



Cátedra Jean Monnet
Derecho Administrativo
Europeo y Global



Centro de Estudios Europeos
Luis Ortega Álvarez

25
años

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTIÓN DE LA EMERGENCIA EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

Luis Arroyo Jiménez
Preprint No. 3/21

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTIÓN DE LA EMERGENCIA EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

Luis Arroyo Jiménez^(*)

Cita: Luis Arroyo Jiménez, *Procedimientos administrativos para la gestión de la emergencia en España y en la Unión Europea*, 3/21 Preprints series of the Center for European Studies Luis Ortega Álvarez and the Jean Monnet Chair of European Administrative Law in Global Perspective, 2021.

En prensa en: *Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM*, núm. extraordinario, 2021.

^(*) Profesor Titular de Derecho Administrativo. Cátedra *Jean Monnet* de Derecho Administrativo Europeo. Universidad de Castilla-La Mancha (luis.arroyo@uclm.es). Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto del Plan Nacional “El Derecho administrativo más allá del Estado” (PGC2018-101476-B-100), del que el autor es investigador principal.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA GESTIÓN DE LA EMERGENCIA EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

Luis Arroyo Jiménez

Resumen: Los poderes públicos pueden adoptar medidas de emergencia en situaciones de necesidad por medio de las cuales se alteran los puntos de equilibrio alcanzados entre los principios constitucionales que gobiernan la materia para situaciones ordinarias. Esa alteración también se proyecta sobre la regulación de los procedimientos para la adopción de normas y decisiones administrativas. En este capítulo se analizan cinco manifestaciones típicas de ese proceso a la vista de las medidas adoptadas para gestionar la presente crisis sanitaria, económica y social: la agilización, la simplificación, la suspensión, la sustitución y la supresión del procedimiento administrativo.

Palabras clave: procedimiento administrativo, emergencias, estado de alarma, epidemias

Abstract: In case of emergency public authorities can take extraordinary measures, which alter the balance stricken between the relevant constitutional principles in ordinary situations. This has also an effect on procedures for the adoption of administrative rules and decisions. This chapter studies five typical manifestations of this process in view of the measures taken to cope with the health, economic and social crisis: acceleration, simplification, replacement, suspension and suppression of administrative procedures.

Keywords: administrative procedure, emergency, state of alarm, epidemics

Sumario: I. Introducción; II. Los fundamentos del procedimiento administrativo; 1. El concepto de procedimiento administrativo; 2. Los principios del procedimiento administrativo; 3. La regulación de los procedimientos administrativos; III. Las transformaciones de los procedimientos administrativos; 1. La agilización de los procedimientos administrativos; 2. La simplificación de los procedimientos administrativos; 3. La suspensión de los procedimientos administrativos; 4. La sustitución de los procedimientos administrativos; 5. La supresión de los procedimientos administrativos; IV. Conclusiones; Bibliografía citada.

I. INTRODUCCIÓN

El Derecho público español y europeo permite a los poderes públicos adoptar medidas de emergencia en situaciones de necesidad. Tal y como ha mostrado la experiencia habida a raíz de la pandemia de COVID-19, la adopción de esas medidas puede tener lugar, bien previa la declaración formal de algún estado excepcional constitucionalmente reconocido, o bien directamente en el marco de las atribuciones conferidas por la legislación administrativa general o sectorial. Pese a las notables diferencias entre uno y otro, en ambos casos las medidas de emergencia suponen, por su propia naturaleza, el desplazamiento del Derecho vigente con carácter ordinario. La hipótesis de la que aquí se parte es que ese desplazamiento da lugar a la alteración del equilibrio entre los principios constitucionales relevantes alcanzado para situaciones de normalidad. La alteración de las reglas aplicables en situaciones ordinarias, así como la de los equilibrios que dichas reglas expresan, puede proyectarse sobre cuatro aspectos de la actuación del poder: las reglas sustantivas que limitan y dirigen su contenido, las reglas sobre distribución de competencias entre órganos y entes, las reglas sobre la forma jurídica a través de la cual se expresa su ejercicio y las reglas que disciplinan los procedimientos de toma de decisiones¹.

La finalidad de esta contribución es verificar la corrección de la hipótesis formulada en relación, específicamente, con la regulación de los procedimientos administrativos. La metodología empleada es la propia de la teoría general del Derecho administrativo. El análisis de concretos procedimientos administrativos tiene aquí, por tanto, una finalidad puramente instrumental. A continuación se realiza una aproximación a los fundamentos analíticos y normativos del procedimiento administrativo (*infra* II), para pasar después a describir las transformaciones que han sufrido los procedimientos orientados a la gestión de la emergencia sanitaria, social y económica, mediante la identificación de cinco tipos abstractos de medidas en función de cuál es su impacto sobre la regulación del procedimiento administrativo para situaciones ordinarias (*infra* III). El capítulo finaliza con unas breves conclusiones (*infra* IV).

II. LOS FUNDAMENTOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. EL CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La legislación, la jurisprudencia y la doctrina académica españolas arrastran, por diversas razones históricas², una concepción puramente formal y muy restrictiva del procedimiento administrativo que reduce el alcance de la noción –y con ella de los esfuerzos para su racionalización jurídica– al conjunto de trámites formalizados que se orientan a la adopción de una decisión administrativa en el desarrollo de la actividad con incidencia en los derechos e intereses de los ciudadanos. Esta aproximación condiciona a su vez la comprensión de las funciones que deben cumplir, tanto el procedimiento

¹ ÁLVAREZ GARCÍA, V., *El concepto de necesidad en Derecho público*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 331-440.

² BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Towards a third generation of administrative procedure”, en S. Rose-Ackerman y P. L. Lindseth (eds.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, 2010, pp. 336-356; VAQUER CABALLERÍA, M., “La codificación del procedimiento administrativo en España”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 42, 2016; PAREJO ALFONSO, L., “El procedimiento administrativo: función y tipología”, en L. Parejo Alfonso y M. Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. II. Tipos de procedimientos*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 21-64; VAQUER CABALLERÍA, M., “¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?”, en L. Parejo Alfonso y M. Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. III. instituciones*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 58-82.

administrativo en cuanto que institución jurídica, que se limitaría esencialmente a la generación de las decisiones administrativas de ejecución de la ley, como su regulación jurídica, que quedaría reducida a asegurar que su desarrollo tiene lugar con pleno respeto a la ley y a los derechos de los ciudadanos³.

