

Nº 21
Nº extraordinario 2020

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



ANÁLISIS JURÍDICO DERIVADO DEL ESTADO DE ALARMA POR LA CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL COVID-19

© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA
Nº EXTRAORDINARIO**

**En colaboración con el Consejo Superior de Letrados
y Abogados de Comunidades Autónomas**

SUMMA OMNIUM
CONSEJO SUPERIOR DE LETRADOS Y
ABOGADOS DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Número 21. N° Extraordinario 2020

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gablex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Vigo.



D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director Académico de Internacionalización de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción 12

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

BREVE ESTUDIO DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS DURANTE EL ESTADO DE ALARMA PARA LA GESTIÓN DE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19

D. Leopoldo J. Gómez Zamora 19

EL CONTROL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS AL GOBIERNO Y LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

D. Víctor Ernesto Alonso Prada.....73

REALES DECRETOS DE DECLARACIÓN Y PRÓRROGA DEL ESTADO DE ALARMA: NATURALEZA JURÍDICA, CONTROL JURISDICCIONAL Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

D. Juan José González López 109

CONTRATACIÓN PÚBLICA Y COVID-19. NORMATIVA COMPLETA Y TRAMITACIÓN DE EMERGENCIA ANTE LA CRISIS SANITARIA

D. Jaime Pintos Santiago y D. Jorge Pérez Bravo.....133



MEDIDAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
PARA PALIAR LAS CONSECUENCIAS DEL COVID-19.
ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 34 DEL REAL DECRETO-LEY
8/2020, DE 17 DE MARZO

D. Luis Manent Alonso185

IMPACTO DE LA CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR
EL COVID -19 EN EL CONTROL INTERNO Y LA GESTIÓN
ECONÓMICO FINANCIERA.

D^a Matilde Castellanos Garijo..... 229

ANALISIS DE URGENCIA DEL REGIMEN SANCIONADOR
EN CASO DE INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES
Y MANDATOS DEL ESTADO DE ALARMA EN VIRTUD DEL
REAL DECRETO 463/2020, DE 14 DE MARZO

D^a Belén López Donaire.....265

MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LAS PERSONAS MAYORES
DURANTE LA CRISIS SANITARIA OCACIONADA POR EL
COVID-19

D^a Beatriz Martin Lorenzo.....287

LA TERMINOLOGIA EMPLEADA RESPECTO DE LA
SUSPENSIÓN-INTERRUPCIÓN DE LOS PLAZOS
ADMINISTRATIVOS POR EL REAL DECRETO 463/2020,
DE 14 DE MARZO

D. Francisco José Negro Roldan.....319

LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS DURANTE LA
DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

D. Fernando Nuñez Sánchez.....343

LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS PROCESALES Y LA
PRESCRIPCIÓN DE LOS DELITOS LEVES

D^a Mariángeles Berrocal Vela.....379



EL CORONAVIRUS Y LOS CONTRATOS DE
ARRENDAMIENTO DE LOCAL DE NEGOCIO – IMPACTOS
EN LA RESTAURACIÓN
D. Borja García Rato..... 391

BASES DE PUBLICACIÓN..... 399

Dedicamos este número a la memoria de todas las víctimas de la epidemia y a sus familiares, especialmente a nuestro compañero Raúl que prestó servicios durante los últimos años en el Gabinete Jurídico en Cuenca.

LEOPOLDO J. GÓMEZ ZAMORA

Director

Belén López Donaire

Coordinadora

**ANALISIS JURIDICO DERIVADO DEL ESTADO DE
ALARMA POR LA CRISIS SANITARIA OCACIONADA
POR EL COVID-19**

Leopoldo J. Gómez Zamora

Víctor Ernesto Alonso Prada

Juan José González López

Jaime Pintos Santiago

Jorge Pérez Bravo

Luis Manent Alonso

Francisco José Negro Roldan

M^a de los Ángeles Berrocal Vela

Borja García Rato

Beatriz Martin Lorenzo

Matilde Castellanos Garijo

Fernando Nuñez Sánchez

Belén López Donaire

EDITORIAL

No quisiéramos haber tenido que publicar este número especial de la revista Gabilex, dedicado a la situación generada por el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 pero entendemos que es parte de nuestra función social el analizar las cuestiones jurídicas de nuestro tiempo.

No pretendemos agotar el tratamiento de todas las cuestiones relacionadas con el estado de alarma sino simplemente aportar análisis y visiones jurídicas sobre algunos aspectos que puedan ser relevantes y útiles para el operador jurídico.

Este número realizado en colaboración con el Consejo Superior de Letrados y Abogados de Comunidades Autónomas, comienza con un análisis introductorio de las principales medidas adoptadas durante el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Continúa con el control al Congreso de los Diputados y la actividad parlamentaria durante el estado de alarma y se analiza la naturaleza de los reales decretos del estado de alarma, control jurisdiccional e impugnación.

Se hace un estudio exhaustivo en materia de contratación pública y el control interno.

