



REVISTA DE INVESTIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS

JOURNAL OF CONSTITUTIONAL RESEARCH

vol. 8 | n. 2 | maio/agosto 2021 | ISSN 2359-5639 | Periodicidade quadrimestral
Curitiba | Núcleo de Investigações Constitucionais da UFPR | www.ninc.com.br



La incidencia de la pandemia de la Covid-19 sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España*

The incidence of the Covid-19 pandemic on the Contentious Administrative Courts in Spain

LUCÍA CASADO CASADO^{1, **}

¹ Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, España)
lucia.casado@urv.cat
<http://orcid.org/0000-0001-5603-3264>

JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ^{1, ***}

¹ Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, España)
josepramon.fuentes@urv.cat
<https://orcid.org/0000-0001-5669-6009>

Recebido/Received: 03.02.2021 / February 3rd, 2021
Aprovado/Approved: 17.07.2021 / July 17th, 2021

Resumen

La crisis provocada por la Covid-19 ha tenido repercusiones evidentes en la Administración de Justicia en España y las continuará teniendo en un futuro próximo. Este trabajo pretende examinar cómo las medidas de lucha

Abstract

The crisis caused by Covid-19 has had clear repercussions on the Administration of Justice in Spain and will continue to do so in the foreseeable future. The present study examines how the measures to combat the pandemic have affected

Como citar esse artigo/How to cite this article: CASADO CASADO, Lucía; FUENTES I GASÓ, Josep Ramon. La incidencia de la pandemia de la Covid-19 sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en España. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 8, n. 2, p. 347-386, maio/ago. 2021. DOI: 10.5380/rinc.v8i2.82744.

* Esta publicación es resultado del proyecto de I+D+i "El nuevo rol de la ciudadanía ante la justicia administrativa: la regulación y la implementación de la mediación como sistema de prevención y resolución de conflictos" (referencia PID2020-112688GB-I00), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033, y se ha realizado dentro del grupo de investigación de la Universidad Rovira i Virgili "Territorio, Ciudadanía y Sostenibilidad", reconocido como grupo de investigación consolidado por la Generalitat de Catalunya (referencia SGR 2017-781).

** Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, España). Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona. Investigadora miembro del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT). Miembro de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo (REDOEDA), de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA) y del Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM). E-mail: lucia.casado@urv.cat.

*** Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona, España). Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona. Director de la Cátedra de Estudios Jurídicos Locales Màrius Viadel i Martín. Investigador miembro del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT). Miembro de la Red Docente Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo (REDOEDA), de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA) y del Observatorio de Políticas Ambientales (OPAM). E-mail: josepramon.fuentes@urv.cat.

contra la pandemia han afectado a la actividad jurisdiccional, con especial referencia al ámbito contencioso-administrativo. Con este fin, por una parte, se analiza, desde una perspectiva crítica, el impacto que han tenido las medidas adoptadas por las autoridades gubernativas para combatir la pandemia en el funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Por otra, de lege ferenda, también se plantean algunas propuestas de mejora del actual marco normativo en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y se valoran, también con una mirada crítica, las propuestas realizadas por el Consejo General del Poder Judicial para la reactivación de la actividad jurisdiccional en este ámbito y las medidas ya adoptadas o proyectadas por el Gobierno, para agilizar la actividad judicial en este ámbito.

Palabras-clave: servicio público de justicia; administración de justicia; jurisdicción contencioso-administrativa; Covid-19.

judicial activity, with particular reference to the Contentious Administrative Courts. To this end, on one hand it critically analyses the impact of the measures adopted by the authorities to reduce the effect of the pandemic on the functioning of the Contentious Administrative Courts, and on the other, de lege ferenda, it makes proposals to improve the current regulatory framework governing the Contentious Administrative Courts and it evaluates the proposals put forward by the General Council of Judicial Power to reactivate legal activity in this ambit and the measures already adopted or planned by the Government to facilitate legal activity in this area.

Keywords: public justice service; administration of justice; contentious administrative courts; Covid-19.

SUMARIO

1. Introducción; **2.** La incidencia de la pandemia de la Covid-19 sobre la Administración de Justicia: el marco normativo de referencia; **3.** Las medidas adoptadas con mayor impacto en el funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; **3.1.** La declaración del estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19 y sus consecuencias en el ámbito de la justicia: la suspensión de los términos y plazos procesales; **3.2.** Las medidas y actuaciones durante el período de transición hacia la nueva normalidad en la prestación del servicio público de la justicia; a) Las fases para la desescalada; b) Las medidas procesales urgentes: previsiones sobre plazos procesales, habilitación de determinados días del mes de agosto a efectos procesales y tramitación preferente de determinados procedimientos; c) Las medidas organizativas y tecnológicas; **4.** La incidencia de la pandemia de la Covid-19 sobre los asuntos que llegan a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; **4.1.** El control de las medidas restrictivas de derechos derivadas de las limitaciones sanitarias impuestas ante rebrotes de la Covid-19: la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias adoptadas por las Administraciones en supuestos de urgencia y necesidad para la salud pública; **4.2.** La probable avalancha de demandas derivadas de la pandemia; **4.3.** Hacia una intensificación del colapso de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; **5.** Algunas propuestas para la reactivación de la actividad jurisdiccional en el orden contencioso-administrativo tras el estado de alarma; **5.1.** Las propuestas del Consejo General del Poder Judicial; **5.2.** El Plan de actuación aprobado por el Consejo de Ministros para agilizar la actividad judicial en los órdenes jurisdiccional social y contencioso-administrativo y en el ámbito de los Juzgados de lo mercantil; **5.3.** Otras medidas proyectadas por el Gobierno; **6.** Consideraciones finales; **7.** Referencias.

1. INTRODUCCIÓN

La pandemia derivada de la Covid-19, con efectos globales relevantes¹, está teniendo grandes impactos, no solo en términos sanitarios, sino también económicos y

¹ PONCE SOLÉ, Juli; VILLORIA MENDIETA, Manuel. Presentación del Anuario y Estudio introductorio a la edición de 2019: el impacto de la pandemia de COVID-19. **Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019**, p. 49.

sociales, y sus efectos se están proyectando sobre numerosos ámbitos (economía, educación, sanidad, empleo, transporte, turismo...),² entre los que también se encuentra la justicia. La crisis sanitaria ha tenido repercusiones evidentes en la Administración de Justicia, con la paralización total de la actividad jurisdiccional durante un largo período temporal. Asimismo, las continuará teniendo en un futuro próximo, dado el previsible incremento de la litigiosidad y la más que probable avalancha de demandas derivadas de la pandemia que llegarán a los tribunales como consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno durante el estado de alarma y, posteriormente, por las diferentes autoridades gubernativas para frenar la expansión de la Covid-19.

Este trabajo pretende examinar cómo las medidas de lucha contra la pandemia han afectado a la actividad jurisdiccional, con especial referencia al ámbito contencioso-administrativo. Asimismo, también pretende, *de lege ferenda*, plantear algunas propuestas de mejora en la regulación del proceso contencioso-administrativo en tiempos de pandemia, con el fin de que, sin lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva, pueda darse una salida adecuada a la situación de acumulación y de retrasos ya existente y ahora agravada con la reanudación de los expedientes que habían quedado paralizados y con el previsible aumento de la litigiosidad.

Para dar cumplimiento a estas finalidades, el trabajo se estructura en cuatro grandes partes, precedidas de una introducción. En la primera, se contextualiza el marco normativo de referencia, con el fin de conocer cuáles son las principales normas que afectan a esta materia. En la segunda, se abordan las medidas adoptadas con mayor impacto en el funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, haciendo especial referencia a las consecuencias derivadas de la declaración del estado de alarma en el ámbito de la justicia y a las medidas y actuaciones acometidas durante el período de transición hacia la nueva normalidad en la prestación del servicio de público de justicia³. En la tercera, se analiza cómo está incidiendo la pandemia sobre los asuntos

² Sobre algunos de los distintos impactos de la pandemia en el Derecho Administrativo, *vid.*, CASTILLO ARJONA, Mónica. El fenómeno de la COVID-19 y sus efectos sociales en el derecho administrativo del siglo XXI. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 8, n. 1, p. 173-187, ene./jun. 2021; DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis. Public administration's challenges in order to guarantee the fundamental right of personal data protection in the post-COVID-19 era. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 1, p. 167-191, ene./jun. 2020; PAZ MACIAS, Jessy Carolina. Vulnerabilidad administrativa del Estado hondureño en situaciones de emergencia con la habilitación de las contrataciones directas durante la pandemia del COVID-19. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 1, p. 193-205, ene./jun. 2020; SÁNCHEZ DIAZ, María Fernanda; ROMERO TELLO, Ana Guadalupe. COVID-19, Derechos Humanos y Estado frente a manejo de la Pandemia. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 8, n. 1, p. 233-254, ene./jun. 2021; GONÇALVES, Oksandro Osdival; LUCIANI, Danna Catharina Mascarello. Serviços públicos digitais de seguridade social na pandemia de COVID-19: eficiência e inclusão. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 2, p. 207-226, jul./dic. 2020.

³ Sobre los conceptos de justicia y sistema de justicia, *vid.*, VARGAS VEGARA, Erick E.; MONGE MORALES, Gonzalo J. La reforma del sistema de justicia como política pública: ¿ya hemos encontrado el camino correcto? **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 6, n. 1, p. 24-25, ene./jun. 2019.

que llegan a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y se reflexiona sobre la previsible intensificación del colapso que ya viene afectando a este orden jurisdiccional desde hace muchos años, como consecuencia del aumento de la litigiosidad. En la cuarta, se examinan, desde una perspectiva crítica, algunas propuestas para la reactivación de la actividad jurisdiccional en el ámbito contencioso-administrativo tras el estado de alarma formuladas por el Consejo General del Poder Judicial y algunas medidas, ya adoptadas o proyectadas por el Gobierno, para agilizar la actividad judicial en este ámbito. Finalmente, el trabajo concluye con una serie de consideraciones finales en las que, además de alertar sobre algunos de los problemas a que se enfrenta la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el escenario actual, muchos de ellos ya endémicos, se realizan algunas propuestas de mejora del marco normativo vigente.

2. LA INCIDENCIA DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19 SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: EL MARCO NORMATIVO DE REFERENCIA

Como hemos avanzado, la crisis provocada por la Covid-19 ha afectado de forma significativa a la Administración de Justicia y han sido muchas las medidas adoptadas por el Gobierno en este ámbito que han ido incorporándose en las normas que sucesivamente se han ido aprobando. El punto de partida es el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19; en particular su disposición adicional 2ª, en la que se establecen diversas medidas que afectan a todos los órdenes jurisdiccionales y, por lo tanto, también al funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

A esta norma han seguido otras dictadas con posterioridad. Entre ellas, cabe destacar, en primer lugar, el Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, que, aunque tiene como objeto adoptar medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la Covid-19, incluye una disposición adicional 19ª de gran interés en el ámbito objeto de análisis, por cuanto prevé ¿una vez se haya dejado sin efecto la declaración del estado de alarma y de las prórrogas del mismo? la aprobación por el Gobierno de “un Plan de Actuación para agilizar la actividad judicial en los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo así como en el ámbito de los Juzgados de lo mercantil con la finalidad de contribuir al objetivo de una rápida recuperación económica tras la superación de la crisis”. En segundo lugar, el Real Decreto Ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente a la Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia⁴, que tiene como finalidad

⁴ El instrumento utilizado para aprobar esta norma, el Real Decreto Ley, ha sido cuestionado. Desde esta perspectiva, GONZÁLEZ DE LARA MINGO, Sandra. ¿Reforma de la Justicia por Real Decreto-ley? **Actualidad Administrativa**, n. 6, 1 de junio de 2020, apartado I, es muy crítica y señala que, en su opinión, “carece de rango

articular medidas y actuaciones que permitan alcanzar una progresiva reactivación del normal funcionamiento de los Juzgados y Tribunales y que incluye numerosas medidas que deben aplicarse durante el período de transición a la nueva normalidad, de cara a la reincorporación del personal y la progresiva recuperación de la actividad ordinaria⁵. Este Real Decreto-ley ha sido convalidado por el Congreso de los Diputados y tramitado como proyecto de ley, desembocando en la aprobación, recientemente, de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente a la Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. En tercer lugar, el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que afecta a los plazos procesales. Y, por último, una serie de disposiciones de desarrollo adoptadas en el ámbito de la justicia. Así, la Orden JUS/394/2020, de 8 de mayo, que aprueba el Esquema de Seguridad Laboral con una serie de medidas para mitigar el riesgo de propagación de la Covid-19 y proporcionar las máximas garantías de seguridad a todo el personal al servicio de la Administración de Justicia y el Plan de Desescalada para la Administración de Justicia, con diferentes fases que se activarán en función de las indicaciones de la autoridad sanitaria hasta lograr restablecer plenamente el servicio público de justicia, así como los criterios para la asistencia en turnos de tarde. A esta Orden han seguido las Órdenes JUS/430/2020 y JUS/504/2020, ambas de 5 de junio, por las que, respectivamente, se activan la Fase 2 y la Fase 3 del Plan de Desescalada para la Administración de Justicia ante la Covid-19 y se establecen los criterios para su implantación.

3. LAS MEDIDAS ADOPTADAS CON MAYOR IMPACTO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

La crisis sanitaria derivada de la Covid-19 ha conllevado la adopción de una serie de medidas con gran impacto en el funcionamiento de la Administración de Justicia y, consecuentemente, en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Algunas de estas medidas derivan directamente de la declaración del estado de alarma. Otras, en cambio, se adoptan con posterioridad, durante el período de transición a la nueva normalidad. A continuación, destacamos las más relevantes.

normativo suficiente para regular las materias contenidas en el mismo vulnerando el artículo 86 de la Constitución Española, en relación con los artículos 120 y 24”, al estar ante una materia reservada a Ley Orgánica.

⁵ Nótese que, en fecha 28 de abril de 2020, el Consejo de Ministros también adoptó el Plan para la transición hacia una nueva normalidad, que establece los principales parámetros e instrumentos para la consecución de la normalidad, previendo la reactivación de diversos sectores. Accesible en < <https://bityli.com/tn9qZ3> > [Última consulta, 14 de septiembre de 2020].

3.1. La declaración del estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19 y sus consecuencias en el ámbito de la justicia: la suspensión de los plazos procesales

De todas las medidas adoptadas por el Gobierno en el ámbito de la justicia, la de mayor calado ha sido la de suspensión de los términos y plazos procesales⁶ que recoge la disposición adicional 2ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma⁷. Con arreglo a esta disposición, “Se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo”⁸. Se produce, por tanto, una suspensión general de los términos procesales, esto es, de las actuaciones procesales que tuvieran señalada una fecha concreta para su realización durante el período de vigencia del estado de alarma y sus prórrogas (por ejemplo, las vistas en el procedimiento contencioso-administrativo abreviado, o determinadas pruebas testificales o periciales); y una interrupción ¿no una suspensión?⁹ general de los pla-

⁶ En general, sobre la suspensión de los plazos procesales durante el estado de alarma, *vid.* NÚÑEZ SÁNCHEZ, Fernando. La suspensión de los plazos procesales y administrativos durante el estado de alarma. **Gabiletex. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha**, n. Extra 21 (Ejemplar dedicado a: Análisis jurídico derivado del estado de alarma por la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19), 2020, p. 343-378.

⁷ Así lo pone de manifiesto MOROTE SARRIÓN, José Vicente. La afección a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020, apartado II.

