

TERMINOS Y PLAZOS
EN LA
NUEVA LEY
DE PROCEDIMIENTO 35.077.3

Por **JESUS GONZALEZ PEREZ.**

En un nuevo trabajo, el Prof. González Pérez continúa el examen de la Ley de Procedimiento, analizando la regulación que el nuevo texto da al problema del tiempo en el procedimiento administrativo.

I. INTRODUCCION

1. Tiene tal importancia el tiempo en el procedimiento, que se ha llegado a definir a este último como una sucesión de momentos en el tiempo, y a la Teoría del procedimiento, como Ciencia del plazo. Sin llegar a tales exageraciones, hay que reconocer la decisiva importancia del tiempo en todo procedimiento, y concretamente en el procedimiento administrativo.

2. El tiempo opera de modo decisivo en la eficacia del acto en particular y en la serie o sucesión de actos que integran un procedimiento. De tal modo, que el tiempo puede llegar a ser requisito del acto, bien de validez—dando lugar a la ineficacia del acto realizado fuera del tiempo en que debía verificarse—, bien de regularidad—dando lugar a la responsabilidad de los funcionarios que lo adoptaron con infracción del mismo.

3. Lo expuesto anteriormente explica de sobra la oportunidad de estudiar la regulación jurídica del tiempo en la nueva Ley de Procedimiento administrativo.

II. EL TIEMPO COMO ELEMENTO DE LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO

1. Para que los actos que integran el procedimiento produzcan todos y sólo sus efectos normales, es necesario que se realicen en un momento o en un lapso determinados. En otro caso, puede ocurrir:

a) que no se produzcan sus efectos normales, dando lugar a la invalidez del acto;

b) que se produzcan sus efectos normales; pero, además, otros distintos

(v. gr., responsabilidad del funcionario que dictó el acto), dando lugar a un supuesto de acto irregular.

2. En nuestra Ley de Procedimiento administrativo, la regla general es la segunda. Así lo demuestra el artículo 49, al decir: "Las actuaciones administrativas realizadas fuera del tiempo establecido sólo implicarán la anulación del acto si así lo impusiera la naturaleza del término o plazo, y la responsabilidad del funcionario causante de la demora, si a ello hubiere lugar." Por tanto, en principio, toda actuación administrativa realizada fuera del tiempo establecido sólo dará lugar a la anulación del acto "si así lo impusiera la naturaleza del término o plazo". Y ¿cuándo lo impone la naturaleza del término o plazo?

a) *Cuando se trata de actos que emanan de un órgano administrativo*, la regla general es que no se da la invalidez. El acto realizado fuera de plazo produce sus efectos normales, si bien puede dar lugar a la responsabilidad del funcionario. Así se dispone expresamente para el supuesto de resolución fuera de plazo en el artículo 61, párrafo 2, de la propia Ley de Procedimiento.

b) *Cuando se trata de actos del administrado*, hay que tener en cuenta la distinción que hace el precepto legal: Se impone la invalidez del acto realizado fuera de plazo cuando se trata, por ejemplo, de la interposición de un recurso; pero, en otros supuestos, es perfectamente válido el acto realizado fuera de plazo, aun cuando la regla general sea la contraria, ya que el artículo 49 se incluye, precisamente, en un capítulo dedicado a regular los actos administrativos, esto es, actos que emanan de la Administración, no del administrado.

III. DIAS Y HORAS HABILES

1. IDEA GENERAL

En Derecho procesal, es la regla general que los actos deban realizarse en días y horas hábiles (art. 256, Ley de Enjuiciamiento civil), salvo cuando exista causa urgente que exija habilitar los inhábiles (art. 259, Ley de Enjuiciamiento civil). En Derecho administrativo no se aplica esta regla con la generalidad del Derecho procesal, pues existe actividad administrativa que, por su misma naturaleza, exige una continuidad que no puede interrumpirse en días ni horas inhábiles. ¿Es que sería inválida una multa impuesta a un infractor del Código de Circulación por el hecho de que fuera adoptada en domingo o de madrugada? ¿Es que un acto de requisa de una autoridad

militar no podría adaptarse en día inhábil o por el hecho de llevarse a cabo de noche?