Sin embargo, un sector de la doctrina académica ha propuesto superar esta aproximación tan limitada al procedimiento administrativo. Y ello en diversos sentidos: primero, concibiéndolo como un proceso esencialmente orientado a la obtención y tratamiento de información por la Administración pública⁴; segundo, rompiendo su exclusiva vinculación con la actuación administrativa que produce efectos jurídicos externos⁵; tercero, tomando conciencia de que la regla de Derecho no siempre antecede al procedimiento, sino que a veces se crea precisamente en su seno⁶; y, cuarto, considerando que la noción y la configuración interna del procedimiento administrativo deben emanciparse del modelo de procedimiento decisorio de ejecución estándar, que es sólo una de sus posibles plasmaciones, para adecuarse a las diversas funciones típicas que la Administración desempeña a través de los procedimientos administrativos (regulación, planificación, control preventivo, control represivo, adjudicación, cooperación, coordinación, etc.)⁷.

2. LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Más allá de las referencias específicas contenidas en diversos preceptos, los Tratados de la Unión Europea y la Constitución Española imponen al procedimiento administrativo un conjunto numeroso y heterogéneo de límites y orientaciones materiales que se pueden ordenar a partir de las diversas notas definitorias del Estado. Ante todo, el procedimiento administrativo sirve al Estado de Derecho (arts. 2 TUE y 1.1 CE) en cuanto que, por un lado, permite racionalizar jurídicamente la actuación administrativa, facilitando su corrección desde el punto de vista del sometimiento de la Administración a la ley y al Derecho; y, por otro, permite proteger los derechos de los ciudadanos, tanto los que se ejercen dentro del propio procedimiento, como sucede con el derecho a ser oído, como los que se ventilan fuera de él, y cuya lícita restricción o privación puede exigir una determinada configuración procedimental. Tal y como subraya la doctrina con carácter general, la regulación del procedimiento debe, por supuesto, facilitar el cumplimiento del principio de legalidad y salvaguardar esos derechos⁸.

En segundo término, el procedimiento administrativo está vinculado también al Estado social (art. 1.1 CE) porque permite que la Administración sirva con eficacia a los intereses generales (art. 103.1 CE)⁹. El procedimiento permite a la Administración obtener y procesar adecuadamente la información que necesita para formarse un criterio respecto de su futura actuación, tanto dentro como fuera del concreto procedimiento a través del cual ha podido obtenerla. Pero la vinculación con la eficacia no sólo se concreta en la obtención de información. La regulación del procedimiento debe asegurar también que su configuración interna resulte adecuada a las diversas funciones administrativas

³ PAREJO ALFONSO, L., “El procedimiento administrativo: función y tipología”, *op. cit.*, pp. 23-24.

⁴ SCHMIDT-ASSMANN, E., “Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht”, en W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Assmann y A. Voskuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, C.H. Beck, vol. II, 2012, pp. 521-525; PAREJO ALFONSO, L., “El procedimiento administrativo: función y tipología”, *op. cit.*, p. 24.

⁵ SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, Marcial Pons, 2003, pp. 358-359; PAREJO ALFONSO, L., “El procedimiento administrativo: función y tipología”, *op. cit.*, p. 33.

⁶ PAREJO ALFONSO, L., “El procedimiento administrativo: función y tipología”, *op. cit.*, pp. 31-32.

⁷ PAREJO ALFONSO, L., “El procedimiento administrativo: función y tipología”, *op. cit.*, pp. 41-42.

⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho administrativo*, vol. II, Civitas, 2017, p. 473; SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, 2020, p. 484;

⁹ GARCÍA DE ENTERRÍA E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho administrativo*, vol. II, *op. cit.*, pp. 473-474; SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo. Parte general*, *op. cit.*, p. 484.

que en cada caso corresponda ejercer a la Administración. Solo a través de tipos procedimentales funcionalmente adecuados podrá ésta servir con eficacia a los intereses generales¹⁰.

En tercer lugar, algunas de las fuentes de legitimidad democrática de la Administración se articulan a través del procedimiento administrativo (arts. 2 TUE y 1.1 CE). Así sucede con el principio de participación de los ciudadanos en el desarrollo de la acción del poder –por ejemplo, los trámites de audiencia e información pública en el procedimiento de elaboración de planes–, o con el mandato de configuración de estructuras administrativas orientadas a posibilitar la deliberación ciudadana –por ejemplo, el trámite de consulta previa en el procedimiento de elaboración de reglamentos–¹¹.

El procedimiento también permite a la Administración tomar en consideración los diversos elementos fácticos y jurídicos relevantes de cara a la configuración de su actividad. Es esta una vertiente del principio de buena administración, en ocasiones denominada objetividad, diligencia o cuidado debido (arts. 41.1 CDFUE, 103.1 CE), simultáneamente adscrita a las notas del Estado de Derecho y de la democracia y que puede también solaparse parcialmente con el principio de eficacia de la actuación administrativa¹².

Por último, los procedimientos administrativos posibilitan la articulación de relaciones entre las Administraciones pertenecientes a diversos niveles territoriales de gobierno. Los procedimientos compuestos, en particular, garantizan que dichas relaciones se desarrollan de conformidad con los principios que ordenan el funcionamiento del Estado autonómico, como los de autonomía, coordinación o cooperación (art. 2 CE)¹³, así como los de la Unión administrativa europea, entre los que se encuentran los de autonomía, efectividad, equivalencia y cooperación leal (art. 4 TUE)¹⁴.

3. LA REGULACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Las orientaciones constitucionales indicadas limitan y dirigen la configuración de los procedimientos administrativos por parte del legislador, de la Administración y de los jueces¹⁵. Esa vinculación se articula tanto a través de reglas, es decir, de normas de aplicación bivalente, como de mandatos de optimización y, por tanto, de aplicación gradual. Asimismo, las exigencias de uno y otro tipo que impone la Constitución se caracterizan por que típicamente presionan en sentidos opuestos. Por ese motivo los destinatarios de la citada vinculación constitucional se encuentran llamados, cada uno en el ejercicio de sus respectivas competencias, a identificar cuáles son sus exigencias de aplicación definitiva y no derrotable, así como a tratar de alcanzar equilibrios entre las de aplicación gradual. Lo primero se articula a través de la interpretación constitucional. Lo

¹⁰ PAREJO ALFONSO, L., “El procedimiento administrativo: función y tipología”, *op. cit.*, pp. 24, 35-36; VAQUER CABALLERÍA, M., “¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?”, *op. cit.*, pp. 75-78.

¹¹ VELASCO CABALLERO, F., “The Legitimacy of the Administration in Spain”, en M. Ruffert (ed.), *Legitimacy in European Administrative Law*, Europa Law, 2011, pp. 93-94; VAQUER CABALLERÍA, M., “¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?”, *op. cit.*, pp. 61-64.

