



MINISTERIO
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

ABOGACÍA DEL ESTADO EN EL MINISTERIO DE
TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL

N. REF. 429/2020

En respuesta a su escrito de 2 de abril de 2020 (recibido vía correo electrónico de la misma fecha, a las 16:46 horas), por el cual se solicita de esta Abogacía del Estado informe, fundado en derecho, sobre la aplicación del artículo 23 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a fin de poder ampliar hasta 10 días el plazo para dictar la necesaria resolución en los procedimientos incoados al amparo del artículo 22 Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, tengo el honor de informar a Vd. lo siguiente:

ANTECEDENTES DE HECHO

1. La Dirección General de Trabajo en el Ministerio de Trabajo y Economía Social (en lo sucesivo, DGT) solicita consulta sobre la posibilidad de proceder a la ampliación del plazo máximo para resolver previsto en el artículo 22.2 d) 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 (en adelante, RD Ley 8/2020), al considerar que concurren causas suficientes para ello.
2. Como antecedentes relevantes, se expone por la DGT que la normativa común a la que se refiere el artículo 22.2 RD Ley 8/2020 y que se aplica en lo no previsto por las especialidades recogidas en la norma, está constituida por los artículos 31 a 33 del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, que a tal efecto, y para la constatación de la fuerza mayor alegada por la empresa como causa obstativa temporal, establece un procedimiento administrativo que se tramita ante la autoridad laboral.

Consecuencia de lo anterior, dado que no se prevé de manera expresa especialidad alguna, a salvo de las ya referidas, en los artículos 47.3 y el 51.7 del Estatuto de los Trabajadores, se viene aplicando la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) en lo no expresamente previsto.

Y ello teniendo en cuenta el artículo 1 de la Ley 39/2015: “ *La presente Ley tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los*

CORREO ELECTRÓNICO:
abogacia.estado@mitramiss.es

Paseo de la Castellana, 63
28071 MADRID
TEL.: 91 363 00 57
FAX: 91 363 04 05

CSV : GEN-7688-8dd9-7489-d997-0b20-85ca-4ea2-8719

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : ANTONIO JIMÉNEZ-CLAR HERNÁNDEZ | FECHA : 03/04/2020 18:49 | Sin acción específica





que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria”, y la disposición adicional primera en donde se establecen especialidades por razón de la materia.

Es esta la razón, añade la DGT, por la que se viene aplicando el artículo 24.1 de la Ley 39/2015 con respecto a la consideración del silencio administrativo como positivo en el caso de que no se dicte resolución en el plazo de 5 días y sin perjuicio de la obligación de dictar por parte de la Administración competente resolución expresa de acuerdo con el artículo 21 de la citada Ley (“*La Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación*”).

3. En relación con dicha regulación, señala la DGT que la Ley 39/2015 prevé supuestos concretos en los que es posible tanto la ampliación del plazo, artículo 23, como la interrupción del mismo, artículo 22.1.

Así, el artículo 23 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre señala lo siguiente:

Artículo 23. Ampliación del plazo máximo para resolver y notificar.

“1. Excepcionalmente, cuando se hayan agotado los medios personales y materiales disponibles a los que se refiere el apartado 5 del artículo 21, el órgano competente para resolver, a propuesta, en su caso, del órgano instructor o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, podrá acordar de manera motivada la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, no pudiendo ser éste superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

2. Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.”

El citado artículo 21.5 de la Ley 39/2015 se refiere de manera expresa al supuesto en el que el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución de manera que sea imposible proveer los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

4. A partir de estos antecedentes, se somete a informe la posible ampliación de plazos basada en la previsión anterior, señalando como justificación que, como es sabido, la incidencia del coronavirus ha supuesto la adopción de medidas de confinamiento, restricción e interrupción de actividades tanto a través del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, como por el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula





ABOGACÍA
GENERAL DEL
ESTADO

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.

Las medidas higiénico-sanitarias y preventivas para evitar la propagación del virus han abocado a las empresas, en un número imposible de prever en condiciones ordinarias, a la adopción de medidas de suspensión por razón de fuerza mayor que exigen de manera su constatación por parte de la autoridad laboral competente, así como la necesaria resolución expresa para acreditar la solicitud de prestaciones por desempleo de los trabajadores afectados.

Es por ello, concluye, que las autoridades laborales competentes para resolver no cuentan con los recursos humanos y materiales necesarios para para cumplir con el despacho adecuado y en plazo, ante una situación de absoluta emergencia y excepcionalidad.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- El presente informe ha de partir, como hace el escrito de consulta, de la afirmación de que el procedimiento previsto, tanto con carácter general en el Estatuto de los Trabajadores y en el RD 1483/2012, como con carácter particular en el artículo 22 RD Ley 8/2020, se regirá, a salvo de sus especialidades, por las normas del procedimiento administrativo común.

