

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



L'ampliació de terminis en la Llei 39/2015

11-01-2018

## 1. Plantejament

Tot i que els terminis establerts legalment obliguen les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques competents per tramitar els assumptes i també les persones interessades (art. 29), les diferents lleis sobre procediment administratiu han establert la possibilitat d'ampliar-los perquè en determinats casos el compliment del termini fixat normativament no esdevingui un obstacle insalvable per al bon fi de l'actuació administrativa o de la participació de les persones interessades en el procediment administratiu. No es tracta d'una qüestió menor, ja que afecta directament un dels aspectes que, amb l'evolució normativa, ha passat a ser essencial i determinant en moltes ocasions quant al sentit de la decisió administrativa, com és el deure de resoldre i de notificar la resolució dins d'un termini màxim i l'efecte correlatiu en cas de l'incompliment d'aquest deure: el silenci positiu en general, i el silenci negatiu en casos concrets, en els procediments iniciats a instància de persona interessada, i la caducitat o el silenci administratiu negatiu en els procediments iniciats d'ofici.

La salvaguarda dels interessos de tots els actors implicats en el procediment administratiu – l'Administració competent i les persones interessades, però també les terceres persones-, exigeix que la *relativització* en ocasions dels terminis legals estigui taxada amb el màxim rigor perquè de l'incompliment dels terminis -l'original o l'ampliat- pot dependre el resultat material del procediment.

## 2. Antecedents normatius

Les diferents lleis de procediment administratiu han abordat la problemàtica de l'ampliació de terminis des de dues perspectives: l'ampliació del termini perquè l'Administració resolgui el procediment i l'ampliació dels terminis dels tràmits que formen part del procediment.

La Llei de 17 de juliol de 1958 establia l'ampliació dels terminis a instància de persona interessada fins a la meitat del termini inicial "si les circumstàncies ho aconsellen i amb això no es perjudiquen drets de tercera persona" (art. 57). No recollia, però, la possibilitat d'ampliar el termini per resoldre, i exigia que es justificuessin documentalment les "causes excepcionals" que haurien impedit complir en un determinat expedient el termini màxim per resoldre, establert de manera uniforme per a tots els procediments en sis mesos. Si no es justificava el retard, les persones interessades en via de recurs podien posar-ho en relleu; en aquest cas, l'autoritat que hagués de resoldre el recurs podia ordenar l'obertura del corresponent expedient disciplinari contra el personal de l'Administració responsable (art. 61).

La Llei 30/1992 va establir els dos supòsits. L'ampliació del termini per resoldre, regulada a l'article 42, va tenir dues versions. La redacció original de la llei (art. 42.2) habilitava l'òrgan competent per resoldre o l'òrgan jeràrquicament superior per ampliar el termini màxim de resolució addicionant com a màxim un termini equivalent a l'establert inicialment "quan el nombre de sol·licituds formulades impedeixin raonablement el compliment dels terminis establerts en el procediment aplicable o el termini màxim de resolució". No es podia interposar recurs contra l'acord que resolgués sobre l'ampliació de terminis.

La redacció sorgida de la modificació feta per la Llei 4/1999, de 13 de gener, canvia l'estructura de l'article 42 i de forma molt notable també la regulació del termini màxim per resoldre, que resta fixada en l'apartat 6. L'ampliació del termini per resoldre, que a partir d'ara és també per notificar la resolució, té un caràcter excepcional i només es pot adoptar una sola vegada mitjançant un acord motivat "una vegada exhaurits tots els mitjans a disposició possibles"; perquè el supòsit de fet habilitant per a l'ampliació, "quan el nombre de les sol·licituds formulades o les persones afectades puguin implicar un incompliment del termini màxim de resolució" no opera automàticament, ja que en aquest cas es "poden habilitar els mitjans personals i materials per complir el despatx adequat i en el termini escaient". Aquesta redacció és recollida amb molts pocs canvis per la Llei 39/2015.

