

Estado de alarma: suspensión de plazos, actuaciones judiciales y mantenimiento de servicios esenciales en la Administración de Justicia

Montserrat Jané Casas y Juan Manuel de Castro Aragonés

Área de Procesal y Arbitraje de Gómez-Acebo & Pombo

Se analizan las medidas adoptadas por el Real Decreto 463/2020 en relación con la suspensión de términos y plazos procesales, suspensión de actuaciones judiciales y mantenimiento de servicios esenciales en la Administración de Justicia, limitaciones a la presentación de escritos procesales y medios de impugnación.

1. Introducción

Mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, el Gobierno declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y adoptó una serie de medidas excepcionales con el fin de contener el contagio y la propagación del virus.

Este real decreto se publicó y entró en vigor el mismo día 14 de marzo por un periodo de quince días naturales, tal como exige el artículo 116 de la Constitución, si bien el Gobierno, en caso de ser necesario, puede prorrogar su vigencia.

Las medidas previstas en el Real Decreto 463/2020 fueron completadas y, en algunos casos, modificadas en virtud del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, así como del Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, ambos aprobados con una vigencia de un mes desde su entrada en vigor el día de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* (18 de marzo del 2020).

La adopción de medidas de carácter económico mediante real decreto ley ha sido avalada por el Tribunal Constitucional siempre que concurra una motivación explícita y razonada de la necesidad y urgencia, asumiendo que la dilación en el tiempo de la adopción de la medida de que se trate mediante una tramitación por el cauce normativo ordinario podría generar un perjuicio.

De acuerdo con lo anterior, el Gobierno se ampara en la declaración de emergencia de la salud pública y en la declaración del estado de alarma en todo el territorio nacional para justificar la adopción, mediante real decreto y real decreto ley, de estas medidas excepcionales para la protección de la salud pública y de contenido económico para afrontar sus consecuencias.

Entre las medidas excepcionales que afectan al normal funcionamiento de la vida diaria de particulares, empresas y organismos públicos, el Real Decreto 463/2020 ordena la suspensión de los plazos procesales, con determinadas excepciones, en su disposición adicional segunda.

La suspensión de plazos se mantendrá durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adopten. De acuerdo con ello, la suspensión se mantendrá en vigor, como mínimo, hasta el 29 de marzo del 2020, si bien el Gobierno, de ser necesario, podrá decretar su prórroga, previa autorización del Congreso de Diputados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.2 de la Ley Orgánica 4/1981 (disp. final segunda).

A la vista de las medidas contenidas en el Real Decreto 463/2020, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial acordó, en sesión extraordinaria celebrada el mismo 14 de marzo del 2020, la suspensión de las actuaciones judiciales y de los plazos procesales en todo el territorio nacional, pero garantizando la prestación de los servicios esenciales por la Administración de Justicia.

En la misma línea, en sesión extraordinaria de fecha 18 de marzo del 2020, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial acordó que, durante el periodo de vigencia del estado de alarma, sólo procedería la presentación de escritos procesales telemáticamente (LexNET), no de forma presencial, y limitados a actuaciones procesales declaradas urgentes e inaplazables.

Analizamos a continuación los aspectos esenciales de estas medidas excepcionales de suspensión de plazos y actuaciones judiciales adoptadas como consecuencia de la declaración del estado de alarma.

2. Suspensión de términos y plazos procesales

En su disposición adicional segunda, el Real Decreto 463/2020 prevé la suspensión de los términos y la suspensión e interrupción de los plazos previstos en las leyes procesales de todos los órdenes jurisdiccionales; su cómputo se reanudará en el momento en que pierda vigencia la referida norma o, en su caso, sus prórrogas.

En su apartado primero, la disposición adicional segunda establece, en primer lugar, la suspensión de los términos y, a continuación, la suspensión e interrupción de los plazos.

Nuestras leyes procesales distinguen entre término y plazo. Mientras que el *término* es la fecha cierta en la que concluye un plazo o en la que debe llevarse a cabo una determinada actuación procesal, el *plazo* es el periodo de tiempo dentro del cual debe realizarse una actuación procesal.

