

EL CÁMPUTO DE LOS PLAZOS FIJADOS EN MESES Y EL RETO DE LA CLARIDAD DE LAS NORMAS

Marta García Pérez

I. INTRODUCCIÓN.

La fórmula conocida de que “la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento” (art. 6 C.c), acorde con la proclamación constitucional de un Estado de Derecho en el que el sometimiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico se impone a todos los ciudadanos y los poderes públicos (art. 9 CE), presupone al mismo tiempo un deber correlativo para cada individuo y para cada uno de los titulares del poder público. Para aquellos significa que las normas deben ser cumplidas en cuanto que mandatos imperativos y objetivos de alcance general, cualquiera que sea el grado de formación o el modo de actuación de los destinatarios. Para los poderes públicos supone una actuación leal en el ejercicio de cada una de las potestades que le son encomendadas, entre otras muchas de las manifestaciones de la cláusula de Estado de Derecho. Lealtad que implica, en el marco de la exposición que ahora se hace, que las normas deben ser comprensibles para cualquier ciudadano medio.

Sería excesivo pretender en estas líneas juzgar o someter a juicio del lector la calidad técnica de la ingente producción normativa que acongoja incluso al experto aplicador del derecho. Pero no cabe duda de que el principio de seguridad jurídica que también proclama la CE exige que los mandatos contenidos en las normas y sus efectos sean esperados, previsibles y claros.

Las reflexiones anteriores pueden ser el punto de partida del estudio del artículo 48 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPAC), que establece las fórmulas aplicables para computar los plazos en el seno del procedimiento administrativo. La cuestión no tendría excesivo interés si no fuera porque en la actuación de y con la Administración el paso del tiempo produce efectos decisivos y a veces irreversibles para los ciudadanos, cualquiera que sea el derecho, el interés o la simple expectativa invocada¹.

1 Parfraseando al Consejo de Estado, estamos en presencia de “una cuestión que pertenece a la categoría de las grandes cuestiones suscitadas en nuestro derecho entre los autores y la jurisprudencia y al tipo clásico de controversias prácticas, dada la diversidad de tratamientos dados a la misma por los diferentes textos jurídico-políticos y por la jurisprudencia recaída al respecto”.

II. LA REGULACIÓN DE LOS PLAZOS FIJADOS EN MESES EN LA LPAC:

En la expresión de cualquier plazo interesa conocer a ciencia cierta los siguientes extremos: la duración del plazo, fijado por días, meses o años; el día inicial del cómputo, o *dies a quo*; y el día final del cómputo, o *dies ad quem*.

Una manera segura y cierta de especificar el plazo e indicarlo a los interesados pasaría porque en la notificación o publicación del acto administrativo se indicase el último día hábil para interponer el recurso o realizar la acción que se le encomiende. Pero lo cierto es que las reglas que regulan la práctica de las notificaciones y, en concreto, el contenido de las mismas tan sólo señalan, refiriéndose a los recursos, que deberán contener la expresión de los que procedan, el órgano ante el que hubieran de presentarse y “plazo para interponerlos” (art. 58.2 de la LPAC), con lo que la Administración da por cumplido el trámite con señalar el plazo de un mes, dos meses, o el que resultare aplicable previsto con carácter general en la Ley. Se traslada al interesado, pues, el cómputo de los plazos en cada caso concreto, con las dificultades que a continuación se señalarán.

