

EAPC - Aprofundim en el procediment administratiu i en el funcionament de les administracions públiques



Es poden efectuar vàlidament actuacions administratives en dies inhàbils?

25-03-2021

No fa gaire, la immensa majoria de les actuacions administratives es duïen a terme a les dependències administratives. El supòsit habitual d'actuacions fora de l'oficina es concentrava en les sortides de camp per fer inspeccions o per practicar diligències que, per la seva naturalesa, s'havien de fer *in situ*, com el replantejament del projecte constructiu a què al·ludeix l'article 236 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, o el reconeixement sobre el terreny establert en alguns procediments d'atorgament de concessions sobre el domini públic (per exemple, en l'article 161.2.c del Reglament general de costes, aprovat pel Reial decret 876/2014, de 10 d'octubre, i en l'article 111 del Reglament del domini públic hidràulic, aprovat pel Reial decret 649/1986, d'11 d'abril).

A més a més, una gran part de les actuacions administratives es feia dins de la jornada laboral ordinària, de dilluns a divendres, llevat les que tenien lloc en el marc dels serveis de prestació permanent, com l'explotació d'infraestructures i els serveis de guàrdia o d'emergències. I amb el marge addicional que, més enllà de la jornada laboral ordinària de l'Administració de dilluns a divendres, els dies hàbils es prolongaven fins al dissabte.

Amb la implantació efectiva de la digitalització de l'Administració i la irrupció del teletreball a les administracions públiques, la situació descrita ha canviat. Les dependències administratives han perdut l'hegemonia que tenien tradicionalment quant a espai físic per a l'actuació de l'Administració, que gràcies als mitjans que facilita la informàtica es pot desenvolupar i ho fa allà on es trobi l'agent de l'Administració que disposi dels mitjans adients -que són fàcils de transportar-, que generalment és a la seva llar.

Abans era excepcional que des de casa es poguessin fer actuacions administratives. Ara resulta una pràctica habitual, encoratjada per la recomanació oficial d'evitar els desplaçaments personals i pel foment del teletreball, que en molts casos ha provocat un efecte desestructurador de la jornada de treball tradicional, ja que el treball efectiu es desenvolupa durant les hores de

presència obligatòria -si és que estan establertes- i també en altres moments del dia, àdhuc més enllà de l'hora de tancament de les dependències administratives, i fins i tot durant jornades laboralment festives.

Hem pogut observar que, d'un temps ençà, la sobrecàrrega de feina durant la setmana laboral i les facilitats que ofereixen les eines de l'administració electrònica han anat empaitant la realització de determinats tràmits electrònics, i, per tots, posem per exemple la signatura de resolucions, fora de la jornada laboral, en hores extremadament nocturnes o en cap de setmana, i cal recordar en aquest punt que la Llei 39/2015 declara inhàbils els dissabtes.

La pregunta que ens formulem en aquest punt és: són vàlides les actuacions administratives efectuades fora dels dies i de les hores hàbils? Es pot dictar, o el que és el mateix, es pot signar en diumenge, o el dia de Sant Esteve, una resolució administrativa? La problemàtica no és nova, però s'ha accentuat pels canvis que ha experimentat els darrers temps la forma de treballar dels agents de l'Administració, que han fet que el que en un altre temps era excepcional ara és molt més possible i fàcil de fer, que és l'antesala de la normalitat.

Des de la perspectiva de la Llei 39/2015, la regulació de les hores hàbils no planteja cap qüestió especial, atès que l'article 30 indica que "són hàbils totes les hores del dia que formen part d'un dia hàbil", és a dir, en un mateix dia no hi poden haver hores hàbils i inhàbils, perquè o totes són hàbils o totes són inhàbils. La qüestió es trasllada a la regulació i sobretot als efectes de la declaració d'un dia com a hàbil o inhàbil.

Assenyalem com a punt de partida que la Llei 39/2015, a diferència de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil (LEC), no regula el temps de les actuacions administratives en funció del caràcter hàbil o inhàbil del dia en què s'han de produir. L'article 130.1 de la LEC estableix que "les actuacions judicials s'han de practicar en dies i hores hàbils", i puntualitza a continuació (paràgraf 4) que es disposa "sens perjudici del que es pugui establir per a les actuacions electròniques". I regula a part els terminis i els termes en què s'han de practicar les actuacions del procés (art. 132-136).