Se aborda en profundidad la suspensión de plazos administrativos, procesales y la prescripción de delitos leves.

También se hace un análisis del aspecto sancionador derivado de los incumplimientos derivados del estado de alarma.

Se estudian las medidas de protección a personas mayores y por último la incidencia en los contratos de arrendamiento.

Hemos trabajado duramente y de forma rápida para poder publicar el número en formato digital antes de que finalice el estado de alarma, pero al término del mismo publicaremos el número actualizado y definitivo.

Humildemente, deseamos que este número resulte interesante y útil.

El Consejo de Redacción



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



EL CORONAVIRUS Y LOS CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE LOCAL DE NEGOCIO – IMPACTOS EN LA RESTAURACIÓN

D. Borja García Rato

Abogado. Socio Director del Área Mercantil, Contractual
y Societario de Summons¹

RESUMEN. La crisis sanitaria del Covid 19 ha obligado a la prohibición de apertura al público de los locales dedicados al sector de la restauración. Ello supone un grave perjuicio económico que, en ocasiones, difícilmente podrá ser soportado por aquellos que prestan sus servicios en locales en régimen de arrendamiento. Ante esta situación, los contratantes se enfrentan a conflictos relativos a las resoluciones contractuales por causa de fuerza mayor o, al menos, a la novación de los términos pactados en virtud de la cláusula *rebus sic stantibus*.

ABSTRACT: The Covid 19 health crisis has forced the prohibition of opening to the public of premises dedicated

¹ <https://www.summons.es/>



to the catering sector. This supposes a serious economic damage that, in occasions, hardly will be able to be supported by those who render their services in premises under lease. In this situation, the contractors face conflicts related to contractual resolutions due to force majeure or, at least, the novation of the terms agreed under the *rebus sic stantibus* clause.

PALABRAS CLAVE: Covid19, resolución contractual, fuerza mayor, *rebus sic stantibus*.

KEYWORDS: Covid19, contractual resolution, force majeure, *rebus sic stantibus*.

SUMARIO: I. Introducción. II. Exigencias impuestas por el Real Decreto 463/2020. III. Análisis de la causa de fuerza mayor. IV *Rebus sic stantibus* y posibilidad de ejercicio de cierta actividad económica.

I. Introducción.

La publicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID19 no sólo ha supuesto un importante trastoque de la logística vital del día a día: ha traído consigo nuevos retos legales a los que los operadores jurídicos debemos hacer frente. Entre ellos, la especial coyuntura del arrendatario de un local de negocio dedicado a la hostelería o restauración.

Según la Confederación Empresarial de Hostelería de España, nuestro país se postula como el que más bares y restaurantes tiene por habitante del mundo. Negocios que en multitud de ocasiones prestan sus servicios en



locales ocupados en régimen de arrendamiento y cuya actividad se enmarca en uno de los sectores más afectados por la crisis sanitaria del Covid19.

II. Exigencias impuestas por el Real Decreto 463/2020.

El artículo 10.4 del mencionado Real Decreto establece que *"Se suspenden las actividades de hostelería y restauración, pudiendo prestarse exclusivamente servicios de entrega a domicilio."*

España cierra bares y restaurantes. Lo nunca visto. Parece que los hosteleros aún tienen la oportunidad de reinventar su negocio y centrar esfuerzos en la entrega de sus elaboraciones a domicilio; ello sin perjuicio de que la desconfianza sanitaria y excepcionalidad de la situación puedan ser otro obstáculo que se interponga entre la ventana abierta por el gobierno y la verdadera eficacia de la medida propuesta.

En cualquier caso y en términos generales, la parada de la actividad hostelera es evidente y los problemas económicos no han tardado en aflorar. Así las cosas, ¿en qué posición se encuentran aquellos arrendatarios que no pueden seguir prestando sus servicios y ven gravemente mermados sus ingresos a causa del coronavirus?

Las posibilidades jurídicas son, a priori, 2: (i) acreditación de causa mayor o (ii) aplicación de la *rebus sic stantibus*.

III. Análisis de la causa de fuerza mayor.

El sector habla de fuerza mayor como concepto legalmente regulado en el artículo 1.105 del Código Civil que indica lo siguiente:

"Fuera de los casos expresamente mencionados en la ley, y de los en que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse".

La cuestión es, ¿el Covid19 es un motivo de resolución contractual? ¿Puede el arrendatario-hostelero resolver el contrato de arrendamiento alegando la propagación del virus como supuesto de fuerza mayor?

Antes del análisis de lo previsto por el legislador, lo primero que habría que comprobar es lo pactado por las partes y la autonomía de la voluntad habilitada por el 1.255 CC.

Si los contratantes han tenido a bien prever la posibilidad de terminación del contrato en caso de pandemia mundial, el afectado simplemente podría denunciar la resolución contractual tras la comunicación emitida por la Organización Mundial de la Salud el pasado 11 de marzo declarando el Covid19 como pandemia mundial.