⁸ *Vid.* el apartado 1 de la disposición adicional 2ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Téngase en cuenta que esta disposición entró en vigor en el momento de su publicación en el BOE, producida el día 14 de marzo de 2020. Sobre la interpretación de esta disposición, *vid.*, entre otros, BANACLOCHE PALAO, Julio. El cómputo de los plazos procesales como consecuencia del Estado de Alarma derivado del Covid-19. **Diario La Ley**, Madrid, n. 9641, 27 de mayo de 2020, apartado I; GÓMEZ FERNÁNDEZ, Diego. La suspensión de plazos administrativos por la crisis de la Covid-19. **Es de Justicia. Blog de Derecho Administrativo y Urbanismo**, 18 de marzo de 2020 (accesible en: < <https://bityli.com/SPvf1g> > [Última consulta, 23 de septiembre de 2020]); GONZÁLEZ DE LARA MINGO, Sandra. Suspensión de plazos procesales: la interrupción del normal funcionamiento del Poder Judicial durante el Estado de Alarma. **Diario La Ley**, n. 9614, 16 de abril de 2020; y MAGRO SERVET, Vicente. La suspensión de los plazos procesales y de prescripción y caducidad de acciones y derechos a raíz del estado de alarma por la pandemia del coronavirus. **Revista de Jurisprudencia El Derecho**, n. 1, 15 de abril de 2020.

⁹ Aunque la disposición adicional 2ª lleva por título “Suspensión de plazos procesales”, en su contenido determina que “se suspenden e interrumpen los plazos”. Ambos términos no son sinónimos y no se utilizan con propiedad por el legislador, ya que existen diferencias significativas entre ellos, lo que es objeto de crítica, por ejemplo, por GONZÁLEZ DE LARA MINGO, Sandra. Suspensión de plazos procesales en estado de alarma. **Actualidad administrativa**, n. 6, 1 de junio de 2020, apartado II; y SANZ LÓPEZ, Jesús. ¿Para cuándo la interrupción de los plazos procesales en virtud de la declaración del Estado de Alarma? **Diario La Ley**, Sección Tribuna, Madrid, n. 9615, 17 de abril de 2020. En tanto que la suspensión implica la paralización de los plazos y su reanudación, en la parte no consumida, cuando cese la circunstancia que motivó la suspensión, la interrupción implica cortar el plazo, que empezará a contarse en su totalidad y desde su inicio cuando cese la circunstancia desencadenante. En realidad, lo que se produce es una interrupción y no una suspensión, tal y como han clarificado el artículo 2.1 del Real Decreto Ley 16/2020, de 28 de abril, y el artículo 8 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, despejando todas las dudas que se habían desatado. *Vid.* el análisis terminológico de estos conceptos que realiza CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, Guillermo. Los plazos administrativos y procesales

zos procesales¹⁰, de modo que, cesada la causa de interrupción, no se tendrá en cuenta el tiempo que había transcurrido y se computa de nuevo el plazo en su totalidad¹¹. De esta forma, se mantienen congeladas las actuaciones de las partes que se encuentran pendientes, en aras de la protección de sus derechos y garantías, pero esta previsión no afecta a las actuaciones a realizar por los órganos jurisdiccionales¹². En cualquier caso, como pone de manifiesto Juan Ramón Fernández, la suspensión general de los plazos procesales “causa un grave trastorno al funcionamiento de la Justicia”, habida cuenta de que “entraña la paralización del grueso de la actividad jurisdiccional”¹³.

La norma general de interrupción de los plazos procesales tiene, sin embargo, una serie de salvedades. En el ámbito contencioso-administrativo, son dos las excepciones que se recogen. Por una parte, la interrupción no resulta de aplicación al procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona previsto en los artículos 114 y siguientes de la LJCA, ni a la tramitación de las autorizaciones

ante el Covid-19: ¿suspensión o interrupción?, ¿«*error iuris*» o «*lapsus linguae*»? **El Notario del Siglo XXI**, n. 90, 2020, p. 46-49. *Vid.*, del mismo autor, De nuevo, sobre los plazos procesales ante el Covid-19: «*errare humanum est, sed perseverare diabolicum*». **Diario La Ley**, Sección Tribuna, Madrid, n. 9650, 10 de junio de 2020.

¹⁰ Nótese que la medida se proyecta sobre los plazos procesales que afectan a las partes, pero no sobre los procedimientos judiciales, que ni han sido objeto de suspensión ni de interrupción. Como advierte MOROTE SARRIÓN, José Vicente. La afectación a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020, apartado II.1, “Lo que se ha interrumpido es el límite temporal para que las partes puedan cumplimentar los trámites procesales sometidos a plazo, pero los procedimientos ni se han suspendido, ni se han interrumpido”. Es por ello que “las partes han seguido presentando sus escritos y los órganos jurisdiccionales en muchos casos, les han dado la tramitación oportuna y han sido trasladados a la otra parte, aunque el plazo que se otorgue para su cumplimentación esté suspendido” y “los jueces han podido seguir evacuando trámites y poniendo sentencias con normalidad, aunque no corrieran los plazos para su cumplimentación o recurso. Esto sólo es posible en virtud de que los procedimientos en su globalidad no han sido suspendidos”.

^{10a} Por otra parte, téngase en cuenta que también se produce una suspensión de plazos administrativos y una suspensión de plazos de prescripción y caducidad. *Vid.* las disposiciones adicionales 3ª y 4ª del Real Decreto 463/2020.

¹¹ En cuanto al fundamento de lo dispuesto en la disposición adicional 2ª, BANACLOCHE PALAO, Julio. El cómputo de los plazos procesales como consecuencia del Estado de Alarma derivado del Covid-19. **Diario La Ley**, Madrid, n. 9641, 27 de mayo de 2020, apartado I, pone de manifiesto que “no se encuentra en la economía procesal (que, evidentemente, no se consigue, porque los procesos se van a demorar como consecuencia de la suspensión o la interrupción), sino en la seguridad jurídica (porque así los litigantes y demás sujetos del proceso saben a qué atenerse y que no tienen que realizar actuación procesal alguna ni van a perder buenos derechos mientras dure el estado de alarma) y en la justicia (porque se considera —con razón— que las circunstancias derivadas de la epidemia pueden impedir —por enfermar las partes, sus allegados, los profesionales que les asisten o incluso los integrantes del órgano judicial, o por las dificultades de movilidad para acceder a las fuentes de la prueba o incluso al propio despacho u oficina o a la sede judicial— la correcta defensa de las posiciones de las partes y que, en definitiva, se consiga alcanzar la solución más justa, esto es, la más ajustada a la realidad fáctica y jurídica)”.

¹² *Vid.* BANACLOCHE PALAO, Julio. El cómputo de los plazos procesales como consecuencia del Estado de Alarma derivado del Covid-19. **Diario La Ley**, Madrid, n. 9641, 27 de mayo de 2020, apartado I.

¹³ FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. La justicia administrativa durante el estado de alarma. En BLANQUER CRIADO, David (coord.). **COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, p. 377-378. Son reveladores los datos que ofrece este autor sobre las actuaciones judiciales relacionadas con la pandemia, a la luz de los datos que arroja el Centro de Documentación Judicial (*vid.* p. 378).

o ratificaciones judiciales previstas en el artículo 8.6¹⁴ de dicha Ley¹⁵. Sin duda, ambas excepciones están claramente justificadas y han tenido un amplio juego durante el estado de alarma¹⁶. Por otra, se recoge la posibilidad de que el juez o tribunal pueda acordar “la práctica de cualesquier actuaciones judiciales que sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso”, una previsión absolutamente necesaria y que permite, en los casos señalados y con las medidas sanitarias oportunas, celebrar aquellas actuaciones judiciales que pretenden evitar perjuicios irreparables a alguna de las partes¹⁷.

Estas medidas contenidas en la citada disposición adicional 2ª del Real Decreto 463/2020 han implicado una paralización casi total de la justicia¹⁸, a causa de la interrupción de la actividad ordinaria de los tribunales, por lo que los ciudadanos ¿salvo algunas excepciones? no han podido ejercitar sus derechos ante los tribunales. De ahí que se hayan desatado fuertes críticas frente a estas medidas, concentradas principalmente en la interrupción de los plazos procesales. En primer lugar, esta medida se ha cuestionado desde el punto de vista del derecho a la tutela judicial efectiva. Así, Sandra González, considera que el derecho a la tutela judicial efectivo consagrado en el artículo 24 de la CE en ningún caso puede ser suspendido ni limitado. Por ello, afirma que “el

¹⁴ El artículo 8.6 de la LJCA prevé los siguientes supuestos: autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular; autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental; y autorizaciones para la entrada e inspección de domicilios, locales, terrenos y medios de transporte que haya sido acordada por la Comisión Nacional de la Competencia.

¹⁵ Vid. la disposición adicional 2ª, apartado 3.a), del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

¹⁶ Piénsese, por ejemplo, en los pronunciamientos judiciales que se han producido en el ámbito contencioso-administrativo en relación con diversas peticiones de realizar manifestaciones durante el estado de alarma con motivo de la celebración del día del trabajo el 1 de mayo; o en la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias en supuestos de urgencia y necesidad para la salud pública, con motivo de la pandemia derivada de la Covid-19, y que implican privación o restricción de la libertad o de otros derechos fundamentales.

¹⁷ Por ejemplo, en el ámbito contencioso-administrativo, como advierte MOROTE SARRIÓN, José Vicente. Laafección a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020, apartado II.3, podría tratarse de la celebración de un incidente de medidas cautelares o cautelarisimas frente a una orden de demolición, en casos relacionados con ruinas inminentes; paralización de actividades que necesitasen intervenciones administrativas inaplazables, etc.

¹⁸ En cambio, esto no ha sucedido en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ni en otros Estados miembros de la Unión Europea, como Alemania, donde la actividad judicial no se ha paralizado, sino simplemente ralentizado, al reducirse las actuaciones ante los órganos judiciales. Vid. CATALINA BENAVENTE, Mª Ángeles. Consecuencias del Covid-19 en los procesos penales en Alemania: modificación de los plazos de suspensión de los juicios orales (1). **Diario La Ley**, Madrid, n. 9627, 15 de abril de 2020; e IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac. ¿Por qué sigue el parón judicial durante el estado de alarma prorrogado? (Un colapso anunciado). **Diario La Ley**, Madrid, n. 9631, Sección Plan de Choque de la Justicia, 13 de mayo de 2020. También FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. La justicia administrativa durante el estado de alarma. En BLANQUER CRIADO, David (coord.). **COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, p. 363, advierte que la medida de suspensión de plazos procesales y administrativos “resulta prácticamente inédita en los países de nuestro entorno, salvo en Italia y temporalmente en algún caso limitado (Francia)”.

Real Decreto por el que se declara el estado de alarma, aunque sea una decisión gubernamental con carácter normativo, en cuanto establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara, no puede interrumpir el normal funcionamiento del Poder Judicial, no puede excepcionar el régimen establecido en la LOPJ, y no puede suspender o limitar el derecho a la tutela judicial efectiva. El Poder Judicial como poder del Estado debió haber seguido funcionando con total normalidad¹⁹. También José M^a Baño, tras señalar que la suspensión de plazos procesales produce de hecho la suspensión del derecho a la tutela judicial efectiva y advertir que este derecho no puede suspenderse en ninguno de los estados excepcionales (alarma, excepción y sitio), advierte que “la suspensión generalizada de plazos procesales difícilmente resiste un análisis de constitucionalidad, pues sus perniciosos efectos (la supresión temporal como regla general del derecho a la tutela de los Tribunales) sólo podría justificarse en el caso de poder demostrarse que es el único medio para evitar la propagación de la pandemia, es decir que pudiera acreditarse que no existen otras alternativas que permitan el funcionamiento regular de la administración de justicia”²⁰.

En segundo lugar, también se ha considerado carente de justificación la prolongación de esta medida ¿que sí podría tener lógica en un momento inicial? durante más de dos meses, por sus efectos perniciosos tanto sobre los derechos de las personas ¿entre ellos, el derecho a la tutela judicial efectiva?, como sobre la seguridad jurídica y la economía²¹, siendo, además, innecesaria para lograr la protección de la salud pública.

En tercer lugar, se ha criticado duramente la opción del legislador de interrumpir los plazos procesales en lugar de suspenderlos, ya que ello no es coherente ni con la voluntad manifestada de atajar el retraso en la actividad jurisdiccional que se haya podido producir durante la vigencia de las medidas excepcionales de lucha contra la pandemia ni con la habilitación del mes de agosto para recuperar el retraso generado por

¹⁹ GONZÁLEZ DE LARA MINGO, Sandra. Suspensión de plazos procesales: la interrupción del normal funcionamiento del Poder Judicial durante el Estado de Alarma. **Diario La Ley**, Madrid, n. 9614, 16 de abril de 2020, apartado II.

²⁰ BAÑO LEÓN, José M^a. ¿Por qué debe alzarse la suspensión de plazos procesales y administrativos, aunque continúe el estado de alarma? **La Administración al Día**, INAP, 13 de mayo de 2020. Accesible en <<https://bityli.com/ywndjv>> [Última consulta, 14 de septiembre de 2020].

²¹ En este sentido, BAÑO LEÓN, José M^a. ¿Por qué debe alzarse la suspensión de plazos procesales y administrativos, aunque continúe el estado de alarma? **La Administración al Día**, INAP, 13 de mayo de 2020. Accesible en <<https://bityli.com/ywndjv>> [Última consulta, 14 de septiembre de 2020]; y FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. La justicia administrativa durante el estado de alarma. En BLANQUER CRIADO, David (coord.). **COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, p. 366, en cuya opinión la prolongación de la suspensión generalizada de los plazos procesales “suscita dudas muy serias sobre su conformidad a la CE, tanto más cuanto que no existe una correlación entre la misma y la contención de la pandemia”.

la interrupción²². Es más, algunos autores, como Sandra González²³ y José M^a Baño²⁴, se mostraron a favor de la reanudación de la actividad ordinaria de los juzgados y tribunales sin necesidad de esperar a la finalización del estado de alarma. En opinión de José M^a Baño, “La administración de justicia puede contribuir enormemente a mitigar los efectos de la crisis, y a paliar algunos de sus consecuencias más devastadoras, amparando los derechos de los ciudadanos”.

3.2. Las medidas y actuaciones durante el período de transición hacia la nueva normalidad en la prestación del servicio público de la justicia

En plena parálisis de la actividad jurisdiccional ordinaria, se dictó el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente a la Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, en el que “se contienen normas legales procesales para poder reactivar la actividad judicial y recuperar para los ciudadanos este servicio público esencial”²⁵. Con él, se pretende hacer frente a las posibles consecuencias de las medidas derivadas de la declaración de estado de alarma, con el fin de que la Administración de Justicia se prepare, “tanto desde el punto de vista de la adopción de los cambios normativos necesarios en las instituciones procesales como desde la perspectiva organizativa, y todo ello con el objetivo de alcanzar una progresiva reactivación del normal funcionamiento de los Juzgados y Tribunales”²⁶. Se trata, en definitiva, de “procurar una salida ágil a la acumulación de los procedimientos suspendidos por la declaración del estado de alarma cuando se produzca el levantamiento de la suspensión” y de adoptar “medidas en previsión del aumento de litigiosidad que se originará como consecuencia de las medidas extraordinarias que se han adoptado y de la propia coyuntura económica derivada de la crisis sanitaria”²⁷. A esta finalidad responden las diferentes medidas procesales y organizativas que incorpora y

²² En este sentido, MOROTE SARRIÓN, José Vicente. La afección a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020, apartado II.1.

²³ GONZÁLEZ DE LARA MINGO, Sandra. Suspensión de plazos procesales en estado de alarma. **Actualidad administrativa**, n. 6, 1 de junio de 2020.

²⁴ BAÑO LEÓN, José M^a. ¿Por qué debe alzarse la suspensión de plazos procesales y administrativos, aunque continúe el estado de alarma? **La Administración al Día**, INAP, 13 de mayo de 2020. Accesible en <<https://bityli.com/ywndjv>> [Última consulta, 14 de septiembre de 2020].

