

Estado de alarma: trece preguntas clave sobre la suspensión de los plazos administrativos

Blanca Lozano Cutanda

Catedrática de Derecho Administrativo
Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Ander de Blas Galbete

Of counsel
Área de Derecho Público de Gómez-Acebo & Pombo

En este trabajo se responden las principales dudas que plantea la suspensión de plazos administrativos durante el estado de alarma decretado como consecuencia de la epidemia del COVID-19.

1. ¿A qué procedimientos afecta la suspensión de términos y de plazos?
2. ¿Hay excepciones a la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos?
3. ¿Pueden los administrados solicitar que prosiga la tramitación de los procedimientos administrativos en curso?
4. ¿A qué plazos administrativos afecta la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de acciones y derechos?
5. ¿Cuánto dura la suspensión y desde cuándo se cuentan su inicio y cese?
6. ¿Qué sucede si se dicta una resolución en un procedimiento suspendido por el real decreto?
7. ¿Pueden producirse los efectos del silencio administrativo durante la suspensión?
8. ¿Qué ocurre con los plazos para interponer y para resolver los recursos administrativos?

Advertencia legal: Este análisis sólo contiene información general y no se refiere a un supuesto en particular. Su contenido no se puede considerar en ningún caso recomendación o asesoramiento legal sobre cuestión alguna.

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

9. ¿Qué ocurre con los plazos para recurrir en vía contencioso-administrativa?
10. ¿Cómo se calcularán los plazos suspendidos una vez alzado el estado de alarma?
11. ¿Cómo afecta esta suspensión a las sanciones administrativas?
12. ¿Puede la Administración adoptar medidas provisionales sin seguir procedimiento alguno?
13. ¿Qué ocurre con las obligaciones para las que la ley prevea una fecha límite de cumplimiento?

0. Introducción

Como es sabido, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Este real decreto fue modificado en algún extremo por el posterior Real Decreto 465/2020 (en lo sucesivo, haremos referencia a la versión consolidada del Real Decreto 463/2020 como «real decreto de declaración del estado de alarma» o «real decreto»).

El estado de alarma se ha prorrogado durante quince días, previa autorización por el Congreso de los Diputados (en la sesión celebrada el 25 de marzo), hasta las 00.00 horas del día 12 de abril del 2020, sometiéndose dicha prórroga a las mismas condiciones establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y no es descartable que se apruebe alguna prórroga más.

Por lo que aquí interesa, el real decreto de declaración del estado de alarma contiene dos preceptos que determinan la suspensión, con carácter general, de la tramitación de los procedimientos administrativos:

- a) la disposición adicional tercera regula «la suspensión, de plazos administrativos»;
- b) la disposición adicional cuarta estipula «la suspensión de plazos de prescripción y caducidad».

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de la casuística práctica (tarea inabarcable), ni una crítica de la regulación (no es el momento, aunque quizás haya algún aspecto que pudiera haberse explicado más claramente), a continuación se ofrecen unas pautas prácticas generales sobre las distintas cuestiones que plantea la suspensión de los plazos administrativos. No comprende este análisis la regulación de la suspensión de los plazos administrativos en materia tributaria y de contratación pública, sobre la que ya existen estudios específicos.

La disposición adicional tercera establece, con las salvedades que expondremos, la suspensión de «los procedimientos de las entidades del sector público». Esta suspensión de los

procedimientos administrativos incluye, a nuestro entender, la de todos y cada uno de los trámites que componen el procedimiento, ya se trate de trámites de instrucción, de resolución, de notificación o de ejecución de todo tipo de actuaciones administrativas. Aunque el real decreto no lo dice, va de suyo que la suspensión de los plazos supone la correlativa suspensión del deber de resolver los procedimientos en el plazo inicialmente previsto, que cede ante la obligación de acatar la suspensión decretada, con lo que en ningún caso podrá imputarse responsabilidad por ello al personal de la Administración que tenga a su cargo el despacho de los asuntos ni a los órganos competentes para instruir y resolver.

Si podrían, en cambio, dilucidarse responsabilidades, tanto de carácter patrimonial para la Administración como disciplinarias para sus funcionarios, en caso de que no se acatase el deber legal de suspender los procedimientos y ello ocasionara daños y perjuicios a los administrados.

1. ¿A qué procedimientos afecta la suspensión de términos y de plazos?