Centrando la exposición en las reglas establecidas por la LPAC para el cómputo de los plazos fijados en meses, el artículo 48 hace declaraciones de distinto alcance y significación:

- Se fija con carácter general el *dies a quo* respecto de actos expresos: “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 ...” (art. 48.2).
- Se establece una regla similar para aquellos casos en que se haya producido silencio administrativo: “... se computarán ... desde el siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo” (art. 48.2).
- Se dicta una regla concreta por 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” (art. 48.2).
- Se dispone que “cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente” (art. 48.3) y que “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” (art. 48.5).

a) El “*dies a quo*”:

El día inicial del cómputo de los plazos fijados por meses viene tradicionalmente establecido en nuestro ordenamiento jurídico a partir del principio “*dies a quo non computatur in termino*”, con el cual pretende significarse que el cómputo tiene que hacerse a partir del día siguiente a la notificación o publicación del acto en cuestión. El fundamento de tal principio parte de lo que la jurisprudencia llama la “indivisibilidad del día como unidad cronológica para la computación”, o, lo que es igual, que no puede computarse dentro del plazo el día que –parcialmente agotado– ha sido dedicado a la notificación o publicación. Por tanto, el día siguiente, desde las cero horas, es el primero a tener en cuenta.

Tal regla fue consagrada positivamente en el art. 59 de la LPA de 1958, que disponía que los plazos habían de computarse siempre *a partir del día siguiente a aquel en que tuviese lugar la notificación o publicación del acto*.

La Ley 30/1992 introdujo, sin quererlo, un elemento distorsionante en lo que había sido una regla aceptada, conocida y consolidada, al disponer, en el apartado 4 del art.48 que:

“los plazos expresados en días se contarán a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate ... Los restantes plazos se contarán *a partir del día de la notificación o publicación* del correspondiente acto ...”.

La doctrina se dividió al juzgar el alcance del citado precepto, entre quienes consideraron que la absurda modificación legislativa suponía –aun sin pretenderlo- la reducción en un día de esos plazos² y quienes sostuvieron que, siendo desafortunada, la nueva redacción no hacía más que aclarar las reglas de cómputo a la vista de las interpretaciones que de las mismas se habían hecho estando vigente la LPA³, por lo que habría que considerar que los plazos habían permanecido inalterados tras la LPAC⁴.

En realidad, la LPAC intentó recoger la sugerencia del Consejo de Estado consistente en “aprovechar la norma ... para aclarar definitivamente esta cuestión, orientando el contenido del art. 48 del anteproyecto en la misma línea sentada, con carácter de principio general, por el citado art. 5 del C.c.”.

Defensores y detractores del texto legal coincidieron en los buenos propósitos del legislador, que no fueron otros que “aclarar la espinosa cuestión del cómputo de los plazos”⁵, e igualmente en su torpeza e infortunio al escoger la fórmula legal recogida en el art. 48.4.

Llegados a este punto, y sin ánimo de terciar en una polémica zanjada, podría afirmarse que la LPAC, en su versión inicial, estuvo cargada de las mejores intenciones al pretender, lisa y llanamente, formular de modo comprensible la regla del cómputo de plazos establecidos por meses, haciéndola de más fácil aplicación al destinatario. El gran fallo del legislador consistió en no percatarse de que las dudas sobre el cómputo de plazos por meses no venían provocadas por la primera parte de la fórmula, esto es, el señalamiento del “*dies a quo*”, cuya expresión en el C.c y en la LPA era clara y confirmada por la jurisprudencia, y suficientemente explicada o justificada por el principio “*dies a quo non computatur in termino*”, sino en la segunda parte, la referente al “*dies*

2 GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992*, Civitas, Madrid, 1999, pág. 284 y ss, analiza el tema bajo un epígrafe sugerente: “De cómo la Ley 30/1992, con la mejor voluntad pero con el confusionismo propio de lo no dilucidado, cambió la regla tradicional del “*dies a quo*” para el cómputo de plazos por meses o por años, creando un problema donde no lo había”.