Sin embargo, muy probablemente, arrendador y arrendatario no tendrían en cuenta la remota posibilidad de que esto ocurriera y, por tanto, esta opción quedaría descartada.

Ante una falta de previsión que no puede ser imputable a ninguno de los contratantes -quién iba a decir que esto podía pasar-, ¿podría el arrendatario



solicitar la resolución del contrato por imperativo legal alegando causa de fuerza mayor?

El legislador tendrá que desarrollar las medidas urgentes publicadas, pero por ahora ni el referido Real Decreto ni ninguno de los comunicados oficiales incluye entre su contenido el término jurídico "fuerza mayor".

Que la situación es excepcional no se discute, pero de ahí a poder resolver el contrato alegando que existe causa de fuerza mayor cuando ninguna autoridad así lo ha decretado, existe una barrera difícilmente salvable.

Igualmente, nuestro Código Civil no legitima la resolución contractual por causa de fuerza mayor sino que exime al potencial incumplidor de cualquier responsabilidad en este marco y le exonera del abono de indemnizaciones planteadas.

En conclusión, sin perjuicio de que habrá que esperar a nuevas noticias del legislador, por ahora la resolución contractual por causa de fuerza mayor no resulta de fácil aplicación.

IV. *Rebus sic stantibus* y posibilidad de ejercicio de cierta actividad económica.

Descartada la aplicación de la causa mayor, sólo queda la muy leída estos días cláusula de *rebus sic stantibus* o "estando así las cosas". Esta creación jurisprudencial (vid. Entre otras, STS 333/2014, 30 de junio, STS 591/2014 de 15 de octubre y STS 64/2015 de 15 de febrero -Ponentes en todas ellas: Excmo. Francisco Javier Orduña Moreno-) permite modificar las condiciones contractuales en caso de que el equilibrio de



las partes existente en la firma del contrato haya desaparecido.

Con ello, se plantea la posibilidad de novar lo acordado en su día como consecuencia de esta situación de excepción creada por el Covid 19. No se trata de abrir las puertas a un escenario de resoluciones contractuales masivas, sino que se pretende adaptar lo firmado a la realidad actual.

Esta cláusula crea cierta flexibilidad contractual al permitir que las condiciones esenciales pactadas se modifiquen para adaptar lo que en su día se consideró como equilibrado a lo que hoy se convierte en inestabilidad.

Quizá uno de los problemas de su aplicación sea, igualmente, la novedad de lo que está ocurriendo.

Recordemos que la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 463/2020 ha suspendido los plazos procesales y que el Consejo General del Poder Judicial únicamente habilita a presentar escritos "*que tengan por objeto única y exclusivamente actuaciones procesales declaradas urgentes e inaplazables por las instrucciones y acuerdos del órgano de gobierno de los jueces*"².

² Vid. Comunicación oficial del CGPJ de fecha 18 de marzo de 2020. Disponible en:

<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/EI-CGPJ-establece-que-durante-el-estado-de-alarma-solo-podran-presentarse-escritos-procesales-vinculados-a-actuaciones-judiciales-urgentes-y-siempre-a-traves-de-LexNET->



Quedando paralizada la actuación judicial, toda resolución de conflicto deberá hacerse de forma extrajudicial, por lo que no quedaría otra opción que las partes pusieran las controversias sobre la mesa y se llegara al acuerdo más satisfactorio para todos.

En este marco de negociación -y en un futuro escenario de judicialización de los asuntos- hay que destacar lo indicado por el 463/2020 sobre la posibilidad de prestar los servicios de hostelería a domicilio.

Ya se adelantaba que el negocio de muchos de nuestros bares y restaurantes ha disminuido en un porcentaje exacerbado, pero a la hora de modificar las condiciones contractuales habrá que tener en cuenta la posibilidad que algunos tienen para continuar, muy parcialmente, con el negocio que venía desarrollando.

Es hora de buscar soluciones innovadoras, por lo que los arrendatarios obligados a pagar la cuota mensual en una atmósfera de tal envergadura deben hacer los máximos esfuerzos profesionales para “seguir adelante”.

Igualmente, los arrendadores tendrán que adaptarse a la nueva situación, entender la precariedad que supone el cierre completo o muy parcial del negocio y ajustar sus intereses económicos a las posibilidades existentes.

Por todos es conocido que no es fácil cambiar el modelo de negocio ni convertirse en algo que nunca has sido, pero en momentos de excepción, pudiera ser una posibilidad a contemplar.

La *rebus sic stantibus* no sólo es viable sino que se presenta como un instrumento jurídico recomendable en el estado de sitio que vivimos. Para su aplicación, no



habrá más remedio que arrendador y arrendatario vuelvan a negociar lo pactado para llegar a una solución lo más ingeniosa, equilibrada y beneficiosa posible.

En definitiva, ambas partes tendrán que hacer el mayor de los esfuerzos para mantener vivo el contrato vigente teniendo en cuenta lo especial de las circunstancias actuales y la posibilidad de modificar lo pactado a los efectos de conseguir esa supervivencia tan deseada.