La Llei 39/2015 es limita a regular els termes i els terminis (art. 29-33), i n'assenyala l'obligatorietat per a les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques, i també per a les persones interessades en els procediments. Efectivament, els termes i els terminis obliguen l'Administració i els seus agents, però més endavant, la mateixa Llei, en l'article 48.3, reconeix que "la realització d'actuacions administratives fora del temps establert per a aquestes només ha d'implicar l'anul·labilitat de l'acte quan ho imposi la naturalesa del terme o termini". L'incompliment dels terminis per part de l'Administració no afecta, amb l'excepció indicada, la validesa de l'acte.

Però no estem parlant d'això, tot i que la flexibilitat de la solució legal al problema plantejat ja ens dona una mica de llum per tractar de donar resposta a les preguntes plantejades. El que ens preguntem ara és si l'Administració, i els seus agents per aquesta, poden actuar vàlidament dins del termini o abans del terme establerts normativament -o fins i tot un cop superats aquests límits temporals- en una data inhàbil. Recuperant la solució legal assenyalada més amunt, podem avançar que si la Llei reconeix vàlida, amb una condició molt poc restrictiva, a una actuació

administrativa realitzada amb infracció del termini legal, s'haurà de buscar un argument força convincent per considerar que una actuació en dia inhàbil dins de termini (però també fora) provoca invalidesa en el que s'ha actuat.

Hi ha, doncs, un buit legal en la regulació del temps en les actuacions administratives?

Es pot defensar que no. La Llei regula expressament el temps de les actuacions de la ciutadania i de les persones interessades quan, en establir el règim jurídic del registre electrònic, fixa com a regla en l'article 31.2.a que aquesta aplicació “ha de permetre la presentació de documents tots els dies de l'any durant les vint-i-quatre hores”. Certament, en l'article 31.2.b indica que “la presentació en un dia inhàbil s'entén efectuada la primera hora del primer dia hàbil següent llevat que una norma permeti expressament la recepció en dia inhàbil”, però només ho és a l'efecte del compliment de terminis per part de la persona interessada, i no obsta, en qualsevol cas, a estimar que la Llei reconeix validesa a l'actuació de la persona interessada en un dia inhàbil.

El fet que es reguli expressament l'actuació de la ciutadania en dies inhàbils i no la de l'Administració, revela que no es tracta d'un oblit, sinó que mostra la voluntat deliberada del legislador de no establir cap determinació a aquest respecte. Perquè no havent-hi un mandat legal que les actuacions administratives es facin en dies i hores hàbils, com hem vist que s'estableix per a les actuacions judicials, quin sentit té fer extensius els efectes de l'habilitat i la inhabilitat de les dates -que, repetim, només operen en el còmput dels termes i dels terminis- per identificar una pretesa prohibició d'actuar en dates no hàbils?

A manca de norma específica que així ho determini, i en compliment del principi de celeritat que s'estableix en l'ordenació del procediment en l'article 71.1 de la Llei 39/2015, no hi ha d'haver cap inconvenient perquè es formalitzi una actuació administrativa en data inhàbil. És, a més a més, una exigència de la naturalesa de les coses que s'ha estat fent sempre en els serveis de l'Administració de prestació permanent a què hem al·ludit al principi d'aquest text. No es practiquen inspeccions tots els dies i totes les hores de l'any, amb plena validesa des d'aquesta perspectiva? A aquesta realitat hem d'afegir que la Llei ha creat uns nous serveis administratius de prestació permanent que no s'ajusten al calendari de dies hàbils i inhàbils quan generen els corresponents actes administratius, amb la regulació de l'actuació automatitzada de l'Administració.

Aturem-nos un moment en l'actuació automatitzada de l'Administració. Segons l'article 41.1 de la Llei 40/2015, és la “realitzada íntegrament a través de mitjans electrònics per una administració pública en el marc d'un procediment administratiu i en la qual no hagi intervingut de forma directa un empleat públic”. La Llei no ho diu, però, atès que no és una actuació sotmesa a jornades laborals ni a descansos, té vocació de permanència ininterrompuda. I genera actes administratius vàlids, en dies hàbils i inhàbils. En la Llei 39/2015 trobem alguns exemples d'aplicació de l'actuació automatitzada:

- En l'article 16.3, la Llei estableix que s'ha d'emetre un rebut automàtic de la presentació de la documentació entrada en un registre electrònic, documentació que, com hem vist, pot ser presentada tots els dies i totes les hores de l'any.
- L'expedició de còpies de documents també es pot fer mitjançant una actuació administrativa automatitzada sense limitació temporal per dur-se a terme (antic art. 27.1).
- La comprovació dels models normalitzats de sol·licitud també es pot fer automàticament (art. 66.5).

