

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



Novetats de la Llei 39/2015 en matèria de còmput de terminis

16-10-2017

La importància del temps en el procediment administratiu s'evidencia perquè apareix d'una manera determinant en múltiples aspectes de la seva regulació: el sotmetiment de l'actuació administrativa a terminis; l'exigència, en general, que aquella es dugui a terme en dies hàbils; la producció del silenci administratiu o de la caducitat dels procediments quan s'incompleix l'obligació de resoldre i de notificar la resolució en termini; la fermesa dels actes no recorreguts en temps i forma; l'exigència de celeritat en la tramitació del procediment i, fins i tot, l'entrada en vigor de les normes, ens parlen de forma molt eloqüent del paper essencial que té assignat el temps i, més especialment, el còmput del temps en el procediment administratiu.

Aquesta posició capital del temps en el procediment fa especialment pertorbador el fet que la normativa aplicable hagi generat dubtes relacionats amb la manera de computar els terminis, bé perquè la solució normativament oferta era tècnicament millorable -com ha passat amb el còmput de terminis per mesos o anys-, o bé perquè no s'oferia una solució expressa per a determinades qüestions -en no estar regulat el còmput de terminis per hores o per setmanes.

Les novetats que aporta la Llei 39/2015 sobre la regulació del temps com un fet rellevant en l'actuació administrativa i en els procediments, aborden alguns dels problemes que plantejava l'aplicació de la normativa anterior. Probablement les novetats més transcendents en la pràctica són les que afecten el còmput de terminis per mesos o anys i l'exclusió del còmput dels dissabtes com a dies hàbils.

La novetat referida al còmput de terminis per mesos o anys és més una millora de la redacció del precepte precedent que una innovació normativa, ja que no fa més que traslladar al text de la llei el que ja era la interpretació jurisprudencial de l'antic article 48.2 de la Llei 30/1992. Aquest precepte, que havia estat objecte d'una desafortunada modificació per la Llei 4/1999, de 13 de gener, amb la supressió de la referència que el còmput s'havia de fer "de data a data", en iniciar-se el còmput "a partir del dia següent a aquell en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte

de què es tracti", es va suscitar el dubte de si el termini havia de finalitzar el dia que coincidia amb el dia de la notificació o publicació o el dia següent. És a dir, si es notifica un acte el dia 6 d'octubre de 2017, el termini per interposar un recurs d'alçada s'inicia el dia 7 d'octubre però finalitza el 6 o el 7 de novembre si ens acollim a una interpretació o a l'altra. Aquesta qüestió no era menor ja que, en aquest cas, del que es dubtava és del moment en què l'acte administratiu havia de guanyar fermesa i esdevenir inatacable. De la importància de la qüestió parla el gran nombre de sentències judicials que han hagut de donar-hi resposta. El Tribunal Suprem, llevat d'alguns casos que hem de considerar excepcionals -com el que representa la Sentència de [24 de juny de 2011](#)-, sosté la doctrina que resumeix la Sentència de [16 de maig de 2014](#), en la qual es reconeix que:

"es reiteradíssima la doctrina de esta Sala sobre los plazos señalados por meses que se computan de fecha a fecha, iniciándose el cómputo del plazo al día siguiente de la notificación o publicación del acto, pero siendo la del vencimiento la del día correlativo mensual al de la notificación".

La recepció d'aquesta doctrina jurisprudencial es concreta en l'article 30.4 de la Llei 39/2015, que estableix el següent:

"Si el termini es fixa en mesos o anys, aquests es computen a partir de l'endemà d'aquell en què tingui lloc la notificació o publicació de l'acte de què es tracti, o des del següent a aquell en què es produeixi l'estimació o la desestimació per silenci administratiu. El termini conclou el mateix dia en què es va produir la notificació, la publicació o el silenci administratiu el mes o l'any de venciment."

Si bé la nova redacció resol el problema interpretatiu en el major nombre de casos -tot i la poca traça de la darrera frase, en la qual seria millor emprar "el dia coincident" en comptes d'"el mateix dia"-, l'últim incís de l'article 30.4 torna a suscitar dubtes, quan estableix que:

"Si en el mes de venciment no hi ha un dia equivalent a aquell en què comença el còmput, s'entén que el termini expira l'últim dia del mes."