¹² ARROYO JIMÉNEZ, L., “Las bases constitucionales del Derecho administrativo”, en J. M. Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual y L. Arroyo Jiménez (dirs.), *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Marcial Pons, 2021, pp. 649-651, y 634-636.

¹³ REBOLLO PUIG, M., “Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable”, *Documentación Administrativa*, núm. 6, 2019, pp. 67-68.

¹⁴ HOFMANN, H. C. H., ROWE, G. C. y TÜRK, A. H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, 2011, p. 405-410; ALONSO DE LEÓN, S., *Composite Administrative Procedures in the European Union*, Iustel, 2017, pp. 173-174; FERNÁNDEZ GAZTEA, J., *Cooperación Procedimental en la Unión Europea. Límites Jurisdiccionales*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 161-166.

¹⁵ ARROYO JIMÉNEZ, L., “Las bases constitucionales del Derecho administrativo”, *op. cit.*, pp. 568-576.

segundo tiene lugar en el marco del amplio margen de libre configuración política que corresponde a los legisladores competentes en materia de procedimiento administrativo¹⁶. En lo que estos dejan abierto, la optimización de los diversos principios constitucionales relevantes corresponde al Gobierno a través del ejercicio de la potestad reglamentaria, así como a la propia Administración por medio de la configuración, en su caso discrecional, de cada procedimiento administrativo¹⁷. Por último, al juez incumbe tan sólo comprobar si la actuación administrativa ha respetado o no la ordenación legislativa y reglamentaria aplicable a cada procedimiento, sin que le sea dado imponer nuevos trámites no previstos en ella, reabriendo así el resultado de la ponderación realizada por el legislador y por la Administración¹⁸.

La regulación del procedimiento puede, pues, concebirse como un conjunto de decisiones normativas a través de las cuales el legislador y el gobierno alcanzan diversos puntos de equilibrio entre exigencias constitucionales tendencialmente opuestas. La regulación del trámite de audiencia del interesado en un procedimiento para dictar una orden de demolición (arts. 183 TRLS76 y 20 RDU) debe proporcionar un equilibrio entre la tutela del derecho de propiedad (art. 33.1 CE) y la eficaz protección de la ordenación urbanística y la seguridad de las personas (arts. 17 y 103.1 CE). La regulación del trámite de información pública en el procedimiento de elaboración de reglamentos (art. 133 LPAC) se enfrenta a la necesidad de diseñar un espacio de participación ciudadana y deliberación pública (art. 105 a) CE) que no dificulte excesivamente el ejercicio de la potestad reglamentaria de conformidad con los criterios políticos vinculados al programa de gobierno (art. 97 CE). La configuración normativa de los informes técnicos en el procedimiento de autorización de productos fitosanitarios (art. 7 del Real Decreto 971/2014, de 21 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de evaluación de productos fitosanitarios) debe armonizar las exigencias derivadas del principio de libertad de empresa (arts. 16 CDFUE y 38 CE) y del principio de objetividad (arts. 41 CDFUE y 103.1 CE). La regulación de un mecanismo de intercambio de información en un procedimiento de autorización de medicamentos por los Estados miembros (art. 29 de la Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano) ha de alcanzar un equilibrio razonable entre la necesidad de preservar la autonomía del ente decisor y la cooperación leal con los otros entes que intervienen en el procedimiento compuesto (art. 4 TUE). La regulación de los criterios de selección en el procedimiento de contratación (art. 146 LCSP) obliga a ponderar las exigencias de los principios de objetividad, eficacia e imparcialidad (art. 103.1 CE), de un lado, con las relativas a la eficiencia y la agilización de la actividad contractual de la Administración (art. 103.1 CE), de otro.

La regulación de los procedimientos administrativos en situaciones de normalidad ha de procurar alcanzar esos puntos de equilibrio a la vista de las determinaciones constitucionales relevantes –por ejemplo, los principios de objetividad y eficiencia–, de la función típica que la Administración deba ejercer a través de cada procedimiento –por ejemplo, la función de seleccionar el beneficiario de un derecho limitado en número–, y de las características propias del ámbito o sector de actividad administrativa de que se trate –por ejemplo, la selección del empresario en una concesión de obra pública–. Tal y

¹⁶ STC 41/2016, de 3 de marzo, FJ 11.b).

¹⁷ DESDENTADO DAROCA, E., “Discrecionalidad administrativa y procedimiento administrativo”, en L. Parejo Alfonso y M. Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. III. instituciones*, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 83-122.

¹⁸ STS de 10 de diciembre de 2018, RC 3781/2017. ARROYO JIMÉNEZ, L., “Las bases constitucionales del Derecho administrativo”, *op. cit.*, pp. 649-651.

como se ha adelantado, el Derecho que permite e incorpora las medidas de emergencia sólo se comprende cabalmente atendiendo a su impacto sobre el resultado de esas operaciones. Las medidas adoptadas en situaciones de necesidad determinan el desplazamiento del Derecho vigente con carácter ordinario y, con ello, la alteración del equilibrio entre los principios relevantes que gobiernan la materia que se hubiera alcanzado para situaciones de normalidad. Las reglas que permiten satisfacer las exigencias de uno de esos principios ordenando la aplicación de una consecuencia jurídica para el caso de que concurra una situación típica son desplazadas, excepcionadas o moduladas en situaciones de emergencia, con la consiguiente restricción de ese principio, debido a la mayor necesidad de atender otras que presionan en sentido opuesto y que también se orientan a la satisfacción de un principio relevante. El proceso se puede representar gráficamente por medio de una curva que expresa la relación dialéctica entre dos criterios negativamente relacionados entre sí, de tal manera que la medida excepcional desplaza el punto de equilibrio a lo largo de la curva, haciendo prevalecer el principio ahora considerado prevalente y dejando de satisfacer correlativamente las exigencias del principio desplazado.

III. LAS TRANSFORMACIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Las medidas de emergencia que afectan a la regulación de los procedimientos administrativos pueden ordenarse en cuatro tipos ideales a la vista de la intensidad y del contenido de las transformaciones que generan en la estructura procedimental correspondiente: la agilización del procedimiento, la simplificación procedimental, la suspensión de procedimientos en curso, la sustitución de un tipo procedimental por otro distinto y, en fin, la supresión del procedimiento administrativo¹⁹. A continuación se describen estas transformaciones típicas a la vista de las medidas extraordinarias adoptadas para gestionar la crisis sanitaria, económica y social provocada por la epidemia de COVID-19.

1. LA AGILIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

La agilización procedimental es la alteración de menor intensidad y por ello se encuentra contemplada en la legislación, tanto general como sectorial, de procedimiento administrativo, incluso fuera de los casos en los que procede la declaración de algún estado excepcional de acuerdo con la Constitución. En su vertiente más común se concreta en la reducción de los plazos en los que se han de ventilar los diversos trámites que integran el procedimiento (art. 33.1 LPAC).