Con carácter general, la suspensión afecta a todos los procedimientos de las entidades del sector público, tal y como se definen en el artículo 2 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), esto es:

- a los de la Administración General del Estado;
- a los de las Administraciones de las comunidades autónomas;
- a los de las entidades de la Administración local;
- a los del sector público institucional tal y como se define en el citado artículo 2.

En relación con el sector público institucional, cabe entender que la suspensión prevista en el real decreto por el que se declara el estado de alarma afecta a los procedimientos de los siguientes organismos y entidades:

- De los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.
- De las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas, únicamente respecto 1) de los procedimientos mediante los que ejerzan competencias atribuidas por las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que específicamente se refieran a ellas y, 2) en todo caso, de aquellos mediante los que se ejerzan potestades administrativas.
- Las universidades públicas, únicamente cuando no exista normativa específica sobre la suspensión de plazos que les resulte aplicable.

- Las corporaciones de derecho público, únicamente en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por ley o delegadas por una Administración pública y en la medida en que no existan normas específicas sobre la suspensión de plazos que les resulten aplicables.

2. ¿Hay excepciones a la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos?

Sí.

En primer lugar, como precisa la disposición adicional tercera del Real Decreto, la suspensión no se aplicará:

- a «los procedimientos administrativos en los ámbitos de la afiliación, la liquidación y la cotización de la Seguridad Social»;
- a «los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias».

En segundo lugar, desde la entrada en vigor del real decreto, «las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios».

Esta excepción es muy amplia, pues habilita a las distintas Administraciones y entidades del sector público a acordar cuáles son las actuaciones y procedimientos que no se suspenden, ya sea por estar referida a los hechos justificativos del estado de alarma, o sea porque se consideren indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.

En este sentido puede señalarse, por ejemplo, la Resolución del Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV o Comisión), del 20 de marzo del 2020, sobre la suspensión de plazos administrativos prevista en el Real Decreto 463/2020, relativo al estado de alarma (BOE del 25 de marzo).

En ella, la Comisión Nacional del Mercado de Valores declara indispensables para la protección del interés general y para el funcionamiento básico de los servicios que tiene encomendados los procedimientos administrativos de autorización cuya instrucción corresponde a la Dirección General de Entidades o a la Dirección General de Mercados en todos aquellos supuestos susceptibles de producir efectos favorables para los interesados, así como todas aquellas actuaciones o procedimientos por medio de los que se concretan las actuaciones de supervisión en general de la Comisión en relación con el mercado de valores y las entidades sujetas a su supervisión,

al tiempo que se delega en el Comité Ejecutivo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores la competencia para resolver motivadamente sobre la inclusión de otros procedimientos distintos a los anteriores.

En todo caso, precisa la resolución, «deberá atenderse en dichos procedimientos a causas justificadas de los interesados en el procedimiento derivadas de la situación de crisis sanitaria provocada por el COVID-19».

A esta protección del interés general ha apelado también la Resolución del 20 de marzo del 2020 del subsecretario de Justicia para acordar la reanudación del procedimiento para solicitar y conceder la gracia del indulto (BOE de 21 de marzo); este interés radica, según su preámbulo, en el logro de la justicia material que justifica también la excepcionalidad del indulto.

En tercer lugar, las entidades del sector público podrán acordar, motivadamente, «la práctica de medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo».

Finalmente, la disposición adicional novena del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, aclara que a los plazos que prevé este real decreto ley no se les aplicará la suspensión de los plazos previstos en el Real Decreto 463/2020.

3. ¿Pueden los administrados solicitar que prosiga la tramitación de los procedimientos administrativos en curso?

Sí, tal como resulta de lo expuesto en la pregunta anterior. Es posible que los interesados soliciten que prosiga un procedimiento que les resulte favorable, pero no se reconoce el derecho a su tramitación, previéndose que el órgano competente la «podrá acordar, mediante resolución motivada».

Entendemos, por otro lado, que, desde el momento en que se trate de un procedimiento triangular en el que existan otros interesados que no manifiesten su conformidad a la no suspensión de los plazos, ésta no podrá acordarse.

4. ¿A qué plazos administrativos afecta la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de acciones y derechos?

Como hemos adelantado, la disposición adicional cuarta del real decreto dispone que «los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante la vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren».

