

PROPUESTA A LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DE UNA PROPOSICIÓN NO DE LEY PARA DECLARAR INHÁBIL EL MES DE AGOSTO EN EL CÓMPUTO DE PLAZOS DE RECURSOS ADMINISTRATIVOS

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid, a través de su Decano D. Eugenio Ribón Seisdedos, eleva a los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados en orden a que se inste el Gobierno a remitir un proyecto de ley, motivada por la necesidad de proteger los derechos de los administrados mediante la declaración del mes de agosto como inhábil a efectos del cómputo de plazos administrativos, en coherencia con la inhabilidad ya establecida legalmente para los plazos jurisdiccionales. Su finalidad no es otra que garantizar al ciudadano la igualdad en el acceso a la justicia, en vía administrativa y jurisdiccional y, por extensión, contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho.

En efecto, el sistema jurídico español establece notables diferencias entre el régimen de cómputo de plazos administrativos y el de los jurisdiccionales, en especial respecto a la consideración del mes de agosto como periodo inhábil. Así, en los artículos 30 y 31 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se establece que salvo que una norma con rango de Ley o de Derecho de la Unión Europea señale lo contrario, sólo se excluyen del cómputo los sábados, domingos y los declarados festivos, de lo que se colige la declaración de habilidad del mes de agosto en el cómputo de términos y plazos. En contraste, en los órdenes jurisdiccionales —incluyendo el contencioso-administrativo, civil, y procesal laboral con determinadas excepciones por razón de la materia—, agosto es inhábil para la gran mayoría de actuaciones, lo que implica una suspensión del cómputo de plazos procesales, contribuyendo tanto a la seguridad jurídica como a la adecuada conciliación entre la actividad profesional y el descanso estival de los operadores jurídicos...

El reconocimiento del carácter inhábil de agosto en el ámbito jurisdiccional responde a la necesidad de garantizar la adecuada preparación de los escritos procesales, evitar situaciones de indefensión y facilitar el acceso efectivo a la justicia, motivos perfectamente trasladables a la esfera de la tramitación administrativa ordinaria. A pesar de ello, la legislación administrativa común no recoge una regla general que considere inhábil el mes de agosto a los efectos del cómputo de plazos, dando lugar, en la práctica, a situaciones de desigualdad, inseguridad jurídica y posibles perjuicios para los administrados.

Asimismo, tanto doctrinal como jurisprudencialmente, se ha venido planteando la conveniencia de armonizar ambos regímenes —administrativo y jurisdiccional—, de tal modo que se permita a los ciudadanos ejercer sus derechos en condiciones de igualdad, previsibilidad y protección. Como antecedentes, deben destacarse los artículos 183 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 128 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-

Administrativa, que reconocen la inhabilidad de agosto en el proceso judicial, así como su mención expresa en otras normas procesales y sectoriales.

Por todo ello, y en aras de dotar de mayor coherencia, racionalidad y seguridad jurídica al sistema jurídico, se considera imprescindible instar al Gobierno a promover la modificación normativa necesaria para que se declare de manera expresa la inhabilidad del mes de agosto en el cómputo de los plazos administrativos, en equiparación a lo dispuesto para los plazos jurisdiccionales

En consecuencia, se propone que el mes de agosto no compute a los efectos de plazos administrativos, con objeto de beneficiar al ciudadano en sus relaciones con la Administración.

Esta consideración ha de hacerse extensiva a todos los procedimientos especiales, incluyendo los de naturaleza tributaria.

A continuación, se expone el fundamento de esta iniciativa:

1. Situación legal actual y desigualdad de trato.

En la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el mes de agosto es considerado hábil en todos los procedimientos y recursos administrativos, salvo por la exclusión de sábados, domingos y los declarados festivos, mientras que en el ámbito judicial (procesal) dicho mes es inhábil en prácticamente todos los supuestos, salvo para la instrucción de las causas criminales (artículo 201 LECrim).

Esta disparidad ha sido calificada por la doctrina como una verdadera “esquizofrenia” normativa, pues, por un lado, la Ley 39/2015, como se ha indicado, no contempla la inhabilidad del mes de agosto para la realización de actuaciones administrativas y, en consecuencia, de modo que sus plazos siguen computándose también durante dicho mes. Sin embargo,, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), en su artículo 183¹ sí declara inhábiles los días de agosto para la gran mayoría de actuaciones judiciales; del mismo modo, el artículo 130.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil², declara, con carácter general, inhábil el mes de agosto; igualmente, el artículo 128.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la

¹ Por su interés, transcribimos el artículo a continuación: “Serán inhábiles los días del mes de agosto, así como todos los días desde el 24 de diciembre hasta el 6 de enero del año siguiente, ambos inclusive, para todas las actuaciones judiciales, excepto las que se declaren urgentes por las leyes procesales. No obstante, el Consejo General del Poder Judicial, mediante reglamento, podrá habilitarlos a efectos de otras actuaciones”.

