

SOBRE EL COMPUTO DE PLAZOS EN EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO

POR

FERNANDO GARRIDO FALLA
Letrado Mayor de las Cortes Generales

SUMARIO

- I. EL CÓMPUTO DE PLAZOS EN EL NUEVO REGLAMENTO DEL CONGRESO.—
II. LOS PLAZOS ESTABLECIDOS EN RELACIÓN CON EL NOMBRAMIENTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO.—III. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE DIEZ DÍAS PARA CONVOCAR AL PLENO DEL CONGRESO.—IV. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE VEINTE DÍAS PARA LA RATIFICACIÓN DEL SENADO.—V. EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE UN MES PARA LA SUCESIVA PROPUESTA.

I. EL COMPUTO DE PLAZOS EN EL NUEVO REGLAMENTO DEL CONGRESO

Después de una vigencia de más de cuatro años del Reglamento Provisional, que el Congreso de los Diputados aprobó en 13 de octubre de 1977, la Cámara ha aprobado el texto de un nuevo Reglamento en su sesión del día 10 de febrero de 1982 (publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, de 24 de febrero y en el *Boletín Oficial del Estado* de 5 de marzo).

El capítulo quinto del título IV lleva por rúbrica «Del cómputo de los plazos y de la presentación de documentos»; y el artículo 90, en concreto, dice así:

«1. Salvo disposición en contrario, los plazos señalados por días en este Reglamento se computarán en días hábiles, y los señalados por meses, de fecha a fecha.

2. Se excluirán del cómputo los períodos en los que el Congreso no celebre sesiones, salvo que el asunto en cuestión estuviese incluido en el orden del día de una sesión extraordinaria. La Mesa de la Cámara fijará los días que han de habilitarse a los solos efectos de cumplimentar los trámites que posibiliten la celebración de aquélla.»

Obsérvese que el principio que se establece es el de que el cómputo de los plazos se realizará «en días hábiles», pero «salvo disposición en contrario», lo que evidentemente apunta a que no se trata de una regla inflexible.

Añádase, además, que la regla es aplicable a los plazos señalados «en este Reglamento», lo cual plantea la duda acerca de cómo deben computarse los plazos establecidos para actuaciones parlamentarias en otras leyes. El caso no es infrecuente, y para verificarlo sobre un supuesto concreto nos vamos a referir en esta nota a los plazos previstos para las actuaciones parlamentarias que conducen a la designación del Defensor del Pueblo.

II. LOS PLAZOS ESTABLECIDOS EN RELACION CON EL NOMBRAMIENTO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

El artículo 2.º de la Ley Orgánica 3/1981 establece los siguientes plazos relativos al procedimiento de designación de Defensor del Pueblo:

a) Reunidas las Comisiones del Senado y del Congreso encargadas de las relaciones con el Defensor del Pueblo, y propuesto, por mayoría simple de las mismas, candidato o candidatos para su designación, «... se convocará, *en término no inferior a diez días*, al Pleno del Congreso para que se proceda a su elección» (artículo 2.º,4).

b) Obtenida en el Congreso la votación favorable de las tres quintas partes de sus miembros, el Senado deberá ratificarlo por esta misma mayoría «en un *plazo máximo de veinte días*» (artículo 2.º,4).

c) De no alcanzarse las mayorías anteriormente señaladas, «se procederá en nueva sesión conjunta de ambas Comisiones (del Congreso y del Senado) y *en el plazo máximo de un mes*, a formular sucesivas propuestas» (artículo 2.º,5).

d) Estas propuestas habrán de ser igualmente sometidas a votación del Congreso (exigiéndose la misma mayoría de los tres quintos) y a ratificación del Senado (que ahora será por mayoría absoluta). La Ley no dice expresamente el plazo que debe mediar entre cada una de las sucesivas propuestas de las Comisiones y las convocatorias del Congreso y del Senado.

Se trata de saber las reglas que deben presidir la interpretación de los distintos plazos que quedan señalados.

III. EL COMPUTO DEL PLAZO DE DIEZ DIAS PARA CONVOCAR AL PLENO DEL CONGRESO

De acuerdo con el artículo 2.º,4 de la Ley Orgánica 3/81 —y como antes se ha dicho—, «propuesto el candidato o candidatos (por las Comisiones del Congreso y del Senado reunidas conjuntamente), se convocará, *en término no inferior a diez días*, al Pleno del Congreso para que proceda a su elección».

¿Cómo debe computarse este término de diez días? Si acudimos al vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, nos encontramos con el ya citado artículo 90.1, en el que literalmente se dice que, «salvo disposición en contrario, los plazos señalados por días en este Reglamento se computarán en días hábiles, y los señalados por meses, de fecha a fecha».

Este sistema de cómputo es, sin embargo, inaplicable en la hipótesis que nos ocupa. En primer lugar, porque el artículo 90.1 sólo es directamente aplicable a los plazos establecidos «en este Reglamento» (del Congreso), mientras que el plazo cuyo cómputo ahora nos preocupa está establecido en la Ley Orgánica 3/81, que postula su propia interpretación.

En segundo lugar, la regla de que los días inhábiles no se computan —reiterada, para las actuaciones judiciales, en el artículo 304 de la Ley de Enjuiciamiento Civil— se justifica cabalmente cuando el plazo que se concede lo es fundamentalmente para «hacer algo» (presentar documentos, reunirse un cuerpo colegiado, verificar una personación o comparecencia, etc.), pues es obvio que el plazo no puede correr en perjuicio de quien tiene esa obligación de hacer, si es precisamente la calificación de festivo o inhábil de alguno de los días que componen dicho plazo la que impide la actuación.