Esta suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de las acciones y derechos tiene una evidente repercusión en el ámbito administrativo, siendo posible distinguir tres aspectos:

- a) La suspensión de los plazos de prescripción para el ejercicio de acciones por el administrado. Piénsese, en este sentido, en el plazo de un año para reclamar la responsabilidad patrimonial de la Administración (art. 67 LPAC), que se suspenderá durante el tiempo que dure el estado de alarma.
- b) La suspensión de los plazos de prescripción o de caducidad de las acciones o actuaciones de la Administración sometidas a plazo (por ejemplo, el plazo para exigir la devolución de una ayuda de Estado indebida, o el plazo para la ejecución de una resolución administrativa previa o de una decisión jurisdiccional), con la excepción del plazo de prescripción de infracciones y sanciones administrativas (*vide* pregunta 9).
- c) La suspensión de los plazos de caducidad de los procedimientos administrativos. Esta suspensión de plazos afecta tanto a los conducentes al dictado de actos favorables al interesado como a los restrictivos o de gravamen. Quedan así suspendidos, por ejemplo:
 - Los plazos que tiene la Administración para resolver, y notificar, los procedimientos en los que ejerce potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, de tal forma que, de no dictarse y notificarse la resolución en plazo, se entiende que el procedimiento ha caducado (art. 25.1b LPAC).
 - Los procedimientos para la revisión de oficio de disposiciones y actos nulos (art. 106.5 LPAC) o para la declaración de lesividad de los actos anulables (art. 107.2 LPAC).

Aunque no se trata de un plazo de caducidad propiamente dicho, conviene reiterar aquí que, en relación con los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, su suspensión durante el estado de alarma es automática y se mantiene durante toda la vigencia del estado de alarma, por lo que no se producirá en ningún caso la caducidad por paralización del procedimiento imputable al interesado prevista en el artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

5. ¿Cuánto dura la suspensión y desde cuándo se cuentan su inicio y cese?

La suspensión de términos y de plazos de los procedimientos administrativos se mantendrá durante toda la vigencia del estado de alarma, esto es, desde que fue declarado este estado excepcional por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, hasta que finalice la prórroga acordada por el Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados hasta las 00.00 horas del día 12 de abril del 2020, no siendo descartable que pueda acordarse alguna prórroga más.

El plazo final del estado de alarma no ofrece duda alguna: según la prórroga acordada por el Gobierno y autorizada por el Congreso, terminará a las 00.00 horas del 12 de abril, por lo que los plazos se reanudarán a las 00.01 horas del 13 de abril. En caso de acordarse más prórrogas, el cómputo final del plazo se haría de igual manera, salvo precisión en contrario.

El plazo inicial del estado de alarma sí resulta, en cambio, más problemático. Ello se debe a que el Real Decreto 463/2010, de 14 de marzo, estableció que su entrada en vigor se producía «en el momento de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*», y esta publicación tuvo lugar a última hora del día 14 de marzo (no existe completa certeza de la hora en que se publicó el real decreto, pero fue modificado *on line* a las 23.41 horas).

La expresión *desde el momento* que utilizó el real decreto no parece dejar dudas sobre su entrada en vigor el día de su publicación, por lo que el día 14 de marzo debe computarse a efectos de la suspensión. Ahora bien, dado que su publicación se hizo a una hora tan tardía, entendemos que ningún perjuicio puede irrogarse al administrado por haber realizado cualquier actuación o trámite que le resulte favorable durante ese día. De todas formas, el hecho de que el 14 de marzo fuera sábado y, por tanto, día inhábil, facilita las cosas, dado que, por un lado, muy pocas gestiones administrativas pudieron llevarse a cabo durante ese día y, por otro lado, la hora de su publicación no afectará al cómputo de los plazos en horas según lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Conforme a este precepto, salvo previsión legal o de derecho de la Unión Europea en contrario, cuando los plazos se fijen en horas, se tratará de horas hábiles, entendiéndose por tales «las horas del día que formen parte de un día hábil».

6. ¿Qué sucede si se dicta una resolución en un procedimiento suspendido por el real decreto?

La resolución que se dicte en un procedimiento suspendido será nula de pleno derecho. Así ocurrirá en todos los procedimientos que se vean afectados por la suspensión, esto es, los no exceptuados de ella por el real decreto (como ocurrirá, por ejemplo, si el administrado manifiesta su no oposición a que prosiga un procedimiento que le resulta favorable y el órgano competente estima esta solicitud).

