CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. G. FEDERICO MANCINI

presentadas el 18 de noviembre de 1986 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. ¿Cuándo finaliza el plazo para interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia? Y, en todo caso, ¿cómo se computa en Derecho comunitario el tiempo concedido al particular para actuar en juicio? Algún lector dirá que el Abogado General pretende volver a llevar a sus colegas a las aulas de la Universidad. Sin embargo, las respuestas a estas preguntas no son en absoluto evidentes. Veamos por qué.

El 18 de febrero de 1985 el señor Rudolf Misset, traductor en el servicio lingüístico del Consejo, tuvo conocimiento de que el secretario general de su institución había denegado su reclamación, mediante decisión de la misma fecha. El Estatuto de los funcionarios prevé tres meses para interponer un recurso; el Sr. Misset debió pensar que como el día de la notificación no cuenta, el plazo finalizaría el 19 de mayo de 1985. Si se añaden los dos días que el anexo II del Reglamento de Procedimiento concede a los residentes en Bélgica, llegamos al 21, fecha en la que precisamente el Tribunal de Justicia recibió el recurso interpuesto por dicho funcionario.

En su defensa, el Consejo impugnó ante todo la admisibilidad del recurso, que en su opinión hubiera debido ser interpuesto a más tardar el 20 de mayo. Como el Estatuto dispone que «el recurso [...] deberá interponerse *en* un plazo de tres meses», no existen dudas respecto a que el día de la expiración del plazo no está incluido en el cómputo del tiempo. Por consiguiente, en el caso del funcionario Misset, el plazo en cuestión comenzó a contar el 19 de febrero de 1985, es decir, el día siguiente a la notificación del acto impugnado, y finalizó el 18 de mayo. Ahora bien, 18 más 2 es igual a 20: por consiguiente, a más tardar en esta fecha debió entrar el recurso en la Secretaría del Tribunal.

El demandante replicó que esto no era así: que debía tenerse en cuenta, y por entero, el *dies ad quem*. Si examinamos el Reglamento nº 1182/71 del Consejo de 3 de junio de 1971, por el que se determinan las normas aplicables a los plazos, fechas y términos (DO L 124, p. 1; EE 01/01, p. 149) veremos que dispone en la letra c) del apartado 2 del artículo 3 que «el plazo expresado en meses comenzará a correr al comienzo de la primera hora del primer día del plazo y concluirá al finalizar la última hora del día que [...] en el último mes [...] lleve el mismo nombre o la misma fecha que el día a partir del cual empieza a computarse el plazo». Puesto que con arreglo al apartado anterior «el día durante el cual ocurra (un) acontecimiento o se cumpliere (un) acto no se computará en el plazo» es evidente que para el Sr. Misset, el plazo de tres meses empezó a contar el 19 de febrero de 1985 (*dies a quo*) y finalizó el 19 de mayo incluido (*dies ad quem*).

Desde luego —observó aún el funcionario— el Reglamento nº 1182 tiene un alcance reducido, ya que se refiere únicamente a los «actos del Consejo y de la Comisión que hayan sido adoptados o que se adoptarán» en virtud de los Tratados CEE y Euratom, mientras que el Estatuto de los funcionarios y el Reglamento de Procedimiento fueron adoptados también en virtud del Tratado CECA. Sin embargo, estas dos últimas fuentes no contienen ninguna disposición en materia de *dies ad quem*; por consiguiente es

* Traducido del italiano.

preciso deducir de todo ello que las normas de la primera fuente se aplican por analogía, garantizando así en Derecho comunitario una normativa uniforme en materia de plazos.

2. Mediante resolución de 27 de febrero de 1986, la Sala Segunda decidió remitir el asunto ante el *Pleno* del Tribunal de Justicia para que se pronunciara sobre la excepción de admisibilidad sin entrar en el fondo. Simultáneamente el Tribunal de Justicia invitó al Consejo, a la Comisión y al Parlamento Europeo a que le informaran de sus prácticas en lo que se refiere al cálculo del plazo para la reclamación administrativa y a que expusieran su opinión sobre el alcance del Reglamento nº 1182 respecto a los plazos para el recurso.