Existe, pues, una serie de actos que no reconocen el límite de los días o de las horas inhábiles. Pueden adoptarse cualquier día y a cualquier hora, sin necesidad de llevar a cabo una habilitación especial. Pero al lado de estos actos están los actos normales de un procedimiento, los cuales sólo pueden adoptarse en día hábil, si bien la hora en que se realicen no afecta en caso alguno a los actos de la Administración con el rigor que suele producirse en Derecho procesal. La circunstancia de tiempo tiene importancia para los actos del administrado, que deben realizarse en las "horas de oficina"; pero no para la Administración. Por ejemplo, ¿sería inválida una resolución de un recurso por el hecho de que el Ministro la firmara a media noche?

2. DIAS HABILES

Son días hábiles todos los del año, menos los domingos y fiestas religiosas o civiles.

a) *Los domingos*.—Su determinación no ofrece dificultad.

b) *Las "fiestas enteras religiosas"*.—El artículo V del Concordato de 27 de agosto de 1953 dispone que "el Estado tendrá por festivos los días establecidos como tales por la Iglesia en el Código de Derecho Canónico o en otras disposiciones particulares sobre festividades locales". Según el artículo 1.º del Decreto de 23 de diciembre de 1957, son días inhábiles: "a efectos administrativos, judiciales, académicos, mercantiles y laborales, todas las fiestas de precepto eclesiástico, a saber: todos los domingos del año, las fiestas de Navidad, Circuncisión, Epifanía, Ascensión, Corpus Christi, Inmaculada Concepción, Asunción de la Santísima Virgen, San José, los Santos Apóstoles Pedro y Pablo, Santiago y la fiesta de Todos los Santos. Asimismo son días festivos de carácter general, dada la especial tradición y devoción del pueblo español, el Jueves Santo, a partir de las dos de la tarde, y el Viernes Santo." Y el artículo 2.º del mismo añade: "Serán también inhábiles, pero sólo dentro de los límites de la diócesis o territorio respectivo, los días en que se celebre una festividad religiosa local que, por disposición de la autoridad eclesiástica, sea de precepto."

c) *Las "fiestas civiles"*.—Según los artículos 3.º, 4.º y 5.º del Decreto de 23 de diciembre de 1957, únicamente son inhábiles el 1.º de mayo y el 18 de julio. Además, es inhábil el 12 de octubre, según el Decreto de 10 de enero de 1958, y el 1 de octubre, según el Decreto de 24 de septiembre de 1958.

IV. TÉRMINOS

1. A diferencia del plazo—espacio de tiempo en que debe realizarse un acto, pudiendo verificarse en cada uno de los momentos que lo componen—, el término es el momento concreto en que debe realizarse un determinado acto.

2. Dada la naturaleza de los términos, los actos deben realizarse, precisamente, en el momento en que se concreten. Por ejemplo, la comparecencia de un interesado a una oficina pública (a que se refiere el artículo 28 de la Ley) debe tener lugar a la hora para que fué citado, si bien la comparecencia después de la hora, salvo supuestos excepcionales y especialísimos, no determinará la invalidez del acto, pues no parece que de la naturaleza del término se desprenda su invalidez.

3. Si bien el término suele fijarse de un modo indubitable—v. gr.: se cita al administrado para que comparezca un día y hora determinados—, a veces no ocurre así, pues se determina en relación a otro caso—por ejemplo, se cita al administrado para que comparezca en el quinto día a partir de la notificación—. En estos casos habrá que acudir a las reglas que sobre cómputo de plazos se contienen en el apartado siguiente.

V. PLAZOS

1. IDEA GENERAL

Como se ha señalado, los plazos consisten en un espacio de tiempo dentro del cual debe realizarse un acto, que podrá verificarse en cualquiera de los momentos que lo componen. De aquí se desprende que el problema fundamental que el régimen de los plazos plantea es el de su cómputo y, al lado del mismo, el de su reducción o ampliación.