Precisamente por su reducido impacto sobre la estructura de los procedimientos administrativos, la agilización no se ha materializado tanto en el ámbito de la gestión de la crisis sanitaria, cuanto en el de la gestión de las medidas económicas por medio de las cuales se pretende hacer frente a la crisis social y económica resultante de la primera. El RD-1 36/2020, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, contempla diversas actuaciones orientadas a la agilización procedimental. Por un lado, procura acelerar la ejecución de los fondos del plan mediante el

¹⁹ A la simplificación, la sustitución y la supresión del procedimiento se había referido ya ÁLVAREZ GARCÍA, V., *El concepto de necesidad en Derecho público, op. cit.*, pp. 410-425. En ÁLVAREZ GARCÍA, V. y ARIAS APARICIO, F., “La incidencia del Derecho de necesidad en el procedimiento administrativo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 54, 2020, se introduce ya en esa tipificación un estudio detallado de la suspensión e interrupción del procedimiento.

establecimiento de prioridades en el despacho de los procedimientos administrativos dirigidos a la celebración de los contratos y acuerdos marco correspondientes (art. 50.2). Por otro lado, el RD-l 36/2020 también establece una reducción general de los plazos de diversos procedimientos administrativos: (i) en el procedimiento de elaboración por el Gobierno de la Nación de disposiciones generales en el marco de la ejecución de los fondos europeos los plazos se reducen a la mitad (art. 47.1, en relación con el art. 27.2 LGob); (ii) lo mismo sucede en el procedimiento para la adopción de actos administrativos que estén vinculados a la ejecución de los fondos (art. 48, en relación con el art. 33 LPAC); (iii) se podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de contratación (art. 50.1, en relación con el art. 119 LCSP), reduciéndose además a cinco días el plazo de evacuación de informes (art. 50.2); y (iv) los trámites de informe, estudio, alegaciones y resolución en los procedimientos de evaluación ambiental se reducen de forma generalizada y significativa (d.f. 3ª).

En todos esos procedimientos se sacrifica en cierta medida la eficacia y la objetividad de la actuación administrativa acometida por medio de los actos administrativos de trámite cuyo plazo de evacuación se reduce. Igualmente, la agilización también reduce el alcance de los derechos de participación de los interesados y del público en general en el seno del procedimiento. El desplazamiento de esos principios tiene lugar en beneficio de las consideraciones relativas a la celeridad de la actuación administrativa, que se optimiza hasta el punto de excluir la posibilidad de impugnar separadamente el acuerdo de tramitación urgente (art. 33.2 LPAC).

2. LA SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

La simplificación procedimental consiste en la eliminación de algunos de los trámites que la ley exige con carácter preceptivo en situaciones de normalidad. La hipótesis avanzada permite comprender el alcance de esa transformación: la simplificación procedimental altera los equilibrios alcanzados con carácter general en el marco de las relaciones dialécticas entre los diversos principios constitucionales relevantes en materia de procedimiento administrativo. El RD-l 36/2020 contiene varias medidas de simplificación procedimental de procedimientos administrativos para la ejecución de los fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: (i) en el procedimiento de elaboración por el Gobierno de la Nación de disposiciones generales para la ejecución del plan desaparecen el trámite de consulta pública previa y la carga de inclusión en el plan normativo anual (art. 47.1 y 2, en relación con el art. 27 LGob); (ii) en los procedimientos conducentes a la suscripción de convenios por la Administración general del Estado y sus organismos públicos dejan de exigirse informes preceptivos y autorizaciones previas procedentes de diversos órganos (art. 59, en relación con el art. 50 LRJSP); y (iii) lo mismo sucede en los procedimientos de concesión de subvenciones financiables con fondos europeos (art. 60).

La gestión de la crisis sanitaria, por su parte, se ha enfrentado a través de medidas de mayor intensidad. Sin embargo, encontramos una relevante manifestación de la simplificación de los procedimientos de gestión de la emergencia sanitaria en la regulación del procedimiento de autorización de la comercialización de medicamentos y vacunas ante la Agencia Europea del Medicamento y la Comisión Europea. La Decisión 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre, sobre amenazas transfronterizas graves, que es el principal instrumento de Derecho secundario para luchar contra las pandemias, dispone que, en caso de que la Organización Mundial de la Salud o, en su defecto, la Comisión Europea reconozcan formalmente una situación de emergencia relacionada con una epidemia de gripe humana que tenga potencialmente carácter pandémico, las autoridades nacionales o europeas, según los casos, podrán

otorgar o modificar autorizaciones de comercialización de vacunas y medicamentos sin necesidad de que el solicitante aporte, ni de que dichas autoridades comprueben en el seno del procedimiento todos los datos clínicos exigibles en situaciones de normalidad. En tal caso, la autorización podrá otorgarse sometiéndola a la condición resolutoria de la falta de aportación de esa información científico-técnica en un plazo posterior²⁰.

Junto a la estructura del acto administrativo interesa destacar aquí el impacto que esa regla tiene sobre el procedimiento, dentro del cual pueden dejar de tener lugar al menos parte de las actuaciones administrativas dirigidas a verificar que el medicamento o la vacuna arrojan una relación favorable de riesgos y beneficios. La regulación del procedimiento asume un mayor riesgo del tolerado de ordinario, primando la rapidez y la celeridad en la obtención de un medicamento o de una vacuna comercializable frente al mandato de objetividad o cuidado debido, que reclama que la autoridad no dicte una resolución hasta no disponer de todos los elementos fácticos relevantes. La declaración de emergencia sanitaria altera, pues, el punto de equilibrio entre los principios de eficiencia y celeridad, de un lado, y de eficacia y objetividad, de otro²¹. En este caso la norma no da lugar a la absoluta preterición de los segundos, sino que atribuye a la Administración un poder discrecional para decidir con cuánta diligencia se han de evaluar preventivamente los efectos del medicamento o vacuna de que se trate y, por tanto, cuánto procedimiento ha de seguirse para autorizar su comercialización a la vista de las características y de la urgencia de la situación de necesidad a la que se deba dar respuesta.

