjetivo del mandato de suspensión de los procedimientos administrativos se extiende a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, esto es: la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y el sector público institucional.

#### B.- CONSIDERACIÓN DE LA OBLIGACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS.

La disposición transitoria primera del decreto 126/2019, de 30 de julio, de centros residenciales para personas mayores en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco establece los plazos para que los centros residenciales que estaban en funcionamiento a la entrada en vigor del decreto (10 de septiembre de 2019) se adecúen a lo establecido en el decreto:

*DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA.– Plazos para la adecuación de los centros residenciales en funcionamiento.*

1.– *Las entidades privadas titulares de centros residenciales para personas mayores que se encuentren en funcionamiento a la entrada en vigor del presente Decreto y dispongan de autorización de funcionamiento concedida al amparo del Decreto 41/1998, de 10 de marzo, sobre servicios sociales residenciales para la tercera edad, dispondrán de un plazo 2 años, a partir de la citada fecha, para cumplir lo dispuesto en esta norma a excepción de los requisitos materiales regulados en el Capítulo II.*

2.– *Las entidades públicas titulares de centros residenciales para personas mayores que se encuentren en funcionamiento a la entrada en vigor del presente Decreto dispondrán de un plazo de 2 años a partir de la citada fecha, para cumplir lo dispuesto en esta norma a excepción de los requisitos materiales regulados en el Capítulo II.*

3.– *Si transcurrido el plazo de 2 años establecido en los apartados anteriores, las entidades titulares de dichos centros residenciales no hubieran cumplido los requisitos que resultan de aplicación, la Administración competente procederá a la revocación de la autorización del centro.*

La cuestión se ha planteado solo respecto de los centros residenciales de carácter privado. Conforme a esa disposición, en el plazo máximo de dos años deben cumplir con los requisitos que establece el decreto, salvo los requisitos materiales. Esto es, con la fecha límite de 10 de septiembre de 2021, tendrían que cumplir con los requisitos funcionales (capítulo III) y con los requisitos de personal (capítulo IV).

Según el tenor literal de la disposición, el plazo máximo se establece para el cumplimiento de los requisitos de aplicación. Cuestión diferente es la acreditación de ese cumplimiento y su declaración por parte de la administración competente. Efectivamente, la disposición adicional primera del decreto 126/2019, establece, de la forma que sigue, que los centros que cumplan lo dispuesto en el decreto quedarán acreditados, y que dicha acreditación se declara en la resolución de concesión de autorización en funcionamiento:

#### DISPOSICIÓN ADICIONAL

1.– *Los centros residenciales de personas mayores que cumplan con lo dispuesto en el presente Decreto o normativa que lo sustituya, quedarán acreditadas a los efectos de lo dispuesto en 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.*

2.– *Dicha acreditación será declarada en la resolución de concesión de autorización de funcionamiento.*

3.– *En el caso de los centros residenciales que se encuentren en funcionamiento a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto y que dispongan de autorización de funcionamiento, la acreditación se concederá una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos de aplicación dentro de los plazos establecidos en la disposición transitoria primera*

El apartado 3 especifica que, respecto de los centros que ya contaban con autorización de funcionamiento, la acreditación se debe conceder tras la comprobación del cumplimiento de los requisitos aplicables.

Es decir, la administración competente debe tramitar el correspondiente procedimiento para que los centros que contaban ya con la autorización de funcionamiento acrediten el cumplimiento de los requisitos aplicables que establece el decreto 126/2019. Es de suponer que, antes de emitir el acto administrativo que corresponda, haya realizado una serie de comprobaciones, los centros hayan tenido que presentar documentación, etc.

Es dentro de ese procedimiento administrativo en el que se debe plantear la suspensión del plazo, no tanto de la obligación de cumplimiento que establece la disposición transitoria. Por otra parte, la disposición no refiere plazo para que la administración considere acreditado el cumplimiento de requisitos, ni siquiera para la misma acreditación.

Como se ha indicado anteriormente, la suspensión ordenada por 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, afecta a todos los plazos de todos los procedimientos administrativos, y por lo tanto, afecta no solo a los plazos de tramitación y resolución de los procedimientos por parte de las entidades del sector público, sino también a los plazos otorgados a los particulares para la realización de trámites dentro de un procedimiento administrativo.

En ese sentido, queda claro que se trata de una suspensión de plazos procedimentales, y que va más allá de que las entidades del sector público vean suspendido el plazo máximo para resolver y notificar, ya que es una verdadera suspensión de todo el procedimiento.

Por ello, podría considerarse que es de aplicación la suspensión de los plazos administrativos a los procedimientos administrativos que se tramiten para la acreditación del cumplimiento de los requisitos que establece el decreto 126/2019, y que esa suspensión afecta también a la realización de los trámites administrativos por parte de los centros de mayores a los que afecta la disposición transitoria primera del decreto 126/2019.

