

LA “NUEVA” REGULACIÓN ESPAÑOLA DE LOS PLAZOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEY 39/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

“NEW” REGULATION OF ADMINISTRATIVE DEADLINES IN THE SPANISH LAW 39/2015 OF OCTOBER 1ST, ON THE COMMON ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR THE PUBLIC ADMINISTRATIONS

Humberto GOSÁLBEZ PEQUEÑO *

RESUMEN: En España la Ley 39/2015 contiene las normas sobre los términos y los plazos “administrativos”: las clases de plazos, cómo se computan, cómo obligan o vinculan a la Administraciones y a los administrados, las consecuencias de su incumplimiento. No es una nueva regulación, pero sí es una mejor regulación: aproxima las reglas del cómputo del ámbito judicial y del administrativo (admite los plazos “en horas” y declara los sábados días inhábiles), clarifica el cómputo de los plazos fijados por meses o años asumiendo la jurisprudencia, y establece normas específicas de cómputo de los plazos en los registros electrónicos.

PALABRAS CLAVE: Procedimiento administrativo; plazos administrativos; cómputo; ¿plazos electrónicos?; ordenamientos reguladores.

ABSTRACT: In Spain, Law 39/2015 contains the rules on “administrative” terms and time limits: types of terms, how they are calculated, how they are binding upon the Administrations and the individuals, the consequences of their breach. It is not a new regulation, but a better regulation: it approximates the rules for calculating in the judicial and administrative spheres (admits deadlines “in hours” and declares Saturdays as non-working days), clarifies the computation of periods in months or years incorporating the existing case law, and establishes specific computation rules for deadlines in e-government.

KEYWORDS: Administrative procedure; Administrative periods; periods calculation; e-government periods and terms; Regulatory systems.

* Doctor en Derecho. Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Córdoba (España). Director de RIDETUR. Contacto: <ad1gopeh@uco.es>. Fecha de recepción: 17 de julio de 2017. Fecha de aprobación: 08 de agosto de 2017.

I. LOS PLAZOS “ADMINISTRATIVOS”: CONCEPTOS Y REGULACIONES EN EL DERECHO ESPAÑOL

A) PLURALIDAD DE ORDENAMIENTOS REGULADORES

El ordenamiento jurídico español regula el “tiempo jurídico” en numerosas instituciones y figuras.¹ Así, se refiere a los “términos” y a los “plazos”² en numerosas leyes: civiles, administrativas,

¹ El tiempo tiene una importancia cualificada para el jurista. El ordenamiento jurídico no sólo regula los sujetos y los objetos, los fines y las causas, las formas y los modos, sino que también se refiere al elemento temporal; el tiempo es, pues, un hecho regulado por el Derecho y, por tanto, tiene consecuencias jurídicas, unas veces de menor trascendencia y otras determinantes. Y esta previsión jurídica del “tiempo” se realiza, esencialmente, mediante la consagración de ciertos principios generales (la seguridad jurídica, la irretroactividad, *prior in tempore potior in iure*), mediante la asunción de instituciones (la prescripción, la caducidad) y mediante la utilización de las dos figuras de medida temporal más habituales: los llamados plazos y los llamados términos. Todo ello es, por consiguiente, manifestación del “tiempo jurídico” y, por esto mismo, resulta evidente la íntima relación jurídica que ofrecen los principios, las instituciones y las figuras. Ahora bien, esta indudable conexión no menoscaba la individualidad y la sustantividad propia que poseen, su autonomía conceptual e incluso, a veces, su misma autonomía de funcionamiento.

² Los “términos” y los “plazos” son dos conceptos jurídicos diferenciados. El “plazo” es un concreto periodo de tiempo, un periodo que, por tanto, tiene un inicio y un final, una duración determinada; ejemplo: un plazo de diez días para aportar documentos a la Administración, un plazo de un mes para recurrir o reclamar un acto administrativo ... En cambio, el “término” es tan sólo un momento determinado; no comprende periodo de tiempo alguno, no incluye per se duración en el tiempo, no es un “espacio temporal”; ejemplo: la obligación de comparecer en la oficina pública el próximo día 25 de abril a las 11 horas, la práctica de la prueba testifical se efectuará el día 3 de diciembre. Sin embargo, esta delimitación conceptual no parece estar suficientemente asumida en ciertas normas jurídicas, pues no utilizan adecuadamente una u otra figura. Por el contrario, sí está prevista con la debida precisión y claridad en la ley procesal más reciente y más importante del ordenamiento jurídico español: la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC); así, a título meramente ilustrativo o ejemplificativo, merece recordarse lo dispuesto

procesales, laborales. Pero la regulación de los plazos no es uniforme, incluso cuando afecta a la Administración Pública y a los administrados, porque las distintas leyes procesales aplicables a la Administración —y no sólo, pues, la “ley procesal de la actividad administrativa” que es la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA)” — contienen preceptos referidos a los plazos que han de observarse en los procesos judiciales, de conformidad con las normas generales contenidas en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ).

Ahora bien, los plazos que han de conocerse cuando está presente una Administración Pública son, sobre todo, los plazos regulados por el Derecho Administrativo, los regulados en el ordenamiento específico y propio de las Administraciones Públicas y no los regulados en otros ordenamientos del Derecho español también aplicables en ocasiones a la Administración Pública (el Derecho laboral, el ordenamiento civil) como reconoce la propia LJCA (artículos 1.1 y 3.a)). Son sólo estos plazos regulados por el ordenamiento jurídico-administrativo los que más relevancia tienen para los administrados, y sólo ellos pueden ser calificados de plazos “administrativos”.

Es más, en puridad los plazos “administrativos” son únicamente los plazos presentes en la actividad administrativa *stricto sensu*, esto es, excluyendo, no sólo su actividad jurídico-privada,

en su artículo 132.1 (“las actuaciones del juicio se practicarán en los términos o dentro de los plazos señaladas para cada una ellas”). En todo caso, esa inicial y simplificada delimitación conceptual justifica que la utilización de una u otra figura por el legislador deba obedecer a finalidades diferentes, y que las consecuencias del incumplimiento de los plazos y los términos señalados no sean las mismas necesariamente. Y tal vez también pueda explicar por qué las leyes establecen cómo se computa el plazo [artículo 133 de la LEC, artículo 5 del Código Civil, artículo 29 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)], pero no el término; y por qué las leyes admiten, excepcionalmente como se verá, la ampliación de un plazo, mas no la de un término; ejemplo: se puede prorrogar el plazo de diez días ampliándolo con cinco días adicionales, mas el término concreto (el día 15 de julio) no puede ampliarse, sino, en su caso, sustituirse por otro término posterior en el tiempo.

sino también su actividad normativa, el ejercicio de la llamada potestad reglamentaria. Las normas precisas para aprobar reglamentos no son las mismas que las exigidas para dictar actos administrativos, puesto que, pese a proceder de la misma persona jurídica y del mismo Poder público, la potestad reglamentaria es algo más y distinto de una mera potestad administrativa.³

B) REGULACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS PLAZOS “ADMINISTRATIVOS”

El ordenamiento jurídico-administrativo español se refiere a los plazos;⁴ en primer lugar, en la principal ley reguladora de la actividad de las Administraciones Públicas: la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que deroga la ya histórica Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC). Y esta regulación estatal general, al formar parte de la materia administrativa de competencia exclusiva esta-

³ La propia Constitución española de 1978, no sólo diferencia una y otra actuación en su artículo 106.1, sino que las diferencia también cuando prevé el procedimiento necesario para ejercer cada potestad pública en su artículo 105; mientras que su apartado 1 se refiere sólo al “procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas”, su apartado 3 trata exclusivamente del “procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos”. Así, las normas de la aprobación de reglamentos, estatales o autonómicos, se contienen en sus respectivas leyes específicas y singulares de Gobierno y, por el contrario, las normas sobre la actividad administrativa en sentido propio se establecen en las leyes sobre el procedimiento administrativo o sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas; por ello, estas normas de la actuación administrativa sólo podrán ser aplicables a la actividad normativa con un carácter supletorio y siempre que sean compatibles con la propia regulación de la potestad reglamentaria.