²⁵ Vid. el apartado II del Preámbulo del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril. Téngase en cuenta que, de conformidad con su disposición transitoria 1^a, las normas de este Real Decreto-ley se aplican a todas las actuaciones procesales que se realicen a partir de su entrada en vigor, cualquiera que sea la fecha de iniciación del proceso en que aquellas se produzcan. No obstante, aquellas normas que tengan un plazo determinado de duración se sujetarán al mismo.

²⁶ Vid. el apartado I del Preámbulo del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril.

²⁷ Vid. el apartado I del Preámbulo del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril.

“que deben aplicarse y combinarse con cualquier actuación durante el periodo de transición a la nueva normalidad, de cara a la reincorporación del personal y la progresiva recuperación de la actividad ordinaria”²⁸. Posteriormente, tras su convalidación por el Congreso de los Diputados y su tramitación como proyecto de ley, ha desembocado en la aprobación y publicación de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente a la Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

De las medidas más relevantes incluidas en ambas normas, damos cuenta a continuación, no sin antes referirnos brevemente al Plan de Desescalada para la Administración de Justicia ante la Covid-19 y a las diferentes fases previstas en la transición hacia la normalidad en la prestación del servicio público de justicia.

a) *Las fases para la desescalada*

La Orden JUS/394/2020, de 8 de mayo, por la que se aprueba el Esquema de Seguridad Laboral y el Plan de Desescalada para la Administración de Justicia ante la Covid-19, ha establecido las diferentes fases previstas en la transición hacia la normalidad en este ámbito. Estas fases, como no podía ser de otra manera, resultarán de aplicación en el orden contencioso-administrativo, y se activarán en función de las indicaciones de la autoridad sanitaria, con el fin de ir incrementando de manera progresiva la prestación de los servicios esenciales en la Administración de Justicia, hasta poder contar, en la última fase, con el 100% del personal en sus respectivas sedes de manera presencial y con el 100% del servicio público de justicia restablecido.

Este Plan de Desescalada, recogido en el Anexo II de la Orden mencionada, establece cuatro fases de incorporación presencial del personal al servicio de la Administración de Justicia. Son las siguientes²⁹:

-Fase 1, de “Inicio de la reincorporación programada”, en la que acudirán a cada centro de trabajo entre un 30% y un 40% de los efectivos que presten servicios en ellos y que queda activada por la propia Orden JUS/394/2020, con efectos de 12 de mayo de 2020³⁰.

²⁸ Vid. el Preámbulo de la Orden JUS/394/2020, de 8 de mayo, por la que se aprueba el Esquema de Seguridad Laboral y el Plan de Desescalada para la Administración de Justicia ante la Covid-19.

²⁹ Con relación a las fases establecidas en este Plan de Desescalada, MOROTE SARRIÓN, José Vicente. La afección a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020, apartado IV.1, advierte que “no coinciden ni en sus plazos ni en sus determinaciones con las Fases del Plan para la transición hacia una nueva normalidad aprobado por el Gobierno el día 28 de abril. Por ello, podría, por parte del Gobierno, haberse evitado la utilización de la misma nomenclatura en el proceso de desescalada judicial en relación con la desescalada general, cuando los plazos y términos no son coincidentes”.

³⁰ Vid. el apartado segundo de la Orden JUS/394/2020.

-Fase 2, de “Preparación para la reactivación de los plazos procesales”, en la que acudirán a cada centro de trabajo entre un 60% y un 70% de los efectivos que presten servicio en ellos, en turnos de mañana y tarde, si así se establece. Esta fase se activa, con efectos desde el 26 de mayo de 2020³¹, por la Orden JUS/430/2020, de 5 de junio, que también establece los criterios para su implantación por lo que respecta a la presencia física en turnos, establecimiento de turno de tardes, procedimiento de revisión por razones del servicio, exclusión formal de participación presencial en turnos y realización de funciones mediante teletrabajo.

-Fase 3, de “Actividad ordinaria, con plazos procesales activados”, en la que acudirán a cada centro de trabajo el 100% de los efectivos que presten servicio en ellos, en turnos de mañana y tarde, si así se establece. Esta fase queda activada, con efectos desde el 9 de junio de 2020, a través de la Orden JUS/504/2020, de 5 de junio, que también determina los criterios para su implantación en relación con el establecimiento de turno de tardes, los trabajadores de especial sensibilidad y la realización de funciones mediante teletrabajo.

-Fase 4, de “Actividad normalizada conforme a la situación anterior al estado de alarma”, que se iniciará en el momento en que se levanten las recomendaciones sanitarias que permitan retornar a la situación de funcionamiento anterior a dicha declaración. En esta fase, acudirán a cada centro de trabajo el 100% de los efectivos en su jornada ordinaria.

b) *Las medidas procesales urgentes: previsiones sobre plazos procesales, habilitación de determinados días del mes de agosto a efectos procesales y tramitación preferente de determinados procedimientos*

El capítulo I del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente a la Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, incluye una serie de medidas procesales urgentes, dirigidas a retomar la actividad jurisdiccional ordinaria y a dar respuesta al previsible incremento de la litigiosidad. Entre ellas, queremos destacar, por un lado, la reanudación de los plazos procesales, así como el establecimiento de reglas de cómputo y la ampliación del plazo para recurrir; y la habilitación de determinados días del mes de agosto a efectos procesales. Por otro, la tramitación preferente de determinados procedimientos.

b.1) *La reanudación de los plazos procesales, el establecimiento de reglas de cómputo y la ampliación del plazo para recurrir.*

El artículo 8 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, alza la

³¹ Vid. el apartado primero de la Orden JUS/430/2020.

suspensión de los plazos procesales, con efectos desde el 4 de junio de 2020. El artículo 2.1 del Real Decreto-ley 16/2020 determina que los plazos procesales volverán a computarse desde su inicio³², por lo que el primer día del cómputo es el siguiente hábil a aquel en el que deje de tener efecto la suspensión del procedimiento correspondiente. Consecuentemente, el 5 de junio³³ se reinician los plazos procesales, tanto los que se notificaron antes del estado de alarma y que se interrumpieron, como los que se notificaron durante el estado de alarma³⁴. Y ello es así en todos los órdenes jurisdiccionales, aunque la norma no lo diga de forma expresa³⁵.

Por otra parte, los plazos para el anuncio, preparación, formalización e interposición de recursos contra sentencias y demás resoluciones que pongan fin al procedimiento³⁶ y que sean notificadas durante la suspensión de los plazos procesales, así como las que lo sean durante los veinte días hábiles siguientes a su levantamiento³⁷,

³² De esta forma, se corrige lo establecido por el Real Decreto 463/2020, que hablaba de reanudación del cómputo. En el Preámbulo del Real Decreto-ley 16/2020, se justifica esta medida en los términos siguientes: “En aras de la seguridad jurídica resulta necesario establecer unas reglas generales para el cómputo de los plazos, optándose en el artículo 3 por el reinicio del cómputo de los plazos y por no tomar en consideración, por tanto, el plazo que hubiera transcurrido previamente a la declaración del estado de alarma” (apartado II). En general, sobre los problemas interpretativos que plantea esta medida, *vid.* BANACLOCHE PALAO, Julio. El cómputo de los plazos procesales como consecuencia del Estado de Alarma derivado del Covid-19. **Diario La Ley**, Madrid, n. 9641, 27 de mayo de 2020, apartado II; CHAVES GARCÍA, José Ramón. Plazos suspendidos para iniciar procesos contencioso-administrativos: ¿reanudación o reapertura? **Blog de la Justicia.com. El Rincón Jurídico de José Ramón Chaves**, 28 de mayo de 2020 (accesible en: <<https://bityli.com/DFAMkK>>) [Última consulta, 23 de septiembre de 2020]; FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. La justicia administrativa durante el estado de alarma. En BLANQUER CRIADO, David (coord.). **COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, p. 394-398; y GÓMEZ FERNÁNDEZ, Diego. El lío del plazo del recurso contencioso-administrativo. **Es de Justicia. Blog de Derecho Administrativo y Urbanismo**, 23 de julio de 2020 (accesible en: <<https://bityli.com/hC0HjL>>) [Última consulta, 23 de septiembre de 2020].

³³ Como pone de manifiesto MOROTE SARRIÓN, José Vicente. La afeción a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020, apartado IV.2.A), “dado que la suspensión se alza con efectos del día 4, el siguiente día hábil es el viernes día 5 de junio. Esta interpretación, además, es la que más se compadece con la aplicación del principio *pro actione* y, en ningún caso, podría suponer una vulneración o una interpretación restrictiva del derecho a la defensa, sino todo lo contrario”.

³⁴ MOROTE SARRIÓN, José Vicente. La afeción a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020, apartado IV.2.A).

³⁵ En este sentido, BANACLOCHE PALAO, Julio. El cómputo de los plazos procesales como consecuencia del Estado de Alarma derivado del Covid-19. **Diario La Ley**, Madrid, n. 9641, 27 de mayo de 2020, apartado II.

³⁶ Por lo tanto, como señala, MOROTE SARRIÓN, José Vicente. La afeción a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020, apartado IV.3., “afecta a todos los plazos para interponer la apelación contra sentencias y la casación. Por lo tanto, de acuerdo con esta interpretación, quedan fuera de esta duplicación de plazos los autos y providencias que no pongan fin al procedimiento, de la misma manera las diligencias de ordenación de los letrados de la Administración de Justicia. Y, por otra parte, a parte de las sentencias en primera y segunda instancia, en el caso de que sean recurribles, se duplicaría entiendo el plazo para recurrir también el auto de inadmisión que declara la inadmisión del recurso contencioso-administrativo o hagan imposible su continuación (art. 80.1 LJCA)”.

³⁷ En opinión de MOROTE SARRIÓN, José Vicente. La afeción a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia,

“quedarán ampliados por un plazo igual al previsto para el anuncio, preparación, formalización o interposición del recurso en su correspondiente ley reguladora”³⁸. Con esta medida, se pretende que la presentación de recursos se produzca de forma escalonada en un plazo más prolongado de tiempo, y no de forma concentrada en escasos días después del levantamiento de la suspensión de los plazos procesales, evitando el colapso de las plataformas para la presentación de escritos y demandas y facilitando su absorción por el sistema³⁹. Sin embargo, como pone de manifiesto José Vicente Morote, “produce una ralentización en la cumplimentación de los plazos procesales que lleva sólo a una mayor duración de todos estos procesos”⁴⁰.

b.2) *La habilitación de determinados días del mes de agosto a efectos procesales*

Una de las medidas procesales urgentes recogida en el Real Decreto-ley 16/2020 ha sido la habilitación de determinados días del mes de agosto, con el fin de dar continuidad a la actividad judicial durante este mes que, ordinariamente y con carácter general, es inhábil en el ámbito de la Administración de Justicia⁴¹. Efectivamente, de forma excepcional para el año 2020, se declaran urgentes todas las actuaciones procesales y se declaran hábiles los días 11 a 31 del mes de agosto. Se exceptúan de esta previsión

Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020, apartado IV.3., “no se alcanza a ver la lógica de que esta ampliación de plazo se aplique a los actos dictados durante el estado de alarma y los 20 días hábiles siguientes y no se aplique a los que se dictaron antes de la declaración y quedaron suspendidos. No se le encuentra la lógica a esta diversidad de criterio”.

³⁸ Artículo 2.2 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril. En general, sobre los problemas interpretativos que plantea esta medida, *vid.* BANACLOCHE PALAO, Julio. El cómputo de los plazos procesales como consecuencia del Estado de Alarma derivado del Covid-19. **Diario La Ley**, Madrid, n. 9641, 27 de mayo de 2020, apartado II.

³⁹ Así se justifica en el propio Preámbulo del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril. En él se afirma que “Asimismo, aunque los plazos procesales han sido suspendidos en los términos que se ha descrito anteriormente, los jueces y magistrados han venido dictando sentencias y otras resoluciones y se ha continuado con su notificación en la medida en que ha sido posible en función de la reducción de actividad del personal al servicio de la Administración de Justicia. Es previsible, en consecuencia, que en los primeros días en que se retome la actividad judicial ordinaria tras el levantamiento de la suspensión de los plazos procesales, se produzca un notorio incremento en el número de recursos presentados frente a dichas resoluciones. Debe garantizarse que la vuelta a la normalidad, una vez se reactiven los plazos y el servicio de notificaciones, no suponga un colapso de las plataformas para presentación de escritos y demandas, y que los juzgados y tribunales puedan dar respuesta a todos ellos, así como que los profesionales que se relacionan con la Administración de Justicia tengan el tiempo necesario para preparar los escritos procesales en aras a proteger el derecho de defensa de sus clientes y representados” (*vid.* el apartado II).

⁴⁰ MOROTE SARRIÓN, José Vicente. La afección a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020, apartado IV.3.

⁴¹ *Vid.*, con carácter general, el artículo 183 de la LOPJ, que declara inhábiles los días del mes de agosto para todas las actuaciones judiciales, excepto las que se declaren urgentes por las leyes procesales; y, específicamente en el ámbito contencioso-administrativo, el artículo 128.2 de la LJCA, con arreglo al cual “Durante el mes de agosto no correrá el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo ni ningún otro plazo de los previstos en esta Ley salvo para el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales en el que el mes de agosto tendrá carácter de hábil”.

los sábados, domingos y festivos, salvo para aquellas actuaciones judiciales para las que estos días ya sean hábiles conforme a las leyes procesales⁴².

Con esta medida, se pretende recuperar, al menos parcialmente, la actividad procesal que no se pudo realizar durante la vigencia del estado de alarma y, de esta forma, reducir los efectos de la pandemia y contribuir a mitigar, o por lo menos a no incrementar, los retrasos que ya aquejan de ordinario a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa⁴³. De este modo, se contribuye a paliar, aunque en muy pequeña medida, los efectos de la Covid-19⁴⁴. Sin embargo, no han faltado algunas voces críticas que consideran que esta medida se ha adoptado en fraude de ley e incide sobre el derecho al trabajo de los abogados, procuradores, graduados sociales y peritos (art. 35.1 de la CE) y su derecho al descanso (art. 40.2 de la CE)⁴⁵, o que la consideran, además de no justificada por el estado de alarma ni por la Covid-19, “una medida impuesta, ilegal, injusta y notoriamente estéril para alcanzar los objetivos pretendidos con su aprobación (ni siquiera ayuda a alcanzarlos), mientras que sus efectos negativos son graves”⁴⁶.

b.3) *La tramitación preferente de determinados procedimientos*

A las medidas anteriores, se suma la tramitación con preferencia de determinados expedientes y procedimientos, durante el periodo que transcurra desde el levantamiento de la suspensión de los plazos procesales declarada por el Real Decreto 463/2020 y hasta el 31 de diciembre de 2020. En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, esta tramitación preferente se confiere a “los recursos que se interpongan contra los actos y resoluciones de las Administraciones públicas por los que se deniegue la aplicación de ayudas y medidas previstas legalmente para paliar los efectos

⁴² Vid. el artículo 1 del Real Decreto-ley 16/2020.

⁴³ Sobre las repercusiones en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de la habilitación judicial del mes de agosto de 2020, vid. BARRACHINA ANDRÉS, Ana M^a. Habilitación judicial del mes de agosto de 2020 por RDL 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia: especial incidencia en la jurisdicción contencioso-administrativa. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia/ Tribuna, Madrid, n. 9639, 25 de mayo de 2020.

⁴⁴ Como advierte MOROTE SARRIÓN, José Vicente. La afición a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020, apartado IV.4.A), “con esta medida no se van a solucionar los problemas y retrasos de una olvidada jurisdicción contencioso-administrativa. Lo va a paliar sólo en una pequeña medida, aunque cualquier avance, no ya para agilizar, sino para no seguir incrementando más retrasos, parece razonable”.

⁴⁵ GONZÁLEZ DE LARA MINGO, Sandra. ¿Reforma de la Justicia por Real Decreto-ley? **Actualidad Administrativa**, n. 6, 1 de junio de 2020, apartado II.1.

⁴⁶ ALONSO DE LEONARDO CONDE, Adolfo. Receta del Ministerio de Justicia para agilizar la justicia tras el Estado de Alarma: sacrificar la conciliación familiar de los abogados y procuradores habilitando procesalmente el mes de agosto. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Madrid, n. 9624, 2020. También se muestra crítico con la habilitación del mes de agosto SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. Imposturas normativas y perplejidades jurídicas: Administración de Justicia y Covid-19 (Algunas reflexiones ante el mes de agosto de 2020). **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Madrid, n. 9676, 17 de julio de 2020.

económicos de la crisis sanitaria producida por la Covid-19⁴⁷. Todo ello sin perjuicio del carácter preferente que tengan reconocido otros procedimientos de acuerdo con las leyes procesales.

c) *Las medidas organizativas y tecnológicas*

Tanto el Real Decreto-ley 16/2020 como la posterior Ley 3/2020 recogen una serie de medidas de carácter organizativo y tecnológico destinadas a afrontar de manera inmediata las consecuencias de la crisis de la Covid-19 sobre la Administración de Justicia⁴⁸.

En cuanto al ámbito organizativo, se prevén medidas relativas a la celebración de actos procesales mediante presencia telemática; la ordenación por parte del órgano judicial, en atención a las características de las salas de vistas, del acceso del público a todas las actuaciones orales; la dispensa de la utilización de togas; la atención al público; la jornada laboral; la creación de unidades judiciales para el conocimiento de asuntos derivados de la Covid-19; y la posibilidad de que los Letrados y Letradas de la Administración de Justicia puedan, durante el periodo de prácticas, realizar funciones de sustitución o refuerzo, entre otras medidas⁴⁹.

Desde el punto de vista tecnológico, se modifica la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración⁵⁰, con el fin de facilitar el acceso remoto a las aplicaciones utilizadas para la gestión procesal, fomentando así el teletrabajo, y también se modifican los sistemas de identificación y firma reconocidos, previendo la utilización de los establecidos en los artículos 9 y 10 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas⁵¹. Asimismo, se establece una obligación general de las Administraciones competentes en materia de justicia ?tanto para el Ministerio de Justicia como para las comunidades autónomas con competencias en la materia? de dotar a todos los órganos, oficinas judiciales y fiscalías de los medios e instrumentos electrónicos y de los sistemas de información necesarios y suficientes para poder

⁴⁷ Arts. 7.1.c) del Real Decreto-ley 16/2020 y 2.1.c) de la Ley 3/2020.

⁴⁸ Sobre estas medidas, *vid.* GONZÁLEZ DE LARA MINGO, Sandra. ¿Reforma de la Justicia por Real Decreto-ley? **Actualidad Administrativa**, n. 6, 1 de junio de 2020, apartado III; y MOROTE SARRIÓN, José Vicente. La afección a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020, apartado IV, epígrafes 5, 6 y 7.

⁴⁹ *Vid.* los artículos 19 a 28 del Real Decreto-ley 16/2020 y 14 a 23 de la Ley 3/2020.

⁵⁰ *Vid.* la disposición final 1ª del Real Decreto-ley 16/2020 y disposición final 5ª de la Ley 3/2020.

⁵¹ Como se pone de manifiesto en el Preámbulo del Real Decreto-ley 16/2020, “facilitar el acceso remoto a las aplicaciones utilizadas para la gestión procesal, así como el acceso de los ciudadanos y ciudadanas a los servicios electrónicos en la Administración de Justicia, implicará que todos los órganos, oficinas judiciales y fiscalías se doten de los medios e instrumentos electrónicos y de los sistemas de información necesarios y suficientes para poder desarrollar su función eficientemente”.

desarrollar su función eficientemente. Estos sistemas serán plenamente accesibles y operativos sin necesidad de que los usuarios se encuentren físicamente en las sedes de sus respectivos órganos, oficinas o fiscalías, con respeto a las políticas internas que garanticen el derecho a la desconexión digital, fomentando así el teletrabajo. A estas medidas, la Ley 3/2020 ha añadido una unificación de la publicación de resoluciones y comunicaciones que, por disposición legal deban fijarse en tablón de anuncios, así como de los actos de comunicación procesal que deban ser objeto de inserción en el Boletín Oficial del Estado, en el de la comunidad autónoma o en el de la provincia respectiva, en el Tablón Edictal Judicial Único ¿previsto en el art. 236 de la LOPJ?, que será publicado electrónicamente por la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado, acabando con la dispersión en tabloneros de anuncios y distintos boletines oficiales. De este modo, se refuerzan la simplicidad de este trámite y las garantías de las partes.

4. LA INCIDENCIA DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19 SOBRE LOS ASUNTOS QUE LLEGAN A LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Más allá de las medidas procesales y organizativas derivadas de la crisis sanitaria de la Covid-19 a que acabamos de referirnos, la pandemia también está teniendo una incidencia significativa sobre los asuntos que acceden al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, que se han visto incrementados por diferentes vías. Por una parte, a resultas de la pandemia esta Jurisdicción está despachando un considerable número de autorizaciones y ratificaciones judiciales de medidas sanitarias urgentes y necesarias para la salud pública ¿recogidas en el art. 8.6, párrafo segundo, de la LJCA?⁵², en un ámbito donde hasta ese momento los pronunciamientos habían sido muy escasos⁵³. Por otra, como consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno

⁵² Ténganse en cuenta también que, además del amplio número de procedimientos producidos para la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias urgentes y necesarias para la salud pública, también han ido cayendo, en el ámbito contencioso-administrativo, numerosos pronunciamientos sobre solicitudes de medidas cautelarísimas y medidas cautelares en protección de la salud de los profesionales sanitarios, ante la supuesta inactividad de las Administraciones públicas. Sobre la tutela cautelar durante el estado de alarma, *vid.* FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. La justicia administrativa durante el estado de alarma. En BLANQUER CRIADO, David (coord.). **COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, p. 380-388.

⁵³ Así lo ponen de manifiesto MOZO AMO, Jesús. La ratificación judicial de las medidas adoptadas por la Administración en supuestos de urgencia y necesidad para la salud pública: el párrafo segundo del artículo 8.6 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **Boletín Digital Contencioso, Publicaciones AJFV**, Serie: Boletines Jurídicos (Especial Covid-19. Reflexiones sobre la Covid-19 desde lo contencioso-administrativo), 2020, p. 3 (del mismo autor, *vid.* también La ratificación judicial de las medidas adoptadas por la Administración en supuestos de urgencia y necesidad para la salud pública: el párrafo segundo del artículo 8.6 LJCA. **Actualidad Administrativa**, n. 5, 2020); y SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. Algunas reflexiones sobre la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias al hilo de la aprobación de actos plúrimos para hacer frente a la Covid-19. **Diario La Ley**, Sección Doctrina, Madrid, n. 9638, 22 de mayo de 2020, apartado I, quien advierte del cambio significativo que ha supuesto en este ámbito la pandemia de Covid-19, habida cuenta de

durante el estado de alarma y también como consecuencia de las medidas sanitarias adoptadas posteriormente por las autoridades gubernativas para frenar la Covid-19, es muy probable un incremento de la litigiosidad, derivado de la propia crisis sanitaria y del impacto socioeconómico de las medidas implantadas. De ahí que resulte fácilmente previsible una agudización del colapso, ya endémico, que aqueja a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

4.1. El control de las medidas restrictivas de derechos derivadas de las limitaciones sanitarias impuestas ante rebrotes de la Covid-19: la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias adoptadas por las Administraciones en supuestos de urgencia y necesidad para la salud pública

La función de control de las medidas restrictivas de derechos adoptadas por las autoridades sanitarias ha supuesto un incremento de la actividad de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, habida cuenta de que, por una parte, resulta necesaria la autorización o ratificación judicial de algunas de estas medidas. Por otra, no puede olvidarse que todas las medidas restrictivas de derechos adoptadas por las autoridades competentes para controlar y frenar la Covid-19 pueden ser objeto de control judicial⁵⁴.

Centrándonos en la primera cuestión, que ha sido la más conflictiva, es evidente que la pandemia ha supuesto una revitalización de la autorización o ratificación judicial prevista en el párrafo segundo del artículo 8.6 de la LJCA, que, con anterioridad, había tenido una muy escasa aplicación. Con arreglo a este precepto⁵⁵ de acuerdo con la redacción previa a su reciente reforma mediante la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente a la Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia?, correspondía a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la autorización o ratificación judicial “de las medidas que las autoridades

que “desde finales de febrero y con la declaración del estado de alarma, han sido dictados en pocas semanas más pronunciamientos judiciales que responden a la autorización o ratificación de medidas sanitarias urgentes y necesarias para la salud pública, que en los últimos años juntos”.

⁵⁴ Como pone de relieve GAMERO CASADO, Eduardo. Legalidad y control de las nuevas limitaciones de derechos ante rebrotes del Covid-19. **Almacén de Derecho**, 27 de agosto de 2020, “existiendo un marco legal que legitima las decisiones adoptadas por el Estado y las CCAA en el específico contexto de la legislación sanitaria, es indudable que la posibilidad de que cualquier afectado las impugne ante la jurisdicción contencioso-administrativa es un poderoso instrumento de control que mejora cualitativamente la posición de los ciudadanos, puesto que las medidas que se articulen mediante la declaración del estado de alarma son objeto de un control esencialmente político, en el Congreso de los Diputados; mientras que las medidas a que habilita la legislación sanitaria pueden verse sometidas a un control estrictamente jurídico, de proporcionalidad, por la jurisdicción ordinaria”. Accesible en: <<https://bityli.com/72beoD>> [Última consulta, 14 de septiembre de 2020].

⁵⁵ El artículo 8 de la LJCA acaba de ser reformado mediante la Disposición final 2ª, apartado uno, de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente a la Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.

sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental". Hasta ahora, como destaca Jesús Mozo, este artículo se había aplicado en supuestos muy concretos y, además, escasos en número⁵⁶. En cambio, el nuevo escenario provocado por la pandemia y la situación de emergencia sanitaria ha desembocado en la aprobación, por parte de las Administraciones públicas competentes, de numerosas medidas urgentes y necesarias para la salud pública⁵⁷, con el fin de contener nuevos brotes y frenar la Covid-19, que implican la privación o restricción de la libertad u otros derechos fundamentales⁵⁸ y que, por tanto, deben someterse a autorización o ratificación judicial⁵⁹. Esto ha desencadenado la aplicación a numerosos supuestos del artículo 8.6, párrafo segundo, de la

⁵⁶ MOZO AMO, Jesús. La ratificación judicial de las medidas adoptadas por la Administración en supuestos de urgencia y necesidad para la salud pública: el párrafo segundo del artículo 8.6 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **Boletín Digital Contencioso, Publicaciones AJFV**, Serie: Boletines Jurídicos (Especial Covid-19. Reflexiones sobre la Covid-19 desde lo contencioso-administrativo), 2020, p. 3. Señala este autor que, normalmente, se trataba de supuestos en que "la autoridad sanitaria solicitaba la autorización/ratificación judicial respecto a medidas de contenido sanitario relacionadas con personas concretas que padecían enfermedades infecciosas susceptibles de contagio y que no aceptaban la prescripción médica de ingreso hospitalario o que, producido el ingreso hospitalario o el internamiento en un centro sanitario especial para el tratamiento de ese tipo de enfermedades, no consentían la permanencia en el mismo durante todo el tiempo que exigía el cumplimiento del tratamiento médico respectivo. Esa autorización/ratificación se decidía valorando los informes médicos existentes y, siempre que fuera posible, la posición del sujeto afectado por su aplicación sin que, salvo supuestos muy concretos, se plantearan especiales problemas a la hora de adoptar la correspondiente decisión, que, normalmente y atendiendo a las circunstancias concurrentes, se hacía de manera inmediata".

⁵⁷ Sobre los requisitos que deben tener las medidas sobre las que ha de pronunciarse la autoridad judicial en el marco del artículo 8.6, párrafo segundo, de la LJCA, *vid.* MOZO AMO, Jesús. La ratificación judicial de las medidas adoptadas por la Administración en supuestos de urgencia y necesidad para la salud pública: el párrafo segundo del artículo 8.6 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **Boletín Digital Contencioso, Publicaciones AJFV**, Serie: Boletines Jurídicos (Especial Covid-19. Reflexiones sobre la Covid-19 desde lo contencioso-administrativo), 2020, p. 10-16.

⁵⁸ Con relación a la libertad y los otros derechos fundamentales que tienen que verse afectados por la aplicación de la medida, *vid.* MOZO AMO, Jesús. La ratificación judicial de las medidas adoptadas por la Administración en supuestos de urgencia y necesidad para la salud pública: el párrafo segundo del artículo 8.6 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **Boletín Digital Contencioso, Publicaciones AJFV**, Serie: Boletines Jurídicos (Especial Covid-19. Reflexiones sobre la Covid-19 desde lo contencioso-administrativo), 2020, p. 17-18.

⁵⁹ Nótese que la LJCA habla de autorización o ratificación judicial. Con relación a cuándo procede una u otra, MOZO AMO, Jesús. La ratificación judicial de las medidas adoptadas por la Administración en supuestos de urgencia y necesidad para la salud pública: el párrafo segundo del artículo 8.6 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **Boletín Digital Contencioso, Publicaciones AJFV**, Serie: Boletines Jurídicos (Especial Covid-19. Reflexiones sobre la Covid-19 desde lo contencioso-administrativo), 2020, p. 16, advierte que "la autorización procederá cuando las medidas han sido adoptadas pero no aplicadas mientras que la ratificación procederá cuando la medida ha sido adoptada y, además, ya ejecutada. Este último supuesto no será el habitual y por ello necesita que la autoridad sanitaria justifique la urgencia y la necesidad no solo de las medidas sino también de su ejecución inmediata antes de que el órgano judicial haya decidido autorizar las mismas". Por otra parte, por lo que respecta a la posición del órgano judicial ante lo solicitado, *vid.* MOZO AMO, Jesús. La ratificación judicial de las medidas adoptadas por la Administración en supuestos de urgencia y necesidad para la salud pública: el párrafo segundo del artículo 8.6 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **Boletín Digital Contencioso, Publicaciones AJFV**, Serie: Boletines Jurídicos (Especial Covid-19. Reflexiones sobre la Covid-19 desde lo contencioso-administrativo), 2020, p. 18-19.

LJCA. Sin embargo, la aplicación de este precepto en este nuevo contexto provocado por la pandemia no ha resultado sencilla y ha originado importantes problemas, tanto por la propia parquedad de la regulación y la escasez de jurisprudencia en la materia, como por su inoperatividad para hacer frente a algunos de los supuestos que se han planteado en el contexto actual⁶⁰. En definitiva, son muchas las dificultades con que se están encontrando los órganos judiciales a la hora de aplicar estas medidas y muchos los problemas interpretativos suscitados (entre otros, por ejemplo, determinar claramente qué es lo que debe someterse a la aplicación de la autorización o ratificación judicial, o cómo se proyecta esta autorización o ratificación judicial, inicialmente pensada para casos individuales o individualizables, sobre los actos generales o plúrimos, esto es, aquellos que contienen medidas para proteger la salud pública dirigidas a una pluralidad indeterminada de destinatarios ¿por ejemplo, los cordones sanitarios y otras medidas restrictivas de la libertad de circulación y de reunión?⁶¹). De ahí que, inevitablemente, se hayan producido abundantes decisiones de órganos jurisdiccionales ¿en muchas ocasiones, dispares? y la aplicación del artículo 8.6, párrafo segundo, de la LJCA, en el contexto actual, haya derivado en numerosos pronunciamientos judiciales contradictorios⁶². En tanto que algunos Juzgados de lo contencioso-administrativo han ratificado las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias, otros las han suspendido o, incluso, en algunos casos, han determinado que las medidas adoptadas por los gobiernos autonómicos no necesitaban la autorización o ratificación judicial. Es más, algunos órganos jurisdiccionales han ido adoptando resoluciones diferentes en función de la evolución de la pandemia.