Asimismo, en su apartado primero, la disposición adicional segunda enuncia indistintamente la suspensión e interrupción de los plazos procesales, si bien, a continuación, señala que el cómputo de los plazos «se reanudará» tras la pérdida de vigencia del real decreto, de lo que se deduce que la norma pretende la suspensión de plazos y no la interrupción.

La interrupción de un plazo procesal determina su cómputo íntegro desde el momento en el que la norma deja de estar en vigor. Es decir, el plazo completo comienza a computarse de nuevo desde que se inicia tras la pérdida de vigencia de la norma que decretó su interrupción. En cambio, con la suspensión del plazo, el cómputo se reanuda tras la pérdida de vigencia, es decir, continúa computándose el plazo que reste por cumplir.

De haberse pretendido la interrupción de los plazos, el Real Decreto 463/2020 habría indicado que los plazos «comenzarán a computarse» tras la pérdida de vigencia de la norma. Sin embargo, ésta dispone únicamente la reanudación de los plazos en el momento en que el real decreto deje de estar en vigor, lo que indica que nos encontramos ante una suspensión de plazos y no ante una interrupción, pues, además, la disposición se titula «suspensión», no «interrupción».

La suspensión de plazos lleva aparejada la paralización de todos los procedimientos y actuaciones judiciales, salvo en los casos de los servicios esenciales o de actuaciones urgentes e inaplazables, en virtud de los Acuerdos del Consejo General del Poder Judicial de 14 y 18 de marzo del 2020 antes citados y que se analizan más detalladamente en el apartado sexto a continuación.

Por otro lado, el Real Decreto 463/2020 prevé una serie de excepciones a la suspensión de los plazos en el orden jurisdiccional penal y en otros órdenes jurisdiccionales.

Sin perjuicio de la suspensión general de los plazos procesales, el Real Decreto 463/2020 permite al juez o al tribunal acordar la práctica de cualesquiera actuaciones judiciales que sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso.

3. Suspensión de actuaciones judiciales y mantenimiento de los servicios esenciales en la Administración de Justicia

La Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, en sesión extraordinaria celebrada el 14 de marzo, acordó suspender, en todo el territorio nacional, las actuaciones judiciales programadas y los plazos procesales, salvo los servicios esenciales en la Administración de Justicia —nuevo escenario previsto para una situación extrema o escenario 3—, a la vista de las medidas adoptadas en el Real Decreto 463/2020.

En línea con lo anterior, el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General del Estado habían acordado, en fecha 13 de marzo, mantener en cualquier caso los servicios esenciales en la Administración de Justicia (acuerdo que deberá ser completado por las Salas de Gobierno de los distintos tribunales), garantizando las siguientes actuaciones:

- Cualquier actuación judicial que, de no practicarse, pudiera causar un daño irreparable.
- Internamientos urgentes del artículo 763 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (internamientos no voluntarios por desórdenes mentales).
- La adopción de medidas cautelares u otras actuaciones inaplazables, como las medidas de protección de menores del artículo 158 del Código Civil.
- Los juzgados de violencia sobre la mujer realizarán los servicios de guardia que les correspondan. En particular, deberán asegurar el dictado de las órdenes de protección y cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer y menores.
- El Registro Civil prestará atención permanente durante las horas de audiencia. En particular, deberán asegurar la expedición de licencias de enterramiento, las inscripciones de nacimiento en plazo perentorio y la celebración de matrimonios del artículo 52 del Código Civil.
- Las actuaciones con detenido y otras que resulten inaplazables, como adopción de medidas cautelares urgentes, levantamientos de cadáver, entradas y registros, etcétera.
- Cualquier actuación en causa con presos o detenidos.
- Actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria.
- En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, las autorizaciones de entrada sanitarias, urgentes e inaplazables; derechos fundamentales cuya resolución tenga carácter urgente; medidas cautelarísimas y cautelares que sean urgentes, y recursos contencioso-electorales.
- En el orden jurisdiccional social, la celebración de juicios declarados urgentes por la ley y las medidas cautelares urgentes y preferentes, así como los procesos de expedientes de regulación de empleo y de expedientes de regulación temporal de empleo.