No faltaron las sorpresas. La Comisión afirmó que no daba importancia al plazo para las reclamaciones; es decir, que responde a éstas aun después de su vencimiento. Por el contrario, el Consejo y el Parlamento siguen el Estatuto literalmente, con arreglo a los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 26 de noviembre de 1981, asunto 195/80, Michel contra Parlamento, (Rec. 1981, p. 2861). En lo que se refiere al alcance del Reglamento, los puntos de vista de las tres instituciones no pueden ser más divergentes. El Consejo excluye su aplicación, directamente o por analogía, a los plazos establecidos en los Tratados, en el Estatuto de los funcionarios y en el Reglamento de Procedimiento. La Comisión es de opinión contraria, mientras que el Parlamento deja entender que en materia de contencioso de la función pública comunitaria prevalecen en todo caso las normas del Estatuto. En definitiva, una gran confusión.

3. Por consiguiente, es necesario empezar *ex ovo*. Observo, ante todo, que las normas comunitarias relativas a los recursos están redactadas del mismo modo: «el recurso —se lee en todas ellas— deberá interponerse *en* un plazo de (x meses) [...] *a partir* de la fecha de la publicación o de la notificación del acto. Ahora bien, esta fórmula contiene ya dos de los tres datos necesarios para actuar en materia de plazos: a) la cantidad de tiempo concedido (uno, dos o tres meses); b) el día en que el plazo empezará a correr. Con el fin de conocer la fecha de expiración del plazo, queda por determinar cómo debe calcularse la duración del período así definido.

Lo explicaré con un ejemplo. Supongamos que se ha notificado una decisión de la Comisión a una empresa siderúrgica el 1 de septiembre de 1986; según el artículo 33 CECA, el recurso deberá interponerse en el plazo de un mes a partir de esa fecha. Ahora bien, si por un momento hacemos abstracción de los criterios de cálculo, es evidente que los límites de este *spatium temporis* coinciden necesariamente con el primero de septiembre de 1986 (*dies a quo*) y con el primero de octubre siguiente (*dies ad quem*). Sin embargo, para el jurista una delimitación de este tipo no es suficiente: en efecto, debe determinar si, *para ejercitar válidamente el derecho de recurso*, deben considerarse como días útiles el primero y/o el último día de dicho período. En otras palabras, se trata de calcular el intervalo de tiempo que debe transcurrir entre dos actos, el que es objeto de recurso y el propio recurso.

Y aquí es donde nos viene a ayudar nuestro Reglamento de Procedimiento. En efecto, el apartado 1 de su artículo 81 dispone que «los plazos fijados para la interposición de recursos contra un acto de una institución comenzarán a contar [...] el día siguiente a aquél en que el interesado hubiere recibido notificación del acto»; y en el mismo sentido está redactado el apartado 1 del artículo 80 respecto a los plazos de procedimiento. Está claro que estas dos normas no establecen ni el día inicial del plazo ni su duración, ya que estos dos puntos están regulados por disposiciones específicas, como, por ejemplo, el citado artículo 33 CECA; por el contrario, adoptan el tradicional prin-

cipio según el cual *dies a quo non computatur in termino*. La *ratio* de esta regla es conocida. No sería justo tener en cuenta, respecto a un plazo expresado en días o en meses, el momento de la notificación del acto; por consiguiente, el *dies a quo* debe tomarse en consideración a partir del momento en que se termina; Aquí radica, dicho sea de forma incidental, el error del Sr. Misset: en efecto, deformando el sentido del principio, hace del día que sigue al *dies a quo* no aquél a partir del cual comienza a contar el plazo, sino aquél que fija este plazo en el tiempo.

Esto respecto al *dies a quo*. Pero, ¿qué sucede respecto al *dies ad quem*? Diré que la respuesta es intuitiva. Si en virtud de la regla que acabamos de recordar, se presume que el derecho de recurso sólo puede ejercitarse a partir del día siguiente a aquél que determina el comienzo del plazo, es obvio que el día de la finalización está también comprendido por entero en el tiempo que resta para su ejercicio (*dies ad quem computatur in termino*).