3 Vid. MADRIGAL GARCÍA, *Derecho Administrativo. Parte especial*, Madrid, 1995, pág. 715.

4 La STS de 30 de noviembre de 2000 (ar. 10533, ponente Ramón Trillo Torres) hace alusión al cambio legislativo que no alteró, más que por un breve espacio de tiempo, la regla tradicional respecto al cómputo de plazos: “En su escrito de demanda, la recurrente realiza, en primer lugar, una extensa argumentación sobre la inexistencia de extemporaneidad en la interposición de su recurso ordinario, por cuanto que al haberse publicado la resolución impugnada el 22 de diciembre de 1994, el plazo de un mes para la interposición de aquél (art. 114.2 de la Ley 30/1992) vence el 22 de enero (art. 48.2) que era inhábil, por lo que se entendía prorrogado al día siguiente, 23 de enero (art. 48.3), siendo éste el día en que había presentado su recurso administrativo. Si bien es cierto que conforme a la jurisprudencia que cita la resolución del Tribunal de Cuentas, se vino sosteniendo durante un tiempo que en los cómputos de fecha a fecha, el último día era el inmediato anterior del mes siguiente, de modo que en el caso que aquí se enuncia habría terminado el 21 de enero, sin embargo *esta posición jurisprudencial ha sido claramente modificada con posterioridad, en el sentido de que el día final sea el equivalente del mes que corresponde al de la notificación o publicación ...* lo que determina que debamos anular el acto impugnado, en cuanto se acogió a un criterio ya abandonado por la doctrina de este Tribunal Supremo”.

5 Vid. GIMÉNEZ CERVANTES, “El transcurso del tiempo en el procedimiento administrativo”, en *Valoración de la Ley 30/1992 tras cinco años de vigencia*, CGPJ, Madrid, 1997, pág. 72.

ad quem”, dispuesta en tales normas con la expresión “de fecha a fecha” y respecto de la que, curiosamente, nada hizo el legislador, conservándola, literalmente, en el apartado 2 del art. 48.

La ley 4/1999 fue, en este y otros muchos aspectos, restauradora, en el sentido literal de la expresión: retomó la fórmula clásica del “*dies a quo*” tal y como había sido redactada en otros tiempos:

“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 día siguiente a aquel en que se produzca la estimación o desestimación por silencio administrativo ...”⁶.

b) El “*dies ad quem*”:

Según se acaba de exponer, los verdaderos problemas de aplicación de las reglas del cómputo de plazos establecidos por meses provienen, ciertamente, de la fijación del día final o *dies ad quem*.

La regla establecida en el reformado art. 5 del C.c. y en el art. 60 de la LPA, en virtud de la cual el cómputo del plazo fijado por meses debía hacerse “de fecha a fecha”, hizo recaer sobre tal expresión declaraciones contradictorias respecto a cuál era, en la práctica, el día final del plazo.

Sin embargo, una jurisprudencia “constante, consolidada y concluyente”⁷ señaló que:

“En orden a la regla “de fecha a fecha”, para los plazos señalados por meses o por años el “*dies ad quem*”, en el mes de que se trate, es el equivalente al de la notificación o publicación”.

Criterio que, con mayor claridad, se resume en los siguientes términos:

“En los plazos señalados por meses, y aunque el cómputo de fecha a fecha se inicie al día siguiente al de la notificación o publicación, el día final de dichos plazos será siempre el correspondiente al mismo número ordinal del día de la notificación o publicación del mes o año que corresponda”⁸.

La razón era clara:

“Si un mes comienza a contarse en determinada fecha, en la misma del mes siguiente comenzará un nuevo mes, o sea, que el último día del plazo es el inmediatamente anterior, o lo que es igual, que la fecha final viene referida al día en que se produjo la notificación o publicación del acto o disposición”⁹.

Las palabras del TS no necesitan mayor explicación¹⁰. Ahora bien, si aplicar correctamente la fórmula del cómputo implica conocer la consolidada jurisprudencia recaída al respecto, no debe pasarse por alto una cuestión: la interposición de los recur-

6 De esta cambio no dice nada, sin embargo, la exposición de motivos de la Ley, pese a destacar que el texto “resuelve los problemas que en materia de términos y plazos se planteaban a causa de la diversidad de calendarios de festividades” (IX, in fine).