⁴ También el Derecho comunitario de la Unión Europea regula los plazos, los términos y las fechas. *Vid.*, por todos, JIMÉNEZ FRANCO, E. “Capítulo X. Términos y plazos”, en RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, M. D., y FERNANDO PABLO, M. (dirs.), *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común. Novedades de la Ley 39/2015*, Lisboa, Juruá, 2016, pp. 262-266.

tal (artículo 149.1.18 de la Constitución) llamada “procedimiento administrativo común”, ha de ser aplicada por toda Administración o entidad pública (estatal, autonómica o local; territorial o meramente instrumental y especializada) cuando actúe con el Derecho Administrativo o, como dice el artículo 2.2.b) de la Ley 39/2015, cuando ejerza potestades administrativas.

No obstante, puede suceder que haya de aplicarse también otra normativa administrativa sobre plazos administrativos, que, pese a ello, ha de respetar la prevista en la Ley 39/2015, que es la primera y necesariamente aplicable. En efecto, puede haber una ley general de procedimiento administrativo aprobada por una Comunidad Autónoma “complementando” esa regulación estatal general de “términos y plazos”, puesto que el llamado “procedimiento administrativo común” no es un verdadero procedimiento administrativo, sino sólo meras reglas procedimentales que no conforman un modelo o tipo de procedimiento administrativo y sí, en cambio, ciertos trámites, principios, instituciones y figuras procedimentales; o bien (también), puede haberse aprobado una normativa —por el Estado o por la Comunidad autónoma, según quien tenga la competencia legislativa sobre la materia administrativa de que se trate— que establezca algunas normas especiales sobre plazos y términos para ese concreto sector o actividad administrativa.

Tan sólo, y porque la propia Ley 39/2015 así lo ha establecido, existen algunos procedimientos administrativos estatales a los que no le son de aplicación, en principio, las normas generales sobre plazos establecidas en la Ley 39/2015 al serles de aplicación, en primer lugar, sus respectivas normas singulares y especiales. La Ley 39/2015 (Disposiciones adicionales 15^a a 8^a) los ha excluido de su ámbito de aplicación, y ha permitido que ciertas normativas específicas puedan establecer reglas distintas de esas generales del “procedimiento administrativo común”. La regulación de los términos y los plazos en los procedimientos tributarios, de Seguridad Social y de extranjería y asilo, así como los procedimientos sancionadores en esas materias y en la materia administrativa

de “tráfico y seguridad vial” del orden social y los disciplinarios, podrá así diferenciarse de la regulación general y común.

La regulación de los términos y los plazos que establece la Ley 39/2015 (artículos 29 a 33 especialmente) es una regulación que se aplica a toda la actuación administrativa de las Administraciones Públicas; y también es aplicable, en principio, a todas las clases de procedimientos administrativos,⁵ tanto si es el requerido

⁵ Sorprende que el artículo 29 LPACAP asuma, sin más, lo dispuesto en el artículo 47 LRJPAC, prescribiendo expresamente la “obligatoriedad” de los términos y los plazos previstos en las normas administrativas. Porque es una prescripción legal innecesaria tratándose del ordenamiento jurídico-administrativo y, en consecuencia, estar demandada su “obligatoriedad” por el mismo principio de legalidad; pero, sin duda, resulta ser una prescripción significativa, por cuanto parece confirmar una cierta tradicional menor importancia —y obligatoriedad incluso— de las normas administrativas relativas a los plazos y los términos. En todo caso, el artículo 29 especifica que los términos y los plazos administrativos “obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos”. Es decir, los plazos y los términos han de ser cumplidos por sus destinatarios (y, consecuentemente, su mora ha de tener consecuencias jurídico-administrativas), tanto si son los administrados afectados como si es la propia Administración Pública. La obligatoriedad ha de predicarse, pues, sobre todas las Administraciones, y no sólo sobre “las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos”; por cuanto podría ser una Administración la competente para instruir el procedimiento y otra distinta la competente para resolverlo, estando ésta obligada en virtud principalmente del artículo 21.1 y 2 de dicha ley. Y dentro de las Administraciones son sus órganos los sujetos propiamente vinculados por el mandato legal de cumplir los plazos y términos, ya que son los órganos administrativos los que dictan los actos administrativos y, por tanto, a ellos están destinadas estas normas administrativas procedimentales; los empleados públicos y los cargos públicos actuantes, que son las personas físicas titulares o miembros de los órganos administrativos, sí están obligados a respetar los plazos y los términos por ejercer las funciones encomendadas a “sus” órganos y, por tanto, han de responder de la infracción de los plazos y los términos como prescribe el artículo 20 LPACAP. Sin embargo, los efectos jurídico-administrativos del incumplimiento de los plazos y términos administrativos son distintos según sea la Administración la responsable o sean los interesados, y también difieren según sea la “esencialidad” del plazo o término. Pero los efectos no se mencio-

para dictar un acto administrativo *stricto sensu* (acto unilateral) como si es el previsto para celebrar un convenio o contrato con el administrado u otra Administración (acto bilateral o consensual), tanto si se trata de un procedimiento conducente a una resolución administrativa (procedimiento declarativo) como si es un procedimiento requerido para ejecutar una resolución (procedimiento ejecutivo), tanto si es un procedimiento administrativo decisor (procedimiento iniciado por una solicitud, por ejemplo) como si es un procedimiento revisor de una resolución administrativa previa (procedimiento iniciado por el recurso administrativo).

También es una regulación que rige tanto para la actividad administrativa destinada a los que ya tienen el status de interesados según el artículo 31 de la LPACAP, como a los que aún son meros administrados y contactan con la Administración (por ejemplo, pidiendo información sobre las prestaciones del servicio público sanitario, el horario del registro administrativo, los requisitos legales para poder solicitar una determinada subvención, al amparo del artículo 13 de dicha ley).

La Ley 39/2015 contiene las reglas que regulan los términos y los plazos “administrativos”: las clases de plazos, cómo se computan, cómo obligan o vinculan a la Administraciones y a los administrados, las consecuencias de su incumplimiento, etc. Además, la Ley 39/2015 establece algunos plazos concretos cuando regula ciertos trámites o instituciones propias del “procedimiento administrativo común” (ejemplos: el plazo de diez días establecido en el artículo 68.1 para subsanar una solicitud presentada a la Administración, el plazo de tres meses que establece el artículo 122 para resolver —y notificar— un recurso de alzada interpuesto), pero nada más. El resto de los plazos y los términos administrativos se establecen en otras normas jurídicas, en otras leyes administrativas. Es la respectiva norma sectorial o especial, estatal o autonómica (o local incluso), reguladora de cada tipo de procedimiento administrativo, la norma creadora de los plazos y los términos que

nan siquiera en el artículo 29, sino que están establecidos en varios preceptos de la LPACAP.

han de estar presentes en ese procedimiento, en esa actuación administrativa determinada. La propia Ley 39/2015 así lo reconoce en varios preceptos referentes a plazos, y su mismo artículo 29 lo declara explícitamente: “Los términos y plazos establecidos en ésta u otras leyes”.

Y esa norma procedimental no ha de ser necesariamente una Ley o norma de rango legal (Decreto-Ley o Decreto Legislativo), sino que también puede ser una norma reglamentaria; sólo excepcionalmente, cuando la Ley 3039/20151992 (u otra ley administrativa) exija que un concreto plazo o término de un determinado tipo de procedimiento administrativo se establezca por Ley, estará vetado al reglamento la potestad de crear el término o el plazo. La Ley 390/20151992 lo confirma cuando, por ejemplo, impone en su artículo 21.2 que sea una norma de rango legal la norma que establezca ciertos plazos: “El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor”. Será así cada ley administrativa, cada reglamento procedimental, la norma que establezca los plazos y los términos “no comunes” o no establecidos en la LPACAP.