Todos los procedimientos no exceptuados quedarán automáticamente suspendidos, y ello con independencia de que estén regulados en una norma reglamentaria o con rango de ley, pues, como ha declarado el Tribunal Constitucional (ATC 7/2012 y STC 83/2016), el real decreto de declaración del estado de alarma tiene fuerza y rango de ley y desplaza a cuantas normas legales se vean afectadas por él.

Por consiguiente, la resolución se dictaría fuera del procedimiento legalmente establecido e incurriría en causa de nulidad de pleno derecho por aplicación de lo dispuesto en el artículo 47.1e de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Cabe aplicar en este sentido analógicamente la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en relación con las resoluciones dictadas en procedimientos caducados pues, si bien el supuesto no es el mismo, estamos en ambos casos ante una resolución dictada en un procedimiento que no es válido, sea porque ha caducado o sea porque se ha suspendido por una norma de rango de ley. Dicen a este respecto dos sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo (rec. 2412/2015 y rec. 2054/2017), que «[l]os actos y resoluciones administrativas han de dictarse en un procedimiento válido, ello constituye una exigencia básica de nuestro ordenamiento administrativo [...], llegándose a sancionar con la nulidad de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido (art. 62.1e de la LRJPAC —actual art. 47.1e LPAC—). De modo que si el procedimiento ha devenido inválido o inexistente como consecuencia de su caducidad, ha dejado de ser un cauce adecuado para dictar una resolución administrativa válida que decida sobre el fondo, por lo que la Administración está obligada a reiniciar uno nuevo» (en el mismo sentido, STS de 10 de enero del 2017, rec. 1943/2016).

7. ¿Pueden producirse los efectos del silencio administrativo durante la suspensión?

No.

Los efectos del silencio administrativo no se producen fuera de los procedimientos que se exceptúan o pueden exceptuarse de la suspensión (*vide* pregunta 2).

Con la excepción de estos casos, que mantendrán su régimen ordinario, la suspensión decretada impide que prosiga la tramitación de los expedientes y, por consiguiente, que se dicten resoluciones que pongan fin al procedimiento, y esta solución resulta de aplicación tanto a los actos expresos como presuntos. Esto supone que, en el caso de un procedimiento que hubiera finalizado su tramitación y estuviera sólo pendiente de resolución, el plazo para dictarla también queda suspendido y, por consiguiente, no se produce el efecto del silencio. Carece a estos efectos de importancia que el sentido del silencio fuera positivo o negativo, simplemente no hay posibilidad de obtener una resolución presunta hasta que no se reanuden los plazos.

8. ¿Qué ocurre con los plazos para interponer y para resolver los recursos administrativos?

Los plazos para interponer y para resolver recursos administrativos (tanto preceptivos como facultativos) quedan asimismo suspendidos: en el primer caso, porque no opera la caducidad o pérdida del derecho a recurrir por el transcurso del tiempo (en virtud de la disposición adicional cuarta del real decreto) y, en el segundo caso, por la suspensión general de los procedimientos administrativos que establece su disposición adicional tercera.

Todo ello, claro está, dejando a salvo los procedimientos que se exceptúan de la suspensión de plazos (*vide* pregunta 2).

Igualmente debería considerarse suspendido el plazo de un mes, a contar desde su solicitud, establecido en el artículo 117 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las

Administraciones Públicas para entender suspendida, de forma automática, la ejecución de los actos administrativos objeto de recurso.

9. ¿Qué ocurre con los plazos para recurrir en vía contencioso-administrativa?

También quedan suspendidos; en este caso, porque la disposición adicional segunda del real decreto establece que «se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales».

En materia contencioso-administrativa únicamente se exceptiona el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales y la tramitación de las autorizaciones o ratificaciones judiciales previstas en el artículo 8.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

10. ¿Cómo se calcularán los plazos suspendidos una vez alzado el estado de alarma?

El real decreto indica que «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».

Para determinar cómo se calcularán los plazos una vez que se levante el estado de alarma, es preciso partir de lo ya expuesto sobre el cómputo del propio estado de alarma declarado por el Real Decreto 263/2020, de 14 de marzo, y prorrogado hasta el 12 de abril a las 00.00 horas: entendemos que el cómputo de este estado se ha fijado por días, iniciándose el 14 de marzo y finalizando el 12 de abril a las 00.00 horas, con las precisiones que hicimos sobre la falta de efectos desfavorables para el administrado de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* a última hora del día (*vide* pregunta 4).