Seria molt millor i més clar, com va suggerir sense èxit el Consell d'Estat en el [Dictamen 275/2015](#), que s'hagués substituït l'expressió "aquell en què comença el còmput" per "aquell en què es va produir la notificació, la publicació o el silenci administratiu", per evitar el mateix problema interpretatiu que suscitava l'article 48.2 de la Llei 30/1992 en el supòsit que ara es regula d'aquesta manera.

L'altra de les novetats destacades sobre la regulació d'aspectes relacionats amb el temps en la Llei 39/2015 és l'exclusió dels dissabtes en el còmput dels terminis expressats en dies hàbils que estableix com a regla general l'article 30.2 de la Llei 39/2015. Per coherència, aquesta regla s'ha d'aplicar també a la disposició de l'article 30.5, que no és nova però que adquireix una nova dimensió com a conseqüència del precepte que comentem, ja que si el termini -expressat en altres unitats de temps, i especialment quan s'estableixi en mesos o anys- s'ha d'entendre prorrogat al següent dia hàbil quan l'últim dia del termini sigui inhàbil, necessàriament s'ha d'aplicar quan el termini finalitzi en dissabte.

Amb aquesta disposició que declara inhàbils els dissabtes s'equipara el criteri aplicable en l'àmbit administratiu al que és vigent en l'àmbit processal des del 4 de maig de 2010 per la modificació de l'article 130.2 de la Llei d'enjudiciament civil, que des de llavors també considera els dissabtes

inhàbils a efectes processals. Ara bé, cal tenir present que la regla d'exclusió dels dissabtes del còmput de terminis en dies hàbils és una norma l'aplicació de la qual és establerta per la disposició transitòria tercera de la Llei 39/2015, la qual estableix el règim transitori dels procediments, de manera que només és aplicable als procediments iniciats a partir de la seva entrada en vigor, és a dir, a partir del 2 d'octubre de 2016, mentre que els procediments ja iniciats a l'esmentada data es regeixen per la normativa anterior.

En conseqüència, de la nova regulació dels dissabtes com a dies inhàbils resulta l'adveniment de dos mecanismes de còmput de terminis, un a extingir, l'aplicable als procediments regits per la normativa anterior, en què s'han de considerar els dissabtes hàbils, i l'altre, en el qual és de plena aplicació la Llei 39/2015, en què els dissabtes són inhàbils. Probablement per evitar aquesta dualitat de mecanismes de còmput, l'Administració de l'Estat va dictar la [Resolució de 28 de setembre de 2016](#), significativament publicada oficialment el dia anterior al de l'entrada en vigor de la Llei 39/2015, en la qual s'estableix el calendari de dies inhàbils a l'efecte dels còmputs de terminis, amb aplicació exclusiva en l'àmbit de l'Administració de l'Estat a partir del 2 d'octubre de 2016, i en la qual es declaren inhàbils els dissabtes. La [Resolució de 27 de desembre de 2016](#), que estableix el calendari de dies inhàbils per a l'Administració de l'Estat al 2017 conté la mateixa disposició. Com a curiositat, es pot esmentar també el Decret 61/2016, de 7 d'octubre, del Govern de les Illes Balears, pel qual es va modificar el calendari de dies inhàbils per a l'any 2016 a l'efecte del còmput administratiu, a fi d'adaptar-lo a l'article 30.2 de la Llei 39/2015, que va ser publicat el 8 d'octubre de 2016. En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat no s'ha adoptat cap disposició en el mateix sentit, ni per al [2016](#), ni per al [2017](#), ni per al [2018](#).

Hi ha a la llei altres novetats en matèria de còmput de terminis de menor calat, que passem a exposar a continuació.

S'ha destacat també com a novetat la introducció del còmput de terminis per hores, que trobem ara a l'article 30.1. El termini per hores no és una novetat en el nostre ordenament jurídic. El trobem, per exemple, en el Reial decret 2187/1978, de 23 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de disciplina urbanística en la regulació del procediment de declaració de ruïna, en què s'estableix que la resolució per adoptar mesures excepcionals de protecció ha de ser dictada dins les vint-i-quatre hores següents a la recepció dels informes tècnics (art. 26.3); en diversos passatges de la Llei orgànica 5/1985, de 16 de juny, del règim electoral general, com ara a l'article 21.1, que estableix el termini de vint-i-quatre hores per interposar recurs contra els acords de les juntes provincials de zona i, si escau, de la comunitat autònoma; en diversos articles del Text refós de la llei catalana de protecció dels animals, aprovada pel Decret legislatiu 2/2008, de 15 d'abril, que estableixen terminis de vint-i-quatre hores per a determinades intervencions facultatives, i en nombrosos articles de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, que estableixen terminis de setanta-dues hores, només per fer un somer repàs dels exemples existents.