7 STS de 13 de febrero de 1998, ponente: Rafael Fernández Montalvo, ar. 2091.

8 Sent. Cit. supra, nota 7.

9 STS de 23 de diciembre de 1980, ar. 4648.

10 Dice GONZALEZ NAVARRO que “la jurisprudencia ... llegó a emplear un lenguaje de manual para uso de adolescentes”, *Comentarios a la Ley 4/1999*, cit., pág. 287.

sos administrativos, como las actuaciones de los ciudadanos ante la Administración pueden ser realizadas directamente, es decir, sin representante legal. Lo que significa trasladar sobre el ciudadano *de a pie* el deber de conocer el contenido de aquella jurisprudencia¹¹.

Lo que procede es replantearse la formulación del precepto en la parte que induce a la oscuridad, dejando el resto intacto. Se trataría, pues, de facilitar el cómputo del plazo clarificando la expresión “de fecha a fecha”, reemplazándola, por ejemplo, por alguna de las frases que, “con lenguaje de manual para uso de adolescentes” (GONZÁLEZ NAVARRO), nos brinda el TS. Por ejemplo: “Si el plazo se fija en meses o años, éstos finalizarán en la fecha correlativa del mes o año siguiente que coincida con el ordinal de la práctica de la notificación o publicación”. Formulación clara, comprensible y directa.

Lo sorprendente es la solución que ofrece la Ley 4/1999. Como quien “corta por lo sano” intentando evitar males mayores, la reforma legislativa mantiene el “*dies a quo*” tal y como con carácter general se había expresado tradicionalmente y elimina, sin más, la expresión “de fecha a fecha” contenida en el apartado 2 del art. 48. El resultado es obvio: la fórmula ha quedado incompleta, y precisamente por eso incorrecta. La regulación se libera del calificativo de oscura pero se carga de connotaciones igualmente peyorativas.

Pareciera que el legislador optó por remitirse, mediante una omisión consciente, a las reglas generales establecidas en el C.c., que operaría en este caso como derecho supletorio. Técnicamente podría defenderse la opción, por cuanto las normas contenidas en el título preliminar del C.c. constituyen derecho general y, por tanto, aplicable en este ámbito al cómputo de los plazos administrativos; sin embargo, puede resultar chocante que no se haya aprovechado la reforma para clarificar, de una vez por todas, el sistema de cómputo haciendo mención expresa de cada uno de sus elementos, esto es, el “*dies a quo*” y el “*dies ad quem*”.

Dejar la correcta aplicación de la fórmula a la pericia del diligente ciudadano que, además de conocer la Ley, conoce el derecho común y su interpretación jurisprudencial es, a mi juicio, irrazonable y excesivo. Sobre todo, considerando que de nada servirá la justificada alegación de los interesados de que con la fórmula legal “se le indujo a error o duda que no puede jugar en su contra sin desconocer el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva reconocido en el art. 24 de la CE y sin desconocer, asimismo, el principio espiritualista que ha prevalecido siempre en la jurisprudencia en