En cuanto al cálculo de los plazos suspendidos, la disposición adicional tercera del real decreto incurre en una contradicción, pues los términos *suspensión* e *interrupción* de plazos no son sinónimos y, sin embargo, los utiliza indistintamente. Así, si bien la disposición adicional se titula «suspensión de plazos administrativos», su texto dispone que «se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público». Pues bien, como es sabido, legalmente se considera que, cuando un plazo se «suspende», su cómputo se detiene, y se reanuda cuando finaliza la causa de suspensión; en cambio, cuando el plazo se «interrumpe», se vuelve a contar desde cero, quedando sin efecto el tiempo transcurrido hasta la interrupción.

Estamos, a nuestro juicio, ante un plazo de suspensión, según resulta tanto de la rúbrica del precepto como del contenido de la disposición, pues, si bien se habla de interrupción de plazos, a continuación se precisa que «el cómputo de los plazos se reanudará...». Esta interpretación ha sido confirmada por la Abogacía General del Estado en su respuesta a la «consulta sobre la forma en la que habrá de procederse en el momento que pierda vigencia la suspensión de

los plazos previstos por el Real Decreto 463/2020» (interpretación de la disposición adicional tercera, accesible en internet).

Una regla de cálculo muy simple para aplicar en cada caso este plazo de suspensión es tener en cuenta que, durante toda su duración, los días deben considerarse inhábiles a todos los efectos, esto es, tanto para el cómputo de los plazos que se señalan en días hábiles como en días naturales y también para los plazos fijados en meses o años.

El problema puede suscitarse en los plazos señalados por meses o años: en este caso, los plazos se computan de *fecha a fecha*, es decir, vencen el mismo día en que se produce la notificación, publicación o silencio administrativo del mes o año de vencimiento (art. 30.4 LPAC). En ese supuesto, conforme a la jurisprudencia, cuando se suspende el cómputo del plazo, los días que restan una vez levantada la suspensión se computan por días naturales (STS de 21 de enero del 2016, rec.2917/2013). En consecuencia, lo que procede es añadir al día de vencimiento del plazo todos los días naturales en los que este quedó en suspenso como consecuencia del Real Decreto 463/2020 y su prórroga (o, en su caso, prórrogas, si es que se acuerda alguna más).

Éste será también el sistema de cómputo que se aplicará al plazo para interponer los recursos administrativos, que se fijan normalmente en meses y, alguna vez, en años.

11. ¿Cómo afecta esta suspensión a las sanciones administrativas?

El estado de alarma decretado conlleva, según lo expuesto, la suspensión de los procedimientos sancionadores en curso y del plazo máximo que tiene la Administración para resolver y notificar los procedimientos en los que ejercita potestades sancionadoras. También se suspenden, según lo expuesto, los plazos para recurrir contra las sanciones impuestas y, en caso de haberse recurrido, los plazos para que la Administración resuelva.

En cambio, el estado de alarma no suspende, a nuestro entender, lo siguiente:

- La duración de las sanciones impuestas antes de la declaración del estado de alarma cuando se trate de medidas sancionadoras con una duración determinada (suspensión por meses o años de una actividad, del carnet de conducir, etcétera), pues la duración de una sanción no es asimilable ni a un procedimiento ni a un plazo de ejercicio de una acción o derecho: se trata del propio contenido de la sanción, como sería la cuantía en el caso de la multa.
- Los plazos de prescripción de las infracciones o sanciones, pues, aunque aquí sí se trata de plazos de prescripción, debe entenderse aplicable lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución sobre la «irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales», que impide que la suspensión declarada por el real decreto afecte al cómputo de las sanciones (o, en su caso, de las penas criminales).

Cuestión distinta es que durante el plazo de alarma sí pueden seguir imponiéndose sanciones, tanto las expresamente previstas en el artículo 20 del real decreto de declaración del estado de alarma como cualesquiera otras tipificadas por las leyes. En el caso de las derivadas de dicho precepto, es razonable pensar que la administración competente incoe el procedimiento y acuerde su tramitación por venir *estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma*. En el resto de los procedimientos sancionadores, cuando esta conexión no exista, entendemos que se incoará el procedimiento sancionador cuando proceda, sin perjuicio de que se suspenda su tramitación por los días que resten hasta que se levante el estado de alarma.