Pel que fa a l'ampliació dels terminis dels tràmits procedimentals, l'article 49 de la Llei 30/1992 va tenir també dues redaccions. La primera conservava el criteri de la llei de 1958, si bé permetia que l'ampliació s'acordés d'ofici i declarava l'aplicació automàtica de l'ampliació de terminis en els procediments tramitats per les missions diplomàtiques i oficines consulars, i quan intervinguessin persones interessades residents fora d'Espanya o s'haguessin de fer tràmits a l'estranger. La modificació de la Llei 4/1999 va afegir la prohibició de sol·licitar l'ampliació de terminis i també d'acordar-la una vegada vençut el termini de què es tractés. Així mateix, es van declarar no susceptibles de recurs els acords sobre ampliació de terminis i sobre la seva denegació, que, a més, havien de ser notificats a les persones interessades.

### **3. L'ampliació de terminis a la Llei 39/2015**

La Llei 39/2015 no introdueix canvis substancials en el règim jurídic de l'ampliació de terminis que va definir la Llei 30/1992, però sí que modifica aspectes puntuals que mereixen un comentari ja que corroboren alguna de les lectures que havia fet la jurisprudència dels preceptes corresponents.

#### **3.1 L'ampliació del termini màxim per resoldre i notificar la resolució**

La Llei 39/2015 dedica l'article 23 a l'ampliació del termini màxim per resoldre i notificar. El legislador ha volgut destacar la importància de la matèria tractada dedicant-li un article específic i separant-la de la regulació de l'obligació de resoldre, en la qual s'incardinava en la legislació derogada. En la definició del pressupòsit de fet que habilita l'Administració per acordar l'ampliació dels terminis per resoldre i notificar, la nova llei utilitza l'expressió "quan s'hagin esgotat els mitjans personals i materials disponibles", que resulta més contundent que la de la seva predecessora, que es referia a "un cop exhaurits tots els mitjans a disposició possibles". Aquesta nova redacció probablement tanca el debat, fins i tot jurisprudencial, obert sobre la radicalitat del caràcter excepcional de la mesura. Inicialment, el Tribunal Suprem va considerar que el recurs per part de l'Administració a l'ampliació del termini per resoldre era una facultat d'ús més o menys discrecional, sempre que s'argumentés suficientment el pressupòsit de fet. Així, la Sentència de [18 de setembre de 2009](#), amb citació d'altres anteriors, assenyalava que:

"La Ley prevé, en consecuencia, que ante la acumulación de un número excesivo de asuntos a resolver se habiliten los medios personales y materiales necesarios para resolver en plazo dichos asuntos. Y que, excepcionalmente, 'agotados todos los medios a disposición posibles', puede acordarse la ampliación del plazo. Esta Sala ya se ha pronunciado en casos análogos y ha interpretado esta previsión legal en el sentido de que basta una justificación clara y real de la dificultad para resolver en el plazo ordinario para que sea admisible la ampliación del mismo. Esto es, que la solución de la ampliación del plazo no puede concebirse como una posibilidad extrema en supuestos absolutamente excepcionales, sino como una posibilidad admisible cuando la Administración no encuentre otra forma razonable para el cumplimiento del plazo y lo justifique adecuadamente (Sentencias de 10 de julio de 2008 -RC 7.144/2005- y 4 de marzo de 2009 -RC 3.943/2006 -)."

N'hi havia prou, segons aquesta línia jurisprudencial, amb la presència d'una "dificultat" enfront de la qual no es trobés una altra "forma raonable" de complir el termini, i quedava descartada la concepció de la mesura com una "possibilitat extrema". Per tant, quedava molt relativitzat el caràcter excepcional de l'ampliació de terminis per resoldre i notificar.