11 La comprobación de la claridad de la norma es sencilla. Varias personas se ofrecieron a responder a la siguiente pregunta: “Suponiendo que el día 15 de noviembre se recibe la notificación de un acto y se comunica la posibilidad de interponer recurso administrativo en el plazo de un mes, señalándose que dicho plazo debe computarse de fecha a fecha a partir del día siguiente al de la notificación, ¿cuándo vence el plazo?”. Todas las personas, sin excepción, contestaron “el 16 de diciembre”; respuesta que hubiese supuesto, en un eventual proceso, la declaración de inadmisibilidad del recurso por extemporaneidad si cualquiera de los preguntados hubiese esperado, como suele ser habitual, al último día del plazo para recurrir. El experimento, por simple, no deja de confirmar la sospecha: la utilización de la expresión “de fecha a fecha” es confusa e induce a error. Si quisiéramos evitar el problema sin necesidad de salvar el escollo de la expresión “de fecha a fecha”, es decir, si buscásemos evitar la extemporaneidad de quien, sin conocimiento de la jurisprudencia, aplica por sentido común la regla del cómputo, bastaría adelantar en un día el “*dies a quo*”. Así, en el ejemplo anterior, y preguntadas las mismas personas por el plazo de un mes, computado en esta ocasión “desde el mismo día de la notificación” y de fecha a fecha, contestaron, con la misma unanimidad, que el plazo vencía el 15 de diciembre. Respuesta correcta, pragmáticamente hablando, si pudiéramos permitirnos ignorar la doctrina legal establecida e incluso confirmada por el TC (sentencia 32/1989, de 13 de febrero). Y así lo intuyó el legislador de 1992. Sin embargo, aun siendo el resultado práctico esperanzador (¿cuántos ciudadanos habrán evitado la inadmisibilidad por extemporaneidad con el art. 48 de la Ley 30/1992!), la solución no es técnicamente correcta.

materia de inadmisibilidad”, tal y como expuso, sin éxito, un recurrente a propósito de una declaración de inadmisibilidad confirmada por el Tribunal Supremo¹². Argumento nada desdeñable desde la posición que sostengo: que las normas son de obligado cumplimiento para todos los ciudadanos y los poderes públicos, pero pesa sobre estos últimos la obligación de redactarlas de modo comprensible y completo.

c) A modo de conclusión:

La modificación operada por la Ley 4/1999 pretendió frenar las duras críticas vertidas sobre la Ley 30/1992, en muchos y muy diversos aspectos de su articulado y en particular en materia de plazos.

Se trataba fundamentalmente de aclarar que no se había pretendido recortar en un día el plazo de interposición de los recursos administrativos, volviéndose a la regla prevista en la LPA de que *los plazos señalados por meses se inician al día siguiente de la notificación o publicación y vencen el día correlativo a aquélla en el mes posterior que corresponda*.

Sin embargo, el legislador no optó por la vía más fácil, clara y directa, que consistía en transcribir así y literalmente la regla, sin complejos. Como si de nada le hubiesen valido las críticas, sugerencias y formulaciones que la doctrina ensayó tratando de dar claridad a la redacción del art.48, volvió a reincidir en la falta de claridad, aunque con distintas palabras.

Si la confusión podía generarse por la expresión “de fecha a fecha” hasta ahora habitual en las normas procedimentales, induciendo al recurrente a entender erróneamente dentro del plazo el día correlativo al siguiente a la notificación, la solución pasó por eliminar tal expresión. Pero no se reemplazó por ninguna otra, con lo cual se produjo el efecto siguiente: la Ley 4/1999 señala el “*dies a quo*” según la regla tradicional del cómputo de plazos por meses o años, pero omite toda referencia explícita al “*dies ad quem*”. La regla, antes poco clara, queda ahora incompleta. Y por tanto es igualmente criticable.

En primer lugar, porque puede provocar otra vez el error o la duda en el ciudadano, lo cual no sirve, como hemos visto, de argumento en contra de la declaración de caducidad de los plazos en el procedimiento administrativo o en el contencioso-administrativo.

En segundo lugar, porque de nuevo exige al ciudadano una diligencia excesiva, especialmente si consideramos que no es necesaria la representación legal para accionar las vías administrativas de impugnación de los actos administrativos.