*Conforme indica el informe del departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales, el artículo 27 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales dispone que la provisión y prestación de los servicios sociales de atención secundaria se garantizará desde los servicios sociales forales. Habrá que estar, por tanto, a la tramitación de los correspondientes procedimientos de acreditación del cumplimiento de los requisitos que se lleve a cabo en los órganos competentes de las diputaciones forales, y la posible suspensión deberá ser considerada, en su caso, por cada administración competente según el territorio histórico.*

### C.- CÓMPUTO DEL PLAZO DE SUSPENSIÓN

*El segundo punto sobre el que solicita opinión legal el departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales es si el plazo en que operó la suspensión de los plazos administrativos debe computarse, a efectos de su reanudación, en días naturales o hábiles. Este aspecto también ha sido analizado de forma extensa en el informe del departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.*

*En lo que se refiere a la vigencia o duración de la suspensión, el "dies a quo" se sitúa en el día de la publicación en el BOE del Real Decreto 463/2020, esto es, desde el 14 de marzo de 2020. Por su parte, el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, que prorroga el estado de alarma, establece, en lo que se refiere a la suspensión de plazos administrativos:*

*Artículo 9. Plazos administrativos suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.*

*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.*

Es decir, la suspensión a considerar, en día naturales, sería por el plazo desde el día 14 de marzo hasta el 31 de mayo (ambos inclusive), esto es, 79 días.

El informe que solicita la opinión legal recoge el informe de la Abogacía del Estado, de 28 de mayo de 2020, sobre la reanudación de plazos administrativos, que, con ocasión de varias consultas formuladas por la Oficina Española de Patentes y Marcas, aprecia fundamento jurídico

suficiente para sostener que, en la reanudación de plazos suspendidos, los días que resten en un plazo señalado en meses se han de contar como días hábiles.

Con ese planteamiento, el departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales solicita que se considere si los 79 días en que se suspendieron los plazos administrativos deben ser traducidos a días hábiles, que, en este supuesto supondría añadir 100 días al plazo máximo de dos años que establece la disposición transitoria primera del decreto 126/2019, de 30 de julio, de centros residenciales para personas mayores en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

*La regla general sobre el cómputo de los plazos en meses o años la establece el artículo 30.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*4. Si el plazo se fija en meses o años éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo.*

*El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes.*

*Sobre este asunto, hay interpretaciones y disposiciones en uno u otro sentido. Por ejemplo, la Instrucción de 28 de mayo de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, sobre levantamiento de la suspensión de plazos administrativos, establece una serie de reglas respecto de los procedimientos que afectan a esa dirección, y aplica la regla de que se debe establecer el que habría sido día final del plazo si no hubiera sido suspendido, y se debe añadir, sin solución de continuidad, el número de días que hubiese durado la suspensión y al último día que resulte. Es decir, el cómputo se realiza en días naturales.*

*Por contra, la Abogacía del Estado aplica la regla prevista en el artículo 30.2 de la Ley 39/15 y se inclina por el cómputo por días hábiles, considerando que es una solución más garantista con los derechos de las personas administradas. Ese informe de la Abogacía de*



*Estado, de 28 de mayo de 2020, ha sido aportado y analizado en el informe del departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales.*

En sentido contrario, se podría considerar que, en la reanudación del plazo de que se trate, deben aplicarse las mismas reglas de cómputo aplicables a ese plazo antes de la suspensión. Esto es, en los plazos en meses o años, de fecha a fecha (con las reglas que establece el artículo 30.4 de la Ley 39/2015), ya que la regla del artículo 30.2 de la Ley 39/15 está prevista para un plazo de días. Por último, además de la jurisprudencia en que se ha basado la Abogacía del Estado para considerar que en la reanudación de un plazo por meses, el cómputo debe ser en días hábiles, existe otra jurisprudencia, como la STS de 21/01/2016 (RC 2917/2013) que señala que para el cómputo de los días que restan en supuestos de reanudación de cómputo de plazos por meses, debe hacerse por días naturales, considerando que la suspensión de un plazo no afecta a su naturaleza:

*"...los ocho días que restaban del plazo después de alzarse la suspensión deben computarse por días naturales, pues la naturaleza de los plazos, como naturales o hábiles, a efectos de cómputo, no se modifica por la interrupción del mismo para solicitar un informe. Así lo han señalado, por otra parte, algunas previsiones normativas como la contenida en el artículo 12 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia en el que se dispone "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". En este caso, el plazo fijado era por días naturales, pues así se computan los plazos de fecha a fecha."*

Indudablemente, la interpretación en el sentido de considerar el plazo más favorable para los centros afectados puede verse apoyada por las consecuencias especialmente gravosas que prevé el decreto 126/2019 para los centros que no cumplan los requisitos en el plazo que establece la disposición transitoria primera.

En cualquier caso, como se ha expuesto, los diferentes procedimientos administrativos en los que se compruebe y acredite, en su caso, que los centros de mayores afectados por la disposición transitoria primera del decreto 126/2019 cumplen los requisitos exigibles serán tramitados y resueltos por los órganos competentes de las diputaciones forales, y será en esas sedes en las que se debe considerar, en su caso, una u otra interpretación.

### III.- CONCLUSIONES

- La suspensión ordenada por 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, afecta también a los plazos otorgados a los particulares para la realización de trámites dentro de un procedimiento administrativo.
- Podría considerarse que es de aplicación la suspensión de los plazos administrativos a los procedimientos administrativos que se tramiten para la acreditación del cumplimiento de los requisitos que establece el decreto 126/2019.
- En su caso, en el reinicio del plazo de dos años, dadas las consecuencias especialmente gravosas en el caso de no acreditar en plazo el cumplimiento de los requisitos del decreto 156/2019, podría considerarse el resto del plazo en día hábiles.
- Ambas cuestiones, aplicabilidad de la suspensión de los plazos administrativos y forma de contar el resto de días del plazo, deben ser resueltas por los órganos competentes de las diputaciones forales que, en su caso, estén tramitando los procedimientos de comprobación del cumplimiento de los requisitos y su acreditación.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho,

Vitoria-Gasteiz, 18 de noviembre de 2021