Però a partir del 2012 el Tribunal Suprem va iniciar una línia molt més exigent, que sembla que queda positivitzada en la nova llei, de la qual és una mostra la Sentència de [20 de setembre de 2012](#), que és reiterada en les sentències de [29 de novembre de 2012](#) i [27 de gener de 2016](#), i que recull també la Sentència de l'Audiència Nacional de [22 de juliol de 2014](#). Transcrivim a continuació la part essencial de la primera de les sentències citades:

"[...] c) La habilitación legal de referencia se fundamenta, exclusivamente, en la concurrencia de una situación procedimental: Que antes del vencimiento del plazo para resolver y notificar se pueda 'suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución'. Y, es mas, este incumplimiento tan solo puede derivarse de las dos concretas causas o circunstancias previstas en el precepto: 1. 'El número de solicitudes formuladas'. 2. El número de 'personas afectadas' por el procedimiento [...].

"d) La habilitación que el artículo 42.6 de la LRJPA, que analizamos, cuenta, por su parte, con una doble dimensión o consecuencia: 1. La consecuencia natural o normal para cuando -con base en alguna de las dos causas expresadas- pueda suponerse 'un incumplimiento del plazo máximo

de resolució', queda limitada a la possibilitat de 'habilitar els mitjans personals i materials per complir amb el despatx adequat i en plaça'. 2. I la conseqüència o possibilitat excepcional consisteix en poder 'acordar-se la ampliació del plaça màxim de resolució i notificació'.

"e) El precepte, per la seva part, per la viabilitat d'aquesta segona possibilitat excepcional consisteix en la ampliació del plaça per resoldre exigeix el compliment de dos requisits, que no poden situar-se en el terreny de lo estrictament formal, ja que la decisió ampliadora ha de llevar-se a terme: 1. 'Mitjançant motivació clara de les circumstàncies concurrents', i 2. 'Només una vegada agotats tots els mitjans a disposició possibles'[...].

"Es cert que en les resolucions d'ampliació se fa referència a 'la gran quantitat d'interessats (varies dècades)' -en la primera-, i a l'existència de 'noves interessats' -en la segona-, circumstància esta, segons s'expressa, derivada de la ampliació de la zona de servidumbre de protecció, amb afectació de finques que abans no ho estaven per la mateixa. Ello, sense embargo, no resulta concret ni suficient. És cert que la sentència d'instància senyala que 'el gran nombre d'afectats per el deslinde resulta indiscutible amb el mero examen de les carpetes verdes a les que se han unit el gran nombre de notificacions realitzades'. Però no s'ha concretat el nombre d'interessats a els que havia de estendre l'expedient de deslinde, com conseqüència -en concret- de la suposada ampliació de la profunditat de la servidumbre de protecció, tractant-se, per altra part, de un deslinde de tan sols 3.305 metres[...]. També no s'indica la suposada dificultat per la localització de els expressats afectats per la seva audiença en l'expedient de deslinde. B) En segon lloc també no s'acredita que concorrin les circumstàncies excepcionals previstes per la ampliació de plaça, per quant, (1) no s'justifica que, prèviament a la ampliació, s'haguessin 'agotats tots els mitjans - personals i materials- a disposició possibles', (2) no s'ha llevat a terme per les Resolucions ampliadores qüestionades, una 'motivació clara de les circumstàncies concurrents'. Si bé s'observa, ambdues resolucions s'limiten a senyalar -sense més- que "no és possible habilitar mitjans personals per el Servei Perifèric de Costes en Huelva'. En relació amb tal circumstància, no és el recurrent, com senyala la sentència d'instància, la que tenia que 'identificar què altres mitjans preferents hauria de utilitzar l'Administració, dins de la mesura de les seves possibilitats i recursos humans, abans de acudir al mecanisme ampliador del plaça'[...]."

Queda, per tant, limitada la facultat d'acordar l'ampliació del termini per resoldre i notificar als supòsits en què de manera clara i suficient l'Administració acrediti la dificultat intrínseca amb què es troba per resoldre en termini, indicant fins i tot quantitativament, si escau, el nombre de persones afectades, i, acumulativament, justifiqui l'esgotament dels mitjans disponibles no de manera merament enunciativa. S'insisteix, per tant, en la necessitat de la correcta i precisa motivació de l'acord d'ampliació del termini per resoldre i notificar, que exigeix ara per dues vegades la Llei 39/2015, a l'article 23.1, i al precepte genèric sobre la motivació dels actes administratius, l'article 35.1.e, com també ho feia la Llei 30/1992.