² “2. Son días inhábiles a efectos procesales los sábados y domingos, y los días que median entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente, ambos inclusive, los días de fiesta nacional y los festivos a efectos laborales en la respectiva Comunidad Autónoma o localidad. También serán inhábiles los días del mes de agosto”

Jurisdicción Contencioso-Administrativa³ (LJCA), declara, salvo la excepción que el precepto indica, inhábil el mes de agosto para interponer recurso contencioso-administrativo; asimismo, si bien con más excepciones, en el artículo 43.4 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social⁴. Por último, el propio Tribunal Constitucional, mediante Acuerdo del Pleno de 6 de julio de 2023, por el que se establece el régimen de días inhábiles en los procesos constitucionales, ha declarado inhábil el mes de agosto⁵

En resumen, cualquier ciudadano que desee recurrir judicialmente un acto administrativo goza de la “tregua” de agosto, pero ese mismo ciudadano, si opta o necesita agotar la vía administrativa recurriendo ante la propia Administración, no dispone de dicho beneficio. Esta diferencia de trato carece de justificación en términos de seguridad jurídica y equidad.

Los Tribunales han confirmado la normativa vigente en esta materia: el Tribunal Supremo ha declarado que el plazo para interponer recursos administrativos es improrrogable y que agosto no es inhábil a estos efectos, pues la inhabilidad de agosto prevista en normas procesales solo se aplica a actuaciones judiciales, no administrativas. Del mismo modo, los Tribunales Superiores de Justicia han reiterado que el mes de agosto es hábil en vía administrativa, ya que la LPAC no prevé excepción alguna, y han invalidado intentos de algunas administraciones de suspender plazos sin amparo

³ “2. Durante el mes de agosto no correrá el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo ni ningún otro plazo de los previstos en esta Ley salvo para el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales en el que el mes de agosto tendrá carácter de hábil”.

⁴ “4. Los días del mes de agosto y los días que median entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente, ambos inclusive, serán inhábiles, salvo en las modalidades procesales de despido, extinción del contrato de trabajo de los artículos 50, 51 y 52 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, movilidad geográfica, modificación sustancial de las condiciones de trabajo, suspensión del contrato y reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción o derivadas de fuerza mayor, derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral del artículo 139, impugnación de altas médicas, vacaciones, materia electoral, conflictos colectivos, impugnación de convenios colectivos y tutela de derechos fundamentales y libertades públicas, tanto en el proceso declarativo como en trámite de recurso o de ejecución.

Tampoco serán inhábiles dichos días para la adopción de actos preparatorios, medidas precautorias y medidas cautelares, en particular en materia de prevención de riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como para otras actuaciones que tiendan directamente a asegurar la efectividad de los derechos reclamados o para aquellas que, de no adoptarse, pudieran dar lugar a un perjuicio de difícil reparación.

Serán hábiles el mes de agosto y los días que median entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente, ambos inclusive, para el ejercicio de las acciones laborales derivadas de los derechos establecidos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género”.

⁵ Son días inhábiles a efectos procesales los sábados y domingos, y los días que median entre el 24 de diciembre y el 6 de enero del año siguiente, ambos inclusive, los días de fiesta nacional y los festivos a efectos laborales en Madrid. También serán inhábiles los días del mes de agosto (Acuerdo de 6 de julio de 2023, del Pleno del Tribunal Constitucional, por el que se establece el régimen de días inhábiles en los procesos constitucionales. BOE núm. 164, de 11 de julio)

normativo. Así, se constata que la legalidad actual obliga a los ciudadanos a actuar en agosto para hacer efectivos sus derechos en sede administrativa aunque ese mismo periodo sea inhábil en sede judicial.

