

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



## Còmput de terminis. Criteris jurisprudencials

08-03-2024

L'ordenament jurídic regula els terminis en diverses normes legals (civils, administratives, processals, laborals, etc.) i la regulació no sempre és uniforme. En aquest apunt donaré un cop d'ull a alguns criteris jurisprudencials rellevants sobre el còmput de terminis administratius en general, o sobre les circumstàncies a tenir en compte quan s'ha de comptar terminis concrets.

1. A qui correspon la competència sobre les regles dels còmputs de terminis administratius?

El Tribunal Constitucional (TC) ha considerat que la regulació del còmput de terminis és una competència que s'inclou dins la competència exclusiva de l'Estat per regular el procediment administratiu comú (art. 149.1.18 de la Constitució), perquè és un element essencial del règim del silenci administratiu o la caducitat dels procediments, i constitueix una garantia general per a les persones interessades.

Es pot citar, per totes, la [Sentència del TC 166/2014, de 22 d'octubre](#), que va declarar la inconstitucionalitat de l'article 100.1.a del Text refós de la Llei de finances públiques de la Generalitat de Catalunya, aprovat mitjançant el Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, perquè situava l'inici del termini de caducitat dels procediments de revocació de subvencions en un moment diferent de l'establert per la legislació estatal del procediment administratiu comú; o bé, tot i que no es va admetre la qüestió d'inconstitucionalitat, la [Sentència del TC 175/2016, de 17 d'octubre](#), en relació amb l'article 21.3.a del Decret llei del Govern de la Generalitat 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials.

D'acord amb aquesta jurisprudència, la competència estatal per regular el procediment administratiu comú no impedeix que Catalunya pugui exercir la seva competència exclusiva en matèria de règim jurídic i procediment administratiu (recollida en l'article 159 de l'Estatut d'autonomia) en allò que no estigui afectat pel precepte constitucional esmentat, i aprovar les seves pròpies normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat.

Així, es reconeix la competència a les comunitats autònomes per determinar el termini màxim per resoldre els procediments administratius, pel que fa als procediments que reguli en matèries de la seva competència. Aquesta qüestió s'ha analitzat més recentment en la [Sentència del TC 65/2020, de 18 de juny](#), que va declarar que la determinació autonòmica del termini de resolució en el recurs extraordinari d'unificació de criteri regulat en el Codi tributari de Catalunya (art. 221-2, ap. 1.f), diferent de la prevista en el recurs equivalent estatal, no vulnerava la competència estatal sobre procediment administratiu comú si el recurs quedava circumscrit als tributs propis sobre els quals Catalunya té competència material.

Una mostra que la qüestió no és senzilla es pot trobar en la STC 65/2020 esmentada, perquè el Tribunal va declarar la inconstitucionalitat i la nul·litat dels incisos "de prescripció" i "les causes d'interrupció del còmput de terminis de prescripció" de l'article 111-6, apartat 1.b del mateix Codi tributari, entre altres preceptes, perquè, tot i que es referien al còmput de terminis, considerava que vulneraven la competència estatal per regular una institució del dret tributari substantiu, la prescripció.

2. Com es fa el còmput en mesos, "de data a data", per interposar un recurs? Es disposa d'un termini de gràcia? La jurisprudència sobre el còmput del termini d'interposició dels recursos administratius ordinaris, alçada o reposició, que és d'un mes si l'acte és exprés (articles 122.1 i 124.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques - LPAC-, respectivament), està molt consolidada i no sembla que hi pugui haver cap marge de variació, ja que l'anterior Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i de procediment administratiu comú (LRJPAC), ara derogada, també establí el mateix termini per a la interposició d'aquests recursos (art. 115.1 i 117.1 de la LRJPAC).

No obstant això, pot ser interessant veure'n un exemple senzill, extret de la [Sentència del Tribunal Suprem \(TS\) 755/2020, de l'11 de juny](#).

El 7 de desembre de 2018, es va publicar al BOE un acord del Tribunal de qualificació d'unes proves selectives per accedir a la carrera judicial per l'anomenat "quart torn", que aprovava la llista d'aspirants admesos. El 9 de gener de 2019, el recurrent, que en va quedar exclòs, va posar un recurs d'alçada contra l'acord mencionat, que va ser inadmès per extemporani.

L'argument de la demanda era que el recurs d'alçada s'havia d'haver considerat temporani perquè s'hauria d'haver donat el "termini de gràcia" de presentació d'escrits processals, regulat en l'article 135.5 de la Llei d'enjudiciament civil ([LEC](#)). Aquest article preveu que "La presentació d'escrits i documents, sigui quina sigui la forma, si està subjecta a un termini, es pot efectuar fins a les quinze hores del dia hàbil següent al del venciment del termini".