Entrando en el examen de esta nueva regulación del procedimiento administrativo común, conviene señalar que la LPACAP se refiere a varias modalidades de plazos, disponiendo algunas reglas específicas para cada tipo o clase. Así, el artículo 30 se refiere a los plazos establecidos por horas, días, meses o años, es decir, en función de unidades temporales. Pero también, en otros preceptos, la LPACAP se refiere a otros criterios clasificatorios, distinguiendo, por un lado, entre los plazos de los trámites administrativos de un procedimiento, y el plazo total del procedimiento administrativo; y por otro lado, también diferencia entre plazos destinados a los administrados y plazos destinados a la Administración Pública.

II. LA DETERMINACIÓN Y EL CÁMPUTO DE LOS PLAZOS ADMINISTRATIVOS

El artículo 30 es, sin duda, el precepto esencial del cómputo de los plazos administrativos; es más, resulta ser la norma específica de la LPACAP dedicada exclusivamente a esta materia administrativa, su precepto más genuino y propio. Sorprende, por ello, que sea un artículo extenso pero impreciso, pues está integrado por ocho apartados insuficientemente ordenados y sistematizados, a semejanza de su antecedente dispuesto en el artículo 48 LRJPAC.

Lo que sí es una novedad en la nueva ley de procedimiento administrativo común –si bien se aprecia un precedente en el artículo 26 LAE como subraya acertadamente González Bustos– es lo dispuesto en el artículo 31 LPACAP, relativo al “cómputo de plazos en los registros”, título, por cierto, incompleto e inexacto como, así mismo, ha señalado esta autora, por cuanto el precepto sólo regula el cómputo de los plazos en relación a los registros electrónicos, no siendo aplicable, pues, a todos los registros administrativos habilitados en el artículo 16.4 LPACAP.⁶

A) LOS PLAZOS POR HORAS: LA INNOVACIÓN

La LRJPAC no prevé el cómputo de los plazos horarios,⁷ que, sin embargo, sí se dispone en la normativa especial o sectorial.⁸ En cambio, la LPACAP sí admite expresamente en su

⁶ Vid. “Capítulo II. La actividad de las Administraciones Públicas”, en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (Dir.), *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común*, Wolters Kluwers, 2016, p. 129.

⁷ La misma LRJPAC, pese a no contener en el artículo 48 regla alguna sobre el cómputo de los plazos horarios, sí prevé algún concreto plazo horario, como, por ejemplo, el plazo mínimo de 48 horas que debe mediar entre la notificación/publicación de la convocatoria de la sesión del órgano colegiado a cada miembro del órgano colegiado y la hora establecida para la constitución del órgano y el inicio de la sesión prevista (artículo 24.1).

⁸ Tempranamente ya lo ejemplifica CANTERO MARTÍNEZ, J. vid. “Principios informadores del procedimiento administrativo común: términos y plazos”, en GARBERÍ LLOBREGAT, J. (coord.), *El procedimiento administrativo común*, t. I, TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2007, p. 587. Más recientemente, vid.

artículo 30.1 los plazos administrativos establecidos por horas, disponiendo varias prescripciones.

La más primaria -y no por ello menos relevante- es la delimitación misma impuesta a todos los plazos horarios: “no podrán tener una duración superior a veinticuatro horas”, porque si el plazo tiene más de 24 horas podrá establecerse como un plazo por días, y no por horas. Así lo prescribe explícitamente la LPACAP, disponiendo que esos plazos horarios superiores a 24 horas “se expresarán en días” (artículo 30.1, segundo párrafo, *in fine*).

En segundo lugar, el artículo 30.1 LPACAP se refiere a las horas integrantes del plazo administrativo horario, esto es, a la determinación de las horas computables a efectos de los plazos administrativos, prescribiéndola en términos similares a los dispuestos para los plazos establecidos por días: “Salvo que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea se disponga otro cómputo, cuando los plazos se señalen por horas, se entiende que éstas son hábiles”.

Así, pues, las horas que integran los plazos administrativos, como regla general, son horas hábiles y no “naturales”, no debiendo computarse así todas las horas naturales en los plazos administrativos establecidos por horas. Se asume la regla general establecida en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC) para los plazos procesales computables por horas (artículo 130.1: “Las actuaciones judiciales habrán de practicarse en días y horas hábiles...”) y, por tanto, se proporciona una mayor seguridad jurídica al disponer las “horas hábiles” como norma general, común y supletoria en los procedimientos administrativos.⁹

JIMÉNEZ FRANCO, E. “Capítulo X...”, *op. cit.*, en RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, M. D., y FERNANDO PABLO, M. (Dirs.), *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común. Novedades de la Ley 39/2015*, 2016, pp. 267-269.

⁹ No obstante, esta regla general del carácter hábil de las horas administrativas no siempre tiene sentido. Sí lo tiene cuando la hora forma parte de un término administrativo (por ejemplo; la hora fijada para la comparecencia del administrado en la oficina pública o la hora establecida para la visita del inspector de sanidad al establecimiento del administrado); pero no cuando integra un plazo, porque normalmente las normas administrativas que disponen plazos por horas lo hacen para actuaciones —administrativas o del administrado—

Ahora bien, ¿cuáles son las “horas hábiles” administrativas? ¿las mismas que las procesales establecidas en el artículo 130.3 LEC? Si la LPACAP “innova” incorporando los plazos administrativos horarios y los introduce asumiendo la regla general de las horas hábiles prevista en la LEC, lo más congruente en el régimen jurídico procedimental y procesal y lo más acorde con la seguridad jurídica que demandan los operadores parece ser asumir también la determinación de las horas hábiles dispuesta en el mismo artículo 130.3 LEC: “Se entiende por horas hábiles las que median desde las ocho de la mañana a las ocho de la tarde, salvo que la ley, para una actuación concreta, disponga otra cosa. Para los actos de

que precisan efectuarse en horas naturales y no en “horas hábiles”. La urgencia que justifica un plazo por horas y no admite el plazo de “un día” parece avalar que, en principio, sea un plazo por horas naturales. Y ello porque los plazos por horas se suelen establecer en las normas reguladoras de la llamada actividad administrativa de policía, la necesaria para preservar el orden público (la seguridad ciudadana y la salud pública, relevantemente), y, además, en aquella actividad de policía que se demanda con carácter inmediato, e incluso en ocasiones sin la intervención del órgano administrativo competente al ser suficiente la actuación del agente administrativo. Por ello, los plazos por horas debería comprender, como regla, las horas naturales, y no necesariamente (o sólo) las horas hábiles; la naturaleza y la finalidad de la actuación administrativa y de la actuación del administrado que resulten afectadas por ese plazo deberían justificar la modalidad de las horas integrantes del plazo administrativo (horas hábiles o naturales). En este sentido también se ha pronunciado la sentencia del TSJ de Navarra de 8 de noviembre de 2002 (F.D. primero y segundo): “(...) Alguna diferencia tiene que haber en el cómputo de los plazos señalados por horas y los señalados por días que explique la opción del legislador en unos casos por una de esas medidas y en otros casos por la otra (*idem*. cuando se fijan por meses en vez de por días). Es más, no se puede hablar de horas inhábiles, como de días inhábiles, en relación a plazos,... No hay, pues, hablando de plazos horas inhábiles, sino para la presentación de los escritos sujetos a este tipo de plazos o a cualquier otro. Y es que no casa con el plazo fijado por horas la exclusión de las comprendidas en días inhábiles. Si no fuera así, poca diferencia habría entre fijar los plazos por horas y fijarlos por días, y como vemos el legislador opta distintivamente por una u otra solución, en atención a la urgencia o perentoriedad del trámite...”

comunicación y ejecución también se considerarán horas hábiles las que transcurren desde las ocho hasta las diez de la noche”.¹⁰

Pero no ha sido así. El artículo 30.1 LPACAP establece otra regla, otra delimitación de las horas hábiles en los plazos administrativos horarios: “Son hábiles todas las horas del día que formen parte de un día hábil”. Sorprendente, sencillamente inaudito. Es decir, primero el legislador de 2015 prescribe, con buen criterio, que las horas a computar son únicamente las horas hábiles; y a continuación califica de “hábiles” a *todas* las horas del día¹¹ (hábil, por supuesto, menos mal); ¿es que hay algún día hábil cuyas 24 horas sean “todas” hábiles”? Llama la atención, pues, que “no se mantenga un cierto respeto hacia las horas naturales de descanso o sueño, ya que se declaran hábiles todas las horas del día y de la noche”.¹²

Salvo que se refiera exclusivamente a los actos administrativos o del administrado emitidos electrónicamente, la norma carece de justificación; sólo podrán ser horas hábiles administrativas aquellas horas de los días hábiles en las que las Administraciones Públicas funcionan “abiertas al público”, por cuanto en este horario podrá ejercer el administrado la generalidad de sus derechos o intereses legítimos o cumplir con sus deberes u obligaciones administrativas.