12 Vid. STS de 5 de junio de 2000, ponente: Pascual Sala Sánchez, ar. 4281, FJ.1°. Vid. también la STS de 20 de noviembre de 1998, ponente: Vicente Rouco Rodríguez, ar. 4349, en la que se reitera la doctrina legal de que “en los plazos que se cuentan por meses, tal plazo concluye, ya dentro del mes correspondiente, el día que se designa con la misma cifra que identifica el día de la notificación o publicación; sin que a ello obste el aludido principio constitucional de tutela judicial efectiva, el que no puede ser atendido en un sentido particularista que suponga la desvirtuación de los plazos procesales taxativamente señalados en las leyes en garantía de otro principio, básico de nuestro ordenamiento jurídico, cual es el de seguridad jurídica, frente al que no puede prevalecer la negligencia, el error o la pasividad de la parte litigante ...” (FJ.1°). Y la STS de 13 de febrero de 1998 (ar. 2091, ponente: Rafael Fernández Montalvo), según la cual “frente a la conclusión expuesta no puede invocarse un criterio espiritualista en la interpretación de los requisitos procesales que permitiera examinar el fondo del asunto, porque no se trata del incumplimiento subsanable de una exigencia formal sino del transcurso irreversible de un plazo que, con objetividad y generalidad, responde a razones de seguridad jurídica (art. 9.3. CE). La observancia de los plazos no es, en definitiva, disponible para las partes ni pueden los tribunales hacer excepción de los mismos” (FJ. 3°).

Para quien pueda aprovecharla, sugiero retener la siguiente fórmula, que personalmente me ha servido para recordar cómo computar los plazos señalados en meses o años, pese a la oscuridad de la norma escrita:

“Si el plazo se fija en meses o años, éstos se computarán a partir del día siguiente a aquél en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate, venciendo el día cuyo ordinal coincida con el día de la notificación o publicación del mes o año que corresponda”.

III. LAS REGLAS ESPECIALES DEL ART. 48 LPAC:

Dicho todo lo anterior, no quisiera terminar este análisis sin hacer referencia a algunos aspectos particulares del propio artículo 48:

1º) 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 (art. 48.2. in fine).

Dada la composición real del calendario, en el que los meses no tienen igual número de días, oscilando con carácter general entre 30 y 31 y, en un caso particular, 28 ó 29, puede suceder que el día en que comienza el cómputo no exista en el mes de vencimiento. En tales casos, como regla especial se dispone que el plazo vencerá el último día del mes. Así, por ejemplo, un plazo de un mes que comienza a computarse el 31 de enero vencerá el día 28 (ó 29 si el año es bisiesto) del mes de febrero.

2º) Cuando el último día del plazo sea inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente (art. 48.3):

La jurisprudencia respalda esta regla señalando que “es preciso evitar un acortamiento de los plazos en contra del administrado”, “salvaguardando que el plazo que marque la norma sea real y efectivo”¹³; si no es eficaz la actuación en el último día del plazo, “en realidad se ha acortado la duración “efectiva” del mismo”, señala el Tribunal Superior de Justicia de Baleares (S. de 1 de septiembre de 2000, ar. 1148, ponente: Fernando Socías Fuster, FJ.2º).

3º) 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 (art. 48.5):

La regla pretende evitar desigualdades e incertidumbres en la aplicación de la norma, sobre todo a la vista de la potestad de los municipios y comunidades autónomas de establecer su propio calendario de días inhábiles en su respectivo ámbito territorial, complementario del de la Administración general del Estado. Con tal finalidad se dispone también que dicho calendario “deberá publicarse antes del comienzo de cada año en el diario oficial que corresponda y en otros medios de difusión que garanticen su conocimiento por los ciudadanos” (art. 48.7).

La aplicación de esta norma ha generado una jurisprudencia interesante, que amplía la referencia que el precepto hace al lugar de residencia del “interesado” a la

13 Vista esta argumentación, me pregunto si no hubiese sido más coherente con tal planteamiento que, respecto a la regla enunciada anteriormente, se hubiese señalado que “si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente a aquel en que comienza el cómputo, se entenderá que el plazo expira el primer día del mes siguiente”.

residencia de su “representante legal”, vista la posibilidad que la propia LPAC contempla de que los ciudadanos actúen por medio de representante, con el cual se entenderán las actuaciones administrativas, salvo que se manifieste expresamente lo contrario (art. 32.1). En tal sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Granada, Andalucía, en su sentencia de 19 de febrero de 1996 (ar.476, Sala de lo c-a, ponente Federico Lázaro Guil):

“Es evidente, pues que a la hora de determinar los días inhábiles en el cómputo del plazo para recurrir en alzada la resolución que impuso la sanción a la recurrente, deben tenerse en cuenta las fiestas locales del lugar de residencia del representante, en lugar de las de residencia de la representada, ya que, merced a la representación conferida, la actuación material defensiva se ha de efectuar en la sede del domicilio del citado representante”.