La previsión normativa de este régimen excepcional no parece ser manifiestamente desproporcionada, puesto que, de un lado, la medida responde a la necesidad imperiosa de proteger la salud y la vida de las personas en una situación de emergencia sanitaria particularmente grave, y de otro, la intensidad de la restricción se modula porque la norma no obliga a la administración europea a otorgar autorizaciones condicionadas, sino que se limita a permitirlo atribuyéndole la correspondiente potestad discrecional. Por su parte, el control judicial de las decisiones adoptadas por la administración en el seno de cada concreto procedimiento administrativo respecto de la fijación del nivel de diligencia en situaciones de emergencia es muy deferente²². La justificación reside tanto en la especial debilidad epistemológica de los órganos judiciales a la hora de realizar valoraciones técnicas complejas, como en su menor legitimidad a la hora de decidir los niveles de riesgo permitidos. La valoración de la Agencia Europea del Medicamento respecto de la adecuación y necesidad de la restricción del principio de objetividad o debido cuidado ha de ser en principio aceptada, a no ser que incurra en errores fácticos manifiestos o que resulte clara y evidentemente desproporcionada – inadecuada o innecesaria– a la vista de las características concretas de la emergencia de que se trate²³.

3. LA SUSPENSIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Otro tipo de alteración procedimental provocada por medidas excepcionales es la suspensión de los procedimientos en curso. El impacto de una medida como esta sobre los derechos e intereses que se están ejerciendo o ventilando en los procedimientos

²⁰ Art. 13 de la Decisión 1082/2013/UE, en relación con los arts. 2 del Reglamento (CE) 507/2006 de la Comisión, de 29 de marzo, sobre la autorización condicional de comercialización de los medicamentos de uso humano, y 21 del Reglamento (CE) 1234/2008 de la Comisión, de 24 de noviembre, relativo al examen de las modificaciones de los términos de las autorizaciones de comercialización de medicamentos para uso humano y medicamentos veterinarios.

²¹ BASTOS, F. B. y DE RUIJTER, A., 'Break or Bend in Case of Emergency?: Rule of Law and State of Emergency in European Public Health Administration', *European Journal of Risk Regulation*, núm. 10, 2020, pp. 610-634.

²² STPI de 10 de marzo de 2004, As. T-177/02, *Malagutti-Vezinhet SA*, apartados 53-54.

²³ CRAIG, P., "Judicial review and judicial deference", en M. Scholten y A. Brenninkmeijer (eds.), *Controlling EU Agencies*, Edward Elgar, 2020, pp. 98-116.

correspondientes puede ser verdaderamente notable. Y ese impacto se multiplica, a su vez, cuanto más amplio sea el ámbito de aplicación de la medida de suspensión. Particularmente intenso fue, precisamente por ello, el de las d. a. 2ª y 3ª del RD 436/2020, que acordaron la interrupción del cómputo de plazos judiciales y administrativos para la tramitación de los procedimientos correspondientes, con muy reducidas excepciones, durante los varios meses que duró el primer estado de alarma acordado en 2020. La d. a. única del RD 926/2020, por el contrario, decidió no suspender la tramitación de los procedimientos electorales correspondientes a las elecciones autonómicas que tenían que celebrarse durante los meses en los que estuviera en vigor el segundo estado de alarma acordado en 2020.

En lo que aquí importa, la d. a. 3ª del RD 436/2020 incorporó dos mecanismos compensatorios del impacto de la suspensión sobre los derechos e intereses legítimos relacionados con los procedimientos administrativos en curso: primero, las administraciones públicas pudieron acordar motivadamente la continuación de ciertos procedimientos que estuvieran estrechamente relacionados con la emergencia sanitaria o que fueran indispensables para la protección del interés general; y segundo, también pudieron acordar las medidas de ordenación o instrucción procedimental estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses de las partes del procedimiento y siempre que el interesado manifestara su conformidad. La consideración conjunta de estas dos cautelas permite concluir en abstracto la proporcionalidad de la suspensión, sin perjuicio del examen del manejo que de ambas se haya podido realizar en el caso concreto y del que se podrían derivar consecuencias tanto anulatorias como resarcitorias.

4. LA SUSTITUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

La legislación ordinaria contempla la posibilidad de sustituir, en casos de especial urgencia, el procedimiento aplicable con carácter general por otro procedimiento administrativo de estructura distinta. Encontramos ejemplos bien conocidos en la tramitación de emergencia de los procedimientos de contratación (art. 120 LCSP) o en el procedimiento expropiatorio de urgencia (art. 52 LEF). Este último, en especial, permite ilustrar la peculiaridad de la sustitución procedimental, en la que no se produce ni una mera simplificación, ni tampoco una simple supresión del procedimiento, sino más bien una reconfiguración de la estructura del procedimiento que lo convierte en uno perteneciente a un tipo distinto²⁴.

El RD-1 36/2020 también sustituye algunos procedimientos administrativos por otros estructuralmente diferentes. En primer lugar, los procedimientos de selección del empresario en los expedientes de contratación relacionados con la ejecución de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia se reordenan en favor del procedimiento simplificado ordinario (art. 52) y abreviado (art. 51). En segundo término, también se produce una visible alteración en el procedimiento de concesión en régimen de concurrencia de las subvenciones financiadas con fondos europeos, que pasa de ser uno de concurrencia competitiva entre los diversos solicitantes a ser uno de concurrencia no competitiva por aplicación del criterio cronológico (art. 62). No es sólo que el criterio de selección del beneficiario sea distinto, sino también que, precisamente por ello, ya no se requiere valorar las diversas solicitudes a la vista de los criterios establecidos en las bases reguladoras y comparar los resultados de cada una de ellas. Y por ese motivo el procedimiento no comprende ya la intervención del órgano colegiado encargado de elaborar la propuesta de concesión a la vista de la prelación de las solicitudes de acuerdo

²⁴ ÁLVAREZ GARCÍA, V., *El concepto de necesidad en Derecho público*, op. cit., p. 421.

con los criterios de valoración fijados en las bases reguladoras (art. 22.1 LGS). Se trata, en definitiva, de un tipo procedimental estructuralmente distinto.

Un rasgo común de estas disposiciones es, de nuevo, la alteración del equilibrio alcanzado con carácter general entre los diversos principios tendencialmente contrapuestos que dirigen el modo en que han de regularse y tramitarse los procedimientos administrativos. Dentro del ámbito de aplicación del RD-l 36/2020 se habría producido un desplazamiento a lo largo de la curva que expresa esas relaciones dialécticas hacia un punto más próximo al extremo en el que se optimizan los principios de eficiencia y celeridad, y consiguientemente más alejado de los principios que justifican la exigencia de esos trámites y estructuras procedimentales con carácter general, entre los que señaladamente se encuentran los de objetividad y eficacia. Con esta norma el gobierno ha querido obtener mayor rapidez y flexibilidad en los procedimientos relacionados con la ejecución del plan, a costa de asumir un mayor riesgo desde el punto de vista de la corrección material del acto, del contrato o del convenio administrativo.