2. Perjuicios para el ciudadano y necesidad de protección.

Esta situación genera un evidente perjuicio para el ciudadano, que ve mermada su capacidad de defensa en comparación con otros ámbitos. Muchas notificaciones de actos administrativos se practican a finales de julio o en agosto, obligando al administrado a preparar y presentar sus recursos en pleno periodo estival. Esto dificulta el acceso efectivo a la justicia administrativa, puesto que en agosto buena parte de los ciudadanos y sus asesores jurídicos se encuentran de vacaciones o con actividad reducida. La consecuencia práctica es que pueden extinguirse plazos de recurso sin que el interesado haya podido reaccionar diligentemente, comprometiendo su derecho a ser oído y a obtener tutela efectiva.

Se ha denunciado incluso la práctica desleal de ciertas administraciones que aprovechan agosto para notificar decisiones adversas (*“agosticidio”*), sabiendo la dificultad de respuesta del particular en dicho mes.

La seguridad jurídica y la tutela de los derechos ciudadanos exigen evitar esta indefensión sobrevenida por el calendario. Debe recordarse que el artículo 9.3 de la Constitución consagra el principio de seguridad jurídica, que incluye la certeza en el cómputo de plazos y la igualdad de todos los ciudadanos ante las cargas procedimentales. Mantener agosto como periodo hábil en vía administrativa, cuando no lo es en vía judicial, quebranta la igualdad en el derecho a recurrir: un mismo mes de inactividad general es irrelevante para quien acude a un juez, pero fatal para quien aún recurre ante la Administración. Además, la propia Administración pública trabaja en agosto a ritmo reducido por las vacaciones de su personal, lo que relativiza el posible impacto de suspender plazos en favor del ciudadano.

De modo reiterado es constante la doctrina académica que ha abogado por una solución legislativa clara, considerando necesario abordar la suspensión de los plazos para recurrir administrativamente durante el mes de agosto, invirtiendo la regla actual de cómputo. Incluso ya hubo precedentes de propuestas legales en tal sentido —por ejemplo, en 2006 se planteó una iniciativa en materia tributaria para evitar los efectos perniciosos de los plazos que vencen en vacaciones— aunque entonces no prosperaron por razones inopinadas y no concluyentes.

Lejos de suponer una ralentización injustificada, medidas así incrementan la confianza del ciudadano en sus instituciones, al saber que no será sorprendido por vencimientos inadvertidos en agosto y que dispondrá de un plazo efectivo completo para preparar su defensa.

3. Principio de asimetría y suspensión parcial en favor del administrado.

La presente iniciativa se fundamenta también en el principio de asimetría estructural entre la Administración y el ciudadano administrado, principio reconocido tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucional como una de las claves interpretativas del Derecho Administrativo contemporáneo. La Administración dispone de recursos materiales, humanos y técnicos estables, acceso pleno al expediente, experiencia profesional continuada y potestades públicas, mientras que el ciudadano se enfrenta al procedimiento administrativo de forma esporádica, sin contar normalmente con asesoramiento técnico constante, y muchas veces con dificultades de comprensión normativa y de acceso a medios digitales o de representación jurídica en plazos breves.

Esta asimetría procedimental justifica que el eventual periodo de suspensión de plazos en agosto no sea simétrico para ambas partes, sino que beneficie únicamente al ciudadano en la interposición de recursos o en la presentación de alegaciones. La Administración, por el contrario, sí debe mantener sus plazos en curso, al poder prever los efectos del calendario estival y organizar su carga de trabajo conforme a criterios de planificación interna.

Este diseño asimétrico no compromete el principio de igualdad, sino que lo refuerza, al introducir un correctivo realista que compensa la posición débil del administrado frente a la Administración. Así lo ha reconocido la doctrina especializada más autorizada (SÁENZ ROYO, TERESA: *Garantías jurídicas del ciudadano ante la Administración*, Madrid, Civitas, 2019, p. 212), al señalar que: *"La supuesta neutralidad del calendario administrativo enmascara una desigualdad material en la capacidad de defensa entre la Administración y el ciudadano"*

Y en el mismo sentido era advertido por el Catedrático de Derecho Administrativo MARTINEZ DE PISON CAVERO (MARTINEZ DE PISON CAVERO, I. *Derecho Administrativo y Garantías del Ciudadano*, Madrid, Marcial Pons, 2018, p. 315) *"La desigualdad estructural entre Administración y administrado no se supera con reglas simétricas de procedimiento. La neutralidad formal en el cómputo de plazos perjudica al ciudadano, que carece de la capacidad técnica, organizativa y operativa de la Administración. Es legítimo y jurídicamente justificado establecer mecanismos correctores en su favor."*