4º) Las peculiaridades del cómputo cuando se ha producido silencio administrativo:

Además de todo lo expuesto, el artículo 48 contiene una regla particular que resulta aplicable en los casos en que se produce una estimación o desestimación por silencio administrativo, casos en los que no existe, como es obvio, notificación o publicación que pueda servir de *dies a quo* o punto de partida para la regla del cómputo:

“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”.

En estos casos, el cómputo del plazo se complica porque el *dies a quo* se fija con referencia a otro plazo anterior, agotado: el máximo de que dispone la Administración para resolver el procedimiento sin que se haya producido -y notificado- la resolución expresa.

La afirmación anterior nos obliga a abrir un pequeño paréntesis, procurando no alejarnos innecesariamente de la cuestión que nos ocupa. La duración máxima de los procedimientos aparece regulada con claridad en la LPAC:

- Se aplicará la regla específica recogida en cada norma procedimental existente, con el límite temporal de seis meses, que sólo podrá ser rebasado cuando así lo establezca una norma con rango de ley o una norma de derecho comunitario (art. 42.2); respecto a los procedimientos preexistentes cuya duración haya sido fijada reglamentariamente en más de seis meses, este será el plazo máximo para resolver (D.T. 1ª.2).
- Cuando no se haya previsto expresamente un plazo de duración máxima del procedimiento, será de tres meses¹⁴ (art. 42.3.).

¿Cómo se computan los referidos tres, seis –o lo que sean- meses? El punto de partida no plantea problemas: el legislador distingue a los efectos de señalar el *dies a quo* entre procedimientos iniciados de oficio y procedimientos iniciados a instancia de parte:

- En los procedimientos iniciados de oficio, el plazo se inicia en la fecha del acuerdo de iniciación.
- En los procedimientos iniciados a instancia de parte, el plazo se inicia en la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el “registro del órgano competente para su tramitación”.

14 Téngase en cuenta que respecto al procedimiento del recurso potestativo de reposición, la Ley establece un plazo máximo de resolución de 1 mes (art. 117).

Respecto a esto último, la Ley 4/1999 mejora la redacción genérica e imprecisa de la Ley 30/92, que se refería al “órgano competente” sin más, pero plantea otro tipo de dudas, que son especialmente graves si se tiene en cuenta que se deja en manos de la Administración el poner en conocimiento del ciudadano la fecha en que su solicitud entró en el citado registro, a través de una “comunicación” que deberá remitirse al solicitante en un plazo máximo de 10 días (art. 42.4).

Mi impresión inicial, que manifesté en alguna ocasión¹⁵, no era optimista respecto a la eficacia del sistema de la “comunicación” previsto en la LPAC. Me parecía paradójico que se tratase de solucionar el tema de la indolencia administrativa o, cuando ésta fuese la causa de la inactividad, de la excesiva burocratización de las relaciones Administración-administrado, imponiendo precisamente a la Administración una carga adicional, consistente en realizar una actividad hasta entonces no prevista, la de “comunicar” la fecha de inicio del plazo máximo de duración del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo. La práctica ha venido a confirmar aquella impresión, con honrosas excepciones.