Com a darrera novetat en la regulació de l'article 23 de la Llei 39/2015, s'ha de destacar que ara s'identifica l'autoritat que, si s'escaigués, hauria d'acordar l'ampliació del termini: l'òrgan competent per resoldre, a proposta de l'òrgan instructor o el superior jeràrquic de l'òrgan competent per resoldre.

### 3.2 L'ampliació dels terminis establerts

La primera qüestió que suscita l'article 32 de la Llei 39/2015 -com també feia el correlatiu article 49 de la Llei 30/1992-, és quin és el seu àmbit d'aplicació. El fet que hi hagi un altre precepte, l'article 23 de la Llei 39/2015 -i l'article 42.6 de la Llei 30/1992- que regula l'ampliació del termini màxim per resoldre i notificar la resolució, ens orienta a pensar que l'article 32 es refereix només als terminis procedimentals, és a dir, als terminis intermedis associats a tràmits del procediment administratiu. Però de forma reiterada el Tribunal Suprem ha vetat aquesta interpretació, considerant que la llei no exclou l'aplicació de l'article 42.6 de la Llei 30/1992 -ara 32 de la Llei 39/2015- a l'ampliació del termini màxim per resoldre i notificar. Ho diu a la Sentència de [20 de març de 2007](#) i a moltes altres, les de [22 de febrer de 2013](#), [21 de desembre de 2016](#), [11 de maig de 2017](#) i [13 de novembre de 2017](#). La doctrina jurisprudencial és la següent:

"No puede aceptarse la interpretación realizada por la actora respecto a que la posibilidad de ampliación de plazos contemplada en el artículo 49 de la Ley 30/1992 no pueda ser aplicada al plazo máximo de duración de un procedimiento. Ni tal exclusión se establece de manera directa y expresa en el precepto señalado (a diferencia de lo que ocurría con anterioridad a la reforma de la Ley operada en 1999), ni existen razones para deducirla en un análisis sistemático de la Ley. En efecto, la regulación específica para ampliar el plazo máximo de resolución y notificación de un procedimiento en el artículo 42.6 no obsta a la aplicación de la previsión genérica del artículo 49 al mismo supuesto, teniendo ambos preceptos un alcance diferente. Así, las condiciones para la aplicación del supuesto específico del artículo 42.6 son más estrictas y la ampliación puede alcanzar hasta un lapso de tiempo igual al del plazo máximo del procedimiento (artículo 42.6, párrafo tercero ); por el contrario, la ampliación posible en aplicación de la previsión genérica del artículo 49 puede ser acordada por el propio órgano instructor y sólo puede llegar hasta la mitad del plazo ampliado (apartado 1)."

La Llei 39/2015 no ha fet cap aclariment a aquest respecte, per la qual cosa sembla que s'ha de considerar aplicable la doctrina jurisprudencial exposada. Això sí, el fet que sigui possible aquesta extensió de l'àmbit d'aplicació no impedeix afirmar que l'article 32 té l'àmbit d'aplicació normal i ordinari en els terminis inclosos dins dels procediments, per bé que també pugui ser aplicable al termini de resolució. I que, tot i que es pugui plantejar d'ofici, en moltes ocasions seran les persones interessades les que voldran fer ús d'aquesta possibilitat. A aquest respecte, cal assenyalar que el Tribunal Suprem no reconeix l'ampliació dels terminis establerts com un dret de les persones interessades. Indica en la Sentència de [16 de desembre de 2015](#) que:

"En todo caso debe señalarse que la ampliación por la Dirección de Investigación del plazo legal de 15 días para formular alegaciones al PCH o a la Propuesta de Resolución no es un derecho del administrado, sino una potestad discrecional de la CNC. Con la denegación motivada de la prórroga no se viola el derecho de defensa ni se genera indefensión a las partes. En consonancia, como es sabido, el artículo 49 de la Ley 30/1992 no admite recursos contra los acuerdos de denegación de ampliación de plazo."