La constitucionalidad de estos preceptos del RD-l 36/2020 requiere, entre otras cosas, que las medidas que incorporan no den lugar a un desequilibrio manifiesto entre la mejor satisfacción de las exigencias resultantes de los principios a los que se ha otorgado mayor relevancia y la restricción operada en aquellos otros a los que se ha otorgado menor peso. El impacto negativo sobre los principios desplazados y, especialmente, sobre la integridad del principio de objetividad (art. 103.1 CE) no es particularmente intenso, pues los procedimientos administrativos para la gestión del plan no se suprimen, sino que se simplifican o, en su caso, se sustituyen por otros de estructura distinta. No obstante, si menor es el efecto negativo sobre los principios desplazados, también es manifiestamente menor la intensidad con la que los prevalentes demandan su restricción. Resulta, en efecto, discutible que la adecuada gestión administrativa de los fondos vinculados al plan reclame una reducción como ésta del nivel de satisfacción de dichos principios. Pese a todo, esta valoración corresponde en principio al legislador de urgencia y no parece que la efectivamente realizada por el Gobierno al aprobar el RD-l 36/2020 incorpore una restricción clara y manifiestamente desproporcionada del principio de objetividad. Tal y como se ha dicho antes con carácter general, el canon de control de la constitucionalidad de estas medidas de sustitución procedimental desde la perspectiva del art. 103.1 CE es muy deferente, en atención al espacio de libre configuración política que corresponde a las instituciones democráticamente legitimadas a la hora de diseñar la estructura interna de los procedimientos administrativos.

5. LA SUPRESIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Por último, las medidas excepcionales también pueden dar lugar a la pura y simple supresión del procedimiento administrativo previsto con carácter general. Los dos estados de alarma acordados en 2020 proporcionan ejemplos de esta medida, de tanta relevancia. Por un lado, el art. 4.3 II RD 436/2020 no sólo alteró la competencia para adoptar las normas, actos e instrucciones necesarias para adoptar las medidas extraordinarias autorizadas en el estado de alarma y cuyo impacto sobre los derechos y libertades fue, como es sabido, de considerable intensidad, sino que también suprimió la necesidad de seguir ningún tipo de procedimiento al efecto: para su adopción, establece esa disposición, “no será precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno”. Por otro lado, el art. 2.3 RD 926/2020 incorporó la misma regla en relación con la adopción por las autoridades competentes delegadas de los actos y normas que incorporen las medidas autorizadas en el segundo estado de alarma, que también han tenido un impacto muy intenso sobre los derechos y libertades de los ciudadanos y de las empresas. La consecuencia jurídica es en ambos casos que la ausencia de los trámites preceptivos

exigidos en situaciones ordinarias por la legislación estatal o autonómica, e incluso la adopción de medidas de plano, sin la tramitación de procedimiento alguno, no tendrá consecuencias invalidantes respecto de la norma, acto o instrucción adoptados por la autoridad competente o competente delegada.

Este régimen no impide que se sigan los trámites procedimentales que la autoridad competente o la autoridad competente delegada consideren en cada caso oportunos en el ejercicio de la discrecionalidad que la legislación general atribuye a los órganos encargados de instruir los procedimientos administrativos. Podrán dichas autoridades decidir, por ejemplo, si para la adopción de una determinada medida procede recabar un informe o si las exigencias de celeridad en su adopción lo desaconsejan. Igualmente, las propias normas reguladoras del estado de alarma contemplan trámites procedimentales específicos no previstos en situaciones ordinarias, derivados en el primer caso de la simultánea decisión de centralizar la competencia –comunicación de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma (art. 7.5 y 8 del RD 463/2020)–, y en el segundo de la supremacía del interés general en el procedimiento decisorio de la autoridad competente delegada –comunicación de la Comunidad Autónoma a la Administración del Estado (arts. 7.2, 9 y 10 del RD 926/2020)–. Quiere ello decir que para la adopción de estas medidas “no será precisa la tramitación de procedimiento administrativo alguno”, por más que, de un lado, la autoridad competente o la autoridad competente delegada puedan optar por realizar determinados actos de trámite, y de otro, que no sea descartable que deban realizarse actos de comunicación previa a otros entes territoriales. Estos últimos, que son los específicamente contemplados en las normas que acuerdan los estados de alarma, son los únicos trámites preceptivos que vinculan a las autoridades administrativas competentes a la vista de los arts. 4.3 II RD 436/2020 y 2.3 RD 926/2020.

La decisión de suprimir la necesidad de tramitar procedimientos administrativos –con el matiz que se acaba de indicar– para adoptar medidas restrictivas autorizadas en el estado de alarma supone el más intenso desplazamiento del punto de equilibrio alcanzado para situaciones de normalidad entre los diversos principios que gobiernan la regulación y la tramitación de los procedimientos administrativos. El resultado del juicio ponderativo que subyace a los arts. 4.3 II RD 436/2020 y 2.3 RD 926/2020 supone, por un lado, otorgar una prevalencia prácticamente absoluta a los principios de eficacia, eficiencia y celeridad (art. 103.1 CE) y, a su través, a los principios sustantivos a los que sirven aquellas medidas. Son estos últimos el deber estatal de protección del derecho a la vida (art. 15 CE), que es uno de los contenidos objetivos de ese derecho fundamental, y el mandato de protección del derecho a la salud (art. 43 CE), que es el contenido propio de ese principio rector. Por otro lado, el citado juicio ponderativo da lugar a un desplazamiento, de correlativa intensidad, de los principios a los que sirve el procedimiento, entre los que destacan el principio de objetividad (art. 103.1 CE), que impone exigencias procedimentales particularmente intensas en situaciones de incertidumbre²⁵, el principio de participación (arts. 23 y 105 CE) y los derechos fundamentales que reclaman una determinada intervención procedimental de sus titulares frente a medidas restrictivas (art. 33.3 CE). El derecho fundamental a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) frente a la imposición de sanciones administrativas no se ve, sin embargo, desplazado porque la supresión del procedimiento administrativo opera respecto de la adopción de las medidas restrictivas, pero no en relación con la imposición de sanciones administrativas. Para lo segundo sigue siendo preciso incoar e instruir un procedimiento administrativo en el que se han de respetar todas las garantías

²⁵ Esteve Pardo, J., “La apelación a la ciencia en la crisis del COVID-19”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 2, 2020, pág. 46-47.

asociadas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración (arts. 24.2 y 25 CE).