La nova regulació emplena el buit normatiu existent fins ara, en què el còmput del termini per hores, present d'una manera especialment intensa en determinades legislacions sectorials, no tenia una regulació específica. La nova regulació específica quines hores són hàbils -totes les hores que formin part d'un dia hàbil- i com s'han d'entendre els terminis que s'assenyalin en hores -que s'estableixen en hores hàbils, llevat que es disposi altrament per llei o pel dret de la Unió Europea. Estableix també el sistema de còmput del termini en hores -d'hora a hora i de

minut a minut des de l'instant en què tingui lloc la notificació o la publicació de l'acte de què es tracta, i acaba limitant l'establiment de terminis en hores a un màxim de vint-i-quatre, de manera que un termini superior s'ha d'expressar en dies.

La regulació administrativa del termini per hores s'aparta del precedent de la legislació processal, en declarar hàbils totes les hores d'un dia hàbil. La Llei d'enjudiciament civil, en l'article 130.3, limita les hores hàbils al període comprès entre les vuit del matí i les vuit de la tarda, llevat que la llei per a una actuació concreta ho disposi altrament, i amplia el termini fins a les deu de la nit per a actes de comunicació i execució. Probablement aquest excés d'hores hàbils respecte a les que ho són en els processos judicials s'estableix amb vista a l'actuació electrònica, que permet la realització del tràmit amb independència que l'oficina administrativa sigui oberta, però no acaba de quedar clar que sigui favorable a la ciutadania.

La regulació del còmput de terminis per hores, que té analogies evidents amb la resta de mecanismes legals de còmput de terminis -l'establiment de la regla supletòria que els terminis són en hores hàbils, com en el còmput per dies, i el còmput d'hora a hora i de minut a minut, anàloga al còmput de data a data respecte als terminis per mesos o anys-, marca una diferència fonamental: el *dies a quo*, la data a partir de la qual s'inicia el còmput, en el còmput tradicional és el dia següent al que es produeix el fet que dona lloc a l'inici del còmput (notificació, publicació, producció del silenci administratiu, etc.), mentre que en el còmput per hores l'*hora a qua* és el mateix instant en què es produeix el fet, és a dir, l'hora i el minut exactes en què es produeix la notificació o la publicació.

Finalment, la Llei 39/2015 proscriu els terminis en hores que excedeixin les vint-i-quatre, i indica que s'han d'expressar en dies. Quin impacte produeix en les nombroses disposicions normatives que hem vist i que no s'ajusten al nou mandat legal? Respecte a les lleis orgàniques, cap, per una simple qüestió de rang normatiu. Quant a les disposicions legals i reglamentàries que entrin en contradicció amb aquesta disposició de la Llei 39/2015 en tant que llei posterior, la resposta és més complexa, i s'hauria agraït una disposició transitòria sobre aquesta qüestió. Tot i que sembla més assenyat entendre que un termini de quaranta-vuit o de setanta-dues hores hagi de ser interpretat amb vista a la nova normativa com un termini de dos o tres dies que considerar que s'ha produït la derogació del termini -que donaria lloc a un absurd buit normatiu sobre un aspecte transcendental en els procediments afectats-, no sembla que hagi de ser aquesta la resposta més adequada, ja que aquests terminis -que es caracteritzen pel seu exhauriment immediat-, es veurien ampliat amb un dia addicional, atesa la regla que el còmput dels terminis en dies comença l'endemà de la notificació i la publicació, la qual cosa és probablement incompatible amb la seva pròpia naturalesa fugaç i sumària. Haurem de considerar, doncs, que els terminis al·ludits no es veuen afectats per la nova normativa -que altrament produiria un daltabaix considerable en els procediments respectius-, i que el nou mandat legal es refereix a iniciatives normatives futures.