El Tribunal Suprem va deixar clar que aquest precepte constitueix una legislació processal i que el còmput de terminis administratius es regeix per la seva regulació legal específica. Es remetia a la pròpia doctrina anterior, continguda en la [Sentència de 19 de novembre de 2014](#), en la qual s'analitzava la qüestió àmpliament i s'indicava que l'article 135 de la LEC no pot aplicar-se com a dret supletori als procediments administratius, sinó, en tot cas, als recursos contenciosos administratius.

Pel que fa al còmput del termini per interposar el recurs en concret, cal recordar que es regula en l'article 30.4 de la LPAC. Si la publicació de l'acte impugnat va tenir lloc el 7 de desembre de 2018, el primer dia per interposar el recurs d'alçada temporàniament era l'endemà d'aquesta

data, el 8 de desembre de 2018. I el darrer dia per interposar el recurs temporàniament era el dia correlatiu a aquell en què es va produir la publicació, en el mes de venciment, és a dir, el 7 de gener de 2019. El Tribunal va considerar que la inadmissió del recurs presentat el 9 de gener de 2019 era correcta, i va desestimar el recurs de cassació.

3. La norma del darrer dia inhàbil s'aplica també al termini per resoldre?

L'article 30.5 de la LPAC disposa que "Quan l'últim dia del termini sigui inhàbil, s'entén prorrogat al primer dia hàbil següent" (regla que es recollia, en termes idèntics, en l'article 48.3 de la LRJPAC). La jurisprudència ha considerat que aquesta previsió és aplicable a tot tipus de terminis administratius, tant dels interessats (en recursos o presentació d'altres escrits), com de l'Administració (per exemple, el termini per resoldre, ja sigui que, si s'incompleix, es produeixin els efectes del silenci administratiu o bé de la caducitat).

Vegeu, a tall d'exemple, l'aplicació d'aquest precepte, en relació amb el còmput per mesos, en la interposició d'un recurs administratiu ordinari, en la [Sentència del TS 133/2018, de 31 de gener](#).

I, quant a un termini de resolució d'un procediment en què es podia produir la caducitat, la [Sentència del TS 476/2017, de 21 de març](#), va dictaminar que:

"[...] 2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades [...] susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. Sin embargo, ello no quiere decir que el mandato contenido en el precepto transcrito produzca unos efectos automáticos e inmediatos con independencia de la condición o naturaleza del último día de plazo, pues, obvio es que tal sanción de caducidad debe modularse o conjugarse con lo establecido en el artículo 48.3 de la misma LRJPAC, que tiene un carácter general y de amplio efecto que abarca – también – a los plazos determinantes de la caducidad del procedimiento."

S'ha d'assenyalar que, recentment, el Tribunal Suprem ha admès a tràmit un recurs de cassació, contra una sentència de l'Audiència Nacional, en relació amb un litigi relatiu a la determinació d'un deute tributari, en què les parts discrepen sobre si es va produir o no la prescripció del deute (que és una de les causes d'extinció del deute tributari recollida en la Llei). Es tracta de la [Interlocutòria del TS de 14 de juny de 2023](#) (recurs 8105/2022), en què s'ha fixat que la qüestió que té interès cassacional objectiu per a la formació de jurisprudència consisteix en:

"Determinar si al plazo de cuatro años de prescripción de la potestad de la Administración de determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación, previsto en el artículo 66 de la Ley 58/2003, General Tributaria, le es de aplicación la previsión contenida en el artículo 30.5 de la LPAC [...] que determina que cuando el último día del plazo sea inhábil, el plazo se entenderá prorrogada al primer día hábil siguiente."

Caldrà esperar a la sentència per conèixer el criteri que donarà el Tribunal sobre aquesta qüestió.

4. L'article 32 de la LPAC es pot aplicar al termini de durada màxima d'un procediment? O només es pot ampliar si es donen els requisits de l'article 23 de la LPAC?

És sabut que el termini de durada màxima del procediment es pot "allargar" per la via de suspendre'n el transcurs (art. 22 de la LPAC), o bé acordant una ampliació del termini, d'acord amb l'article 23 de la LPAC.

El problema és que hi ha dos articles a la LPAC que regulen l'ampliació de terminis en el procediment i es refereixen a supòsits diferents. El dubte és, doncs, si es pot aplicar també al termini per resoldre l'article 32 de la LPAC, que es refereix a l'ampliació dels terminis establerts

en general.