En les tres sentències de [13 d'octubre de 1994](#), dictades en el cas d'una entitat local que va declarar inhàbils els dissabtes, el Tribunal Suprem porta a col·lació els drets de terceres persones, que es podrien veure afectats per l'ampliació dels terminis:

"La ampliación de los plazos (no) redundará, sin más, en una mayor garantía para los administrados, puesto que también hay que tener en cuenta la posición de terceros interesados, cuya seguridad jurídica depende de que transcurran los términos que les permitan considerar

consolidada su situación frente a cualquier reclamación de intervención administrativa."

Resulta molt interessant i eloqüent la Sentència del Tribunal Suprem de [23 d'octubre de 2006](#), reiterada per la Sentència de [21 de febrer de 2007](#), que es pronuncia sobre els límits de la possibilitat d'ampliació dels terminis establerts, en aquest cas a instància de part. El Tribunal examina la denegació feta en via administrativa en unes proves selectives per a l'ingrés a l'Administració d'una sol·licitud d'ampliació del termini per acreditar un determinat perfil lingüístic exigít per les bases de la convocatòria:

"En el caso que examinamos las bases de la convocatoria establecían de manera inequívoca un plazo máximo para la acreditación del perfil lingüístico, sin contemplar ninguna posibilidad de prórroga o ampliación. Así, la base 12ª dispone que el período de prácticas tendrá una duración máxima de 18 meses, y, luego, en su apartado 2º señala que 'el funcionario en prácticas que en las pruebas selectivas no hubiera acreditado el perfil lingüístico 3 habrá de acreditar antes de finalizar el período de prácticas el cumplimiento de dicho perfil lingüístico'. Y, finalmente, el apartado 5º de esa base 12ª establece que 'si alguno no superase el referido período o no acreditase durante el transcurso del mismo el cumplimiento del perfil lingüístico asignado con carácter preceptivo a su puesto de trabajo, perderá todos los derechos a su nombramiento como funcionario de carrera, mediante Acuerdo motivado del Consejo de Diputados'[...]. Ya hemos señalado que según el artículo 49.1 de la Ley 30/1992 que invocan los recurrentes la ampliación de los plazos queda excluida cuando haya un precepto que lo impida, y sólo se permite su otorgamiento 'si las circunstancias lo aconsejan'. Es cierto que el hecho de no estar prevista en las bases de la convocatoria una ampliación del plazo no es exactamente una prohibición; pero si nos atenemos al propio tenor de esas bases llegamos a la conclusión de que la ampliación que se pretende, lejos de venir *aconsejada* por las circunstancias, es en realidad contraria a la propia naturaleza del plazo al que se refiere, especialmente cuando no se trata de una ampliación que afecte o beneficie por igual a la pluralidad de aspirantes sino referida específicamente a uno de ellos. Dicho de otro modo, aquella duración máxima del período de prácticas (18 meses), que constituye a su vez el límite temporal para la acreditación del perfil lingüístico requerido, es un plazo preclusivo cuya ampliación no resultaba procedente por más que se alegasen razones de salud."

Cal tenir en compte, aleshores, la naturalesa del termini l'ampliació del qual es planteja. No és possible l'ampliació quan aquesta pugui desvirtuar el compliment d'exigències ineludibles a càrrec de la persona interessada.

Sobre les condicions de l'exercici de la facultat per part de l'Administració d'ampliar els terminis establerts, el Tribunal Suprem recorda que l'acord ha de ser motivat. Així, la Sentència de [21 de desembre de 2016](#), ja citada, precisa que:

"Esta Sala no alberga duda alguna de que la ampliación de plazos prevista en el mentado artículo 49.1 ha de ser motivada, pues, además del deber general de motivación de los actos administrativos, previsto en el artículo 54 de la Ley 30/1992, la referencia a los hechos o circunstancias que determinan la ampliación del plazo, en el citado artículo 49.1, pretende evidenciar esa obligada motivación. Repárese que la citada norma señala como presupuesto de la ampliación que 'las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero'.