Ahora bien, hacer de esta lógica consecuencia el objeto de una norma específica no es rigurosamente necesario; tanto es así que sólo los legisladores nacionales citados en el apartado 5, infra, la exponen de manera explícita (por el contrario, los códigos de procedimiento civil belga, español, italiano y portugués no la exponen de manera explícita). En efecto, una vez establecido el primero de los dos límites de un plazo —y en Derecho comunitario esto es precisamente lo que hacen los citados artículos 80 y 81— el otro límite queda libre y se determina aritméticamente en razón de la longitud del período que debe añadirse al día inicial.

Precisando así el sistema de cálculo, todo resulta fácil. Antes de aplicarlo al supuesto de que hemos partido, conviene reafirmar que el principio establecido en el Reglamento de Procedimiento tiene un *carácter general*: en otras palabras, se aplica uniformemente a cualquier plazo de procedimiento o de recurso, ya esté establecido en meses, semanas o días. Dicho esto, volvamos a nuestro ejemplo en el que, como recordaremos, la decisión de la Comisión fue notificada el primer día de septiembre. Como se sabe, septiembre tiene *treinta* días. Por otra parte, el artículo 33 CECA establece un plazo de *un mes* para recurrir. Si es cierto cuanto acabamos de decir, el cálculo del período concedido para interponer el recurso según el número de días o sobre la base del mes debería conducir al mismo resultado.

Comprobemos esto calculando ante todo el plazo como si se hubiera establecido en treinta días. El *dies a quo* es el primero de septiembre y no cuenta. Por consiguiente, el 2 de septiembre es el primero de los días con que puede contar la empresa siderúrgica; continuando así el cómputo *ex numeratione dierum* llegaremos al primero de octubre de 1986, es decir a la fecha que coincide con el trigésimo y último de los días que la empresa puede utilizar.

Pasemos al cálculo sobre la base de un mes. En este caso, como no podemos enumerar los días uno tras otro (en efecto, el mes es una unidad temporal de duración variable), deberemos proceder necesariamente *ex denominatione dierum* y por consiguiente avanzar hasta el día que en el mes de llegada lleve el mismo número que el día de partida: por consiguiente, si el primero de septiembre es el *dies a quo* —y, una vez más, si ese día está excluido del cómputo— el *dies ad quem* del período atribuido a la empresa sólo podrá coincidir con el primero de octubre. Me parece que la comprobación no deja lugar a dudas. De ello resulta que

cualquiera que sea su tipo, los plazos comunitarios «se calcularán siempre excluyendo el día de la fecha del documento que constituya su punto de partida» (artículo 80, apartado 1 del Reglamento de Procedimiento) mientras que el día final está siempre comprendido en el plazo. En definitiva, la fórmula general «en un plazo de [...] x meses» debe interpretarse en el sentido de que el recurso puede ser válidamente interpuesto hasta, y no después, de las 24 horas del día que, en el último mes del plazo, lleva la fecha de aquél en el que el acto impugnado fue notificado al demandante.

Apliquemos ahora esta conclusión al caso de autos. Teniendo en cuenta los dos días concedidos por la distancia entre Bruselas y Luxemburgo, el derecho de recurso del Sr. Misset dejó de existir el 20 de mayo a medianoche. Como llegó el día siguiente, su recurso es, por consiguiente, inadmisible. El Consejo, que para criticar el cálculo erróneo del demandante, niega que se pueda tener en cuenta el *dies ad quem*, ha motivado mal su excepción; pero de lo que no hay duda es de que está fundada.

4. Sin embargo, supongamos —*for argument's sake*, como dicen los ingleses— que el Reglamento de Procedimiento contenga realmente lagunas en lo que se refiere al cálculo del día final. En estas condiciones, ¿podría el Tribunal de Justicia hacer lo que sugiere el Sr. Misset, es decir, aplicar por analogía las normas del Reglamento nº 1182/71? Creo que la respuesta es negativa.

Debo recordar, ante todo, que en la base de dicho texto está la necesidad de remediar un conocido inconveniente imposible de eliminar: las leyes comunitarias se aplican en el marco de ordenamientos que, en lo que se refiere a la eficacia de las normas en el tiempo, contienen con frecuencia normas diferentes. Para los «plazos de entrada en vigor, de comienzo de efectos [...] y de cese [...] de los actos del Consejo y de la Comisión», se establecieron así criterios uniformes de cálculo (véanse artículo 4 e informe de la Comisión jurídica del Parlamento sobre el proyecto de Reglamento, doc. 11/70 de 8.4.1970, puntos 8 y 9). Por otra parte, los citados criterios rigen la vida de normativas que, teniendo contenidos absolutamente heterogéneos, pueden imponer los vencimientos temporales más diversos; y esto indujo al legislador comunitario a no atribuirles un carácter imperativo. En efecto, se aplican «salvo disposiciones en contra» (artículo 1).