El segundo párrafo del artículo 30.1 LPACAP dispone cómo se deben computar las horas hábiles: “Los plazos expresados por horas se contarán de hora en hora y de minuto en minuto desde la hora y minuto en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate”. De esta forma, considerando que todas

¹⁰ Naturalmente, “sin perjuicio de lo que pueda establecerse para las actuaciones electrónicas” (art. 130.4 LEC).

¹¹ El Anteproyecto era aún más llamativo, por cuanto establecía como horas hábiles las comprendidas entre las 0:00 horas y las 23:59 horas de un mismo día hábil, con lo cual sólo era inhábil los 60 segundos que mediaban entre la última hora hábil del día (23:59) y la primera hora hábil del día siguiente (0:00), como resaltara SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *vid.* “Los proyectos...”, *op. cit.*, en *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015, p. 7 (nota 5).

¹² Véase cita en nota anterior.

las horas de un día hábil son horas hábiles, el plazo horario podrá iniciarse en un día hábil y vencer en el siguiente día hábil, e incluso, “si el día siguiente fuera inhábil se computaran las horas en el día siguiente hábil”.¹³

B) LOS PLAZOS POR DÍAS

Los plazos administrativos referidos a días pueden establecerse en la legislación administrativa comprendiendo sólo los días hábiles, o bien incluyendo todos los “días naturales”. Así lo prevé expresamente el artículo 30.2 LPACAP (en similares términos se dispone en el artículo 48.1 LRJPAC); la LPACAP no asume la regla establecida en el artículo 5.2 del Código Civil que impone siempre el cómputo de los días naturales (“En el cómputo civil de los plazos no se excluyen los días inhábiles”); de esta forma, continúa en el ordenamiento jurídico español diferenciándose los “días administrativos” y los “días civiles”.¹⁴

¹³ Vid. “Capítulo II...”, en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.), *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común*, Wolters Kluwers, 2016, p. 125.

¹⁴ Sobre la evolución histórica de las regulaciones procesales, civiles y administrativas, vid. IZU BELLOSO, M.J., “La fijación de los días inhábiles en el ordenamiento español”, RAP, núm. 186, 2011, pp. 439-449. También recientemente lo ha recordado ARIAS APARICIO, F., que ha subrayado las diferencias entre el cómputo civil y el cómputo procesal y entre éste y el cómputo administrativo: “(...) La principal reside en la consideración de qué días son hábiles o inhábiles y en la exclusión o inclusión de los días inhábiles del cómputo. Así, mientras que en los días feriados no actúan los organismos jurisdiccionales y administrativos por lo que tales días se excluyen del cómputo, tal exclusión no es obligada en los plazos civiles por no ser operativa la distinción entre días feriados y no feriados. Tampoco se admite en este ámbito la prórroga del plazo por ser inhábil el último día, regla que sí funciona en sede procesal y administrativa. Por otro lado, cuando los plazos son señalados por días, en el ámbito procesal son siempre por días hábiles, mientras que en sede administrativa debe entenderse que estos son hábiles, “siempre que no se exprese otra cosa”, cabiendo la posibilidad de que sean días naturales si una norma con rango de ley o una norma comunitaria así lo prevé (...)”; y precisamente, como esta autora destaca, las principales novedades introducidas por la Ley 39/2015 “responden a la sintonización de las reglas administrativas con las de

La LPACAP no sólo admite un cómputo de días hábiles, sino es que lo impone como regla general.¹⁵ El artículo 30.2 prescribe: “Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles”. Además, no sólo el cómputo de días hábiles es la regla general, sino que la LPACAP únicamente admite el cómputo “natural” si está establecido específica y expresamente en una norma de rango legal (o comunitario), y no en una norma reglamentaria (“...Cuando los plazos se hayan señalado por días naturales por declararlo así una ley o por el Derecho de la Unión Europea...”).¹⁶ En tercer lugar, el cómputo por días hábiles resulta ser aplicable también subsidiariamente, ante el vacío o la laguna que una ley administrativa especial padezca en relación a los plazos. Y, finalmente, en el supuesto en que esté previsto en una ley (por ejemplo, en la Disposición adicional duodécima del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público) ese cómputo de días naturales, el artículo 30.2 impone un deber a la Administración actuante: “Cuando los plazos se hayan señalado

la legislación procesal, sin duda porque la práctica forense ha puesto de relieve las dificultades del sistema previsto en la aún vigente Ley 30/1992(...)”. *Vid.* “A propósito de los plazos administrativos, su cómputo y las nuevas reglas fijadas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas”, *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 42, 2016, pp. 2-6.

¹⁵ Como también lo prescribe el artículo 48 LRJPAC, aplicándose su norma general de días hábiles en el plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo contra una vía de hecho como justifica el TSJ de Madrid en la sentencia de 16 de julio de 2009, asumiendo en su tercer F.D. la alegación del recurrente contra la sentencia del Juez “*a quo*”. Y en relación a la aplicación del artículo 48 LRJPAC en los procedimientos administrativos competitivos, merecen referirse, entre otras, las SSTs de 25 de abril de 2001 (F.D. primero) y de 4 de diciembre de 2001 (F.D. primero y segundo).

¹⁶ La jurisprudencia ha aplicado esta “reserva formal de Ley” para establecer cómputo por días naturales; por ejemplo, la Audiencia Nacional en la sentencia de 16 de junio de 2004 (F.D. séptimo).

por días naturales (...), se hará constar esta circunstancia en las correspondientes notificaciones”.

La delimitación misma de los días inhábiles que establece la LPACAP sí es novedosa, por cuanto expresamente excluye como hábiles a los sábados. En efecto, los días hábiles administrativos son, según dispone el propio artículo 30.2, todos los días del año salvo “los sábados, los domingos y los declarados festivos”;¹⁷ por tanto, los sábados, aun cuando funcionen los registros administrativos y aun cuando estén abiertas al público ciertas oficinas administrativas, no podrán computarse como días hábiles; en cambio, cualquier otro día de la semana, mes o año, inmediatamente anterior o posterior a un día inhábil es un día administrativo hábil, salvo que hayan sido declarado festivo.

Y ¿cuáles son esos “días administrativos” inhábiles distintos a los sábados y los domingos? ¿cuáles son los días “declarados festivos” a efectos de los plazos administrativos? El apartado 7 del artículo 30 se refiere a este “calendario administrativo” en los siguientes términos: “La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, con sujeción al calendario laboral oficial, fijarán, en su respectivo ámbito, el calendario de días inhábiles a efectos de cómputos de plazos. El calendario aprobado por las Comunidades Autónomas comprenderá los días inhábiles de las Entidades Locales correspondientes

¹⁷ La LPACAP se aparta de la regla contenida en la LOPJ, que, pese a rechazar el cómputo de días naturales en su artículo 185.1 (“Los plazos procesales se computarán con arreglo a lo dispuesto en el Código civil. En los señalados por días quedarán excluidos los inhábiles”), en el artículo 182.1 declara días inhábiles “a efectos procesales”, no sólo los domingos y los días de fiesta nacional y los festivos a efectos laborales en la respectiva Comunidad Autónoma o localidad, sino también los sábados y los días 24 y 31 de diciembre, así como todos los días del mes de agosto salvo las actuaciones judiciales urgentes, ciertos procesos especiales (por ejemplo, el proceso contencioso-administrativo para la protección de los derechos fundamentales: artículo 128.2 de la LJCA) y la instrucción de las causas penales (artículos 183 y 184 de la LOPJ). Así pues, los días 24 y 31 de diciembre y los días del mes de agosto son días hábiles en los plazos administrativos; los “días administrativos” tampoco son, por tanto, los “días procesales” de la Administración Pública y los administrados.

a su ámbito territorial, a las que será de aplicación. Dicho calendario deberá publicarse antes del comienzo de cada año en el diario oficial que corresponda, así como en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento generalizado.”