Els tribunals han admès que l'ampliació que regula l'article 32.1 de la LPAC (i el corresponent article 49.1 de la LRJPAC) es pot aplicar al termini de durada màxima del procediment, però amb el benentès que, si s'amplia per aquesta via, l'extensió del termini no pot excedir la meitat d'aquest, i el criteri que han fixat és que, encara que no s'estableixi expressament en el precepte, l'ampliació ha de ser ben motivada (pel deure general de motivació dels actes administratius i perquè l'article es refereix a "les circumstàncies" que determinen l'ampliació, per la qual cosa, s'han d'exterioritzar).

Vegeu, en aquest sentit, la [Sentència del TS 733/2021, de 25 de maig](#), que analitzava l'ampliació del termini per resoldre un procediment de revisió d'ofici i va fixar la doctrina jurisprudencial següent: "[...] para la ampliación del plazo de duración del expediente (artículo 49.1 de la LRJPAC) han de figurar las razones que aconsejan la extensión del plazo, que han de examinarse en cada caso concreto, siendo una causa válida la necesidad de solicitar dictámenes preceptivos, atendiendo al hecho notorio de la tramitación de un elevado número de expedientes."

En relació amb l'ampliació del termini per resoldre un procediment sancionador, vegeu la [Sentència del TS 1094/2020, de 23 de juliol](#), que és més estricta i considera que, en aquest tipus de procediments, l'ampliació, que accepta que es pugui fer també per la via de l'article 32 de la LPAC, ha de ser excepcional i, en tot cas, s'ha de justificar adequadament. En aquell cas, no es va considerar suficient la justificació i es va considerar el procediment caducat, amb aquest raonament:

"[...] por lo que respecta a la justificación de la ampliación acordada, la instructora al solicitarla no destacó ninguna circunstancia reveladora de dicha complejidad o excepcionalidad, se limita a afirmar que está próximo a vencer el plazo de caducidad, pero esta circunstancia no puede ser tomada en consideración para acordar la ampliación del plazo para resolver, pues ello podría ser aplicado a todos los procedimientos convirtiendo lo excepcional en habitual y su generalización implicaría la utilización de un mecanismo fraudulento para incumplir el plazo de caducidad fijado para el procedimiento."

5. Com es fa el còmput de la suspensió del termini per resoldre?

5.1 Suspensió per remissió d'informació a la Comissió Europea

S'examina tot seguit amb deteniment un supòsit de suspensió d'un procediment sancionador per remissió d'informació a la Comissió Europea, extret de la [Sentència del TS 916/2022, de 5 de juliol](#), per tal d'esbrinar com el Tribunal va fer el còmput del termini.

Es tractava d'un procediment sancionador de la Comissió Nacional de la Competència, durant el qual, d'acord amb la normativa europea, es va acordar una suspensió del termini de durada màxima del procediment, per informar la Comissió Europea de l'existència del procediment sancionador per conductes contràries a la competència. El termini per resoldre i notificar la resolució sancionadora era de divuit mesos a comptar des de la data de l'acord d'incoació (d'acord amb la Llei 15/2007, de defensa de la competència, la qual preveu específicament aquesta causa de suspensió).

El Tribunal explica detalladament com s'ha de comptar la suspensió, que no es pot acordar una suspensió amb efectes retroactius i que es va produir la caducitat perquè s'ha de tenir en compte que l'obligació de resoldre inclou no només dictar la resolució sinó també notificar-la dins de

termini (vegeu el fonament de dret segon).

En primer lloc, determina quina va ser la data d'incoació, que és el *dies a quo* o dia a partir del qual s'ha de comptar el termini (el 29 de juliol de 2013). Després es pot computar el dia de venciment (*dies ad quem*) inicial, sense tenir en compte cap altra circumstància (si hi afegim divuit mesos, seria el 29 de gener de 2015). Seguidament, exposa que el 23 de desembre de 2014 es va dictar un Acord de suspensió amb data d'efectes de 19 de novembre de 2014 i que es va comunicar als interessats. Indica que “En definitiva, el acuerdo de suspensión se adoptó el 23 de diciembre 2014 sin que fuese posible otorgarle efectos retroactivos (art. 57.3 Ley 30/1992 y art. 39. 1 y 3 Ley 39/2015), por lo que cuando se volvió a levantar la suspensión con efectos 18 de enero de 2015 habían transcurrido 26 días naturales”.