Por otro lado, las instrucciones dictadas por las autoridades competentes durante el estado de alarma pueden declarar la suspensión, no ya de la tramitación de los procedimientos sancionadores, sino del propio ejercicio de la potestad sancionadora en relación con conductas normalmente sancionables por las leyes pero que se permiten de forma extraordinaria durante el estado de alarma. Así sucede, por ejemplo, con las restricciones a la circulación para el transporte de mercancías establecidas por la Dirección General de Tráfico y por los organismos responsables de las comunidades autónomas con competencia en la materia. La Orden ITN/262/2020, ha suspendido estas restricciones durante la vigencia del estado de alarma y, de manera consecuente, ha declarado que «no se formularan denuncias por infracciones al Texto Refundido de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, relacionadas con el cumplimiento de los términos y plazos a los que se refiere esta instrucción» (art. 12).

12. ¿Puede la Administración adoptar medidas provisionales sin seguir procedimiento alguno?

Sí.

Existe la posibilidad de que las Administraciones adopten medidas provisionales sin procedimiento alguno, ya sea antes de iniciar un procedimiento sancionador o cualquier otro que lo requiera. En este sentido, la previsión contenida, con carácter general, en el artículo 56.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas sobre medidas provisionales sin procedimiento previo resulta especialmente adecuada para que las Administraciones afronten determinadas situaciones que pueden darse durante el estado de alarma.

Dice este precepto que «antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda».

Durante la vigencia del estado de alarma, este plazo de quince días que establece el precepto se ampliará por los días que resten desde la adopción de las medidas hasta que pierda vigencia el Real Decreto 463/2020 o sus prórrogas.

13. ¿Qué ocurre con las obligaciones para las que la ley prevea una fecha límite de cumplimiento?

Se trata de un tema delicado y que no está expresamente resuelto por el real decreto de declaración del estado de alarma.

La disposición adicional tercera del real decreto se refiere tanto a *plazos* como a *términos* y, como ha señalado la Abogacía General del Estado, «los conceptos 'término' y 'plazo' no son sinónimos, refiriéndose el término al señalamiento de un determinado día; y el plazo al periodo de tiempo existente entre un día inicial y un día final» (respuesta a la «consulta sobre la forma en la que habrá de procederse en el momento que pierda vigencia la suspensión de los plazos previstos por el Real Decreto 463/2020». Interpretación de la disposición adicional tercera, accesible en internet). Sin embargo, la suspensión de los términos y de los plazos la refiere la disposición a «la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público», por lo que no parecen incluidos en ella los calendarios u obligaciones establecidos directamente por las normas.

Desde un punto de vista teleológico y una interpretación finalista y *pro cives* de la norma, parece razonable entender que la suspensión se extiende también a las obligaciones cuya fecha de cumplimiento resulte directamente de la ley. Ha de tenerse en cuenta, en este sentido, que la finalidad de la suspensión de plazos es la de evitar que el periodo de alarma no compute para cualesquiera cargas administrativas que durante la situación de normalidad se les impongan a los ciudadanos. Así parece confirmarlo también que el real decreto (tras su modificación por el Real Decreto 465/2020), diga que la suspensión no se aplicará a «los plazos tributarios, sujetos a normativa especial, ni afectará, en particular, a los plazos para la presentación de declaraciones y autoliquidaciones tributarias», lo que parece llevar a interpretar que, *sensu contrario*, los demás plazos sujetos a fecha fija deben entenderse afectados por la suspensión. Además, al estar dotado el real decreto —como ha declarado el Tribunal Constitucional— de fuerza de ley, no habría obstáculo para que la suspensión se aplicase a términos fijados por normas con este rango.

Sin embargo, ninguno de estos criterios de interpretación es concluyente para desvirtuar el tenor literal de la disposición adicional tercera, por lo que, aun asumiendo una cierta flexibilidad de la Administración en la interpretación de la norma, no nos parece prudente asumir sin matices que se haya eximido a los administrados de cumplir en plazo las obligaciones que les imponen las leyes. Sería deseable una aclaración de la Administración al respecto pero, en tanto ésta no se produzca, preferimos adoptar una postura conservadora y entender que las obligaciones deben cumplirse en los plazos fijados en las leyes y aconsejar que, de no ser ello posible, se pida y se justifique una ampliación del plazo por el tiempo que dure el estado de alarma.