A partir de lo anterior y con la finalidad de establecer criterios que nos permitan apreciar si en el presente caso concurren las circunstancias necesarias para proceder a la ampliación de plazos, queremos traer a colación la doctrina que sobre esta previsión se recoge, entre otras, en la Sentencia de 30 de enero de 2013, de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Supremo. En este sentido, es preciso indicar que si bien la doctrina se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 42 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la misma es plenamente aplicable, al ser la redacción del artículo 23 de la nueva LPAC idéntica a la de su predecesora.

La citada sentencia recoge una serie de criterios y requisitos para proceder a la ampliación de plazos que, con carácter excepcional, prevé el ordenamiento jurídico:

“En relación con el citado artículo 42.6 LRJPA esta Sala ha señalado lo siguiente en la STS de 15 de noviembre de 2012 (RJ 2013, 251) (casación 4350/2011): “... Del examen del precepto de referencia (42.6 de la LRJPA), como ya hemos expuesto en la reciente STS de





20 de septiembre de 2012 (Recurso de casación 5959/2010) debemos destacar los siguientes aspectos reguladores de la habilitación que nos ocupa, que fueron introducidos en la reforma de la citada Ley, llevada a cabo por parte de la Ley 4/1999, de 13 de enero (RCL 1999, 114 y 329) :

a) La habilitación para la ampliación se encuentra limitada al órgano competente para resolver el deslinde (Ministro de Medio Ambiente), o bien a su superior jerárquico.

b) Tal habilitación cuenta con una doble posibilidad procedimental: En el caso de tratarse de una decisión del órgano competente para resolver el deslinde, resulta necesaria una "propuesta razonada del órgano instructor"; y, en el caso de decisión del superior del órgano competente para resolver, la norma exige la propuesta de este.

c) La habilitación legal de referencia se fundamenta, exclusivamente, en la concurrencia de una situación procedimental: Que antes del vencimiento del plazo para resolver y notificar se pueda "suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución". Y, es mas, este incumplimiento tan solo puede derivarse de las dos concretas causas o circunstancias previstas en el precepto:

1. "El número de solicitudes formuladas".

2. El número de "personas afectadas" por el procedimiento (en este caso, de deslinde del dominio público marítimo terrestre).

d) La habilitación que el artículo 42.6 de la LRJPA, que analizamos, cuenta, por su parte, con una doble dimensión o consecuencia:

1. La consecuencia natural o normal para cuando ---con base en alguna de las dos causas expresadas--- pueda suponerse "un incumplimiento del plazo máximo de resolución", queda limitada a la posibilidad de "habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo".

2. Y, la consecuencia o posibilidad excepcional consiste en poder "acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación".

e) El precepto, por su parte, para la viabilidad de esta segunda posibilidad excepcional consistente en la ampliación del plazo para resolver exige el cumplimiento de dos requisitos, que no pueden situarse en el terreno de lo estrictamente formal, ya que la decisión ampliatoria debe llevarse a cabo:

1. "Mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes", y

2. "Sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles".

f) Por último, el precepto señala en el terreno de lo temporal y en el de su revisabilidad que

1. El plazo máximo que finalmente pudiera acordarse "no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento". Y que,





2. "Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de los plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno".

A la vista de esta doctrina, para que la ampliación se considere procedente deberán cumplirse una serie de requisitos que pasamos a enumerar.

1. En primer lugar, aunque resulta claramente del texto del precepto, debe indicarse que el acuerdo es **individual** para cada procedimiento, es decir, que en cada una de las solicitudes debe acordarse la ampliación y notificarse la misma a los interesados, pues el artículo 23 LPAC se concibe para procedimientos singulares. Todo ello sin perjuicio, lógicamente, de que la motivación sea similar o idéntica para todos los supuestos.
2. El segundo elemento a tener en cuenta es la competencia para acordar la ampliación, atribuida al órgano competente para **resolver**, competencia que varía en relación con la competencia general de ampliación de plazos del artículo 32 LPAC, que puede corresponder al órgano instructor.
3. A continuación deben cumplirse una serie de requisitos que, si bien se incardinan en un concepto amplio de motivación del acuerdo de ampliación, examinaremos por separado. El primero se refiere a la constatación de la existencia de un gran número de solicitudes o de interesados en los procedimientos y cuya tramitación suponga que se exceda la normal capacidad del órgano administrativo.
4. El siguiente de los elementos a acreditar, que se deriva a su vez de la obligación contenida en el artículo 21.5 LPAC, es que se han agotado todos los medios personales y materiales a disposición del órgano competente. Este deber de motivación no se cumple con la mera declaración de inexistencia de medios, sino que precisa incorporar al texto del acuerdo de ampliación la identificación de todos los medios empleados, indicando que en el correspondiente centro directivo se carece de otros adicionales.
5. Por último, será necesaria la descripción de las causas (hay que recordar que el artículo 23 LPAC se inicia con el término "excepcionalmente") que motivan esta ampliación, directamente relacionadas con el aumento imprevisto de solicitudes o el gran número de interesados afectados.