Tots aquests exemples avalen la validesa de les actuacions administratives qualsevol dia de l'any, sense que tingui rellevància el fet que es facin en dies hàbils o inhàbils. És una conseqüència dels temps que vivim que l'actuació administrativa estigui cada vegada més desvinculada del lloc físic de treball i dels horaris estàndards, perquè la tècnica ho fa possible, i tot redunda en una administració més eficaç.

Per acabar de sostenir la tesi, hem de fer referència a l'apartat 8 de l'article 30 de la Llei 39/2015, que reproduïx l'antic article 48.6 de la Llei 30/1992, precepte que fins ara havia resultat molt crític, probablement per una redacció millorable i perquè el supòsit de fet era en el seu moment inhabitual, però que cobra cada vegada més sentit conforme es planteja la no connexió entre la consideració dels dies com a hàbils o inhàbils i la realització efectiva del treball administratiu, i, en conseqüència, de l'actuació administrativa. Assenyala el precepte que “la declaració d'un dia com a hàbil o inhàbil a l'efecte de còmput de terminis no determina per si mateixa el funcionament dels centres de treball de les administracions públiques, l'organització del temps de treball o el règim de jornada i horaris d'aquestes administracions”.

Traslladat a la problemàtica que ens afecta, la determinació legal indica, entre altres aspectes, que el fet que un dia sigui declarat inhàbil és independent de l'organització del treball a les dependències administratives, és a dir, que es pot treballar en dies inhàbils, i per tant que són vàlides les actuacions realitzades en dies inhàbils. Si no fos així, per què s'hauria d'admetre que es pugui organitzar el temps de treball en dies inhàbils, si no fos per fer el que és propi de l'Administració, la materialització de les actuacions administratives?

I a partir de quan produeixen efectes les actuacions administratives efectuades en dia inhàbil? Doncs, com qualsevol altra actuació administrativa, en els termes de l'article 39 de la Llei 39/2015: des de la data en què es dictin, llevat que es disposi una altra cosa, en quedi demorada l'eficàcia perquè concorri algun dels supòsits legals, o, si s'escau, quan se'ls atorgui eficàcia retroactiva.

Per tant, la conclusió i la resposta a la pregunta inicial és que sí que són vàlides les actuacions administratives efectuades en dies inhàbils. Però això no significa que s'hagin de normalitzar aquest tipus d'actuacions i provocar, a la pràctica, una modificació de la jornada laboral. Mentre la norma distingeixi entre dies hàbils i dies inhàbils i no introdueixi una puntualització per a l'Administració com sí que ho fa per a la ciutadania pel que fa a la seva actuació en dies inhàbils, l'activitat administrativa s'ha de desenvolupar, en la mesura del que sigui possible, els dies i les hores en què és establert i s'espera que es faci, és a dir, els dies hàbils i a les hores d'oficina. Tot el que excedeixi d'aquests marges és vàlid, però és anormal, perquè força la normativa laboral i de prevenció de riscos.

Aquest marge existeix quan es tracta d'actuacions unilaterals de l'Administració, com a l'exemple que hem indicat anteriorment de la signatura d'una resolució, però quan l'actuació administrativa requereix la participació de la ciutadania o de les persones interessades, llevat que, per la seva pròpia naturalesa o per raons d'urgència, sigui recomanable o obligat fer-la en dia festiu, el caràcter d'inhàbil desplega tota l'eficàcia i totes les conseqüències i determina la impossibilitat de fer l'actuació.

A la ciutadania, se l'ha de deixar tranquil·la, i això significa, com a mínim, que no s'han d'efectuar actuacions administratives que en requereixin la presència o l'atenció en dies inhàbils, llevat que sigui estrictament necessari.



Pablo Herráez Vilas

Director d'Assessoria Jurídica de l'Agència Catalana de l'Aigua, doctor en dret i llicenciat en filosofia