La llei no tracta alguns aspectes que haurien merescut un pronunciament exprés, com el còmput de terminis per setmanes, que si bé no és gaire habitual també el trobem en legislació sectorial, com la Llei 34/1998, de 7 d'octubre, del sector d'hidrocarburs, l'article 57.bis.n de la qual estableix un termini de sis setmanes en la declaració de drets dels consumidors; l'article 12.2 de la Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, que estableix un termini també de sis setmanes per resoldre conflictes plantejats pels operadors

econòmics en els casos especificats per la llei, i l'article 103.2 de la Llei 1/2011, de 4 de març, per la qual s'estableix el Programa estatal de seguretat operacional per a l'aviació civil, que estableix un termini de quatre setmanes per resoldre un determinat procediment a càrrec de l'Autoritat Estatal de Supervisió. En aquests casos, el silenci de la llei no dona una altra alternativa que aplicar per analogia el mecanisme de còmput per mesos o anys. I com es computa un termini d'"un any i mig", com el que estableix l'article 53.1 de la Llei 12/1989, de 2 de maig, de la funció estadística pública, com a termini de prescripció de les infraccions greus? La lògica sembla imposar el desglossament del termini en un termini d'un any i un altre de sis mesos, i computar-los successivament, però la solució no és exempta de dificultats, ja que no dona el mateix resultat que un còmput de data a data del mateix període.

La llei també guarda silenci sobre el caràcter inhàbil del mes d'agost. Tampoc no feia referència a aquesta qüestió la Llei 30/1992, per la qual cosa hem de considerar que el mes d'agost no està revestit de cap peculiaritat pel que fa al còmput de terminis, de manera que en aquest mes regeix el calendari que estableix els dies inhàbils com per a qualsevol altre mes. El Tribunal Suprem així ho ha entès amb relació al silenci de la Llei 30/1992 sobre aquesta qüestió en sentències com la del [4 d'octubre de 2012](#) i ho ha reiterat en la de [6 de maig de 2013](#), tot indicant que:

"es cierto que tales preceptos señalan que el mes de agosto es inhábil, pero también lo es que se refieren a las actuaciones judiciales, soslayando la recurrente que el recurso de alzada en el ámbito económico-administrativo no es una actuación judicial, sino un recurso administrativo, razón por la que no resultan de aplicación los preceptos invocados por la recurrente, debiendo, por tanto, atenderse al cómputo de los plazos previstos en el artículo 48 de la Ley 30/1992, donde tras no indicar el carácter inhábil del mes de agosto, en su apartado 2, y para los plazos fijados en meses, señala que se computan a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación [...]."

No ha optat la llei en aquest cas per equiparar la regulació administrativa amb la processal, per a la qual són inhàbils tots els dies del mes d'agost (art. 13.2 de la Llei d'enjudiciament civil). Però si bé no hi ha cap exigència normativa a aquest respecte, l'Administració hauria de ser conscient que la pràctica de notificacions durant el mes d'agost està abocada parcialment al fracàs pel fet de no trobar-se disponible la persona interessada, especialment en el cas d'actes desfavorables o de gravamen davant dels quals la persona destinatària ha de reaccionar. Aquesta pràctica de les notificacions genera una càrrega addicional a la persona destinatària ja que ho té més difícil perquè no pot comptar amb els seus assessors (pel fet de trobar-se de vacances), o no es pot fer càrrec d'allò que li demana o li exigeix l'Administració. De fet hi ha una comentada Sentència del Tribunal Suprem de [13 de maig de 2015](#) que, amb efectes per al cas concret, va declarar ineficaços els intents de notificació realitzats a una empresa durant el mes d'agost perquè va quedar acreditat mitjançant la prova practicada que la notificació no va arribar al destinatari.

En darrer terme, la Llei 39/2015 introdueix un seguit de puntualitzacions en la regulació del còmput dels terminis en els registres electrònics respecte del que disposava el precepte precedent, l'article 26 de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, no tant respecte de la mecànica mateixa del còmput com sobre els efectes de la presentació electrònica de documents en dia inhàbil. La nova normativa reconeix l'ordre de presentació efectiva dels documents, tot i remetre l'efecte de la seva presentació al primer dia hàbil posterior, tot assenyalant que:

"els documents es consideren presentats per l'ordre d'hora efectiva en què es van presentar el dia inhàbil. Els documents presentats el dia inhàbil es reputen anteriors, segons el mateix ordre, als presentats el primer dia hàbil posterior".



## **Pablo Herráez Vilas**

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia