

NOTA SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN 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 EL COVID-19, AL DELITO CONTRA LA HACIENDA PÚBLICA.

Sobre tal cuestión pueden realizarse las siguientes consideraciones:

Primera.- El mencionado Real Decreto contiene una Disposición Adicional segunda, relativa a la suspensión de plazos y actuaciones procesales y una Disposición Adicional cuarta, relativa a la "Suspensión de plazos de prescripción y caducidad". Esta última dispone que:

"Los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren."

La prescripción del delito, esto es de la acción para perseguirlo, es, como tiene declarado el Tribunal Supremo, una cuestión material, no procesal, por lo que las previsiones de la Disposición Adicional segunda, no serían de aplicación a la hora de determinar si el plazo de prescripción se suspende o no por mor del RD 463/2020. Sería la Disposición Adicional cuarta, antes reproducida, la aplicable a la prescripción de la acción penal. Ello se desprende de la redacción dada a dicha Disposición Adicional, que con carácter absoluto se refiere a "*Los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos* " sin distinguir ni excepcionar ninguna acción, por lo que en una interpretación literal, la acción penal debe entenderse comprendida en el ámbito material de dicha suspensión.

Segunda.- Adicionalmente, debemos conjugar la finalidad última de la institución de la prescripción, con la finalidad de un instrumento tan excepcional como el Real Decreto de declaración del Estado de alarma. La prescripción de los delitos impone, en aras de la seguridad jurídica un límite temporal a la perseguibilidad de los delitos, acotando el espacio temporal durante el cual los poderes públicos pueden tener conocimiento de los delitos y someterlos a la investigación judicial, acomodando los plazos de prescripción a la gravedad de los hechos, tomando como referencia las penas impuestas para cada delito. Sin embargo, esa consecuencia de la inacción, que es la prescripción, debe, en buena lógica inaplicarse cuando los poderes públicos han de paralizar de forma excepcional y por una causa mayor, su actividad, no pudiendo desplegar su actividad de averiguación de los delitos. Ese es el caso que ahora acontece, ante la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, ante la cual, se ha producido una sustancial paralización de la actividad pública y privada.

Tales circunstancias, abonan la interpretación anticipada anteriormente de que la suspensión de los plazos de toda clase de acciones se extiende a la acción penal de persecución de los delitos.

Tercera.- No obstante lo anterior, podría llegar a diferenciarse entre la prescripción de los delitos, cuestión material, como ya hemos señalado y aquellos actos procesales que determinan la interrupción de la misma, conforme a lo previsto en el artículo 132.2.2ª CP. Pues bien, respecto de estos, podría entenderse aplicable la suspensión de plazos procesales prevista en la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 463/2020.

Cuarta.- Finalmente, debe hacerse una consideración en cuanto a la posibilidad de que un instrumento con rango de Real Decreto, como es el de declaración de estado de alarma, conlleve alguna afectación en materias reguladas por normas con rango de Ley o de Ley Orgánica, como son los artículos 131 y 132 CP.

Pues bien, en primer término debe señalarse que el Real Decreto 463/2020, no modifica ningún plazo, ni de prescripción ni de caducidad y por tanto no modifica los artículos citados del Código Penal. Se limita a prever, con carácter excepcional y limitado en el tiempo (15 días naturales, prorrogables) una suspensión de esos plazos, que superada la situación que ha motivado la declaración del estado de alarma, se reanudan con la duración establecida legalmente.

Descartado que el Real Decreto haya modificado ningún plazo, cabe analizar si la declaración del estado de alarma por un Real Decreto puede introducir una suspensión como la que se viene estudiando.

El artículo 116 de la Constitución prevé que “1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.”.

Pues bien, sobre el alcance de los decretos gubernamentales de declaración del estado de alarma, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 83/2016, de 28 de abril, establecía que:

“La decisión gubernamental por la que se declara el estado de alarma no se limita a constatar el presupuesto de hecho habilitante de la declaración de dicho estado, esto es, la concurrencia de alguna o algunas de las situaciones o «alteraciones graves de la normalidad» previstas en la de la Ley Orgánica 4/1981 (art. 4) que pueden dar lugar a la proclamación del estado de emergencia, ni se limita tampoco a la mera la declaración de éste.

La decisión gubernamental tiene además un carácter normativo, en cuanto establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara. En otras palabras, dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, constituyendo también fuente de habilitación de disposiciones y actos administrativos. La decisión gubernamental viene así a integrar en cada caso, sumándose a la Constitución y a la Ley Orgánica 4/1981, el sistema de fuentes del derecho de excepción, al complementar el derecho de excepción de aplicación en el concreto estado declarado. Y esta legalidad excepcional que contiene la declaración gubernamental desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor, en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar. Esta incidencia sobre la legislación vigente antes de la declaración del estado de alarma, incluidas las normas con rango de ley que pudieran verse afectadas, encuentra cobertura en el propio texto constitucional (art. 116.2 CE) y en la Ley Orgánica 4/1981 (art. 6), que imponen como contenido necesario del decreto en el que se formaliza la decisión gubernamental de la declaración la determinación de «los efectos del estado de alarma», efectos que pueden implicar, como se dijo en el ATC 7/2012, «excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria» (FJ 4). Esto es, la propia Constitución y la ley reclamada por el art. 116.1 CE para desarrollar sus

previsiones habilitan los efectos jurídicos que sobre la legislación en vigor antes de la declaración, incluidas las normas con rango de ley, tiene o puede tener la decisión gubernamental que, revistiendo la forma de decreto del Consejo de Ministros, proclama el estado de alarma. Así pues, aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley. Y, en consecuencia, queda revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma.”

De donde se desprende que el Real Decreto 463/2020, se encuentra revestido de valor normativo equiparable al de una norma con rango de Ley y constituye una norma jurídica excepcional con una vigencia temporal limitada, que durante la misma se impone, con cobertura constitucional al régimen legal ordinario.

Madrid, a 24 de marzo de 2020.

Asesoría Jurídica de MERCASA