

# Modificaciones introducidas por el Real Decreto-ley 11/2020 en los plazos administrativos: la interrupción del plazo para recurrir

## Blanca Lozano

Catedrática de Derecho Administrativo  
Consejera académica Gómez-Acebo & Pombo

## Ander de Blas

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

---

*Se analiza cómo se aplicará en la práctica la interrupción de los plazos para interponer recursos administrativos que ha establecido el Real Decreto-ley 11/2020.*

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, modificado en algún punto por el Real Decreto 465/2020, declaró la suspensión, salvo algunas excepciones, de los plazos administrativos (Disposición adicional tercera), y estipuló, asimismo, con carácter general, «la suspensión de plazos de prescripción y caducidad» (Disposición adicional cuarta).

Ahora, el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo (RDL 11/2020 en lo sucesivo), por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico, ha venido a modificar la regulación de la suspensión para los recursos administrativos. Pasamos a exponer esta nueva regulación y las principales dudas que nos suscita.

## 1.- La interrupción de los plazos para interponer recursos administrativos

La disposición adicional octava del RDL 11/2020 ha precisado que «los plazos para interponer recursos en vía administrativa o para instar cualesquiera otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje que los sustituyan de acuerdo con lo previsto en las Leyes, en cualquier procedimiento del que puedan derivarse efectos desfavorables o de gravamen para el interesado, se computará desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma, con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa objeto de recurso o impugnación con anterioridad a la declaración del estado de alarma. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la eficacia y ejecutividad del acto administrativo objeto de recurso o impugnación».

Por consiguiente, los plazos para interponer recursos administrativos no se suspenden, sino que se interrumpen, y vuelven a contar *ab initio* desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma. La regla es, por tanto, distinta a la de la suspensión que ha establecido la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 para la generalidad de los procedimientos administrativos. Estos plazos se suspenden, reanudándose su cómputo cuando finalice la declaración del estado de alarma (así lo ha confirmado la Subdirección General de Informes de 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»).

## 2. ¿Cómo se computa el plazo para recurrir?

En cuanto a la forma de computar el plazo para recurrir que ha quedado interrumpido, su inicio no ofrece duda alguna: «desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma». El *dies a quo* será, por tanto, el lunes 13 de abril<sup>1</sup> o el día que corresponda de acordarse alguna prórroga más.

Sin embargo, el *dies ad quem* sí genera una cierta incertidumbre cuando se trate de plazos fijados en meses o en años, como es lo normal en los recursos administrativos. Para estos casos, con carácter general el artículo 30 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común dispone que el plazo se inicia «partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo», pero concluye «el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento. Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes».

¿Debe entenderse, de forma análoga, que el plazo para recurrir concluirá el mismo día en que finalice la declaración del estado de alarma en el mes o año de vencimiento? Creemos que sí, pues ello responde a la reiterada doctrina sentada por el Tribunal Supremo, antes de que la Ley 30/2015 precisara este punto, de que «la regla de fecha a fecha» subsiste como principio general

---

<sup>1</sup> De conformidad con el acuerdo por el que prorroga el estado de alarma, este se extenderá hasta las 00:00 horas del día 12 de abril de 2020, domingo y por lo tanto inhábil; siendo el lunes 13 el primer día hábil.

del cómputo de los plazos que se cuentan por meses, a los efectos de determinar cuál sea el último día de dichos plazos» (vid., entre otras muchas, SSTS de 8 de marzo de 2006, rec. 6767/2003, y de 9 de febrero de 2010, rec. 429/08).

Por ello, lo más razonable y prudente es entender que —salvo prórrogas adicionales— el plazo para interponer recursos en vía administrativa (empleando para el ejemplo el plazo habitual de un mes) concluye el 12 (y no el 13) de mayo.

### 3.- *¿Puede la Administración ejecutar el acto antes de que se inicie el plazo para recurrir?*

La afirmación, por el último inciso de la disposición adicional, de que la interrupción del plazo lo es «sin perjuicio de la eficacia y ejecutividad del acto administrativo objeto de recurso o impugnación» puede generar problemas, pues si el plazo para interponer el recurso se interrumpe, el interesado no podrá solicitar tampoco la suspensión cautelar de los actos de gravamen, con lo que la ejecución podría vulnerar su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

En el caso de las resoluciones sancionadoras, este problema se disipa como consecuencia de la necesidad de la firmeza en vía administrativa como requisito para su ejecutividad (art. 90.3 de la Ley 39/2015). Siendo posible aún la interposición de recurso administrativo (lo será hasta que expire el plazo para ello, una vez computado desde la finalización del estado de alarma), no serán ejecutivas las resoluciones sancionadoras.

Y aunque el tema diste de estar resuelto, tampoco deberían serlo el resto de resoluciones que puedan implicar un gravamen para el administrado, en una interpretación respetuosa con su derecho de defensa. La ejecución de actos de gravamen durante el periodo de suspensión de plazos (y recursos), privaría al administrado de la posibilidad de solicitar su suspensión cautelar al tiempo de recurrirla, como prevé el artículo 117 de la Ley 39/2015. Así parece corroborarlo también la jurisprudencia del Tribunal Supremo que afirma que la Administración no puede iniciar la vía ejecutiva en tanto la decisión sobre la suspensión penda ante el órgano administrativo (SSTS de 28 de abril de 2014, rec. 4900/2011, y de 27 de febrero de 2018, rec. 170/2016), por lo que parece que mucho menos podrá iniciarse cuando ni siquiera ha podido solicitarse la suspensión e invocarse los daños de imposible o difícil reparación que ésta puede provocar.

No obstante lo anterior, el hecho de que el RDL 11/2020 haya sentido la necesidad de recordar la ejecutividad de los actos administrativos sugiere que el Gobierno quizás no tenga tan clara esta interpretación; habrá que estar atentos porque este extremo podría dar lugar a algún problema práctico de enjundia.

### 3.- *¿A qué recursos administrativos afecta la interrupción del plazo?*

En cuanto a los recursos administrativos que se ven afectados por esta interrupción del plazo, entendemos que son todos, tanto los recursos regulados por la Ley 39/2015 como cualesquiera otras vías alternativas de «impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje» administrativos que prevean las leyes. Se incluye aquí, por tanto, también, el recurso especial en materia de contratación administrativa regulado en los artículos 44 y siguientes de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. Nótese que, en este caso, el problema de la ejecutividad del acto recurrido no se plantea, tanto porque el interesado ha podido solicitar medidas cautelares

con anterioridad a la interposición del recurso (art. 4), como porque, cuando se recurra el acto de adjudicación del contrato, la interposición del recurso produce su suspensión automática (art. 53).

4.- *¿Qué ocurre con el plazo para resolver los recursos ya interpuestos?*

El Real Decreto-ley no dice nada sobre la suspensión del plazo para resolver los recursos administrativos ya interpuestos, por lo que entendemos que se les aplica la regla general de suspensión de los procedimientos administrativos durante el estado de alarma contenida en la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020.