Totalmente distinto es el caso de los plazos de recurso que son períodos concedidos a efectos del ejercicio válido de un *derecho fundamental*: el de actuar en juicio para la tutela de un interés propio. Como tales, es normal que sean considerados de orden público, que tengan naturaleza imperativa y que no sean prorrogables (véase sentencia de 12 de julio de 1984, Moussis contra Comisión, 227/83, Rec. 1984, p. 3133).

Me parece que esta diferencia es de tal alcance que sustrae todo fundamento a la tesis del Sr. Misset. Contrariamente a lo que sostiene este funcionario (y con él la Comisión), estoy convencido, de todas formas, de que las modalidades de cálculo previstas por el Reglamento nº 1182/71 deben ser también interpretadas a la luz de las reglas expuestas *supra* en el apartado 3 y deben conducir, pues, a resultados no diferentes de aquéllos a los que llegamos en ese punto. Aquí, incluso, la comprobación es aún más fácil ya que dichas modalidades se refieren

también a los plazos expresados en semanas, es decir a períodos que constan del mismo número (7) de días. Un ejemplo elemental: la semana que comienza el lunes primero de septiembre finaliza el lunes 8, es decir el séptimo día siguiente al *dies a quo.*

Los términos de nuestro Reglamento prueban también que esta interpretación es correcta. Leamos su artículo 3 en el texto francés que es indudablemente el más claro: «si un délai exprimé [...] en semaines [...] est à compter *à partir* du moment où [...] s'effectue un acte, le jour au cours duquel [...] s'effectue cet acte n'est pas compté [...] [et le délai] prend fin à l'expiration de la dernière heure du jour qui, dans la dernière semaine [...], porte la même dénomination [...] que le jour *du départ*» (la cursiva es mía).

5. Dicho esto, queda el hecho de que la analogía que invoca el Sr. Misset es impracticable: de ahí una (supuesta) laguna que puede repararse únicamente comprobando si existe en la materia un principio general común a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Ahora bien, un simple estudio del Derecho comparado demuestra que, con excepción de Francia y de Irlanda, el cómputo de los plazos de recurso en los diferentes sistemas nacionales corresponde exactamente al de nuestro Reglamento de Procedimiento. Los criterios aplicados a los plazos expresados en meses son los siguientes: a) el *dies a quo* es el día en el que se notifica o se comunica el acto; este día no se tiene en cuenta para el ejercicio del derecho de recurso; el *dies ad quem* está comprendido en el plazo y coincide con el día que, en el último mes del período atribuido, lleva la fecha del *dies a quo.* De esto resulta que en Bélgica, en Dinamarca, en la República Federal de Alemania, en España, en Grecia, en Italia, en Luxemburgo, en los Países Bajos, en Portugal y en el Reino Unido un eventual plazo de tres meses concedido para interponer un recurso contra una decisión notificada el 18 de febrero de 1985 termina el 18 de mayo siguiente a medianoche.

Por otra parte, si examinamos las cosas más de cerca, incluso las dos excepciones a las que me he referido resultan más aparentes que reales; es decir, obedecen en sustancia a la *ratio* que inspira el método de cálculo que prevalece en la Comunidad. Así, en Irlanda, el primer día está incluido en el plazo, mientras que se excluye del plazo el último día. En otras palabras, Irlanda rompe con la regla del *dies a quo non computatur in termino*; pero —y esto es lo que cuenta a nuestros efectos— deja sin variar la *distantia temporis* entre los dos extremos del plazo.