És a dir, el Tribunal nega que aquesta suspensió pugui tenir efectes retroactius, compta la suspensió des del mateix dia en què s'acorda i fa el còmput del termini de suspensió en dies naturals (del 23 de desembre al 17 de gener, ambdós dies inclosos –perquè el dia 18 ja es va aixecar la suspensió– són vint-i-sis dies). Afegeix: “Este tiempo de suspensión ha de sumarse al *dies a quem* inicialmente fijado para concluir el procedimiento (el 29 de enero de 2015) lo que implicaba que la fecha máxima de finalización del procedimiento pasó a ser el 24 de febrero de 2015.”

Un cop determinat el nou *dies ad quem*, analitza si la notificació de la resolució final es va produir abans o just el darrer dia d'aquest termini, o bé es va produir la caducitat. I observa que la resolució sancionadora es va dictar dins de termini (el 20 de febrer de 2015), però declara la caducitat perquè la notificació es va produir el 25 de febrer de 2015.

5.2 S'ha de comunicar a la persona interessada que s'ha acordat la suspensió de l'article 22.1.d de la LPAC, perquè la suspensió tingui efectes?

L'article 22.1 de la LPAC enumera les causes de suspensió potestatives del transcurs del termini per resoldre un procediment i notificar la resolució, i el mateix article, apartat segon, es refereix a les causes de suspensió produïdes en virtut de la llei, de manera automàtica. Cadascuna de les lletres regula una causa diferent de suspensió, que té els seus propis requisits.

L'eficàcia d'una d'aquestes causes de suspensió s'ha analitzat, recentment, en la [Sentència del TS 957/2023, d'11 de juliol](#), en la qual s'havia de decidir si s'havia produït o no la caducitat d'un procediment de revisió d'ofici, incoat per iniciativa de l'Administració, perquè la resolució del procediment es va dictar un cop ja havia vençut el termini màxim de sis mesos establert en l'article 106.5 de la LPAC.

En aquell cas, s'havia acordat una suspensió del transcurs del termini màxim legal per resoldre el procediment per demanar el Dictamen del Consell d'Estat, d'acord amb l'article 22.1.d de la LPAC, que estableix la causa de suspensió següent: “Quan se sol·licitin informes preceptius a un òrgan de la mateixa Administració o d'una de diferent, pel temps que transcorri entre la petició, que s'ha de comunicar als interessats, i la recepció de l'informe, que també se'ls ha de comunicar. Aquest termini de suspensió no pot excedir en cap cas els tres mesos. En cas de no rebre's l'informe en el termini indicat, el procediment prossegueix.”

En la Sentència es fa referència a la suspensió regulada en l'article 22.1.d de la LPAC i es dona el criteri següent: “El tiempo de emisión de dicho informe puede producir efectos suspensivos del plazo para resolver de seis meses establecido para el procedimiento de revisión de oficio siempre

que se haya informado a los interesados de tal circunstancia, y sin que pueda superar dicha suspensión los tres meses. Esta comunicación a los interesados es una garantía esencial del procedimiento, de manera que si no se ha practicado el obligado acto de comunicación la suspensión del plazo para resolver no se producirá.”

6. L'incompliment de terminis de l'Administració sempre té les mateixes conseqüències?

6.1 Irregularitats no invalidants: la infracció del termini per cursar una notificació

L'article 40.2 de la LPAC preveu que “Tota notificació s’ha de cursar dins del termini de deu dies a partir de la data en què s’hagi dictat l’acte” i estableix els requisits de la notificació. En la [Sentència del TS 719/2023, de 29 de maig](#), s’han posat en relleu les conseqüències de la infracció d’aquest termini en un supòsit concret, en què el recurrent considerava que s’havia afectat el seu dret de defensa, amb aquest argument:

“[...] tal incumplimiento, no es intrascendente, sino que genera indefensión, pues la notificación se hace el último día del mes de febrero (el día 28) y se considera finalizado el plazo cuando todavía faltan tres días para acabar el mes de marzo, es decir, si el plazo para presentar el Recurso de alzada es de 'un mes', no solo no había transcurrido el mes, sino que cuando se presenta el recurso, el día 29 de marzo, no habían transcurrido ni siquiera 30 días, sino 29. Dicho de otra forma, si la notificación se hubiera hecho cuando procedía, en el mes de enero, que fue cuando se dictó el Acuerdo de la Comisión disciplinaria, esta parte hubiera tenido 31 días para recurrir, es decir, tres días más, de los que finalmente tuvo, según la interpretación del art. 30.4 LPAC hecha por el Pleno del CGPJ, de acuerdo con la cual, resultan 28 días para presentar recurso.”