Los interrogantes que planteé entonces, recién estrenada la LPAC en su versión de 1999, sigue sin respuesta: ¿Y si dicha comunicación no se efectúa?. ¿Cuál es entonces el *dies a quo*?. ¿Tal vez la fecha que consta como “de entrada” de la solicitud en el registro u oficina que haya escogido el ciudadano para presentar el documento, que es la única cierta e inequívoca? ¿O tal vez la que decida él mismo dar por inicial, asimilando este supuesto al de las notificaciones inexistentes, donde los plazos juegan desde que el interesado realiza alguna actuación que ponga de manifiesto que conoce la resolución?. ¿En qué posición quedarían, en todas estas situaciones, los demás interesados en el procedimiento, rendidos a la eficacia de un silencio, estimatorio o desestimatorio, que depende exclusivamente de la voluntad y los intereses del solicitante?.

Sugerí como alternativa al desconcierto expuesto una fórmula diferente, dependiente de la voluntad de la Administración pero también de su debida diligencia, intentando conjugar eficacia y seguridad jurídica: tómesese por cierta la fecha en que el escrito entra en el registro del órgano competente para su tramitación *siempre y cuando* dicha fecha sea debidamente puesta en conocimiento del interesado o interesados a través de la comunicación; en defecto de esta última, considérese la fecha en que el escrito fue presentado por cualquiera de los cauces admisibles en derecho y regulados en el artículo 38 de la LPAC.

En fin, con la redacción actual del precepto a nadie se le escapa que difícilmente podrá computarse un plazo por meses a partir del día siguiente en que se haya producido la estimación o desestimación por silencio administrativo si resulta imposible conocer la fecha en aquélla estimación o desestimación se produjo.

Afortunadamente, nada de lo anterior podrá repercutir en el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos, gracias a la sólida doctrina jurisprudencial que antepone el ejercicio de tal derecho fundamental a la temida declaración de inadmisibilidad por extemporaneidad de los recursos administrativos o contenciosos, especialmente ante el indecoroso incumplimiento de la obligación legal de resolver expresamente los procedimientos regulada en el artículo 42 de la LPAC. En palabras del Tribunal Supremo, no puede pretender extraerse del incumplimiento del deber de resolver por parte de la Administración consecuencias obstativas al libre ejercicio de las acciones judiciales que puedan emprenderse para tutelar el derecho de los particulares. El silencio administrativo es una ficción que la Ley establece en beneficio del ciudadano, que

15 Vid. “El silencio administrativo negativo”, en *Cuadernos de Derecho Público* nº 12, enero-abril, 2001, págs. 206 y ss.

puede esperar confiadamente a que la Administración cumpla su deber dictando resolución expresa, sin que sea viable que la Administración pretenda obtener un beneficio —la apreciación de extemporaneidad— a consecuencia de su propia violación de la norma.

IV. RECAPITULACIÓN:

Las reflexiones anteriores permiten retomar el discurso inicial: aceptar las reglas de juego en el marco del Estado de Derecho significa conocer y asumir que las relaciones con la Administración Pública están sujetas a plazo; pero cuando menos permitirá exigir que las reglas de los plazos sean claras y fácilmente ejecutables por cualquier ciudadano.

Dicho esto, y reiterando el juicio de valor que se ha deslizado a lo largo de estas páginas, puede afirmarse que tales reglas, las contenidas en el artículo 48 de la LPAC, adolecen de ambas características, porque son básicamente oscuras y resultan de difícil aplicación, particularmente en lo que respecta al cómputo de los plazos establecidos por meses.

La falta de claridad de dichas reglas causa tanto más enojo por lo injustificable de la oscuridad. Resulta fácil entender que el legislador yerre o no acierte al regular una institución nueva, o una realidad emergente desconocida para el propio poder público, pero es imperdonable cuando se regula una materia tan manida y se reincide en los errores tropezando una y otra vez en la misma piedra. Y así es: los problemas relativos al cómputo de los plazos recidivan a cada momento, sin que las reformas legislativas hayan servido para enmendar viejos errores sino para incidir o agravar los anteriores.