

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



El còmput de terminis en la Llei 39/2015

16-11-2016

El temps, que és una variable fonamental en molts aspectes de la nostra vida quotidiana, adquireix més rellevància encara quan el seu transcurs va associat a la possibilitat de dur a terme certes actuacions que, si no s'efectuen en un moment determinat, resulten mancades de validesa o d'eficàcia.

Dins del procediment administratiu, el temps ens determina quan es poden dur a terme les actuacions administratives i de les persones interessades, això és, quins terminis han de complir totes les parts en el procediment. Per això apareix la necessitat de determinar com es compten aquests terminis, per concloure si una actuació s'ha dut a terme o no dins del termini fixat.

Els terminis administratius són referits a molts i diversos aspectes del procediment, com la durada, l'exercici d'accions -per exemple, la presentació de sol·licituds o la interposició de recursos- o l'evacuació de tràmits dins del procediment -com ara el tràmit d'audiència, l'emissió d'informes o les al·legacions a una proposta de resolució.

Per això, atesa la seva rellevància, la legislació sobre procediment administratiu conté una regulació exhaustiva del còmput dels terminis administratius, regulació sobre la qual la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), aporta algunes novetats significatives, en un intent d'aproximar el còmput dels terminis administratius al dels terminis judicials, tot i que segueixen subsistint diferències notables entre uns i altres.

Els terminis fixats en hores

La primera novetat que presenta la LPACAP és la regulació dels terminis fixats en hores, disposició que no contenia la Llei 30/1992, així com el seu còmput.

L'article 30.1 de la LPACAP estableix que, llevat que una norma amb rang de llei o el dret de la Unió Europea estableixin un còmput diferent, en els terminis expressats en hores s'entén que aquestes són hàbils, i afegeix a més que són hàbils totes les hores del dia que formen part d'un dia hàbil.

Quant al còmput dels terminis expressats en hores, es compten d'hora a hora i de minut a minut des de l'hora i el minut en el qual es produeixi la notificació o la publicació de l'acte.

En cap cas un termini fixat en hores pot tenir una durada superior a vint-i-quatre hores i, en cas que hagi de ser superior, el termini s'ha d'expressar en dies.

Els terminis fixats en dies: els dies hàbils i els dies inhàbils

La segona novetat de la LPACAP la trobem en el còmput dels terminis fixats en dies i, en concret, amb relació a quins dies es consideren hàbils i quins inhàbils.

Així, l'article 30.2 de la LPACAP comença establint, com ja feia la Llei 30/1992, que, llevat que una norma amb rang de llei o el dret de la Unió Europea estableixin el contrari, en els terminis expressats en dies s'entén que aquests són hàbils.

La novetat apareix a continuació, quan el mateix precepte exclou del còmput de dies hàbils els dissabtes, els diumenges i els festius. Per tant, es determinen els dissabtes com a dies inhàbils.

L'establiment per part de la LPACAP del dissabte com a dia inhàbil planteja el dubte respecte de la inhabilitat del dissabte a l'efecte del còmput de terminis en els procediments iniciats amb anterioritat a l'entrada en vigor de la LPACAP. D'acord amb el que disposa la lletra *a* de la disposició transitòria primera de la LPACAP, no és aplicable als procediments iniciats amb anterioritat a l'entrada en vigor de la LPACAP, i cal regir-se per la normativa anterior. La remissió que efectua aquesta disposició transitòria és una remissió en bloc, per la qual cosa no permet distingir entre preceptes que puguin o no ser aplicables per igual a tots els procediments, siguin anteriors o posteriors. Per això, i llevat del que es pugui anar establint doctrinalment o jurisprudencialment, cal entendre a hores d'ara que en els procediments iniciats amb anterioritat a la LPACAP els dissabtes han de ser considerats dies hàbils, mentre que han de ser computats com a inhàbils en els procediments iniciats a partir del moment en què la nova llei ha entrat en vigor.

Cal fer esment també que, no obstant la reforma operada per la LPACAP en matèria de còmput de terminis, que iguala el règim d'inhabilitat dels dissabtes al ja establert en els procediments judicials, segueixen havent-hi diferències entre el còmput de terminis en seu administrativa i en seu judicial, ja que el mes d'agost segueix sent hàbil en seu administrativa -llevat, òbviament, dels corresponents dissabtes, diumenges i festius-, mentre que en els procediments judicials, amb caràcter general i llevat excepcions, és un mes inhàbil, i tampoc són inhàbils en seu administrativa els dies 24 i 31 de desembre, que sí que ho són en seu judicial.

D'altra banda, la LPACAP (art. 30.6) manté que quan un dia sigui inhàbil en el municipi o comunitat autònoma de residència de la persona interessada i inhàbil a la seu de l'òrgan administratiu, o viceversa, es considera que el dia és inhàbil en tot cas. Això sí, aquesta disposició no regeix pel que fa al còmput de terminis en els registres electrònics (art. 31.3 de la LPACAP), on

només són inhàbils per a totes les parts els dies que hagin estat declarats expressament inhàbils dins del calendari a l'efecte del registre electrònic, i són hàbils tota la resta i afecten per igual a totes les parts en el procediment.

El calendari de dies inhàbils a l'efecte del còmput de terminis ha de ser aprovat, amb subjecció al calendari laboral, per l'Administració general de l'Estat i per les administracions de les comunitats autònomes, respectivament, i aquest darrer ha d'incloure els dies inhàbils de les entitats locals del seu àmbit territorial, a les quals cal aplicar aquest calendari (art. 30.7 de la LPACAP).