La LPACAP prescribe así la adecuación de los días administrativos inhábiles con los días laborales festivos, es decir, el calendario de días administrativos festivos ha de respetar el calendario de días festivos laborales. Pero el calendario laboral no es único en todo el territorio español, por cuanto la legislación laboral prevé sólo unas determinadas fiestas laborales de ámbito nacional y admite la existencia de fiestas de ámbito autonómico y fiestas de ámbito local (artículo 37.2 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET) y artículos 45 y 46 del Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, sobre regulación de la jornada de trabajo, jornadas especiales y descansos); es decir, no hay un calendario laboral oficial, sino numerosos calendarios laborales oficiales, con fiestas comunes y con fiestas específicas. Consecuentemente, en el Derecho español no hay un único calendario administrativo de días inhábiles, sino varios, aunque parcialmente coincidentes en los términos antes indicados.

El cómputo de días hábiles, ya *per se* menos garantizador de la seguridad jurídica que el cómputo de días naturales, ofrece así mayores dificultades para los administrados y también para las propias Administraciones. Resulta, por ello, explicable la norma establecida en el apartado 6, en virtud de la cual el legislador dispensa, excepcionalmente en los supuestos previstos en este precepto, el cumplimiento íntegro y pleno de los calendarios administrativos aplicables: “Cuando un día fuese hábil en el municipio o Comunidad Autónoma en que residiese el interesado, e inhábil en la sede del órgano administrativo, o a la inversa, se considerará inhábil en todo caso”. En estos casos es irrelevante, por tanto, que el calendario administrativo de la Administración afectada establezca el día como hábil o como inhábil; la ley lo declara siempre inhábil.

Por último, los calendarios administrativos se basan en los calendarios laborales oficiales de los respectivos ámbitos territoriales de las Administraciones Públicas, pero nada más. El calendario administrativo no tiene por qué coincidir con el calendario laboral del personal de la Administración Pública actuante.¹⁸ Con otros términos lo dispone el apartado 8: “La declaración de un día como hábil o inhábil a efectos de cómputo de plazos no determina por sí sola el funcionamiento de los centros de trabajo de las Administraciones Públicas, la organización del tiempo de trabajo o el régimen de jornada y horarios de las mismas”. En definitiva, es preciso conocer el respectivo calendario administrativo de días hábiles e inhábiles que, por imperativo del artículo 30.7 debe publicarse “antes del comienzo de cada año en el diario oficial que corresponda, así como en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento generalizado”.

Es aquí, en la determinación de los días inicial y final del plazo administrativo donde conviene diferenciar los plazos destinados a los administrados y los plazos destinados a la Administración pública o, más exactamente, los plazos previstos principalmente para actos del administrado y los que reclaman actos administrativos. Es cierto que la LPACAP no lo hace expresamente, pero el examen de sus normas referentes a los plazos lo impone sin duda alguna, como se irá constatando a continuación.

EL DIES A QUO DEL PLAZO

Respecto a los plazos destinados principalmente a los administrados, el artículo 30.3 regula el día inicial de los plazos establecidos por días, pero lo hace sin mencionar a los días naturales o a los

¹⁸ Así, por ejemplo, el sábado, aun cuando fuese un día laborable para los empleados públicos, aun cuando algún servicio de esa Administración estuviera abierto al público (por ejemplo, un registro administrativo), este día seguiría siendo inhábil a efectos de los plazos administrativos; por el contrario, no sería un día administrativo inhábil el día (por ejemplo, el 24 de diciembre) que, al amparo de la negociación colectiva en el seno de una determinada Administración Pública, se hubiera establecido como no laborable.

días hábiles, por lo que, en principio, esta norma resulta aplicable tanto a los plazos señalados por días hábiles como a los plazos señalados por días naturales. Dispone el precepto: “Los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o la desestimación por silencio administrativo”.

El destinatario normal del plazo administrativo es, pues, el administrado afectado, bien por el acto administrativo que se le ha notificado (o se ha publicado)¹⁹, o bien por un específico acto administrativo (la llamada resolución del procedimiento) que se ha debido dictar y notificar en su momento (artículo 21.1 LPA-CAP). En concreto, la primera parte de la norma se refiere a la normal y habitual forma de actuar la Administración, a la debida actuación administrativa que ha de tener lugar: dictado o acordado un determinado acto administrativo, éste ha de notificarse (o publicarse, en su caso) a los interesados (artículo 40 LPACAP), disponiendo éstos de un plazo para poder realizar alegaciones, presentar documentos, realizar determinadas actividades, reclamar, etc. Este plazo de días administrativos que se concede a los interesados no comienza con el día de la notificación (o la publicación en el diario oficial o en el tablón administrativo de anuncios...) del acto administrativo, sino con el día siguiente; el día inicial del plazo es el día inmediatamente posterior al día de la notificación o publicación del acto administrativo; el día de la notificación/publicación administrativa no se computa.

Ahora bien, puede suceder que la Administración Pública incumpla el deber legal de notificar sus actos administrativos o, incluso, el deber legal que tiene de dictar los actos administrativos y, en especial, el acto administrativo resolutorio del procedimiento administrativo. Y toda esta actividad administrativa, prevista y

¹⁹ Como afirma GALLARDO CASTILLO, M. J., si se ha producido duplicidad de notificaciones o un acto ha sido notificado y también publicado, la fecha computable se refiere al último acto administrativo comunicador. *Vid. Régimen..., op. cit.*, pp. 217-218.

exigida en el ordenamiento jurídico, resulta ser necesaria e indispensable, y condiciona el comienzo mismo del plazo administrativo que el propio ordenamiento concede a los interesados en esa actuación administrativa.

El artículo 30.3, sin embargo, no se refiere a todos estos supuestos de actuación administrativa que han de tener lugar para poder iniciarse el plazo administrativo que afecta al interesado; sólo se refiere a la más relevante —o más habitual tal vez— inactividad administrativa ilícita: el llamado silencio administrativo, que se produce por no dictar la Administración, dentro del plazo legalmente establecido al efecto, la debida resolución administrativa expresa en los procedimientos iniciados a solicitud (artículo 24 LPACAP) o en los incoados de oficio previstos en el artículo 25.1.a). Sólo, pues, cuando estemos ante un procedimiento administrativo que ya ha terminado por cumplirse el plazo máximo de su resolución, y que ha terminado sin haberse dictado (y notificado) la resolución administrativa que le debe poner fin explícitamente; sólo cuando así los interesados han obtenido (o no), por esa falta de decisión administrativa (silencio administrativo), sus pretensiones, es cuando es aplicable lo dispuesto en el artículo 30.3 *in fine*. Vencido, pues, el plazo máximo de resolución del procedimiento sin la resolución expresa y, por tanto, producido el silencio administrativo con el transcurso del día final de ese plazo “interno” administrativo, comienza en el día siguiente el plazo administrativo “externo” que tiene el interesado ante esa estimación o desestimación, por silencio, de sus pretensiones.

En los plazos destinados exclusivamente a la Administración, la LPACAP contiene otros preceptos regulando el día inicial en los plazos administrativos “internos”, es decir, en los plazos que impone la ley a la Administración Pública para realizar ciertos actos administrativos, sean actos de tramite o sea el acto resolutorio y final del procedimiento tramitado. Estos plazos no comienzan, pues, al día siguiente de la notificación/publicación del acto administrativo, porque no ha habido este acto administrativo y no lo ha debido haber.

No hay en la LPACAP una norma general aplicable a todos los plazos “internos” de los procedimientos administrativos; es así la normativa reguladora de cada procedimiento la que establecerá esos plazos y su cómputo. La LPACAP sólo prevé ciertos plazos para efectuar algunos actos administrativos de trámite: la notificación administrativa (artículo 40.2), el certificado del silencio administrativo producido (artículo 24.4), la confirmación de las medidas administrativas provisionalísimas (artículo 56.2), la emisión de informes administrativos (artículo 80.2), etc.