De modo que son las circunstancias del caso las que han de inspirar o determinar la ampliación del plazo y de ellas, naturalmente, ha de dejarse constancia en el acto administrativo que acuerda tal ampliación."

Cal destacar que la norma no declara el caràcter *excepcional* d'aquest mecanisme d'ampliació de terminis, com sí que ho fa respecte del mecanisme establert a l'article 23, ja comentat. Per això, el Tribunal Suprem relaxa les exigències per aplicar-lo. Per exemple, en la mateixa Sentència de [21 de desembre de 2016](#), en la qual es dona per bona una motivació en els termes següents:

"La motivación, en concreto, que establece el ya citado acuerdo de inicio es la siguiente 'debido al volumen de expedientes de revisión de oficio que se tramitan en la Dirección General así como la necesidad de solicitar dos informes preceptivos para la resolución de dichos expedientes, se acuerda ampliar en un mes y quince días el plazo de tres meses'. Ciertamente esa motivación, con carácter general, pudiera haber sido más detallada o pormenorizada pero, en este caso, resulta suficiente porque expresa esas 'circunstancias', a que se refiere el citado artículo 49.1, que 'aconsejan' efectivamente tal ampliación."

Quant a les novetats que incorpora el precepte examinat respecte a la normativa anterior, se'n poden identificar dues. La primera, ubicada al final de l'epígraf 3, completa la dicció anterior del precepte assenyalant que la inimpugnabilitat dels acords sobre ampliació de terminis o sobre la seva denegació que ja establia la norma anterior, no impedeix el recurs que sigui procedent contra la resolució que posi fi al procediment. Addició més didàctica que efectiva, ja que és indiscutible que tota resolució definitiva és susceptible de ser impugnada.

La segona novetat la constitueix el paràgraf 4:

"Quan una incidència tècnica hagi impossibilitat el funcionament ordinari del sistema o l'aplicació que correspongui, i fins que no se solucioni el problema, l'Administració pot determinar una ampliació dels terminis no vençuts, i ha de publicar a la seu electrònica tant la incidència tècnica esdevinguda com l'ampliació concreta del termini no vençut."

La nova disposició habilita l'Administració per ajustar els terminis procedimentals quan les persones interessades que els han de complir no poden fer-ho adequadament com a conseqüència d'una incidència tècnica. Es tracta d'una habilitació molt àmplia, en la mesura que no és subjecta ni a termini ni a un procediment determinat, però està plenament justificada ja que permet a l'Administració sortir al pas d'avaries informàtiques o dels sistemes de comunicació que impossibiliten temporalment la interacció amb la ciutadania. L'Administració pot ampliar els terminis mitjançant una publicació a la seu electrònica de l'eventualitat produïda i de l'acord d'ampliació de terminis, que només pot afectar els no vençuts. El problema es plantejarà quan el que no funcioni sigui la seu electrònica. Com a possible solució -que només és aplicable al cas concret a què es refereix-, hi ha la que assenjala l'Acord [GOV/85/2016, de 28 de juny](#), pel qual s'aprova la modificació del model tipus de bases reguladores aprovat per l'Acord GOV/110/2014, de 22 de juliol, pel qual s'aprova el model tipus de bases reguladores dels procediments per a la concessió de subvencions en règim de concurrència competitiva, tramitats per l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, i se n'aprova el text íntegre, el qual estableix a la seva base 7.4 que, quan no sigui tècnicament possible que la persona usuària accedeixi a visualitzar el missatge que informa de la interrupció del funcionament de la seu electrònica i es tracti de tràmits que

s'han de fer obligatòriament per mitjans telemàtics, si es produeix una interrupció no planificada en el funcionament dels sistemes electrònics durant l'últim dia establert per a la realització del tràmit corresponent, aquest es podrà dur a terme durant els tres dies hàbils consecutius.



## **Pablo Herráez Vilas**

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