Esta situación, además de provocar una importante inseguridad jurídica, ha evidenciado la inidoneidad del marco jurídico existente para afrontar una pandemia como la de la Covid-19. Por ello, recientemente, se ha acometido, a través de la Disposición final 2ª de Ley 3/2020⁶³, una modificación de los artículos 8.6, 10 y 11.1 de la LJCA⁶⁴. A través de esta reforma, se ha procedido a cambiar el reparto de competencias entre los

⁶⁰ Vid. SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. Algunas reflexiones sobre la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias al hilo de la aprobación de actos plúrimos para hacer frente a la Covid-19. **Diario La Ley**, Sección Doctrina, Madrid, n. 9638, 22 de mayo de 2020, apartado I.

⁶¹ Al respecto, *vid.* SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. Algunas reflexiones sobre la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias al hilo de la aprobación de actos plúrimos para hacer frente a la Covid-19. **Diario La Ley**, Sección Doctrina, Madrid, n. 9638, 22 de mayo de 2020, *in totum*.

⁶² Vid. SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. Algunas reflexiones sobre la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias al hilo de la aprobación de actos plúrimos para hacer frente a la Covid-19. **Diario La Ley**, Sección Doctrina, Madrid, n. 9638, 22 de mayo de 2020, en especial, el apartado IV.

⁶³ Esta Disposición final tiene su origen en la enmienda n. 59, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista durante la tramitación del Proyecto de ley en el Senado (*vid.* Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, n. 77, 8 de septiembre de 2020, p. 67-70).

⁶⁴ Sobre esta reforma *vid.*, desde una perspectiva crítica, GONZÁLEZ LÓPEZ, Arantxa. A propósito de la Disposición final segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. La ratificación o autorización judicial de

diferentes órganos que integran la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, así como determinados aspectos procedimentales. Si, hasta su aprobación y entrada en vigor, la competencia recaía exclusivamente en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, a partir de ahora se reparte entre éstos (competentes para “la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales cuando dichas medidas estén plasmadas en actos administrativos singulares que afecten únicamente a uno o varios particulares concretos e identificados de manera individualizada”⁶⁵), las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas (competentes para conocer “de la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente”⁶⁶) y la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (competente para conocer, en única instancia, de “la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que la autoridad sanitaria estatal considere urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales, cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente”⁶⁷).

Sin embargo, como pone de manifiesto José M.^a Baño⁶⁸, la reforma de la LJCA no ha puesto fin a la disparidad y dispersión de criterios que pretendía solucionar, ya que tampoco los Tribunales Superiores de Justicia, ahora competentes para conocer de la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas por las autoridades sanitarias de ámbito autonómico, han adoptado un criterio común, lo que ha abocado a la declaración “mediante el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre” de un nuevo estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, cuya finalidad, como advierte este autor “ya no es la alteración del normal ejercicio de la distribución de competencias sanitarias entre Estado y CC.AA sino servir de cobertura a las competencias de las CC.AA, como si la LO 3/1986, la Ley General de Sanidad, y la Ley 33/2011, General de Salud Pública, no fueran suficientes” y “evitar resoluciones contradictorias de los Tribunales a la hora de ratificar o autorizar preventivamente

medidas sanitarias urgentes. **Web de la Asociación ALEGO-EJALE (Asociación de Letradas y Letrados del Gobierno Vasco)**. Accesible en: <<https://bityli.com/frXYzP>> [Última consulta, 23 de septiembre de 2020].

⁶⁵ Vid. la nueva redacción del artículo 8.6, párrafo segundo, de la LJCA.

⁶⁶ Vid. la nueva redacción del artículo 10.8 de la LJCA.

⁶⁷ Vid. la nueva redacción del artículo 11.1.i) de la LJCA.

⁶⁸ Vid. BAÑO LEÓN, José M.^a. Confusión regulatoria en la crisis sanitaria. **Almacén de Derecho**, 29 de octubre de 2020. Accesible en: <<https://bityli.com/Tg7U4C>> [Última consulta, 2 de noviembre de 2020].

medidas". Para José M.^a Baño, opinión que suscribimos, el error se halla en la interpretación realizada por el legislador, conforme a la cual las medidas sanitarias generales, que se consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales, exigen autorización o ratificación judicial⁶⁹. En efecto, estas medidas no tendrían que haberse sometido a autorización o ratificación judicial, debiendo reservarse este mecanismo únicamente a las medidas de coerción individuales, cuando fuera necesario el uso de la fuerza frente a ciudadanos que no quisieran cumplir una orden, cuando ese incumplimiento implicase un peligro concreto para la salud pública⁷⁰. Como advierte este autor, "No reparó el legislador en que ninguna disposición legal sustantiva impone la ratificación o autorización de medidas de salud pública, y que solo por aplicación directa de la Constitución, las medidas de coerción física exigen esa autorización judicial al no estar prevista en la Ley Orgánica 3/1986, todo ello en consonancia con lo que dispone el artículo 104 de la Ley 39/2015, que exige para la ejecución coercitiva personal la previsión de una ley (art. 17 CE)"⁷¹. Por lo tanto, "ni los jueces ni los tribunales de lo contencioso son competentes para autorizar ni ratificar medidas de policía sanitarias por muy restrictivas de derechos que sean" y ello tanto porque tiene escasa justificación desde el punto de vista de la división de poderes como desde el punto de vista de la defensa de los derechos fundamentales de las personas⁷². En consecuencia, sería conveniente una nueva reforma de la LJCA para reducir la autorización o ratificación judicial a las medidas individuales que impliquen coerción física⁷³.

Por otra parte, a través de la Disposición final 2^a de la Ley 3/2020, se ha añadido a la LJCA un nuevo artículo 122 *quater*, dentro del procedimiento especial para la

⁶⁹ Vid. BAÑO LEÓN, José M.^a. Confusión regulatoria en la crisis sanitaria. **Almacén de Derecho**, 29 de octubre de 2020. Accesible en: <<https://bityli.com/Tg7U4C>> [Última consulta, 2 de noviembre de 2020].

⁷⁰ Vid. BAÑO LEÓN, José M.^a. Confusión regulatoria en la crisis sanitaria. **Almacén de Derecho**, 29 de octubre de 2020. Accesible en: <<https://almacenederecho.org/confusion-regulatoria-en-la-crisis-sanitaria>> [Última consulta, 2 de noviembre de 2020]. En esta línea, ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel. Denegación judicial de ratificación de medidas sanitarias y declaración de estado de alarma. **Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)**. Accesible en: <<https://bityli.com/vKH087>> [Última consulta, 2 de noviembre de 2020], p. 2, ha señalado que "la "ratificación" judicial de las referidas *medidas [generales] sanitarias* es de todo punto improcedente, pues supone hacer *participe* al poder judicial del *ejercicio* de la potestad normativa [reglamentaria] que incumbe con carácter exclusivo al poder ejecutivo [o a los distintos poderes ejecutivos]; una participación, en suma, que se traduce en una clara y flagrante conculación del principio de separación de poderes, consustancial al Estado de Derecho" (la cursiva es del autor).

⁷¹ BAÑO LEÓN, José M.^a. Confusión regulatoria en la crisis sanitaria. **Almacén de Derecho**, 29 de octubre de 2020. Accesible en: <<https://almacenederecho.org/confusion-regulatoria-en-la-crisis-sanitaria>> [Última consulta, 2 de noviembre de 2020].

⁷² Vid. BAÑO LEÓN, José M.^a. Confusión regulatoria en la crisis sanitaria. **Almacén de Derecho**, 29 de octubre de 2020. Accesible en: <<https://almacenederecho.org/confusion-regulatoria-en-la-crisis-sanitaria>> [Última consulta, 2 de noviembre de 2020].

⁷³ Vid. BAÑO LEÓN, José M.^a. Confusión regulatoria en la crisis sanitaria. **Almacén de Derecho**, 29 de octubre de 2020. Accesible en: <<https://almacenederecho.org/confusion-regulatoria-en-la-crisis-sanitaria>> [Última consulta, 2 de noviembre de 2020].

protección de los derechos fundamentales de la persona, en el cual se prevé que, en la tramitación de las autorizaciones o ratificaciones judiciales de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales, será parte el Ministerio Fiscal. Asimismo, se determina que esta tramitación tendrá siempre carácter preferente y deberá resolverse en un plazo máximo de tres días naturales.

4.2. La probable avalancha de demandas derivadas de la pandemia

Las medidas adoptadas por el Gobierno durante el estado de alarma, así como las diversas medidas adoptadas por las diferentes autoridades gubernativas para frenar la Covid-19, también son y continuarán siendo causa de numerosos litigios en el ámbito contencioso-administrativo. Como pone de manifiesto el propio CGPJ, es más que previsible el incremento de la litigiosidad derivado de la propia crisis sanitaria y del impacto socioeconómico de las medidas implantadas por el estado de alarma, en los diversos órdenes jurisdiccionales⁷⁴.

En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, los efectos en el aumento de la litigiosidad, como consecuencia de la crisis sanitaria y los numerosos litigios por ella generados, son más que probables⁷⁵, aunque habrá que esperar al próximo año a tener datos de la estadística judicial correspondientes a 2020, para corroborar que efectivamente ha sido así. Como advierte el CGPJ, “buena parte de las medidas adoptadas para combatir el COVID-19 son de índole administrativa y van a repercutir de manera muy notable en la órbita de intereses de ciudadanos y empresas, generando controversias de múltiple índole y, muy probablemente, centenares de miles de procedimientos contencioso-administrativos que, en circunstancias normales, no incrementarían la carga habitual de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa”⁷⁶. En particular, es claramente previsible que las medidas adoptadas por las autoridades gubernativas para combatir la Covid-19 van a tener repercusión, entre otros, en los siguientes

⁷⁴ El CGPJ se refiere específicamente al incremento de la litigiosidad en los siguientes ámbitos: despidos, EREs, ERTes, procedimientos de Seguridad Social, concursos de persona física y jurídica, impagos, desahucios, procedimientos de familia, sanciones impuestas por el confinamiento, entre otros. *Vid.* Primer documento de trabajo sobre medidas organizativas y procesales para el Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma. *Vid.* p. 1. Documento accesible en <<https://bitly.com/5huYwH>> [Última consulta, 10 de septiembre de 2020].

⁷⁵ Así lo advierte FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. La justicia administrativa durante el estado de alarma. En BLANQUER CRIADO, David (coord.). **COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, p. 365, que contempla “la previsión de un incremento extraordinario de la litigiosidad derivada de actuaciones ligadas a la pandemia (comisos e incautaciones de material sanitario, ocupaciones temporales, alteración del equilibrio de contratos, adjudicaciones de contratos, resoluciones sancionadoras, otorgamiento de ayudas públicas...)”.

⁷⁶ Primer documento de trabajo sobre medidas organizativas y procesales para el Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma, cit., p. 10.

ámbitos⁷⁷: en materia sancionadora, como consecuencia, por ejemplo, de las sanciones aplicadas por las infracción administrativas derivadas de las medidas de confinamiento; en materia de personal de las Administraciones públicas, tanto por razón de las medidas adoptadas como por las que posteriormente se adopten para remontar la situación generada por la Covid-19; en materia contractual, como consecuencia de la afección de la declaración del estado de alarma a la ejecución de los contratos del sector público; en materia expropiatoria, a causa de las medidas de requisa y adscripción de medios personales a terceros, que generará conflictos en materia de valoración; en materia de responsabilidad patrimonial, por los daños generados como consecuencia de las distintas acciones u omisiones llevadas a cabo por las Administraciones públicas en la gestión de la crisis sanitaria⁷⁸; o en materia tributaria y de ayudas del sector público, como consecuencia de la situación en la que quedarán particulares y empresas.

4.3. Hacia una intensificación del colapso de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

En nuestra opinión, una de las consecuencias claras de la crisis sanitaria derivada de la Covid-19 sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que veremos los próximos meses, es la agudización de la situación de colapso y de retrasos que afecta desde hace muchos años, incluso en situaciones de plena normalidad, a esta Jurisdicción⁷⁹. Y ello es así, por tres razones fundamentales. En primer lugar, es totalmente

⁷⁷ Vid. Primer documento de trabajo sobre medidas organizativas y procesales para el Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma, cit., p. 10-11.

⁷⁸ Como ponen de manifiesto PONCE SOLÉ, Juli; VILLORIA MENDIETA, Manuel. Presentación del Anuario y Estudio introductorio a la edición de 2019: el impacto de la pandemia de COVID-19. **Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019**, p. 51, se prevén “numerosas reclamaciones de responsabilidad patrimonial (...), en las que se puede anticipar que se debatirá sobre la existencia o no de fuerza mayor y si la diligencia de las autoridades fue debida o, por el contrario, se vulneró la buena administración, tanto en cuanto a la disposición de suficientes respiradores, como respecto a la asistencia médica, tardía o con errores de diagnóstico, a los afectados y a las otras personas que esperaban asistencia por otras patologías”. Sobre ello también advierte CHAVES GARCÍA, José Ramón. Tiempo de siembra de reclamaciones de indemnización patrimonial. **Blog de la Justicia.com. El Rincón Jurídico de José Ramón Chaves**, 28 de septiembre de 2020. Accesible en: <<https://bitly.com/Sk2dHW>> [Última consulta, 30 de septiembre de 2020].

⁷⁹ Según los datos que constan en la estadística judicial, la tasa de resolución (cociente entre los asuntos resueltos y los ingresados en un determinado periodo) en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa fue en 2019 de 0,91 (con una evolución de -9,9% en relación con el año 2018); la tasa de pendencia (cociente entre los asuntos pendientes al final del periodo y los resueltos en dicho periodo), de 0,93 (un 4,4% superior en relación con 2018); y la tasa de congestión (cociente entre la suma de los asuntos ingresados y pendientes al final del periodo y el número de asuntos resueltos en el mismo), de 1,93 (un 2,7% superior al año inmediatamente anterior). Como advierte EGEA DE HARO, Alfonso. II. Datos generales de funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. En DÍEZ SASTRE, Silvia (dir.); MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César (coord.). **Informe sobre la Justicia Administrativa 2020**. Madrid: Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM), 2020, p. 43, “este incremento de la pendencia no guarda relación directa con el número de asuntos que se resuelven, que se incrementó respecto a 2018 sino con el incremento significativo de la litigiosidad durante 2019”. En efecto, la tasa de litigiosidad fue en 2019 de 5,3 (un 18,9% superior a la de 2018). Por su parte, el número de asuntos ingresados por magistrado/juez, de 436,7 (un 19,7 % superior

previsible que la paralización de la actividad jurisdiccional durante más de dos meses y medio ¿desde el 14 de marzo hasta el 3 de junio? tenga consecuencias negativas, ya que contribuirá a una mayor acumulación de asuntos y a la lentitud para resolverlos. Inevitablemente, la suspensión generalizada ¿salvo contadas excepciones? de la actividad ordinaria de los jueces y tribunales no ha hecho sino incrementar el número de asuntos pendientes⁸⁰.

En segundo lugar, a incrementar este efecto también contribuye, sin duda, que durante el estado de alarma y sus prórrogas se haya optado por una interrupción de los plazos procesales y no por una suspensión de los mismos. En la medida en que, tras el cese, empiezan a computarse desde el inicio todos los plazos, ello conlleva una ampliación generalizada de los mismos que, muy probablemente, va a traducirse en una mayor acumulación de asuntos y una mayor duración de los ya iniciados con anterioridad a la declaración del estado de alarma.

En tercer lugar, tampoco puede obviarse la litigiosidad extraordinaria, derivada de la propia Covid-19 y de las decisiones gubernativas para afrontarla⁸¹, a la que ya nos hemos referido con anterioridad y que se sumará a la litigiosidad ordinaria, contribuyendo a aumentar el número de pleitos y, por ende, a incrementar la bolsa de asuntos pendientes y a acrecentar los retrasos. Si, además, tenemos en cuenta que la litigiosidad no ha hecho más que crecer desde el año 2017⁸², el panorama no es nada halagüeño.

En estas coordenadas, resulta totalmente previsible y muy probable una mayor acumulación de asuntos y un incremento de los plazos de resolución, que acentuarán el eterno colapso judicial en el ámbito contencioso-administrativo. En definitiva,

a 2018, donde el número era de 364,9); y el número de sentencias por magistrado/juez, también en 2019, fue 233,9 (con un crecimiento del 5,3% en relación con las dictadas en 2018 —222,2—). En cuanto a la duración media estimada de los procedimientos, en 2019, era de 10,4 meses en primera instancia, 9,9 meses en segunda instancia y 9,4 meses ante el Tribunal Supremo, notándose una reducción significativa en relación con los datos de 2018 (-4,2%, en primera instancia —en 2018, la duración media era de 10,9 meses—; -6,7%, en segunda instancia —en 2018, la duración media era de 10,6 meses—; y -31,8% en el Tribunal Supremo —en 2018, la duración media era de 13,8 meses—). Hemos extraído estos datos de la Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial y de los Juzgados y Tribunales correspondiente al año 2019, concretamente, del apartado relativo a “Panorámica de la Justicia”. Documento accesible en: <https://bitly.com/d4u01f> [Última consulta, 21 de septiembre de 2020].

⁸⁰ Vid. BAÑO LEÓN, José M^a. ¿Por qué debe alzarse la suspensión de plazos procesales y administrativos, aunque continúe el estado de alarma? **La Administración al Día**, INAP, 13 de mayo de 2020. Accesible en <<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1198066>> [Última consulta, 14 de septiembre de 2020]. Precisamente, este autor consideraba “imprescindible que vuelvan a la actividad ordinaria los juzgados y tribunales de manera inmediata, para que no siga engordando innecesariamente el número de asuntos pendientes”.

⁸¹ Sobre ello advierte BAÑO LEÓN, José M^a. ¿Por qué debe alzarse la suspensión de plazos procesales y administrativos, aunque continúe el estado de alarma? **La Administración al Día**, INAP, 13 de mayo de 2020. Accesible en <<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1198066>> [Última consulta, 14 de septiembre de 2020].

⁸² La tasa de litigiosidad ha ido creciendo desde 2017, siendo, en 2017, del 4,2; en 2018, del 4,5 (un 6,5% superior a la del año anterior); y, en 2019, de 5,3 (un 18,9% superior a la de 2018). Vid. la Memoria sobre el estado, funcionamiento y actividades del Consejo General del Poder Judicial y de los Juzgados y Tribunales correspondiente a los años 2017, 2018 y 2019, concretamente, el apartado relativo a “Panorámica de la Justicia”.

como advierten los responsables del blog “Hay Derecho”, “Después del colapso que ha padecido nuestra Sanidad tras el alud de ingresos por la pandemia, es más que previsible que se produzca algo parecido con la Administración de Justicia, por el alud de demandas de todo tipo derivadas de la pandemia. Y lo mismo que gestionar bien la Sanidad era esencial en Sanidad para salvar al mayor número posible de enfermos, lo mismo exactamente ocurre con la Administración de Justicia. El problema es que el punto de partida es francamente muy malo, como hemos explicado en este blog a lo largo de los años sin que haya cambiado absolutamente nada, por cierto”⁸³. Por ello, será fundamental poner en marcha medidas de reactivación y agilización en este orden jurisdiccional que consigan hacer frente a este problema de un modo efectivo.

5. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LA REACTIVACIÓN DE LA ACTIVIDAD JURISDICCIONAL EN EL ORDEN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO TRAS EL ESTADO DE ALARMA

Desde la declaración del estado de alarma, se ha puesto de manifiesto la preocupación por su impacto en la Administración de Justicia, especialmente por la paralización que ha supuesto del sistema judicial durante más de dos meses y medio. Esta preocupación se ha agudizado en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, ámbito que ya viene padeciendo, desde hace muchos años, un colapso generalizado en situaciones de normalidad, ahora intensificado. Es, por este motivo, que, ya desde los inicios del estado de alarma, viene planteándose, desde diferentes colectivos, la conveniencia de introducir algunas reformas en la normativa reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, con el fin de hacer frente a esta situación. Desde esta perspectiva, resultan especialmente interesantes las propuestas formuladas por el Consejo General del Poder Judicial, en el marco del documento “Directrices para la elaboración de un Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma”⁸⁴, aprobado en la reunión de su Comisión Permanente celebrada el día 2 de abril de 2020 y que constituye la contribución del máximo órgano de gobierno de los jueces al plan de agilización de la actividad judicial previsto en la disposición adicional 19ª del Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo⁸⁵. Estas propuestas se han ido materializando en diferentes documentos de trabajo hasta llegar a la aprobación definitiva, por el Pleno de este organismo el 16 de junio de 2020, con 18 votos a favor, dos en blanco y uno

⁸³ “Administración de Justicia: la siguiente trinchera”. **Blog de la Fundación Hay Derecho, Hay Derecho. Por una conciencia cívica**, 27 de abril de 2020. Accesible en <<https://hayderecho.expansion.com/2020/04/27/administracion-de-justicia-la-siguiente-trinchera/>> [Última consulta, 23 de septiembre de 2020].

⁸⁴ Documento accesible en <<https://bitly.com/P67yef>> [Última consulta, 10 de septiembre de 2020].

⁸⁵ CORDÓN MORENO, Faustino Javier. Directrices del CGPJ para un plan de choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma: medidas del ámbito jurisdiccional civil. *GA – P, Gómez-Acebo&Pombo*, Análisis, abril de 2020, p. 1 (<<https://bitly.com/s3u2Hd>>) [Última consulta, 7 de septiembre de 2020].

en contra, de un plan de choque para la reactivación tras el estado de alarma declarado como consecuencia de la pandemia del coronavirus Covid-19.

5.1. Las propuestas del Consejo General del Poder Judicial

Como hemos advertido, desde un primer momento, el CGPJ, máximo órgano de gobierno de jueces y magistrados, ha manifestado su preocupación por la situación excepcional y sin precedentes que se produciría en el seno de la Administración de Justicia tras el cese de la declaración del estado de alarma y la consiguiente reactivación de la actividad judicial. Por ello, desde el principio, ante la excepcional situación, ha emprendido diferentes acciones para mitigar sus consecuencias en el ámbito de la Administración de Justicia y ha apostado por la elaboración de un plan de choque en este ámbito, con la articulación de medidas de muy distinta naturaleza, con el fin de anticiparse a los efectos negativos sobre los Juzgados y Tribunales y al previsible colapso, derivado de la propia reanudación de la actividad judicial tras el estado de alarma y del más que probable incremento de la litigiosidad derivado de la propia crisis sanitaria y del impacto socioeconómico de las medidas implantadas durante el estado de alarma y con posterioridad al mismo.

Los objetivos de este plan de choque son fundamentalmente tres⁸⁶: evitar una situación de colapso generalizada en la Administración de Justicia; agilizar al máximo la resolución de todos aquellos asuntos cuya demora pueda incidir más negativamente en la recuperación económica y en la atención a los colectivos más vulnerables; y proporcionar a los jueces y magistrados un escenario fiable para la vuelta a la normalidad, con mecanismos que les permitan afrontar con menor dificultad el incremento de cargas de trabajo. Para lograr estos objetivos, el plan ha de basarse en los principios de eficacia⁸⁷, especificidad⁸⁸ y globalidad⁸⁹, teniendo en cuenta la necesidad de diseñarse e implantarse de manera coordinada y con la colaboración de otras instancias, tanto a nivel interno (grupos de trabajo en el seno del CGPJ y en los Tribunales Superiores

⁸⁶ Vid. el documento "Directrices para la elaboración de un Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma", p. 2.

⁸⁷ Ello implica "identificar las medidas que en cada caso vayan a tener un impacto más directo y su implantación pueda ser más rápida" (p. 2 del documento "Directrices para la elaboración de un Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma").

⁸⁸ Con arreglo a este principio, "las medidas a implantar no tienen por qué ser las mismas en todos los órdenes jurisdiccionales" (p. 2 del documento "Directrices para la elaboración de un Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma").

⁸⁹ Este principio implica que "hay que contemplar todo el abanico posible de actuaciones, desde propuestas de reformas procesales que pudieran abordarse mediante Real Decreto-Ley, hasta medidas organizativas de todo tipo (concentración de asuntos, especialización, normas de reparto, etc.), sin olvidar la propuesta de incremento de medios personales o materiales que sean necesarios o el establecimiento de incentivos y/o compensaciones para los miembros de la Carrera Judicial" (p. 2 del documento "Directrices para la elaboración de un Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma").

de Justicia), como a nivel externo (Ministerio de Justicia, comunidades autónomas con competencias y operadores jurídicos), y de incluir una evaluación de impacto de las medidas.

En desarrollo de las “Directrices para la elaboración de un Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma” y con el fin de elaborar este Plan, son varios los documentos que han ido viendo la luz durante estos últimos meses. Inicialmente, el “Primer documento de trabajo sobre medidas organizativas y procesales para el Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma”, del cual tomó conocimiento la Comisión Permanente del CGPJ en su reunión del día 8 de abril de 2020 y que reúne 108 propuestas (de las cuales, 7 de carácter general y 17 en el ámbito contencioso-administrativo)⁹⁰; y, posteriormente, el “Segundo documento de trabajo sobre medidas organizativas y procesales para el Plan de Choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma”⁹¹, del cual tomó conocimiento la Comisión Permanente del CGPJ en su reunión del día 7 de mayo de 2020 y que incluye 115 propuestas (de ellas, 7 comunes, de carácter general, y 19 para el orden contencioso-administrativo)⁹².

Más recientemente, tras el debate sobre las propuestas ¿y también sobre las enmiendas presentadas por los vocales a las mismas? que figuraban en los documentos de trabajo anteriores, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial ha aprobado ¿el 16 de junio de 2020?, con 18 votos a favor, dos en blanco y uno en contra, el plan de choque del CGPJ para la reactivación tras el estado de alarma, que, además de recoger los principios y criterios a que deben responder algunas modificaciones normativas en ámbitos concretos, incluye más de 60 medidas organizativas y procesales que quedan dentro de su capacidad de actuación propia y no precisan de modificaciones legales para su aplicación.

Este plan de choque está configurado por cinco bloques diferentes: medidas organizativas y procesales, medidas sobre solución extrajudicial de conflictos, medidas

⁹⁰ Puede verse el amplio análisis realizado de este documento, con especial referencia a las propuestas para agilizar la justicia en el ámbito contencioso-administrativo, realizado por ALONSO DE LEONARDO-CONDE, Adolfo. Medidas propuestas por el CGPJ para agilizar la justicia tras el Estado de Alarma en el ámbito contencioso-administrativo. **Diario La Ley**, Madrid, n. 9623, de 29 de abril de 2020; APARICIO, Emilio. Una primera aproximación a las medidas organizativas y procesales para el orden contencioso-administrativo a la vista del primer documento de trabajo del CGPJ. **Almacén de Derecho**, 9 de abril de 2020 <<https://bitly.com/tPmDUw>> [Última consulta, 10 de septiembre de 2020]; y MOROTE SARRIÓN, José Vicente. La afeción a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020.

⁹¹ Documento accesible en <<https://bitly.com/ZKiaWZ>> [Última consulta, 10 de septiembre de 2020].

⁹² Vid. el análisis de este documento que realiza MOROTE SARRIÓN, José Vicente. La afeción a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020. Vid. también VELASCO JIMÉNEZ, Cristina. La extensión de efectos y el procedimiento testigo en el plan de choque para la Administración de Justicia tras el Estado de Alarma. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9682, 27 de julio de 2020.

destinadas a colectivos especialmente vulnerables, medidas tecnológicas y plan de formación específico para la Carrera Judicial.

En cuanto a las medidas organizativas y procesales, las reformas legales a abordar deben responder a los siguientes principios, finalidades y criterios generales: favorcimiento de la agilización procesal y del incremento de la seguridad jurídica; máximo aprovechamiento en la utilización de los medios tecnológicos; mitigación del exceso de litigiosidad; y especial atención a determinados procedimientos, como los de familia, los mercantiles, los laborales sobre protección social, conciliación de la vida familiar y profesional, viabilidad de las empresas y mantenimiento del empleo y los contencioso-administrativos más directamente asociados a los efectos de la declaración del estado de alarma (sanciones, contratos, responsabilidad patrimonial, ayudas públicas...). También se aprueba el impulso de algunas medidas organizativas, tanto de carácter general, como en los ámbitos civil, mercantil, penal, contencioso-administrativo y social. Específicamente, en el orden contencioso-administrativo, sólo se prevé una medida, dirigida exclusivamente a complementar la atribución a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de la materia de nacionalidad⁹³.

Con relación a las medidas sobre solución extrajudicial de conflictos, se recogen los principios, finalidades y criterios generales a que deben responder las propuestas de reforma normativa en este ámbito, para mejorar la respuesta judicial ante las dificultades derivadas de la crisis sanitaria de la Covid-19. Asimismo, se incluye el impulso de la mediación intrajudicial como método de resolución de conflictos de forma transversal para todos los órdenes jurisdiccionales, así como su inclusión en la estadística judicial, y la potenciación de los mecanismos para la solución extrajudicial de conflictos; y se recogen medidas específicas en el ámbito civil y mercantil y en familia, en el penal y en el social (no en el contencioso-administrativo).

Respecto de las medidas destinadas a colectivos especialmente vulnerables, aunque el Pleno del CGPJ considera que la mayor parte de las propuestas incluidas no requieren reformas legales, sino actuaciones de otro tipo —de carácter gubernativo, recomendaciones, impulso de buenas prácticas o reforzamiento de medios—, fija una

⁹³ El objetivo de esta medida es “Agilizar la actividad judicial en estos juzgados para esta materia, evitando el reparto de los asuntos entre todos los juzgados. De esta manera, a través de la creación de la UPAD de los Juzgados Centrales de lo contencioso, se tramitarían concentradamente todos los asuntos de esta materia, sin intervención de las oficinas judiciales originarias de los juzgados, dirigidas por el número de LAJs que fueran necesarios y se resolverían por los propios Jueces, organizados como tribunal de instancia, sin relevación de las funciones originarias.

La característica principal de la tramitación y resolución de estos asuntos (que son decenas de miles cada año) es que la intervención judicial es mínima, recayendo todo el peso en la tramitación, siendo muy pocos los asuntos que llegan a sentencia, y los que llegan, obvio es decirlo, suelen tener una mínima complejidad técnico jurídica; por ello serían los propios jueces centrales, organizados como tribunal de instancia, sin relevación de sus funciones, con o sin incentivo, dependiendo del número de resoluciones que tuvieran que dictar, los que podrían atenderlo”. *Vid.* el Anexo Fichas, que acompaña al Plan de choque aprobado por el CGPJ, p. 47 <<https://bitly.com/2obnUy>> [Última consulta, 10 de septiembre de 2020].

serie de principios, finalidades y criterios a seguir en relación con las reformas a abordar en el ámbito de la protección a los colectivos especialmente vulnerables. Además, también aprueba el impulso de algunas medidas generales y de algunas específicas para determinados colectivos vulnerables (en función de la edad; del género; de la discapacidad; y de circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales).

En cuanto a las medidas tecnológicas, no se plantean reformas legales, sino el impulso de una serie de actuaciones para minimizar la carga de trabajo originada en los órganos judiciales como consecuencia de la crisis provocada por la pandemia del Covid-19. Entre otras, la mejora de los medios tecnológicos para facilitar el dictado de sentencias “in voce”, la celebración de comparecencias y vistas virtuales, el tablón de edictos judicial o medios alternativos para el envío de avisos y notificaciones.

Por lo que hace referencia al plan de formación específico para la Carrera Judicial, bloque referido a una actuación de la competencia exclusiva del CGPJ, se anuncia que desde la Escuela Judicial se está trabajando en la elaboración de un programa de formación extraordinaria, con los objetivos de proporcionar a los miembros de la Carrera Judicial instrumentos formativos en las principales materias que surjan tras el levantamiento del estado de alarma y de la situación de pandemia, mejorar la eficacia y calidad de la respuesta judicial ante los nuevos procedimientos que se planteen, ayudar a la unificación de criterios jurídicos ante los nuevos procedimientos que puedan plantearse y permitir que se continúe con el plan de formación a distancia.

5.2. El Plan de actuación aprobado por el Consejo de Ministros para agilizar la actividad judicial en los órdenes jurisdiccional social y contencioso-administrativo y en el ámbito de los Juzgados de lo mercantil

Además del CGPJ, también el Consejo de Ministros ha adoptado algunas medidas para hacer frente a la litigiosidad, tras quedar sin efecto la declaración del estado de alarma y sus prórrogas. En particular, cabe mencionar la adopción, mediante Acuerdo de 7 de julio de 2020, del plan de actuación de la disposición adicional 19ª del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la Covid-19. Se trata de un plan para agilizar la actividad judicial en los órdenes jurisdiccionales social y contencioso-administrativo, así como en el ámbito de los Juzgados de lo mercantil, con la finalidad de contribuir al objetivo de una rápida recuperación económica tras la superación de la crisis⁹⁴.

⁹⁴ Véase un resumen del Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros en <<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2020/refc20200707.aspx#Litigio>> [Última consulta, 7 de septiembre de 2020].

Con este Plan, dotado de más de 50 millones de euros y diseñado para reactivar los órganos jurisdiccionales más afectados por el parón de la actividad judicial provocado por la declaración del estado de alarma, se pretende aliviar la acumulación de litigios producida, con el fin de recuperar la normalidad en estos órganos judiciales, y aportar algunos mecanismos, recursos y soluciones a las necesidades inmediatas de la Administración de Justicia. Entre las medidas contempladas, se recogen medidas de autorrefuerzo en los partidos judiciales con un volumen de trabajo superior al 130% del módulo de entrada determinado por el CGPJ; refuerzos externos para los órganos judiciales que asuman un volumen de trabajo superior al doble del módulo de entrada fijado por el CGPJ, así como para aquellos otros que, sin superarlo, presenten cifras de causas pendientes elevadas; y medidas estructurales, como la creación de 21 nuevos órganos judiciales para absorber y minimizar el impacto del incremento de procedimientos.

El despliegue del Plan se producirá a lo largo de dos fases, que afectarán a un total de 315 juzgados. En la primera fase, entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2020, se prevé que la intervención tendrá lugar en los juzgados con una mayor carga de trabajo. En la segunda, a partir del 1 de enero de 2021, se definirá la extensión de las medidas a aplicar para su desarrollo posterior, a partir de los datos de que disponga el Ministerio de Justicia sobre el volumen de demandas presentadas y su tiempo de resolución.

5.3. Otras medidas proyectadas por el Gobierno

Además, del Plan de choque del CGPJ y del Plan de actuación aprobado por el Consejo de Ministros, no pueden dejar de mencionarse otras medidas proyectadas en el ámbito de la Administración de Justicia y con una clara incidencia en el ámbito contencioso-administrativo, a fin de solventar o, por los menos paliar, algunos de los problemas que la aquejan. En primer lugar, cabe mencionar el Plan Justicia 2030, elaborado por el Ministerio de Justicia y que deberá ser aprobado próximamente por el Consejo de Ministros, con la finalidad de marcar la hoja de ruta y el programa con el que se pretende transformar el servicio de justicia en un horizonte de diez años, para promover una mayor eficiencia de este servicio público, consolidar los derechos y garantías de los ciudadanos y garantizar el acceso a la justicia en todo el territorio. Este Plan se estructura en tres ejes estratégicos: “Acceso a la justicia. Consolidación de garantías y derechos”; “promoción de la eficiencia operativa del servicio público de la justicia”, con el objetivo de avanzar hacia un servicio público de calidad sin dilaciones indebidas y evitar la saturación judicial; y “transformación digital, incrementando la cohesión y coordinación territorial”. Se pretende, en definitiva, con su implementación, garantizar la agilidad y calidad del servicio, un servicio seriamente afectado por los problemas derivados de la Covid-19.

En segundo lugar, resulta de referencia obligada el Anteproyecto de Ley de medidas procesales, tecnológicas y de implantación de medios de solución de diferencias, sometido a consulta pública previa el pasado mes de junio⁹⁵, que “con la modificación de diversas normas troncales del ordenamiento jurídico procesal, pretende solucionar un catálogo de disfunciones observadas estos últimos años y que, previsiblemente, se verán incrementadas como consecuencia de la situación económica y social que ha generado y que va a generar la pandemia del coronavirus en España”⁹⁶. Se trata de adaptar las estructuras de la Administración de Justicia para ofrecer un servicio público eficiente y justo a los ciudadanos y ello obligará a revisar las leyes de procedimiento que rigen los trámites en cada uno de los órdenes jurisdiccionales y, por tanto, también la LJCA, con el fin de implantar medidas de agilización y eficiencia en la tramitación de los pleitos. En este sentido, el Anteproyecto de Ley se centrará en reformas que “tienen como nexo común afrontar el problema de la ralentización de los procedimientos desde varias perspectivas”⁹⁷. Todo ello con el fin de conseguir tres objetivos principales: el desarrollo de sistemas de solución de diferencias, mediante el impulso de la mediación en todas sus formas, el fortalecimiento del arbitraje con un nuevo modelo y la introducción de otros mecanismos de acreditada experiencia en el derecho comparado; la agilización de los procesos judiciales, la mejora de su eficacia y la implantación de medidas que permitan al actual sistema de la Administración de Justicia atender en tiempo razonable y útil la tutela judicial que demandan los ciudadanos, sin pérdida ni renuncia a los principios esenciales de inmediatez, oralidad y garantías que entroncan de modo directo con la tutela efectiva de los jueces y tribunales; y la implementación de medidas para la transformación digital del servicio público de justicia.

En tercer lugar, cabe destacar la intención del Gobierno de avanzar en la implantación de mecanismos de solución amistosa de controversias, especialmente oportunos en el momento actual, para mejorar la capacidad de respuesta de la justicia ante las consecuencias derivadas de la pandemia de la Covid-19 y el previsible aumento de la litigiosidad⁹⁸ y también para complementar el actual sistema de recursos, que presenta importantes restricciones y limitaciones⁹⁹. Este compromiso se ha reflejado en

⁹⁵ Este Anteproyecto de Ley se sometió a consulta pública previa el pasado 8 de junio de 2020, habiendo finalizado el plazo para la presentación de aportaciones el 23 de junio de 2020.

⁹⁶ Vid. el documento sometido a consulta pública previa, p. 3. Accesible en <<https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/actividad-legislativa/normativa/proyectos-real-decreto>> [Última consulta, 7 de septiembre de 2020].

⁹⁷ Vid. el documento sometido a consulta pública previa, p. 3.

⁹⁸ Nótese que el Plan Justicia 2030 también incluye, dentro del eje de “Acceso a la justicia. Consolidación de garantías y derechos”, los servicios alternativos de resolución de controversias. En particular, se pretende promover este tipo de servicios para contribuir a disminuir la litigiosidad y articular un sistema paralelo y complementario a la jurisdicción que ofrezca a la ciudadanía otra vía para la resolución de sus diferencias.

⁹⁹ Vid. al respecto CASADO CASADO, Lucía. **Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019; y GIFREU FONT, Judith (dir.). **Litigación administrativa**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

la aprobación, en la reunión del Consejo de Ministros de 11 de enero de 2019, del Anteproyecto de Ley de impulso a la mediación¹⁰⁰, que pretende la implantación definitiva de la mediación como figura complementaria de la Administración de Justicia para la resolución extrajudicial de conflictos en los ámbitos civil y mercantil de una forma más ágil y con un menor coste económico y personal para las partes, al tiempo que se descongestiona la carga de trabajo de los juzgados y se acortan los tiempos de respuesta de la Justicia; en el sometimiento, el pasado mes de junio, a consulta pública previa del Anteproyecto de Ley de medidas procesales, tecnológicas y de implantación de medios de solución de diferencias, al que ya nos hemos referido y que pretende agilizar los procesos judiciales, mejorar su eficacia e implantar medidas que permitan al actual sistema de Administración de Justicia atender en tiempo razonable y útil la tutela judicial que demandan los ciudadanos y potenciar la capacidad negociadora de las partes, mediante el impulso de la mediación, el fortalecimiento del arbitraje y la introducción de otros mecanismos; y en el anuncio, también el pasado mes de junio, por parte del Ministro de Justicia de un futuro desarrollo normativo de la mediación en el ámbito contencioso-administrativo.

6. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis realizado en las páginas precedentes pone de manifiesto la fuerte incidencia que ha tenido la pandemia de la Covid-19 sobre la Administración de Justicia y, en particular, sobre la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Sin duda, la suspensión de los plazos procesales, unida al incremento extraordinario de la litigiosidad derivada de la pandemia, ha contribuido a acentuar el colapso que ya viene padeciendo esta jurisdicción y, muy probablemente, a aumentar los retrasos en la tramitación de los procedimientos contencioso-administrativos. Ahora bien, la acumulación y el retraso en la tramitación y resolución de los litigios no tiene su causa principal ni en la Covid-19 ni en la declaración del estado de alarma declarado para hacerle frente, sino que es un mal crónico que atenaza a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa desde hace mucho tiempo.

Efectivamente, los problemas que aquejan a este orden jurisdiccional entre ellos, una alta tasa de litigiosidad, elevadas tasas de pendencia y congestión, y una duración media estimada de los procedimientos muy elevada, con retrasos considerables no han sido provocados por la pandemia, sino que ya vienen de lejos, si bien se han visto intensificados como consecuencia de la misma. Son muchos los problemas y las carencias de que adolece este orden jurisdiccional y que vienen arrastrándose

¹⁰⁰ Vid. el comentario de este Anteproyecto de Ley que realiza SAAVEDRA GUTIÉRREZ, María. Comentarios al Anteproyecto de Ley de Impulso a la mediación. **InDret. Revista para el Análisis del Derecho**, n. 3, 2019, p. 1-13.

desde hace años. Por este motivo, es imprescindible acometer algunas reformas que mejoren la situación actual, agravada por la pandemia, y que den respuesta a algunos de los principales retos que se plantean en este ámbito. Sin duda, las soluciones deben pasar, en primer lugar, por una adecuada innovación tecnológica y digitalización¹⁰¹, sin imponer barreras o restricciones al derecho a la tutela judicial efectiva¹⁰². De haber estado plenamente implementadas, hubieran permitido la continuidad de la actividad jurisdiccional durante el estado de alarma¹⁰³. Es fundamental que la plena digitalización se incorpore a la Administración de Justicia y alcance al sistema jurisdiccional contencioso-administrativo. Sin duda, debe haber una Administración de justicia electrónica, donde el expediente judicial electrónico esté plenamente implantado, sin merma de las garantías del justiciable. Para culminar este proceso de digitalización de la Administración de Justicia será necesario hacer frente a la existencia de grandes dificultades, entre las que Román García-Varela señala la necesidad de una inversión acorde al despliegue tecnológico que se pretende; la resistencia al cambio de los agentes implicados; la necesidad de una formación adecuada de los destinatarios, que constituye un elemento básico; así como la necesaria actualización continua de conocimientos y normativa para implementar de forma adecuada los beneficios de la rápida evolución tecnológica en la justicia¹⁰⁴.

¹⁰¹ Sobre la innovación tecnológica en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, *vid.*, por todos, GÓMEZ MANRESA, M^a. Fuensanta. Innovación tecnológica y Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **Revista Española de Derecho Administrativo**, n. 205, 2020, p. 97-124; GÓMEZ MANRESA, M^a. Fuensanta; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (coords.). **Modernización digital e innovación en la administración de justicia**. Cizur Menor: Aranzadi, 2019; y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén. La e-justicia contencioso-administrativa después de la Instrucción 1/2018 del CGPJ. **Revista General de Derecho Administrativo**, n. 51, 2019, p. 1-40.

¹⁰² Al respecto, *vid.* GÓMEZ MANRESA, M^a. Fuensanta. Capítulo II. Derecho a la tutela judicial efectiva, justicia abierta e innovación tecnológica. En GÓMEZ MANRESA, M^a. Fuensanta; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (coords.). **Modernización digital e innovación en la administración de justicia**. Cizur Menor: Aranzadi, 2019, p. 37-61.

¹⁰³ En opinión de GONZÁLEZ DE LARA MINGO, Sandra. Suspensión de plazos procesales en estado de alarma. **Actualidad administrativa**, n. 6, 1 de junio de 2020, apartado III, la única medida que de manera definitiva y para siempre solucionaría el colapso de la Administración de Justicia es el uso de la inteligencia artificial. En su opinión “se hace imprescindible que el Consejo General del Poder Judicial lidere un proyecto, del que participen el Ministerio de Justicia, las Comunidades Autónomas y los Colegios Profesionales, para dotar de una verdadera plataforma digital uniforme a todos los órganos judiciales del territorio español”, ya que “En la actualidad lo que los órganos judiciales tienen es un programa que digitaliza escritos. Los Juzgados y Tribunales de España no tienen una plataforma informática que utilice la inteligencia artificial que genere resoluciones judiciales siguiendo el esquema procesal dibujado por las propias leyes procesales. Los procedimientos no están íntegramente informatizados”. Sobre la necesidad de implantación de tecnología de inteligencia artificial para hacer más ágiles y eficaces los procesos y servicios de la Administración de Justicia también se pronuncia GARCÍA-VARELA IGLESIAS, Román. El proceso de transformación digital en la Administración de Justicia española. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia/Tribuna, Madrid, n. 9731, 9 de noviembre de 2020, apartado VI.

¹⁰⁴ GARCÍA-VARELA IGLESIAS, Román. El proceso de transformación digital en la Administración de Justicia española. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia/Tribuna, Madrid, n. 9731, 9 de noviembre de 2020, apartado III.

En segundo lugar, también es esencial reforzar los órganos judiciales en esta Jurisdicción, con plantillas correctamente dimensionadas y con medios suficientes, de modo que pueda hacerse frente al volumen de asuntos pendientes y a los nuevos que vayan entrando en un tiempo razonable¹⁰⁵. Dotar de más medios personales y materiales a esta Jurisdicción es una medida del todo crucial, aunque no se nos ocultan las dificultades para hacerla efectiva en un contexto de crisis económica como el actual.