El plazo administrativo más importante que tiene la Administración Pública es el plazo legalmente establecido para tramitar, resolver y notificar la resolución del procedimiento, plazo que, por cierto, se establece por meses en la LPACAP y también en la generalidad de las normas administrativas que lo establecen para cada procedimiento. El artículo 21.3 LPACAP establece el día inicial de este plazo esencial, diferenciando, como ya vimos, a los procedimientos administrativos según sea su modo de iniciación.

EL DIES AD QUEM DEL PLAZO

Conocidos los días que han de computarse (naturales o hábiles) conforme al calendario administrativo que resulte aplicable, y conocido el día inicial del plazo, no parece difícil conocer el último día del plazo; por eso, el artículo 30 LPACAP sólo se refiere expresamente a este día en su apartado 5, estableciendo, no una norma general, sino una norma especial que es aplicable a los plazos computables por días naturales: “Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente”; este precepto no se aplica a los plazos establecidos por días hábiles, por cuanto en estos plazos no puede haber un día inhábil, salvo en el supuesto ya visto del apartado 6, en el que por la concurrencia de dos calendarios administrativos “territoriales” se prescribe como inhábil el último día del plazo.

C) LOS PLAZOS POR MESES O POR AÑOS

El artículo 30.4 regula el cómputo de los plazos administrativos que se establezcan por meses o por años, refiriéndose tanto a la fecha (o día) inicial del plazo como a su fecha (o día) final. Y lo primero que conviene subrayar es precisamente lo que no está explícitamente dispuesto en el precepto legal, aunque se pueda deducir de su contenido. En primer lugar, los plazos por meses (o años) no equivalen a los plazos por días, por cuanto la unidad temporal integrante de estos plazos no son los días (ni los naturales ni los hábiles), sino los meses (o años) naturales. Y en segundo lugar, los plazos por meses (o años) incluyen siempre días laborables y días festivos (hábiles e inhábiles), distinción ésta que resulta así irrelevante en el cómputo administrativo de los plazos por meses (o años). Se explica, por ello, que habitualmente se le haya calificado como un cómputo “de fecha a fecha”,²⁰ a pesar de que la “fecha” inicial y la “fecha” final son días.

El artículo 30.4 LPACAP establece cuál es la fecha inicial de los plazos fijados por meses (o años), esto es, el primer día que ha de computarse; y dispone la misma norma que la establecida antes para los plazos por días: “Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, o desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo”.

La fecha inicial del plazo por meses (o años) no es, pues, la fecha de la notificación/publicación del acto administrativo (o del silencio administrativo o acto presunto producido), sino la fecha inmediatamente posterior, el día siguiente. El cómputo empieza, por tanto, de igual forma en los plazos señalados por días (naturales) que en los plazos señalados por meses o años:²¹ siempre el primer día del plazo es el día siguiente a la notificación.

²⁰ No obstante, la jurisprudencia no ha sido unánime en sus interpretaciones del cómputo. Prueba de ello es la apreciación de dos doctrinas en una misma sentencia al formularse un voto particular: la sentencia del TSJ de Madrid, de 11 de enero de 2010 (F.D. primero, segundo y voto particular).

²¹ Eso sí, a partir del segundo día o fecha del plazo, el cómputo difiere, al realizarse en un caso “por días” y en el otro “por fechas”, como ya indicamos.

El último párrafo del artículo 30.4 LPACAP sí incorpora una nueva norma, referente al *dies ad quem* de los plazos establecidos por meses o años:²² “El plazo concluirá el mismo día en que se produjo la notificación, publicación o silencio administrativo en el mes o el año de vencimiento”. De esta forma, con esta regla de cómputo, los plazos por meses/años se computan “de fecha a fecha”, esto es, la fecha inicial (el primer día del plazo) no coincide con la fecha final (el último día del plazo), sino que, como prescribe expresamente el precepto, el número de la fecha final coincide con el número del día de la notificación/publicación²³ que, como sabemos, no integra el plazo mensual/anual al ser inmediatamente anterior a él.

Y precepto prevé también una regla especial que confirma ese cómputo por meses (o años) naturales: “Si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes”.

D) LOS PLAZOS DE PRESENTACIÓN “ELECTRÓNICA” DE DOCUMENTOS

²² Era sorprendente que el artículo 48 de la LRJPAC no incluyera una regla general sobre la última fecha integrante del plazo por meses o años, y sólo estableciera la regla especial del apartado 2 prevista únicamente para casos excepcionales en los que el mes de vencimiento no tiene la fecha en la que debe terminar el plazo, aparte de la regla específica contenida en el apartado 3, que es aplicable también a los plazos señalados por días naturales como indicamos (“Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente”). Cierto es, no obstante, que se podía deducir esa norma general, que es, por cierto, la establecida en el artículo 30.4 LPACAP que estamos analizando: considerando que el cómputo administrativo de los plazos por meses es un cómputo por meses “naturales”, sólo están incluidos en el plazo tantas fechas numéricas como meses.

²³ Aplicando la LRJPAC, ya lo justifica la reiterada jurisprudencia: SSTs de 1 de julio de 2009 (F.D. tercero) y de 20 de septiembre de 2006 (F.D. segundo y tercero), Sentencias del TSJ de Madrid de 23 de julio de 2009 (F.D. primero) y de 14 de diciembre de 2009 (F.D. segundo) y del TSJ de Valencia de 19 de abril de 2010 (F.D. tercero), sentencia de la Audiencia Nacional de 15 de julio de 2010 (F.D. cuarto), etc.

El artículo 31.2 dispone las principales reglas del cómputo de los plazos que afectan a la presentación electrónica de escritos y documentos en los registros administrativos electrónicos.²⁴ Así, por un lado, “centraliza” o determina como fecha y hora de referencia “la fecha y hora oficial de la sede electrónica de acceso” del registro de cada Administración u organismo.

Y, por otro lado, dado que el funcionamiento del registro electrónico debe permitir la presentación de documentos “todos los días del año durante las veinticuatro horas”, prescribe dos normas de cómputo: una aplicable a los plazos destinado a los interesados y la otra para los plazos que han de cumplir las Administraciones. Ésta última, dispuesta en el apartado c), “unifica” en la fecha y hora de presentación en el registro electrónico de cada Administración el día inicial del plazo que ha de cumplir la Administración.

En cambio, la norma prevista en el apartado b) -sobre los plazos de los interesados- se refiere a la necesaria modulación del cómputo de los plazos establecidos en días *hábiles*, prescribiéndose que “la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil”²⁵

En todo caso, el apartado 3 del artículo 31 también dispone una regla especial que se aparta de las generales referentes a los plazos dispuestos por días hábiles, al referirse al calendario de los días inhábiles electrónicos que debe constar en la sede electrónica del registro de cada Administración Pública u Organismo.

²⁴ Vid., por todos, REGO BLANCO, M. D., “Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Cizur Menor, Aranzadi, 2010, pp. 385-390.

²⁵ Y añade: “Los documentos se considerarán presentados por el orden de hora efectiva en el que lo fueron en el día inhábil. Los documentos presentados en el día inhábil se reputarán anteriores, según el mismo orden, a los que lo fueran el primer día hábil posterior”.

III. LA MODIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS PLAZOS

A) LA AMPLIACIÓN DE LOS PLAZOS DE LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS

La LPACAP atribuye a la Administración Pública una importante potestad administrativa en relación a los plazos administrativos: la potestad de modificarlos unilateralmente, un *ius variandi*; y los puede cambiar tanto ampliándolos como reduciéndolos, aunque con los límites y los requisitos establecidos en dicha ley.

La LPACAP admite la “prórroga” de cualquiera de los plazos previstos para evacuar los trámites administrativos, esto es, los “plazos parciales” del procedimiento, sean plazos para dictar actos administrativos de trámite o sean plazos para realizar el interesado actuaciones “de trámite”. También admite esta ley la ampliación del plazo establecido para dictar (y notificar) la resolución del procedimiento, es decir, el plazo total del procedimiento administrativo, en los términos ya analizados anteriormente.