- En general, los procesos en los que se alegue vulneración de derechos fundamentales y que sean urgentes y preferentes (es decir, aquellos cuyo aplazamiento impediría o haría muy gravosa la tutela judicial reclamada).
- El presidente del Tribunal Superior de Justicia, el presidente de la Audiencia Provincial y el juez decano adoptarán las medidas que procedan relativas al cese de la actividad en las dependencias judiciales en que se encuentren sus respectivas sedes y a su cierre o desalojo, si procede, y lo pondrán en conocimiento de la Comisión de Seguimiento competente, con la cual se coordinarán.

El acuerdo del Consejo General del Poder Judicial prevé extender a todo el territorio nacional el escenario 3 durante el tiempo que se mantenga el estado de alarma, de manera que las actuaciones procesales y medidas que se contemplan en este escenario resulten de inmediata aplicación, sin excepción alguna, a la totalidad del Estado.

La actividad de los funcionarios que dependen del Ministerio de Justicia ha sido suspendida por la Resolución del Secretario de Estado de Justicia, de 14 de marzo, salvo para la prestación de los anteriormente citados servicios esenciales en la Administración de Justicia. Asimismo, se acuerda el mantenimiento de los edificios judiciales abiertos y operativos a los solos efectos de prestar los mencionados servicios esenciales.

Finalmente, el acceso de profesionales y ciudadanos a las sedes judiciales se limitará a llevar a cabo los trámites imprescindibles e inaplazables, así como a asistir a las actuaciones judiciales a las que sean citados. Cualquier otra gestión o trámite no esencial deberá realizarse vía LexNET, telemática o telefónica.

4. Limitaciones a la presentación de escritos procesales

Por último, el 18 de marzo del 2020, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial acordó que, durante la vigencia del estado de alarma, únicamente procederá la presentación de escritos procesales vinculados a actuaciones declaradas urgentes e inaplazables. Además, la presentación no podrá ser presencial, sino que estará limitada a la presentación telemática (LexNET).

Por tanto, la suspensión de plazos y actuaciones procesales no impide que los órdenes jurisdiccionales competentes adopten las actuaciones judiciales que sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso, por lo que dicha suspensión no alcanza a la presentación de escritos que se encuentren vinculados con actuaciones judiciales urgentes y necesarias.

5. Medios de impugnación del Real Decreto 463/2020

El Tribunal Constitucional ha reconocido en su Auto 7/2012 y en su Sentencia 83/2016, en relación con el estado de alarma decretado por el Real Decreto 1673/2010 para la normalización del transporte aéreo durante la huelga de los controladores y por el Real Decreto 1717/2010, que lo prorrogó, el carácter normativo de la decisión gubernamental que declara el estado de alarma, en la medida en que dispone la legalidad aplicable durante su

vigencia, pero afirma que, aunque formalizada mediante real decreto, debe equipararse a una norma con rango o valor de ley, tanto por su contenido como por sus efectos.

Dado que posee rango de ley, el Real Decreto 463/2020 que declara el estado de alarma o sus prórrogas sólo pueden impugnarse ante el Tribunal Constitucional a través de los procesos previstos en la Constitución o en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que tienen por objeto el control constitucional de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley (Sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016).

En cuanto a los actos y disposiciones dictados en su aplicación, la sentencia citada reconoce dos formas de control:

- a) «el control jurisdiccional por los tribunales ordinarios de los actos o disposiciones que se dicten en su aplicación durante la vigencia del estado de alarma»;
- b) «la posibilidad de que las personas afectadas interpongan recurso de amparo constitucional, previo agotamiento de la vía judicial ordinaria, contra los actos y disposiciones dictados en aplicación de aquellos reales decretos cuando los estimen lesivos de derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de protección a través de este proceso constitucional, facultad que le confiere el artículo 55.2 LOTC (Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)».

Este control constitucional tendrá que realizarse cuando pierda vigencia el real decreto o, en su caso, sus prórrogas, pues, en el orden jurisdiccional, la suspensión de las actuaciones judiciales que no sean de los servicios esenciales indicados en el apartado 5 anterior se suma a la suspensión de todos los plazos procesales del orden contencioso-administrativo, con sólo dos excepciones: el procedimiento para la protección de derechos fundamentales previsto en los artículos 114 y siguientes de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la tramitación de las autorizaciones judiciales del artículo 8.6 de la misma ley.