El examen de la constitucionalidad de estas dos normas no suscita las mismas dificultades en relación con los tres principios constitucionales afectados. La posibilidad de sacrificar por completo los derechos individuales de participación en el procedimiento dirigido a acordar requisas civiles por razón de epidemias se encuentra prevista tanto en el régimen general sobre expropiación forzosa (art. 120 LEF), como en el régimen propio del estado de alarma (art. 11 LOAES). La disciplina administrativa de las requisas civiles contenida en el primero –desaparición de procedimiento previo y ulterior determinación del justiprecio– debe entenderse aplicable también en el segundo. Tampoco plantea mayores dificultades la integridad del principio de participación del público [art. 105.a) CE], cuyo desplazamiento incondicionado en situaciones de emergencia está completamente justificado (art. 133.4 LPAC). La cuestión problemática es más bien la relativa a la garantía procedimental del acierto de la decisión vinculada al principio de objetividad, diligencia o cuidado debido (arts. 41 CDFUE y 103.1 CE), en virtud del cual la Administración debe adoptar sus decisiones una vez que disponga de todos los elementos relevantes para poder actuar con el máximo nivel de diligencia que resulte viable dentro de lo fáctica y jurídicamente posible.

Suprimir el procedimiento para adoptar decisiones administrativas no implica, tal y como ocurre en los casos anteriores, dejar de satisfacer en cierta medida esa exigencia, sino desatenderla por completo en relación con la adopción de las medidas de que se trate. Sin embargo, el problema no es que no se pueda prescindir del procedimiento administrativo cuando la situación de emergencia lo requiera. Tampoco es dudoso que en este caso nos encontramos ante una situación de necesidad capaz de justificar en abstracto una medida como esta. De acuerdo con la denominada ley de la ponderación, cuanto mayor sea la restricción de los principios desplazados como consecuencia de un juicio ponderativo tanto más necesaria tiene que ser ésta desde la perspectiva de los principios prevalentes²⁶. Es difícilmente cuestionable que, en el marco de la gestión de la epidemia, la protección eficaz, eficiente y expedita de los derechos a la vida y a la salud puede justificar la eliminación de trámites procedimentales que son preceptivos en situaciones de normalidad, e incluso la adopción de medidas de plano, no adoptadas pues en el marco de un procedimiento administrativo.

La cuestión es, más bien, que la excepción se ha definido de un modo tan amplio que la norma no impone límite alguno a la posibilidad de prescindir del procedimiento incluso cuando la urgencia no sea tal como para impedir su tramitación. Por un lado, es posible que la necesidad de prescindir del procedimiento no se proyecte con la misma intensidad sobre la adopción de cualesquiera de las medidas extraordinarias habilitadas en el estado de alarma. Así, por pura hipótesis, acaso fuera necesario prescindir absolutamente del procedimiento administrativo para modular el alcance de las restricciones sobre la libertad de circulación, pero no sobre el derecho a la educación; o para hacer lo propio en relación con la limitación del número de personas que pueden concentrarse en un espacio cerrado, pero no para ordenar los horarios de apertura de establecimientos abiertos al público.

Por otro lado, las normas controvertidas suprimen el procedimiento para adoptar cualesquiera medidas contempladas en ellas a lo largo de todo el largo periodo de

²⁶ ALEXY, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, CEC, 1993, p. 161; ARROYO JIMÉNEZ, L., “Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo”, en L. Ortega Álvarez y S. de la Sierra (dirs.), *Ponderación y Derecho administrativo*, Marcial Pons, 2009, pp. 28-32.

duración del estado de alarma. Las características de la emergencia sanitaria pueden justificar tal cosa no solo al comienzo de dicho periodo, sino también con posterioridad, a la luz de la evolución de los factores que determinan la gravedad de la epidemia y la urgencia con la que deben adoptarse o modificarse las diversas medidas. Sin embargo, según se avanza en la gestión de la crisis sanitaria puede dejar de ser imprescindible que las autoridades competentes se encuentren habilitadas para adoptar decisiones de gestión sin tener que realizar actuaciones de trámite de ninguna clase. Así sucede, por ejemplo, a la hora de modular el alcance de las restricciones acordadas en función del comportamiento de diversos parámetros definidos previamente. En un primer momento puede tener justificación permitir adoptar de plano las decisiones correspondientes, cuando esos parámetros aun no se han podido definir, o simplemente debido a la incertidumbre que caracteriza el diseño de la respuesta a la epidemia. Por el contrario, no hay ninguna razón que justifique liberar la adopción de este tipo de decisiones de manera indefinida de la exigencia de que su adopción tenga lugar a la vista, al menos, de un informe técnico acerca de la evolución de los parámetros relevantes. En la medida en que este tipo de decisiones de gestión de la emergencia sanitaria, en las que la celeridad no reclama la completa supresión del procedimiento administrativo, pasan a ser más numerosas según va evolucionando la epidemia, un desplazamiento tan intenso del principio de objetividad va estando cada vez menos justificado y, por tanto, el riesgo de desproporción se incrementa correlativamente.

El alcance objetivo y temporal de la medida adoptada a través de los arts. 4.3 II RD 436/2020 y 2.3 RD 926/2020 es, en fin, muy amplio y ello determina una restricción muy intensa y acaso desproporcionada del principio de objetividad (art. 103.1 CE). El remedio no puede pasar por que los jueces ordinarios aprecien su falta de proporcionalidad y requieran la tramitación de actuaciones invocando directamente la Constitución, puesto que (i) no se enfrentan a una laguna normativa sino al resultado de un juicio ponderativo realizado por el Gobierno, y (ii) el tipo normativo que lo expresa tiene rango y fuerza de ley²⁷, de modo que los jueces ordinarios no pueden proceder a inaplicarlo por su propia autoridad, sino que deben, en su caso, plantear una cuestión ante el Tribunal Constitucional.

A este último tampoco le sería dado, en caso de que entendiera que la simple supresión de todo procedimiento lesiona el art. 103.1 CE, realizar una interpretación de esos preceptos conforme a la Constitución y declarar que no lesionan esa disposición constitucional en tanto se interpreten en el sentido de que las medidas extraordinarias previstas en las normas que declaran el estado de alarma han de adoptarse, en todo caso, sobre la base de un informe técnico que las sustente, de modo tal que el procedimiento administrativo deberá incluir necesariamente el acto de trámite por medio del cual éste se emite o aporta. La razón es que una tal interpretación supera con toda evidencia el tenor literal del enunciado normativo sobre el que se proyecta y, por tanto, excede los límites que el Tribunal Constitucional se ha impuesto –aunque no siempre los haya respetado– en relación con la formulación de este tipo de pronunciamientos sólo formalmente desestimatorios²⁸.