Sin embargo, lo hace disponiendo un régimen diferente, imponiendo en su artículo 23 un régimen más restrictivo y excepcionalísimo para ampliar el plazo de resolución y notificación y, en cambio, en el artículo 32 un régimen más permisivo cuando se pretenda ampliar el plazo de un trámite. La LPACAP ha establecido así un régimen especial para ampliar el plazo final o total del procedimiento y un régimen general para ampliar el resto de los plazos procedimentales o de trámites. Examinemos, pues, este régimen general de la ampliación de los plazos de los trámites del procedimiento.

La LPACAP, una ley general y de aplicación a toda Administración pública, prevé en su artículo 32 la potestad administrativa de ampliar los plazos de los trámites. Pero admite que otra norma legal impida a la Administración ampliar estos plazos administrativos; y se lo puede impedir no sólo vetándole ejercer esa potestad en determinadas circunstancias o supuestos que prevea esa misma norma, sino también no reconociendo expresamente potestad

modificadora alguna en el ámbito de cierta clase de procedimientos administrativos cuya tramitación y resolución compete a la Administración Pública afectada por la norma. Es más, el artículo 32.1 no exige que esta norma sea una Ley formal y tampoco exige que sea una norma con valor de ley (“salvo precepto en contrario”, dispone), por lo que un mero reglamento puede impedir a la Administración ejercer esa potestad genérica atribuida por la LPA-CAP. Lo único que exige este legislador estatal es, en primer lugar, que esa prohibición se establezca en una disposición de carácter general, en una norma jurídica, y no la establezca la propia Administración mediante un acto administrativo; y en segundo término, que en la norma se establezca expresamente la prohibición de ampliar los plazos, indicando los procedimientos afectados.

El artículo 32 LPACAP atribuye a la Administración la potestad ampliadora de los plazos de los trámites administrativos, y lo hace tipificándola como potestad discrecional en sus apartados 1 y 3 en los términos que veremos. Es más, su apartado 2 la reconoce expresamente en relación a ciertos procedimientos administrativos (los tramitados en el extranjero, total o parcialmente, y los que afecten a “interesados residentes fuera de España”); pero no la impone, por cuanto la mera condición de “procedimiento tramitado en el extranjero” no parece ser suficiente para disponer con carácter general una “prórroga forzosa” de trámites sin conocer los concretos intereses públicos y privados afectados por cada trámite y, por tanto, la conveniencia o necesidad de ampliar o no un trámite u otro, un procedimiento u otro instruido por el mismo órgano administrativo en el extranjero.²⁶

No existiendo, pues, esa específica prohibición normativa, cualquier Administración tiene la potestad ampliadora de los plazos de trámites. Ahora bien, el artículo 32.3 LPACAP sólo admite esta potestad administrativa cuando el plazo administrativo no esté vencido o haya finalizado; por el contrario, la ley no prohíbe

²⁶ Véase, en relación a la ampliación en un procedimiento de solicitud de asilo, la sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de junio de 2010 (F.D. segundo y tercero).

que el plazo se haya iniciado; así, la Administración podrá acordar la ampliación de un plazo que está ya transcurriendo o de un plazo previsto para una actuación de trámite que aún no ha comenzado. Y un segundo límite temporal impone la LPACAP a esta potestad administrativa discrecional: la duración máxima del “nuevo plazo” adicional no podrá superar la mitad del plazo ampliado (artículo 32.1).

Aun cuando el plazo que se pretenda ampliar no está vencido, el artículo 32.1 LPACAP impone a la Administración las siguientes condiciones para decidir válidamente la ampliación. En primer lugar, la ampliación concreta que se pretende no puede perjudicar “derechos de tercero”, terceros que, aunque no lo establezca expresamente la norma, son sólo los “terceros” que tienen la condición de interesados en ese procedimiento administrativo, al ser sólo ellos los sujetos legitimados para intervenir en el procedimiento (artículo 53 y siguientes) y conocer sus actos administrativos (artículo 40.1); es decir, en el supuesto en que en el procedimiento existan varios interesados con intereses diferenciados y divergentes, la ampliación no puede lesionar los derechos e intereses legítimos de ninguno de ellos.²⁷

En segundo lugar, la ampliación pretendida no puede tampoco lesionar el interés público afectado, porque, pese a no constar explícitamente este límite en el precepto legal, sí está implícito en el próximo requisito que ahora mencionaremos y sí está demandado inexcusablemente por el propio carácter vicarial al servicio de los intereses generales que impone tanto el texto constitucional (artículo 103.1) como la LRJSP (artículo 3.1) a toda Administración Pública.

En tercer término, es preciso también que “las circunstancias lo aconsejen”, esto es, que la ampliación sea conveniente al menos –no precisa ser necesaria o indispensable– para la satisfacción del

²⁷ Es interesante, por ello, la jurisprudencia referente a los procedimientos competitivos; así, por ejemplo, relativa al “silencio administrativo” acaecido ante la solicitud de ampliación del plazo de un trámite de un procedimiento selectivo destaca la STS de 23 de octubre de 2006 (F.D. cuarto y quinto).

interés público o para la satisfacción de los derechos subjetivos o intereses legítimos de los interesados en ese procedimiento (y, precisamente por ello, el artículo 32.1 les atribuye el derecho de solicitar la ampliación). El artículo 32.4 LPACAP, sin embargo, ya tipifica una genérica causa justificativa y habilitante de la ampliación de los plazos que, pese a las dudas de seguridad jurídica que plantea su escasa previsión normativa, no debe extrañar dada la implantación generalizada del procedimiento administrativo electrónico que dispone la LPACAP: “Cuando una incidencia técnica haya imposibilitado el funcionamiento ordinario del sistema o aplicación que corresponda, y hasta que se solucione el problema, la Administración podrá determinar una ampliación de los plazos no vencidos, debiendo publicar en la sede electrónica tanto la incidencia técnica acontecida como la ampliación concreta del plazo no vencido”.

Todos esos requisitos sustantivos han de explicitarse en la preceptiva motivación del acto administrativo que acuerda la ampliación (artículo 35.1.e) LPACAP), acto de trámite que, recuérdese, ha de ser conocido por todos los interesados mediante la debida notificación administrativa (artículos 32.1 y 40.1 LPACAP) a efectos de que puedan efectuar las alegaciones que estimen oportunas (artículo 76.1 LPACAP) —incluida su oposición a la ampliación decidida— y así aspirar a la “subsanción” de la ampliación previamente a la resolución del procedimiento administrativo (artículo 76.2 LPACAP), por cuanto esa alegación “opositora” ni suspende la tramitación del procedimiento (artículo 74 LPACAP) ni inicia procedimiento impugnatorio alguno; en efecto, el acuerdo de ampliación no es un acto de trámite recurrible *per se* y, por tanto, la oposición no puede ser un recurso administrativo (*ex* artículos 32.3 y 112.1 LPACAP), sin perjuicio de que, una vez dictada y notificada la resolución del procedimiento, se impugne ésta interponiendo el recurso administrativo procedente —como “novedosa” y explícitamente reconoce el mismo artículo 32.3 *in fine*— impugnando así el acuerdo de ampliación adoptado.

La LPACAP no dispone nada sobre la tramitación del “procedimiento administrativo incidental” que tiene derecho a iniciar el interesado presentando la solicitud de ampliación o que puede iniciar la propia Administración de oficio (artículo 32.1). Pero los propios requisitos sustantivos y límites impuestos por el legislador (derechos de terceros, conveniencia de las circunstancias, etc.) reclaman, al menos, la evacuación de un sumario trámite de audiencia, especialmente cuando existan varios interesados y, sobre todo, cuando se haya solicitado la ampliación por uno de ellos y no se haya acordado “de oficio”.