En tot cas, la LPACAP (art. 30.8) ens recorda que el fet que un dia sigui declarat hàbil o inhàbil a l'efecte del còmput de terminis no comporta, per si mateix, el funcionament dels centres de treball administratius, l'organització del treball o el règim de jornada i el seu horari.

Quant al còmput, els terminis expressats en dies es compten a partir del següent al de la notificació o publicació de l'acte o bé des del dia següent al que es produeixi el silenci administratiu. Si es tracta d'un termini expressat en dies naturals, si el darrer dia del termini és inhàbil, s'entén prorrogat fins al següent dia hàbil.

Els terminis fixats en mesos o en anys

La tercera novetat en el còmput de terminis en la LPACAP són els terminis fixats en mesos o en anys i, més concretament, en la determinació del dia de finalització del termini.

L'article 30.4 de la LPACAP disposa, com ja feia la Llei 30/1992, que si el termini es fixa en mesos o anys s'ha de computar a partir del dia següent a aquell en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte o bé des del següent a aquell en què es produeixi l'estimació o la desestimació per silenci.

La novetat, però, rau quant a la determinació de quin és el dia final, respecte del qual la LPACAP diu que el termini acaba el mateix dia en el qual es va produir la notificació, publicació o silenci administratiu en el mes o any de venciment. Aquesta disposició que ara estableix la norma no fa més que incorporar el criteri jurisprudencial consolidat respecte del còmput de terminis fixats en mesos o anys en el procediment administratiu, que determinava que el darrer dia del termini era el dia del mes o any de venciment que tingués el mateix ordinal que el dia en què s'hagués produït la notificació, publicació o silenci. Amb la nova disposició es fugí dels dubtes interpretatius que, durant molts anys, va generar l'expressió de còmput de data a data.

Per al cas que en el mes de venciment no hi hagi dia amb el mateix ordinal que el de la notificació, publicació o silenci, el darrer dia del termini és el darrer dia del mes. Ara bé, la redacció textual del darrer incís de l'article 30.4 de la LPACAP no diu exactament això, sinó que manté, erròniament, el mateix redactat de la Llei 30/1992, en regular que "si en el mes de venciment no hi hagués dia equivalent a aquell en què comença el còmput", quan, en realitat, i amb la nova disposició sobre quin es considera que és el dia de venciment, el que hauria de dir és "si en el mes de venciment no hi hagués dia equivalent a aquell en què es va produir la notificació, publicació o silenci", atès que no és el mateix el dia que comença el còmput que el dia en què es produeix la notificació, publicació o silenci. Cal esperar que en una futura correcció d'errades de la LPACAP se solucioni aquesta discordança.

Precisament, i en relació amb aquesta darrera qüestió, el dictamen del Consell d'Estat al projecte de llei ja va fer notar que aquesta expressió que conté el paràgraf 4 del que després ha estat l'article 30 de la llei, s'havia de substituir en el sentit que hem indicat. No obstant això, el text de la llei finalment va ser aprovat i publicat sense atendre la indicació del Consell d'Estat.

Les particularitats del còmput de terminis en el registre electrònic

L'article 31 de la LPACAP regula el còmput de terminis en els registres i, en establir-se la disposició general que el registre ha de ser electrònic (disposició que, recordem, entra en vigor a partir del 2 d'octubre de 2018), la llei regula com escau computar els terminis en el registre electrònic, i hi introdueix algunes particularitats respecte de la regulació general del còmput de terminis que hem vist fins ara.

En concret, aquest article 31 estableix les regles de funcionament del registre electrònic, i, després de dir que ha de permetre la presentació de documents tots els dies de l'any durant les vint-i-quatre hores, estableix, a l'efecte del còmput de terminis, que:

- Quan es tracti de terminis fixats en dies hàbils i pel que fa al compliment del termini per part de les persones interessades, la presentació en un dia inhàbil s'entén realitzada en la primera hora del primer dia hàbil següent, llevat que una norma en permeti la recepció en dia inhàbil. Els documents presentats en dia inhàbil s'entenen presentats amb anterioritat, segons l'ordre de presentació, respecte dels que es presentin el primer dia hàbil posterior.
- L'inici del còmput dels terminis que han de complir les administracions és determinat per la data i l'hora de presentació en el registre electrònic de cada administració o organisme, data i hora que s'han de comunicar a qui va presentar el document. Aquesta disposició planteja el dubte sobre quan comença a comptar el termini de què disposa l'Administració per resoldre un procediment iniciat a instància de part en cas que la sol·licitud d'iniciació tingui entrada en el seu registre electrònic en dia inhàbil, i si aquest termini s'iniciarà el mateix dia inhàbil o bé començarà a córrer el primer dia hàbil, ja que per a les administracions la llei no fa la distinció entre presentació en dia hàbil o inhàbil que sí que fa respecte de les persones interessades.

Finalment, i quant als registres electrònics, cal tenir present que, com s'ha comentat més amunt, no és aplicable la disposició que conté l'article 30.6 de la LPACAP, i que només són inhàbils els dies que expressament es declaren com a tals en el calendari de dies inhàbils que ha de fixar l'Administració competent d'acord amb el que estableix l'article 30.7 de la LPACAP, i regeixen per igual per a totes les parts en el procediment amb independència del domicili de les persones interessades o de la seu de l'Administració.

Àngel Egea Llanés

Cap de l'Àrea d'Administració, Recursos Humans i Pressupost de l'Oficina Antifrau de Catalunya