En tercer lugar, resulta imprescindible adoptar medidas que puedan lograr una agilización y un impulso de la actividad jurisdiccional. Desde esta perspectiva, podrían acometerse algunas modificaciones con el fin de agilizar los procedimientos tanto el ordinario como el abreviado en el orden contencioso-administrativo, tales como la simplificación de trámites procesales, la reducción de determinados plazos, la eliminación de trámites innecesarios e ineficaces... También podrían impulsarse medidas que facilitasen la agregación de litigios, a través, por ejemplo, de la introducción de incentivos a la acumulación de pleitos; o la mejora y ampliación del ámbito de aplicación de las técnicas del pleito testigo y la extensión de efectos de las sentencias para evitar la tramitación innecesaria de pleitos cuyo resultado final ya se conoce de antemano y resulta incontrovertible. Asimismo, sería conveniente la adopción de medidas que favorezcan la efectividad de la ejecución de las sentencias.

Por último, también debiera apostarse por la mediación y otros sistemas alternativos y/o complementarios de resolución de conflictos, que pueden contribuir a reducir la litigiosidad ante los órganos judiciales. En nuestra opinión, se impone un nuevo enfoque en la concepción y la resolución de los conflictos jurídico-administrativos que contribuya a solucionar las disfunciones del actual modelo de justicia administrativa. El recurso a fórmulas alternativas de solución de conflictos y, en particular, de la mediación administrativa, constituye una imperiosa necesidad para prevenir y resolver con eficacia controversias en el ámbito del Derecho administrativo. Es más, tras la pandemia de la Covid-19, constituye una exigencia ineludible para resolver eficazmente conflictos jurídico-administrativos, tanto en vía administrativa como en el ámbito contencioso-administrativo, y agilizar la justicia¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Vid. SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. Imposturas normativas y perplejidades jurídicas: Administración de Justicia y Covid-19 (Algunas reflexiones ante el mes de agosto de 2020). **Diario La Ley**, n. 9676, Sección Plan de Choque de la Justicia, Madrid, 17 de julio de 2020, apartado IV.

¹⁰⁶ Sobre esta cuestión, *vid.* los interesantes trabajos de AVILÉS NAVARRO, María. La mediación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España. **Revista Acta Judicial**, n. 6, 2020, p. 24-47; y BELANDO GARÍN, Beatriz. La mediación intrajudicial contencioso-administrativa frente al colapso de la justicia. **Revista Española de Derecho Administrativo**, n. 207, 2020, p. 173-190. *Vid.*, asimismo, MEDEIROS TOLEDO, André; RIBEIRO SANTIAGO, Mariana. Instrumentos alternativos de solução de conflitos como medidas de sustentabilidade, calcadas na solidariedade social. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, vol. 10, n. 1, p. 52-72, jan./abr. 2019; y PERLINGEIRO, Gabriel. The possibilities of consensual resolution of judicial conflicts with the Public Administration. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, vol. 18, n. 72, 2018, p. 31-50.

7. REFERENCIAS

ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel. Denegación judicial de ratificación de medidas sanitarias y declaración de estado de alarma. **Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (AEPDA)**. Accesible en: <<https://bityli.com/vKH087>> [Última consulta, 2 de noviembre de 2020].

ALONSO DE LEONARDO CONDE, Adolfo. Receta del Ministerio de Justicia para agilizar la justicia tras el Estado de Alarma: sacrificar la conciliación familiar de los abogados y procuradores habilitando procesalmente el mes de agosto. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Madrid, n. 9624, de 27 de abril de 2020.

ALONSO DE LEONARDO CONDE, Adolfo. Medidas propuestas por el CGPJ para agilizar la justicia tras el Estado de Alarma en el ámbito contencioso-administrativo. **Diario La Ley**, Madrid, n. 9623, de 29 de abril de 2020.

APARICIO, Emilio. Una primera aproximación a las medidas organizativas y procesales para el orden contencioso-administrativo a la vista del primer documento de trabajo del CGPJ. **Almacén de Derecho**, 9 de abril de 2020. Accesible en: <<https://bityli.com/tPmDUw>> [Última consulta, 10 de septiembre de 2020].

AVILÉS NAVARRO, María. La mediación en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo en España. **Revista Acta Judicial**, n. 6, 2020, p. 24-47.

BANACLOCHE PALAO, Julio. El cómputo de los plazos procesales como consecuencia del Estado de Alarma derivado del Covid-19. **Diario La Ley**, Madrid, n. 9641, 27 de mayo de 2020.

BAÑO LEÓN, José M^a. Confusión regulatoria en la crisis sanitaria. **Almacén de Derecho**, 29 de octubre de 2020. Accesible en: <<https://almacenederecho.org/confusion-regulatoria-en-la-cri-sis-sanitaria>> [Última consulta, 2 de noviembre de 2020].

BAÑO LEÓN, José M^a. ¿Por qué debe alzarse la suspensión de plazos procesales y administrativos, aunque continúe el estado de alarma? **La Administración al Día**, INAP, Madrid, 13 de mayo de 2020. Accesible en: <<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1198066>> [Última consulta, 14 de septiembre de 2020].

BARRACHINA ANDRÉS, Ana M^a. Habilitación judicial del mes de agosto de 2020 por RDL 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia: especial incidencia en la jurisdicción contencioso-administrativa. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia/ Tribuna, Madrid, n. 9639, 25 de mayo de 2020.

BELANDO GARÍN, Beatriz. La mediación intrajudicial contencioso-administrativa frente al colapso de la justicia. **Revista Española de Derecho Administrativo**, n. 207, 2020, p. 173-190.

CASADO CASADO, Lucía. **Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.

CASTILLO ARJONA, Mónica. El fenómeno de la COVID-19 y sus efectos sociales en el derecho administrativo del siglo XXI. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 8, n. 1, p. 173-187, ene./jun. 2021.

CATALINA BENAVENTE, M^a Ángeles. Consecuencias del Covid-19 en los procesos penales en Alemania: modificación de los plazos de suspensión de los juicios orales (1). **Diario La Ley**, Madrid, n. 9627, 15 de abril de 2020.

CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, Guillermo. De nuevo, sobre los plazos procesales ante el Covid-19: «*errare humanum est, sed perseverare diabolicum*». **Diario La Ley**, Sección Tribuna, Madrid, n. 9650, 10 de junio de 2020.

CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, Guillermo. Los plazos administrativos y procesales ante el COVID-19: ¿suspensión o interrupción?, *¿error iuris o lapsus linguae?* **El Notario del Siglo XXI**, n. 90, 2020, p. 46-49.

CHAVES GARCÍA, José Ramón. Tiempo de siembra de reclamaciones de indemnización patrimonial. **Blog delaJusticia.com. El Rincón Jurídico de José Ramón Chaves**, 28 de septiembre de 2020. Accesible en: <<https://bityli.com/Sk2dHW>> [Última consulta, 30 de septiembre de 2020].

CHAVES GARCÍA, José Ramón. Plazos suspendidos para iniciar procesos contencioso-administrativos: ¿reanudación o reapertura? **Blog delaJusticia.com. El Rincón Jurídico de José Ramón Chaves**, 28 de mayo de 2020. Accesible en: <<https://bityli.com/DFAMkK>> [Última consulta, 23 de septiembre de 2020].

CORDÓN MORENO, Faustino Javier. Directrices del CGPJ para un plan de choque en la Administración de Justicia tras el estado de alarma: medidas del ámbito jurisdiccional civil. *G A – P, Gómez-Acebo&Pombo*, Análisis, abril de 2020. Accesible en: <<https://bityli.com/s3u2Hd>> [Última consulta, 7 de septiembre de 2020].

DÍEZ SASTRE, Silvia (dir.); MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César (coord.). **Informe sobre la Justicia Administrativa 2020**. Madrid: Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM), 2020.

DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, José Luis. Public administration's challenges in order to guarantee the fundamental right of personal data protection in the post-COVID-19 era. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 1, p. 167-191, ene./jun. 2020.

EGEA DE HARO, Alfonso. II. Datos generales de funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. En DÍEZ SASTRE, Silvia (dir.); MARTÍNEZ SÁNCHEZ, César (coord.). **Informe sobre la Justicia Administrativa 2020**. Madrid: Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM), 2020, p. 33-62.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. La justicia administrativa durante el estado de alarma. En BLANQUER CRIADO, David (coord.). **COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, p. 325-398.

GAMERO CASADO, Eduardo. Legalidad y control de las nuevas limitaciones de derechos ante rebrotes del Covid-19. **Almacén de Derecho**, 27 de agosto de 2020. Accesible en: <<https://bityli.com/72beoD>> [Última consulta, 14 de septiembre de 2020].

GARCÍA-VARELA IGLESIAS, Román. El proceso de transformación digital en la Administración de Justicia española. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia/Tribuna, Madrid, n. 9731, 9 de noviembre de 2020.

GIFREU FONT, Judith (dir.). **Litigación administrativa**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2018.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Diego. El lío del plazo del recurso contencioso-administrativo. **Es de Justicia. Blog de Derecho Administrativo y Urbanismo**, 23 de julio de 2020. Accesible en: <<https://bityli.com/hC0HjL>> [Última consulta, 23 de septiembre de 2020].

GÓMEZ FERNÁNDEZ, Diego. La suspensión de plazos administrativos por la crisis de la Covid-19. **Es de Justicia. Blog de Derecho Administrativo y Urbanismo**, 18 de marzo de 2020. Accesible en: <<https://bityli.com/SPvf1g>> [Última consulta, 23 de septiembre de 2020].

GÓMEZ MANRESA, M^a. Fuensanta. Innovación tecnológica y Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **Revista Española de Derecho Administrativo**, n. 205, 2020, p. 97-124.

GÓMEZ MANRESA, M^a. Fuensanta. Capítulo II. Derecho a la tutela judicial efectiva, justicia abierta e innovación tecnológica. En GÓMEZ MANRESA, M^a. Fuensanta; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (coords.). **Modernización digital e innovación en la administración de justicia**. Cizur Menor: Aranzadi, 2019, p. 37-61.

GÓMEZ MANRESA, M^a. Fuensanta; FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel (coords.). **Modernización digital e innovación en la administración de justicia**. Cizur Menor: Aranzadi, 2019.

GONÇALVES, Oksandro Osdival; LUCIANI, Danna Catharina Mascarello. Serviços públicos digitais de seguridade social na pandemia de COVID-19: eficiência e inclusão. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 2, p. 207-226, jul./dic. 2020.

GONZÁLEZ DE LARA MINGO, Sandra. ¿Reforma de la Justicia por Real Decreto-ley? **Actualidad Administrativa**, n. 6, 1 de junio de 2020.

GONZÁLEZ DE LARA MINGO, Sandra. Suspensión de plazos procesales en estado de alarma. **Actualidad Administrativa**, n. 6, 1 de junio de 2020.

GONZÁLEZ DE LARA MINGO, Sandra. Suspensión de plazos procesales: la interrupción del normal funcionamiento del Poder Judicial durante el Estado de Alarma. **Diario La Ley**, Madrid, n. 9614, 16 de abril de 2020.

GONZÁLEZ LÓPEZ, Arantxa. A propósito de la Disposición final segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia. La ratificación o autorización judicial de medidas sanitarias

urgentes. **Web de la Asociación ALEGO-EJALE (Asociación de Letradas y Letrados del Gobierno Vasco)**. Accesible en: <<https://bityli.com/frXYzP>> [Última consulta, 23 de septiembre de 2020].

BÁÑEZ GARCÍA, Isaac. ¿Por qué sigue el parón judicial durante el estado de alarma prorrogado? (Un colapso anunciado). **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Madrid, n. 9631, 13 de mayo de 2020.

MAGRO SERVET, Vicente. La suspensión de los plazos procesales y de prescripción y caducidad de acciones y derechos a raíz del estado de alarma por la pandemia del coronavirus. **Revista de Jurisprudencia El Derecho**, n. 1, 15 de abril de 2020.

MEDEIROS TOLEDO, André; RIBEIRO SANTIAGO, Mariana. Instrumentos alternativos de solução de conflitos como medidas de sustentabilidade, calcadas na solidariedade social. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, vol. 10, n. 1, p. 52-72, jan./abr. 2019.

MOROTE SARRIÓN, José Vicente. La afeción a la jurisdicción contencioso-administrativa de las medidas adoptadas en la lucha contra el COVID-19. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9654, 16 de junio de 2020.

MOZO AMO, Jesús. La ratificación judicial de las medidas adoptadas por la Administración en supuestos de urgencia y necesidad para la salud pública: el párrafo segundo del artículo 8.6 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **Boletín Digital Contencioso, Publicaciones AJFV**, Serie: Boletines Jurídicos (Especial Covid-19. Reflexiones sobre la Covid-19 desde lo contencioso-administrativo), 2020, p. 2-30.

MOZO AMO, Jesús. La ratificación judicial de las medidas adoptadas por la Administración en supuestos de urgencia y necesidad para la salud pública: el párrafo segundo del artículo 8.6 LJCA. **Actualidad Administrativa**, n. 5, 2020.

NÚÑEZ SÁNCHEZ, Fernando. La suspensión de los plazos procesales y administrativos durante el estado de alarma. **Gabilex. Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha**, n. Extra 21 (Ejemplar dedicado a: Análisis jurídico derivado del estado de alarma por la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19), 2020, p. 343-378.

PAZ MACIAS, Jency Carolina. Vulnerabilidad administrativa del Estado hondureño en situaciones de emergencia con la habilitación de las contrataciones directas durante la pandemia del COVID-19. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 7, n. 1, p. 193-205, ene./jun. 2020.

PERLINGEIRO, Gabriel. The possibilities of consensual resolution of judicial conflicts with the Public Administration. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, vol. 18, n. 72, 2018, p. 31-50.

PONCE SOLÉ, Juli; VILLORIA MENDIETA, Manuel. Presentación del Anuario y Estudio introductorio a la edición de 2019: el impacto de la pandemia de COVID-19. **Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019**, Barcelona-Madrid, 2020, p. 17-55.

SAAVEDRA GUTIÉRREZ, María. Comentarios al Anteproyecto de Ley de Impulso a la mediación. **InDret. Revista para el Análisis del Derecho**, n. 3, 2019, p. 1-13.

SALAMERO TEIXIDÓ, Laura. Algunas reflexiones sobre la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias al hilo de la aprobación de actos plúrimos para hacer frente a la Covid-19. **Diario La Ley**, Sección Doctrina, Madrid, n. 9638, 22 de mayo de 2020.

SÁNCHEZ ÁLVAREZ, Eduardo. Imposturas normativas y perplejidades jurídicas: Administración de Justicia y Covid-19 (Algunas reflexiones ante el mes de agosto de 2020). **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Madrid, n. 9676, 17 de julio de 2020.

SÁNCHEZ DIAZ, María Fernanda; ROMERO TELLO, Ana Guadalupe. COVID-19, Derechos Humanos y Estado frente a manejo de la Pandemia. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 8, n. 1, p. 233-254, ene./jun. 2021.

SANZ LÓPEZ, Jesús. ¿Para cuándo la interrupción de los plazos procesales en virtud de la declaración del Estado de Alarma? **Diario La Ley**, Sección Tribuna, Madrid, n. 9615, 17 de abril de 2020.

VARGAS VEGARA, Erick E.; MONGE MORALES, Gonzalo J. La reforma del sistema de justicia como política pública: ¿ya hemos encontrado el camino correcto? **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, Santa Fe, vol. 6, n. 1, p. 21-36, ene./jun. 2019.

VELASCO JIMÉNEZ, Cristina. La extensión de efectos y el procedimiento testigo en el plan de choque para la Administración de Justicia tras el Estado de Alarma. **Diario La Ley**, Sección Plan de Choque de la Justicia, Tribuna, Madrid, n. 9682, 27 de julio de 2020.