Por lo que se refiere a Francia, no surgen problemas en el marco del proceso civil. En efecto, confirmando un principio ignorado sólo más allá del canal de San Jorge, el párrafo 1 del artículo 641 del nuevo Código (1975) dispone que «lorsqu'un délai est exprimè en jours, celui de l'acte, de l'événement, de la décision ou de la notification qui le fait courir ne compte pas». Por otra parte, en lo que se refiere a los plazos expresados en meses, aun siendo firme por los motivos que hemos examinado en el punto 3 la exclusión del *dies a quo,* el legislador ha querido eliminar de raíz toda duda interpretativa indicando con exactitud el día de la finalización del plazo. Afirma así el párrafo 2 del mismo artículo que «lorsqu'un délai est exprimé en mois [...] ce délai expire le jour du dernier mois [...] qui porte le même quantième que le jour [...] qui fait courir le délai» (véase en términos idénticos los artículos 187 y 188 del BGB y los artículos 243 del código civil y 145, apartado 2 del código de procedimiento civil griegos). En de-

finitiva, el *dies ad quem* está incluido en el plazo y la regla «europea» puede considerarse respetada.

Más compleja es la situación en Derecho administrativo. También aquí, por decir verdad, «les délais de recours exprimés en mois se calculent de quantième en quantième, quel que soit le nombre de jours composant les mois compris dans le délai»; en especial, «le délai ne commence à courir qu'à 0 heure le lendemain du jour du fait générateur (*dies a quo*) [...] [et] il expire à 24 heures, le *dies ad quem*» (Odent, *Contentieux administratif*, Paris, 1976-1981, p. 1060 y ss.). Sin embargo —y este es el punto central— «comme les secrétariats des juridictions administratives ferment bien avant 24 heures, [...] les pourvois enregistrés seulement le lendemain du *dies ad quem* sont encore recevables», para no correr el riesgo de «priver les justiciables de quelques heures du délai auquel ils ont droit». Así, «pour une décision notifiée le 16 février, le délai de recours [...] commence à courir le 17 février à 0 heure, [et] il expire le 16 avril à 24 heures; un recours introduit le 17 avril aurait encore été recevable; introduit le 18 avril, il est tardif» (voir Conseil d'État, 8 de junio de 1951, dame Bordenave, Rec., p. 798).

¿Qué podemos decir del sistema así descrito? Puesto que el plazo de dos meses finaliza el día correspondiente al *dies a quo*, que no se tiene en cuenta en el cálculo, el principio queda, sin duda, a salvo. Sin embargo, la práctica es heterodoxa. En efecto, para ofrecer un máximo de protección al derecho del demandante se ha terminado por olvidar —o mejor dicho por no tener en cuenta— que el plazo en cuestión «ne commence à courir qu'à 0 heure le lendemain du *dies a quo*».

De todas formas, en Kirchberg, el inconveniente que ha inducido a la jurisprudencia francesa a prolongar la vida del derecho de recurso no existe. En efecto, «aparte de las horas de apertura de la Secretaría, los documentos de procedimiento podrán presentarse ante el funcionario de servicio. Este anotará la fecha y la hora de entrega» (instrucciones al secretario, párrafo 2 del apartado 1 del artículo 1 del Reglamento de Procedimiento). Por consiguiente, se garantizan plena y simultáneamente la certeza de los plazos y la protección del particular.

Creo entonces que puedo concluir afirmando que el sistema comunitario de cómputo de los plazos no contiene lagunas y se funda, en todo caso, en principios no diferentes de aquéllos en los que se inspiran todos los ordenamientos jurídicos nacionales. El plazo de recurso comienza a correr a partir del día en el que se comunica o notifica al destinatario el acto sujeto a recurso. El tiempo concedido para actuar se calcula siempre a partir del día siguiente a aquél en el que se ha comenzado el plazo; por consiguiente, el derecho se extingue a medianoche del día que, en el último mes del período, lleve la fecha del *dies a quo*.

6. A la luz de las consideraciones expuestas hasta aquí y en virtud del apartado 3 del artículo 91 del Estatuto de los funcionarios y del apartado 1 del artículo 81 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, propongo al Tribunal que declare inadmisible el recurso interpuesto por el Sr. Rudolf Misset contra el Consejo de las Comunidades Europeas.

En cuanto a las costas, la novedad del problema que se nos ha planteado me induce a sugerir al Tribunal que aplique, antes que la norma del artículo 70 del Reglamento de Procedimiento, las disposiciones del párrafo 2 del apartado 3 del artículo 69.