2. COMPUTO DE LOS PLAZOS

A) DÍA INICIAL

I. El punto de referencia inicial para el cómputo del plazo lo marca, por lo general, el de la notificación o publicación del acto. Así lo dispone el artículo 59 de la Ley de Procedimiento. Ahora bien: existen actos que

no requieren la notificación ni la publicación, y que, según el artículo 101 de la propia Ley, serán inmediatamente ejecutivos. En estos casos, el punto inicial no puede ser el de la notificación o publicación, sino el del momento mismo en que fueron dictados. Tampoco jugará la fecha de la notificación, aunque ésta fuese preceptiva, para aquellos plazos que se refieren al órgano administrativo y no al administrado. Así ocurre respecto del plazo de cuatro años que señala el artículo 110 de la Ley para proceder a la anulación de oficio; este plazo se cuenta desde que fué adoptado el acuerdo.

II. El día inicial del plazo no es el mismo en que tiene lugar el punto de referencia señalado—notificación, publicación o adopción del acuerdo—, sino el siguiente, según la regla general *dies a quo non computatur in termino*, que se recoge en el propio artículo 59 de la Ley. Por ejemplo, si el acto se produce, se notifica o publica el 31 de enero, el día primero del plazo de que se trate es el 1 de febrero.

B) CÓMPUTO

Hay que distinguir entre plazos por años, plazos por meses y plazos por días.

I. *Plazos por años*.—Según el artículo 60, párrafo 2, “se entenderán naturales en todo caso”.

II. *Plazos por meses*.—Cuando el plazo viene señalado por meses, se computará de fecha a fecha. Es decir, no se aplica en el procedimiento administrativo la regla contenida en el artículo 7.º del Código civil. Cuando en Derecho administrativo un plazo viene dado por meses, no se computa cada uno por treinta días (como se computa, por ejemplo, para determinar la vigencia de una Ley), sino que se cuenta por meses naturales, de fecha a fecha, sin excluir los días inhábiles. La expresión “de fecha a fecha” que emplea la Ley supone una ampliación del plazo en un día. En efecto: si el plazo es de un mes y el acto se notificó el 31 de marzo, empieza a contarse desde el 1 de junio, y el mes natural vencería el último día de junio si se computara por “meses naturales”; pero como se cuenta a partir de la fecha en que empieza a correr el plazo hasta la misma fecha del mes siguiente, vence el día 1 de julio, con lo que se ha ampliado en un día el plazo de un mes.

III. *Plazos por días*.—Cuando los plazos se señalen por días, sólo se computarán los hábiles. El artículo 60, párrafo 1, de la Ley lo dispone ex-

presamente: "Siempre que no se exprese otra cosa, cuando los plazos se señalen por días se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose del cómputo los feriados." Por tanto, se aplica esta regla, salvo que se diga expresamente lo contrario. Es más: cuando se trata de plazo que sólo empieza a correr desde el día siguiente al de la notificación del acto, no bastará con que en una disposición general se diga que se trata de plazo en que se cuentan los feriados, sino que será necesario que se indique expresamente en la notificación; pues en otro caso se aplicará la regla general del artículo 60, párrafo 1, de la Ley, y sólo podrán computarse los días hábiles.

c) DÍA ÚLTIMO

La determinación exacta del día último plantea problemas que es necesario fijar claramente, pues de ello puede depender la eficacia de actos de gran trascendencia (v. gr.: la admisibilidad de un recurso).

I. Es regla general que cuando el último día del plazo sea inhábil el plazo se entenderá prorrogado al primer día siguiente (art. 60, párrafo 3, de la Ley). Por ejemplo, si se trata del plazo de dos meses y el acto se notificó el 31 de enero, siendo domingo el 1 de abril, el plazo vencerá el lunes día 2.

II. Si en el mes del vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes. Supongamos que se trata de plazo de un mes y que empieza a contarse desde el 1 de febrero; el plazo vencería el 28 de febrero, salvo que se trate de año bisiesto, en que vencería el 29.