Esta tesis encuentra igualmente su apoyo en la doctrina constitucional, al razonar la STC 209/2015, de 8 de octubre, FJ 3º (BOE núm. 280, de 23 de noviembre de 2015): *"La configuración legal del procedimiento administrativo común parte de una desigualdad estructural entre quien ostenta potestades públicas —la Administración— y quien comparece en defensa de un derecho o interés legítimo. Tal desigualdad justifica la necesidad de compensaciones normativas a favor del ciudadano, a fin de garantizar su efectiva participación y defensa."*

Desde esta óptica, declarar agosto inhábil solo para los plazos que debe cumplir el ciudadano no solo es viable legalmente, sino deseable desde un punto de vista de justicia material y tutela efectiva. El sistema ya conoce fórmulas

similares, como los plazos de silencio administrativo, en los que las cargas temporales se imponen exclusivamente a la Administración sin simetría inversa.

4. Beneficios de la medida.

Declarar inhábil el mes de agosto a efectos del cómputo de plazos de recursos administrativos redundará en una mejor protección de los derechos del ciudadano y en un ejercicio más efectivo del derecho de defensa frente a la Administración.

Esta iniciativa no va contra la celeridad administrativa, sino que introduce una *pausa procedimental justa*, equiparable a la ya aceptada en sede judicial, evitando situaciones de indefensión. El administrado ganará en tranquilidad y podrá planificar sus acciones con seguridad jurídica, sabiendo que el reloj de los recursos no correrá durante agosto. Asimismo, la medida favorece la conciliación tanto para los ciudadanos como para sus abogados y representantes, sin menoscabar los intereses públicos, pues siempre cabría exceptuar actuaciones verdaderamente urgentes o inaplazables. En definitiva, se trata de una reforma equilibrada que armoniza el calendario administrativo con el procesal, otorgando al ciudadano un tratamiento homogéneo y justo en todo tipo de impugnaciones.

5.- Excepciones por razón de la materia

No obstante lo anterior, para actuaciones administrativas que requieran de especial urgencia en la tramitación o en que la inacción administrativa pueda causar grave perjuicio a los administrados, se podría articular una propuesta de habilitación de días inhábiles, tal y como se ha previsto en determinadas jurisdicciones para actuaciones judiciales que no admitan demora, y por razón de la materia, so pena de causar perjuicio a los interesados.

A título de ejemplo, actuaciones administrativas en materia de protección de derechos fundamentales o de urgencia en materia de protección civil, para evitar que la inhabilidad del mes de agosto comprometa derechos esenciales o la eficacia de la actuación administrativa en situaciones de emergencia.

Por todo lo expuesto, confiando en la sensibilidad de Sus Señorías hacia la mejora de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, se somete a su consideración la siguiente

PROPUESTA DE ACUERDO DE PNL PARA ANTE EL GOBIERNO

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a promover las reformas normativas necesarias —en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y demás disposiciones aplicables— para declarar inhábil el mes de agosto, con carácter general, a efectos del cómputo de plazos de interposición de recursos administrativos.

Esta declaración de inhabilidad tendrá por objeto garantizar la plena tutela de los derechos de los ciudadanos administrados, en sintonía con el régimen de los plazos procesales vigente en vía jurisdiccional (art. 183 LOPJ y concordantes).

Se exceptuarán de esta medida aquellos procedimientos que, por razón de la materia, tal paréntesis de cómputo pudiera causar grave perjuicio a los administrados.

Con esta reforma, el calendario administrativo quedará armonizado con el calendario judicial, evitando desigualdades y situaciones de indefensión. Se otorga al ciudadano un marco temporal más equitativo para ejercitar sus derechos en vía administrativa, protegiendo sus garantías procedimentales durante el periodo estival y reforzando la confianza en la Administración.

En definitiva, se persigue la protección del administrado, asegurando que pueda ejercer sus recursos en condiciones óptimas y sin el gravamen excepcional que supone el mes de agosto en la actualidad.

Como representantes de la soberanía popular, corresponde a este Congreso impulsar las reformas legales pertinentes para hacer efectiva esta medida, garantizando así un trato justo y humano al ciudadano en sus trámites administrativos, sin merma de la eficacia de la actuación pública. La declaración de inhabilidad del mes de agosto sería un paso decidido en favor de la conciliación, la seguridad jurídica y la tutela efectiva de los derechos de todos los ciudadanos.

En beneficio de la ciudadanía y de la mejora del Estado de Derecho, en Madrid, así se propone a los Grupos Parlamentarios para ante el Gobierno de la Nación, por el Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid, a 28 de julio de 2025.

Eugenio Ribón Seisdedos
Decano ICAM