En caso de que el Tribunal Constitucional considerase que los arts. 4.3 II RD 436/2020 y 2.3 RD 926/2020 vulneran el art. 103.1 CE procedería, pues, declararlos inconstitucionales y nulos. Y ello sin perjuicio de que al mismo tiempo debieran limitarse temporalmente los efectos de la declaración de nulidad, atribuyendo a esta última un

²⁷ATC 7/2012, de 13 de enero, FFJJ 4-5; y STC 83/2016, de 28 de abril, FFJJ 10-11.

²⁸ SSTC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 8; y 273/2005, de 27 de octubre, FJ 8

carácter meramente prospectivo. Asimismo, en la fundamentación jurídica de la resolución habría de indicarse (i) que la flexibilización procedimental derivada de una situación de emergencia como la epidemia de COVID-19 no impide la supresión de la carga de tramitar un procedimiento administrativo para adoptar medidas de gestión de la crisis sanitaria, siempre que el alcance de dicha supresión se limite con precisión, tanto desde el punto de vista objetivo como temporal; y (ii) que, fuera de estos casos, el principio de objetividad, diligencia o cuidado debido (art. 103.1 CE) reclama que dichas medidas se adopten, en todo caso, previa la producción u obtención de un informe técnico que justifique su oportunidad y necesidad.

IV. CONCLUSIONES

La regulación de las medidas de emergencia implica el desplazamiento del Derecho vigente en situaciones ordinarias y la consiguiente alteración del punto de equilibrio entre los principios constitucionales que gobiernan su adopción. En este capítulo se ha explorado el impacto que las medidas de gestión de la crisis sanitaria, económica y social derivada de la COVID-19 han generado sobre la regulación de los procedimientos administrativos, distinguiéndose cinco tipos ideales de transformaciones: la agilización del procedimiento, la simplificación procedimental, la suspensión de procedimientos, la sustitución de tipos procedimentales y la supresión del procedimiento administrativo. Se ha podido observar, de un lado, cómo las medidas de respuesta a la crisis económica dirigidas a facilitar la gestión de los fondos europeos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia contempladas en el RD-l 36/2020 han optado fundamentalmente por la agilización, la simplificación y la sustitución procedimentales.

De otro lado, las medidas de respuesta a la crisis propiamente sanitaria contempladas en el Derecho administrativo europeo e interno y aplicables tanto dentro como fuera del régimen de los dos estados de alarma acordados en el 2020 se vinculan más bien a la simplificación, sustitución y supresión procedimentales. El régimen de autorización condicionada de medicamentos y vacunas previsto en la Decisión 1082/2013/UE sobre amenazas transfronterizas graves, así como la supresión de la exigencia de tramitar procedimiento administrativo alguno para la adopción de las medidas previstas en los RD que declararon los dos estados de alarma de 2020, restringen considerablemente el alcance del principio de objetividad, diligencia o cuidado debido (arts. 41 CDFUE y 103.1 CE). Los arts. 4.3 II RD 436/2020 y 2.3 RD 926/2020, en particular, suscitan serias dudas de constitucionalidad desde la perspectiva de la proporcionalidad de la restricción del principio de objetividad que acaso debieran conducir al planteamiento de una cuestión ante el Tribunal Constitucional y, en fin, a la declaración de su inconstitucionalidad y nulidad con efectos prospectivos.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALEXY, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, CEC, 1993.

ALONSO DE LEÓN, S., *Composite Administrative Procedures in the European Union*, Iustel, 2017.

ÁLVAREZ GARCÍA, V., *El concepto de necesidad en Derecho público*, Civitas, Madrid, 1996.

ÁLVAREZ GARCÍA, V. y ARIAS APARICIO, F., “La incidencia del Derecho de necesidad en el procedimiento administrativo”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 54, 2020.

ARROYO JIMÉNEZ, L., “Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo”, en L. Ortega Álvarez y S. de la Sierra (dirs.), *Ponderación y Derecho administrativo*, Marcial Pons, 2009.

ARROYO JIMÉNEZ, L., “Las bases constitucionales del Derecho administrativo”, en J. M. Rodríguez de Santiago, G. Doménech Pascual y L. Arroyo Jiménez (dirs.), *Tratado de Derecho administrativo*, vol. I, Marcial Pons, 2021.

BARNÉS VÁZQUEZ, J., “Towards a third generation of administrative procedure”, en S. Rose-Ackerman y P. L. Lindseth (eds.), *Comparative Administrative Law*, Edward Elgar, 2010.

BASTOS, F. B. y DE RUIJTER, A., ‘Break or Bend in Case of Emergency?: Rule of Law and State of Emergency in European Public Health Administration’, *European Journal of Risk Regulation*, núm. 10, 2020.

CRAIG, P., “Judicial review and judicial deference”, en M. Scholten y A. Brenninkmeijer (eds.), *Controlling EU Agencies*, Edward Elgar, 2020.

DESDENTADO DAROCA, E., “Discrecionalidad administrativa y procedimiento administrativo”, en L. Parejo Alfonso y M. Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. III. instituciones*, Tirant lo Blanch, 2020.

ESTEVE PARDO, J., “La apelación a la ciencia en la crisis el COVID-19”, *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, vol. 2, 2020.

FERNÁNDEZ GAZTEA, J., *Cooperación Procedimental en la Unión Europea. Límites Jurisdiccionales*, Tirant lo Blanch, 2020.

GARCÍA DE ENTERRÍA E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.-R., *Curso de Derecho administrativo*, vol. II, Civitas, 2017.

HOFMANN, H. C. H., ROWE, G. C. y TURK, A. H., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, 2011.

PAREJO ALFONSO, L., “El procedimiento administrativo: función y tipología”, en L. Parejo Alfonso y M. Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. II. Tipos de procedimientos*, Tirant lo Blanch, 2020.

REBOLLO PUIG, M., “Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable”, *Documentación Administrativa*, núm. 6, 2019.

VAQUER CABALLERÍA, M., “La codificación del procedimiento administrativo en España”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 42, 2016.

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, 2020.

SCHMIDT-ASSMANN, E., *La teoría general del Derecho administrativo como sistema*, Marcial Pons, 2004.

SCHMIDT-ASSMANN, E., “Der Verfahrensgedanke im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht”, en W. Hoffmann-Riem, E. Schmidt-Assmann y A. Voskuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, C.H. Beck, vol. II, 2012.

VAQUER CABALLERÍA, M., “¿Para qué sirve el procedimiento administrativo?”, en L. Parejo Alfonso y M. Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. III. instituciones*, Tirant lo Blanch, 2020.

VELASCO CABALLERO, F., “The Legitimacy of the Administration in Spain”, en M. Ruffert (ed.), *Legitimacy in European Administrative Law*, Europa Law, 2011.

The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.