III. Existe una regla general según la cual *dies ultimo pro completo habetur*, que se aplica en Derecho procesal. En aplicación de esta regla, podría realizarse el acto siempre que tuviera lugar antes del fin del día (doce de la noche). Pero en Derecho administrativo no tiene aplicación cuando se trata de actos de los particulares. Estos deberán presentar sus escritos el día último, antes del cierre de la oficina competente para la recepción del acto, escrito o documento de que se trate. De aquí la importancia extraordinaria de la determinación de las horas hábiles a que antes nos hemos referido. El administrado debe presentar el escrito antes del cierre de la oficina encargada de la recepción, que podrá ser la de Correos, según el artículo 66 de la Ley. De aquí que, por este procedimiento, pueda apurarse al máximo el día final mediante una adecuada utilización de la oficina de Correos. Por ejemplo, si el Registro de un Ministerio cierra sus ventanillas al público

a las dos de la tarde, pero en las oficinas centrales de Correos puede presentarse un certificado hasta las doce de la noche, puede considerarse presentado el escrito dentro de plazo si la presentación tiene lugar en la oficina de Correos antes de las doce, aunque no se haya realizado en el Registro del Ministerio dentro de las horas de oficina de éste.

3. REDUCCION Y AMPLIACION DE LOS PLAZOS

A) PRINCIPIO GENERAL

El artículo 56 de la Ley dispone: “Los términos y plazos establecidos en esta u otras Leyes obligan por igual y sin necesidad de apremio a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos y a los interesados en los mismos.” Ahora bien: pese a esta norma general, cabe modificar los plazos—ampliándolos o reduciéndoles—mediante acuerdo del órgano competente en cada caso. Es necesario, pues, en todo caso, un acto administrativo en tal sentido. Sin la existencia de acto administrativo habrá que estar al plazo previsto.

Como nota peculiar del acto por que se reducen los plazos, se señala que no es susceptible de recurso alguno, según el artículo 58, párrafo 2, de la Ley. Aun cuando no se establece regla análoga respecto del acto por el cual se accede o se deniega la prórroga, habrá que llegar a la misma conclusión por el carácter de la resolución.

B) REDUCCIÓN DE LOS PLAZOS

Tendrá lugar en el procedimiento de urgencia que se regula en el artículo 58, párrafo 1, de la Ley. Según este precepto, el régimen del acto de reducción es el siguiente:

I. *Requisitos.*

1. **ORGANO COMPETENTE.**—Sólo pueden adoptar el acuerdo el Ministro o el Subsecretario, de oficio o a instancia de parte.

2. **MOTIVO.**—Es necesario que lo aconsejen razones de interés público.

3. **POR ÚLTIMO,** es necesario que no se trate de plazos “relativos a la presentación de instancias y recursos”.

II. *Efectos.*—Acordada la aplicación del procedimiento de urgencia, “se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario”, excepto los antes señalados de presentación de instancias y recursos, que en ningún caso podrán reducirse.

c) AMPLIACIÓN

Así como la reducción, la Administración puede acordar la ampliación de los plazos. El artículo 57 de la Ley regula la prórroga de los plazos. El régimen jurídico del acto de prórroga es el siguiente:

I. *Requisitos.*

1. **ORGANO COMPETENTE.**—A diferencia del artículo 58, que, al referirse a la aplicación del procedimiento de urgencia, señala expresamente el órgano competente, el artículo 59 se refiere genéricamente a “la administración”. Pero ¿qué órgano, dentro de la Administración, tiene competencia para acordar la prórroga de un plazo? Dada la importancia de la decisión, parece que corresponde al órgano competente para resolver el expediente de que se trate.

2. Es necesario que no exista precepto en contrario, que las circunstancias lo aconsejen y que con ello no se perjudiquen los derechos de tercero.

3. Y, por último, es necesario la petición de los interesados. Así lo dice expresamente el artículo 57, por lo que, a diferencia de la aplicación del procedimiento de urgencia, no podrá acordarse la prórroga de oficio.

II. *Efectos.*—La prórroga no podrá exceder de la mitad del plazo prorrogado.