SEGUNDA.- Aplicando las anteriores consideraciones al objeto de la solicitud de informe, entiende esta Abogacía del Estado que sí concurren los elementos necesarios para acordar la ampliación de plazos.

El escrito de consulta expone adecuadamente en sus antecedentes los motivos de emergencia que han elevado fuera de toda duda el número de solicitudes a tramitar por la Dirección General de Trabajo.

No obstante, en relación con la justificación de esta excepcionalidad, deben hacerse una serie de precisiones.

Conforme a la doctrina expuesta en la consideración anterior, el Tribunal Supremo no admite la posibilidad de ampliar plazos en relación con aquellas situaciones cuya previsión existía con carácter previo al inicio del procedimiento o, como ocurriría en este caso, a la fijación de una tramitación agilizada.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, a pesar de que la fuerza mayor que puede apreciarse por determinadas circunstancias para proceder a adoptar medidas de suspensión de contratos o de reducción de jornada se deriva a su vez de restricciones adoptadas en esa misma normativa, ello no supone que no concorra la excepcionalidad exigida en el artículo 23 LPAC.

En efecto, la doctrina de continua referencia así como la norma de que se deriva encuentran su origen en situaciones de naturaleza ordinaria, no pudiendo aplicarse en bloque a una situación excepcional como con la que nos encontramos en la actualidad, que excede de cualesquiera previsiones anteriores y que motiva normas como la que hoy es objeto de análisis.

Las medidas contenidas tanto el RD 462/2020 como en las normas posteriores, han obligado por un lado, a la adopción de medidas higiénico-sanitarias y preventivas para evitar la propagación del virus y por otro, precisamente por dichas medidas, a la adopción de soluciones extraordinarias para salvaguardar los derechos de los ciudadanos y la economía nacional, entre otros.

La concurrencia de todas estas circunstancias justifica, como ya hemos dicho, la excepcionalidad de la situación y ésta ha superado, como se señala en los antecedentes, toda previsión posible en relación con los medios para la tramitación de las solicitudes objeto de este informe





En todo caso, la motivación del acuerdo de ampliación deberá contener los datos necesarios, tanto cualitativos como cuantitativos, que permitan identificar la imprevisibilidad sobrevenida de la situación y que ha generado el gran número de solicitudes que determina que los mismos exceden de la capacidad ordinaria del órgano competente.

La ampliación del citado plazo encuentra, además, su justificación en un principio básico de legalidad, pues a través de dicha ampliación se pretenden garantizar los derechos de los trabajadores, en la medida en que no se proceda a la estimación, por silencio positivo, de medidas de suspensión contrarias a nuestro ordenamiento jurídico que, so pretexto de esta situación extraordinaria, quedarían consolidadas por no poder ser objeto de revisión al amparo de los motivos tasados previstos en el Estatuto de los Trabajadores y en la Ley de la Jurisdicción Social.

Por otro lado, y como ya avanzábamos en la anterior consideración jurídica, dentro de la motivación habrá de justificarse que se ha recurrido a todos los medios disponibles (incluidos los posibles encargos a medios propios) sin que los mismos sean suficientes para atender al mandato legal de resolver en plazo.

Por último, y a la vista de las dificultades que se plantea en el presente caso, se somete a criterio de la Dirección General de Trabajo la posibilidad de que, para el supuesto de que en algún momento se proceda a la revisión del procedimiento contenido en el artículo 22 RD Ley 8/2020, se introduzca la oportuna referencia a una posible ampliación del plazo para resolver, circunstancia que agilizaría la tramitación.

En virtud de lo anterior, tengo el honor de formular la siguiente

CONCLUSIÓN

La posibilidad de proceder, al amparo del artículo 23 LPAC, a la ampliación del plazo máximo para resolver previsto en el artículo 22.5 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, **se considera ajustada a derecho**, siempre que se verifiquen los requisitos formales y de motivación expuestos en las consideraciones primera y segunda de este informe.

Es cuanto tengo el honor de informar a VS, no obstante usted decidirá.





ABOGACÍA
GENERAL DEL
ESTADO

En Madrid, a 3 de abril de 2020.

EL ABOGADO DEL ESTADO ADJUNTO

Fdo.: Antonio Jiménez-Clar Hernández

.- SRA. DIRECTORA GENERAL DE TRABAJO.-