En el supuesto que se examina, empero —y por contraste con los supuestos examinados—, el plazo (o «término») que la ley establece es un plazo mínimo, durante el cual lo que se ha querido es precisamente prohibir o inhabilitar la actuación del Pleno del Congreso. Curiosamente, lo que ha venido a establecerse es un *plazo de días inhábiles*, durante el cual no puede procederse a la votación para la designación del Defensor del Pueblo. Si esto es así, carece de sentido distinguir dentro de ese plazo *en que todos los días son inhábiles*, entre días hábiles y días inhábiles.

Aparte de que esta interpretación contaría también a su favor con el apoyo legal que le prestaría el artículo 2.º,2 del Código Civil (de aplicación general, de acuerdo con el artículo 13, por encontrarse en el título preliminar), parece ser la más adecuada a la naturaleza misma del plazo que aquí se establece: se trata obviamente de un período de reflexión previa que afecta a quienes han de tomar parte en la consiguiente votación. Para la actuación, el distingo entre días hábiles e inhábiles tiene su evidente justificación; para la no actuación —y más precisamente para la pura reflexión—, la distinción carece de sentido.

Un ejemplo de la virtualidad de las anteriores consideraciones se produjo con motivo de la primera propuesta para designación de Defensor del Pueblo que formularon las Cortes Generales. La referida propuesta, formulada en reunión conjunta por las Comisiones del Congreso y del Senado, tuvo lugar el día 18 de junio de 1982, sometiéndose a votación de la sesión plenaria del Congreso el siguiente día 28 de junio. Es decir, el décimo día a contar del día 19, ya que lo que la ley impide —como antes hemos visto— es que la votación se realice en término *inferior* a diez días.

IV. EL COMPUTO DEL PLAZO DE VEINTE DIAS PARA LA RATIFICACION DEL SENADO

Los propios argumentos que se han utilizado en el apartado anterior nos llevan a la conclusión de que nos encontramos ahora ante un «plazo para la realización de actuaciones» —como suelen ser, en general, los plazos máximos—, por lo que la reunión del Senado para ratificar la votación del Congreso ha de realizarse dentro de un plazo máximo de veinte días hábiles; y

ello por la obvia razón de que los días inhábiles (a no ser que se habiliten expresamente) son precisamente por definición aquellos en que el Senado no se reúne.

Pero en relación con este supuesto, quizá el problema más delicado sea el de determinar cuándo comienza a correr (determinación del *dies a quo*) el plazo de veinte días. Hay un principio general de que el cómputo de los plazos señalados por días «deberán empezar en el día siguiente» (artículo 5.º,1 del Código Civil, artículo 303 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y artículo 59 de la Ley de Procedimiento Administrativo). Ahora bien, hay que advertir en seguida que ésta es una regla cuya finalidad consiste en no acortar el término dentro del cual la obligación o carga de hacer en que los plazos máximos suelen consistir, en perjuicio del sujeto obligado. *Pero no significa en absoluto la inhabilitación de lo que podríamos llamar el día cero*. Un ejemplo nos aclarará la cuestión: para utilizar el recurso de alzada contra un acto administrativo, la ley concede (artículo 122 de la Ley de Procedimiento Administrativo) un plazo de quince días hábiles, que deberá contarse desde el día siguiente al de su notificación o publicación en el *Boletín Oficial del Estado*. Es obvio, sin embargo, que un recurso presentado el mismo día de la notificación o de la publicación resulta interpuesto en tiempo hábil.

Aplicada esta elemental teoría de los plazos al supuesto que en este momento nos ocupa, nos conduce a la conclusión de que a partir del momento en que el Senado tenga conocimiento oficial del resultado de la votación del Congreso puede proceder (incluso, por tanto, en el mismo día) a su ratificación.

V. EL COMPUTO DEL PLAZO DE UN MES PARA LA SUCESIVA PROPUESTA

Como vimos, si no se alcanzasen las mayorías establecidas en el artículo 2.º,4 para la designación del Defensor del Pueblo, «se procederá en nueva sesión conjunta de ambas Comisiones, y en el plazo máximo de un mes, a formular sucesivas propuestas».

Las reglas generales de interpretación (artículo 5.º del Código Civil y artículo 60.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo) nos invitan a pensar que el cómputo del mes se realiza «de fecha a fecha».

Ahora bien, ¿se interrumpe el plazo durante los períodos de vacación parlamentaria? Aparte de la aplicación analógica del artículo 304, párrafo segundo de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que excluye del cómputo de los plazos «los días de vacaciones de verano», aquí sí que parece de aplicación obligada el artículo 90.2 del Reglamento del Congreso, que excluye del cómputo de los plazos «los períodos en los que el Congreso no realice sesiones, salvo que el asunto en cuestión estuviese incluido en el orden del día de una sesión extraordinaria».

Esta interpretación se fortalece con el argumento, *a contrario*, que se desprende del artículo 86.2 sobre convalidación por el Congreso de los decretos-leyes. Aquí se dice expresamente que el Congreso será «convocado al efecto si no estuviere reunido (es decir, si se tratase de período de vacación parlamentaria), en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación».

Está claro que la Constitución ha querido precisar este extremo, porque en otro caso la interpretación hubiese sido la que se postula por el artículo 2.º, 5 de la Ley Orgánica 3/81.

Queda únicamente por determinar el plazo a aplicar a las «sucesivas propuestas» de que habla el propio artículo 2.º, 5 de la Ley. Parece que aquí debe entenderse que: 1) el plazo mínimo de diez días entre la propuesta de las Comisiones y la votación del Congreso debe ser exigido; 2) una vez que la designación no se realizase por no alcanzarse la mayoría requerida, vuelve a correr (a contar desde ese momento) otro nuevo plazo de un mes (y así sucesivamente) para reiterar (la misma o nueva) propuesta de candidato.