El Tribunal descarta aquests arguments amb poques paraules:

“Es evidente que estamos ante una cuestión de estricta legalidad, efectivamente el exceso de plazo para notificar supone un vicio, pero que ni la propia ley le asocia consecuencias invalidantes, ni cabe entre los supuestos en los que se define los casos de nulidad radical o anulabilidad; cosa distinta que dicho vicio intrascendente jurídicamente, haya ocasionado u obstaculizado la correcta defensa de la interesada, lo que desde luego no es el caso [...]. La indefensión que alega la parte recurrente, ni se la ocasionó la literalidad de las normas, ni su interpretación jurisprudencial, sino, en todo caso, su propia conducta al no interponer el recurso de alzada dentro del plazo legalmente establecido.”

6.2 Infraccions que afecten la validesa dels actes: còmput d'un termini d'antelació

A l'últim, es presenta el cas de la [Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Castella i Lleó 1113/2018, de 10 de desembre](#). La controvèrsia girava sobre si s’havia produït un vici formal en convocar el ple d’un ajuntament, que podia invalidar els acords adoptats en la reunió corresponent, per incompliment del termini mínim d’antelació per enviar la convocatòria als regidors. Cal dir que la Llei de bases de règim local (Llei 7/1985, de 2 d’abril) estableix un termini mínim de dos dies hàbils d’antelació per convocar les sessions plenàries i l’article 30.1 de la LPAC estableix que, llevat que s’expressi un altre còmput, si els terminis s’assenyalen en dies, s’entén que són hàbils, i s’ha d’excloure d’aquest còmput els dissabtes, els diumenges i els festius.

La Sentència impugnada en apel·lació feia el còmput següent: la reunió es va celebrar el 28 de novembre (dilluns) a les 19:30 h; el dissabte i diumenge anterior eren inhàbils; la convocatòria es va notificar als regidors el 24 de novembre (dijous) entre les 12 i les 13:30 h i, per tant, abans de les 19:30 h del segon dia hàbil. Però el Tribunal Superior de Justícia va precisar que entre la notificació de la convocatòria i la celebració de la reunió hi havia d’haver dos dies hàbils sencers:

“Es evidente, pues, que no cabe computar un plazo expresado en días como si se tratara de un plazo señalado por horas, que es lo que indebidamente efectúa la sentencia de instancia, de suerte que en el presente caso el plazo comenzó a computar a partir del viernes día 25 de noviembre - primer día hábil siguiente al de la notificación efectuada el jueves día 24-, por lo que a la fecha de la convocatoria extraordinaria -lunes 28, segundo día hábil, excluidos sábado y domingo- no habían transcurrido, al menos, los dos días hábiles exigidos por el artículo 46.2.b) de la LRBRL, es decir, habían transcurrido menos de los dos días hábiles entre la convocatoria y la celebración.”

El Tribunal va considerar que es va lesionar el dret fonamental de participació política, reconegut a l'article 23 de la Constitució, de determinats regidors, i que el vici era determinant de nul·litat, d'acord amb l'article 47.1.a de la LPAC, tant de la convocatòria de la sessió plenària, com de tots els acords adoptats en aquella reunió.

#### 7. Conclusions

D'acord amb la jurisprudència ressenyada, es pot concloure que:

1. El còmput de terminis és una competència que s'inclou dins la competència exclusiva de l'Estat per regular el procediment administratiu comú, però Catalunya, respectant aquestes regles, pot determinar els terminis en els procediments administratius que reguli en matèries de la seva competència.
2. El “termini de gràcia” de presentació d'escrits processals no s'aplica al còmput de terminis administratius.
3. La norma del darrer dia del termini inhàbil s'aplica a tot tipus de terminis administratius.
4. A més de l'article 23 de la LPAC, la jurisprudència ha acceptat que l'article 32 de la LPAC s'apliqui al termini de durada màxima d'un procediment, però si es donen els requisits i es justifica adequadament.
5. En l'apartat cinquè s'han vist dos exemples sobre com s'ha de fer el còmput de les suspensions del termini per resoldre i els requisits necessaris perquè la suspensió sigui eficaç.
6. L'incompliment de terminis per part de l'Administració no sempre té les mateixes conseqüències, hi poden haver irregularitats no invalidants o bé vicis que afectin la validesa dels actes.



## **Mònica Puig Campmany**

Lletrada responsable de Serveis Jurídics Generals de la Comissió Jurídica Assessora