Tampoco prescribe la LPACAP qué órgano administrativo de la Administración actuante es el competente para acordar la ampliación del plazo del trámite administrativo: el órgano competente para resolver el procedimiento o el órgano competente para tramitarlo. Así, salvo previsión expresa en la normativa administrativa aplicable al procedimiento, tratándose de ampliar plazos de trámites y resultando ser el acuerdo de ampliación un acto administrativo de trámite (no recurrible autónomamente, además), parece ser el órgano instructor el más apropiado para ejercer esta potestad dado su conocimiento y responsabilidad en la tramitación de los procedimientos administrativos.²⁸ La atribución genérica de amplias funciones instructoras que hace la propia LPACAP (artículo 75.1, por ejemplo) y los mismos principios de ordenación del procedimiento administrativo (celeridad, eficacia: artículos 71 y siguientes) avalan su competencia para ampliar, en su caso, los plazos de los trámites administrativos.

A) LA REDUCCIÓN DE LOS PLAZOS ADMINISTRATIVOS

El artículo 33 de la Ley 39/2015 regula la llamada “tramitación de urgencia” en los términos que se expondrán a continuación. Pero esta tramitación administrativa no ordinaria, que consiste

²⁸ Así mismo lo postulaba con la LRJPAC, CANTERO MARTÍNEZ, J., *vid.* “Principios...”, *op. cit.*, en GARBERÍ LLOBREGAT, J. (coord.), *El procedimiento... op. cit.*, p. 590.

esencialmente en reducir plazos de trámites administrativos, no es el procedimiento de urgencia (o tramitación de urgencia) que se prevé en alguna legislación administrativa sectorial o especial (contratación pública, urbanismo, expropiación forzosa, empleo público...); estos procedimientos de urgencia son auténticos procedimientos administrativos específicos diferenciados de los respectivos procedimientos ordinarios generales, precisamente no sólo por ofrecer una menor duración de ciertos trámites del respectivo procedimiento ordinario, sino también por carecer de alguno de esos trámites preceptivos en el procedimiento ordinario.

Y por ello, la prohibición del artículo 33.1 de reducir los plazos legalmente establecidos para la presentación de solicitudes no alcanza a estos procedimientos específicos de urgencia instaurados en la legislación sectorial o especial que, por tanto, sí ofrecen plazos menores para la presentación de solicitudes (ejemplo: en las convocatorias de provisión de plazas de empleo público temporal por el procedimiento de urgencia).

El artículo 33.1 de la LPACAP permite a la Administración Pública reducir los plazos administrativos acordando la “tramitación de urgencia”, siempre que “razones de interés público lo aconsejen”. Se atribuye así a la Administración una importante potestad discrecional, por cuanto, pese a admitir la norma que esa minoración de los plazos legalmente establecidos se pueda acordar “de oficio o a petición del interesado”, en todo caso ha de apreciarse y justificarse una necesidad o conveniencia para el interés público; esto es, incluso cuando sean los interesados en el procedimiento los que decidan instar la tramitación de urgencia, no es el beneficio o perjuicio que una u otra tramitación administrativa pueda ocasionar a sus derechos subjetivos o intereses legítimos la causa legal habilitante de esa decisión administrativa modificativa del plazo; sólo el beneficio al interés público afectado en ese procedimiento administrativo legitimaría el acuerdo administrativo de reducción de plazos, con independencia de la previsible afectación que esa minoración del tiempo tenga en los derechos o intereses de los interesados, lo cual resulta sorpren-

dente, pues así se aparta la ley de los requisitos y límites que ella misma ha establecido en el artículo 32 para acordar la ampliación de plazos de trámites.

También se aprecian diferencias en relación a los plazos susceptibles de ser modificados. En virtud del artículo 33 la Administración podrá reducir tanto el plazo establecido legalmente para efectuarse un determinado trámite administrativo como el plazo máximo de duración del procedimiento, puesto que la norma no lo prohíbe ni impone limitación alguna a la reducción del plazo máximo de resolución como sí, en cambio, dispone en relación a ciertos plazos a los que nos referiremos seguidamente. Y es lógico que así sea, por cuanto una exclusión del plazo resolutorio carecería de fundamentación alguna; y ello porque, no se olvide, es un plazo máximo de tramitación y resolución y, en consecuencia, la LPACAP, no sólo permite a la Administración “reducir” ese plazo sin necesidad de aplicar el artículo 33 (aunque no le impide aplicarlo y, en ocasiones, sería conveniente hacerlo cuando la minoración sea sustancial...), sino es que precisamente por ser máximo la Administración está “invitada” o llamada por la ley a no agotarlo y así tramitar y resolver en un plazo menor.

Más relevancia ofrece, sin duda, el último inciso del artículo 33.1, por cuanto impide expresamente reducir los plazos previstos legalmente para interponer recursos administrativos y para presentar solicitudes por los interesados. Y ello no ha de extrañar, porque en realidad no se tratan de trámites administrativos ni de actos de trámite de los interesados, sino de actos de los interesados que inician *per se* un procedimiento administrativo con fundamento en un derecho subjetivo o interés legítimo afectado o de previsible afectación administrativa, en suma, estamos ante el ejercicio de “acciones administrativas” y no ante la realización de trámite alguno por los interesados.

En todo caso, la reducción del plazo administrativo tiene un límite condicionante de la discrecionalidad administrativa: ha de alcanzar la mitad del plazo (artículo 33.1), ni más ni menos. Y, al igual que el acuerdo de ampliación, debe motivarse suficiente-

mente (artículo 35.1), resultando ser inimpugnabile en vía administrativa (artículo 33.2) tanto el acuerdo de reducción como el acuerdo de denegatorio de la reducción solicitada por el interesado en aplicación del artículo 35.1.i), aunque este último contenido del acuerdo reductor no se mencione en el artículo 33.2.

IV. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas no ha revolucionado la regulación española de los plazos administrativos, y tampoco la ha reformado en sus reglas esenciales. No es, por tanto, una innovación normativa, sino más bien una mejora técnica de la legislación entonces vigente.

En todo caso, no ha de olvidarse que esta regulación de los términos y los plazos rige para toda la actividad formalizada de las Administraciones Públicas españolas, para todos los tipos de actos y de procedimientos administrativos, en principio. Y no es poco este amplísimo ámbito de aplicación.

En particular, debe recordarse que la Ley 39/2015 se refiere a los plazos establecidos por unidades temporales (horas, días, meses y años); mas también utiliza otros criterios clasificatorios, de mayor relevancia aún: diferencia los plazos de los trámites administrativos y el plazo final del procedimiento administrativo, y diferencia entre plazos que rigen para los ciudadanos e interesados y los plazos que vinculan a la Administración Pública. Y es aquí donde el legislador español podía haber innovado en mayor medida; pero continúa siendo una asignatura pendiente.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIAS APARICIO, F., “A propósito de los plazos administrativos, su cómputo y las nuevas reglas fijadas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 42, 2016.
- CANTERO MARTÍNEZ, J., “Principios informadores del procedimiento administrativo común: términos y plazos”, en GARBÉRÍ LLOBREGAT, J. (coord.), *El procedimiento administrativo común... op. cit*, Valencia, Tirant lo blanch, 2007
- GALLARDO CASTILLO, M. J., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. Comentario sistemático a la LRJPAC, de 26 de noviembre*, Madrid, Tecnos, 2010.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M. A., “Capítulo II. La actividad de las Administraciones Públicas”, en GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H. (dir.), *La nueva Ley de Procedimiento Administrativo Común*, Wolters Kluwers, 2016.
- IZU BELLOSO, M. J.: “La fijación de los días inhábiles en el ordenamiento español”, *RAP*, núm. 186, 2011.
- JIMÉNEZ FRANCO, E.: “Capítulo X. Términos y plazos”, en RIVERO ORTEGA, R., CALVO SÁNCHEZ, M. D., y FERNANDO PABLO, M. (dirs.), *Instituciones de Procedimiento Administrativo Común. Novedades de la Ley 39/2015*, Lisboa, Juruá, 2016.
- REGO BLANCO, M. D.: “Registros, comunicaciones y notificaciones electrónicas”, en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (coords.), *La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, Pamplona, Aranzadi, 2010.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: “Los proyectos de Ley de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico: una primera evaluación”, en *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015. Disponible en: <<https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=10258>>.

