

EL PARTICULAR Y EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO SEGUN LA LEY DE PROCEDIMIENTO

340.13:35.077.3(46)

Por JOSÉ LUIS GONZÁLEZ BERENGUER

El autor de este tema hace un análisis de las disposiciones referentes a la actuación de los administrados respecto a la tramitación de los expedientes, distingue los medios de que disponen para conocer el estado de la tramitación—información—y los que pueden utilizar para evitar la paralización o las faltas cometidas en la instrucción—quejas y reclamaciones.

1. INTRODUCCION

Dos de los aspectos del procedimiento administrativo de mayor interés práctico para el administrado son, por un lado, los medios de que dispone para conocer el estado de los expedientes, y por otro, las armas con que cuenta para evitar la paralización o la omisión de faltas en la instrucción de dicho expediente.

Estos medios son: el ejercicio del derecho de información, los escritos de queja y las reclamaciones.

2. EL DERECHO DE INFORMACION

2.1. LEY DE BASES DE PROCEDIMIENTO DE 1889

La vieja Ley de Bases de Procedimiento no aludió al derecho de información. Tan sólo se decía en la base 10: «instruidos y preparados los expedientes para su resolución, se comunicará a los interesados...». Es decir, el interesado sólo conocía el expediente una vez terminado (trámite de vista), si bien es verdad que la mayoría de los reglamentos establecieron el ejercicio de este derecho de modo más generoso.

Prescindiendo de la prolija exposición de estas reglamentaciones concretas, estudiemos el Decreto de 13 de noviembre de 1944, que de un modo genérico afectó a todos los Ministerios.

2.2. DECRETO DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1944 Y NORMAS COMPLEMENTARIAS

Dice el artículo 4.º del mencionado Decreto: «En todos los edificios de la Administración existirá una oficina de información servida por personal de las vigentes plantillas de la misma. Esta oficina recogerá en impreso, según modelo, las consultas sobre los asuntos que estén en tramitación en aquella dependencia, las cuales deberán ser contestadas a través de la misma oficina en el plazo máximo de ocho días.»

La Orden ministerial de 21 de noviembre de 1944 estableció el modelo de papeleta impresa, en cuyo reverso se escribiría la respuesta firmada.

La abulia, que por igual afecta a administradores y administrados, dió lugar a la ineffectividad de lo anterior, como demuestra el que en 13 de abril de 1955, una Orden de la Presidencia dispusiese lo siguiente: «Artículo 1.º Se recuerda a los organismos del Estado las prescripciones contenidas en el articulado del Decreto de 13 de noviembre de 1944.» Añade el artículo 2.º que los organismos que no hubieren creado la oficina de información la pondrán en funcionamiento de acuerdo con las normas establecidas en la Orden ministerial de 21 de noviembre de 1944, en el plazo improrrogable de tres meses.

2.3. LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Contrariamente al criterio del artículo 27, que restringe la obligación que el particular tiene de dar informes a la Administración—ya que esto «sólo procede en los casos previstos en la Ley»—, la Ley de Procedimiento administrativo regula con gran generosidad el derecho de información a favor del administrado. Como ya ha señalado la doctrina y recoge la Orden ministerial de 22 de octubre de 1958, hay que distinguir:

2.3.1. *Información de carácter genérico*

El artículo 33 prescribe que en toda gran unidad administrativa civil se informará al público «acerca de los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios...». Habla de ella nuevamente el número 1, A), de la Orden ministerial de 22 de octubre de 1958, diciendo que «versará sobre cuantos informes sirvan de ilustración a

quienes hayan de relacionarse con la Administración». El número 5, A), de esta Orden dice que podrá solicitarse verbalmente o por escrito, resolviéndose igualmente, o a lo sumo, dentro de veinticuatro horas.

2.3.2. Información de carácter específico

Regulada por el artículo 62 y siguientes: «Los interesados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer en cualquier momento el estado de su tramitación, recabando la oportuna información de las oficinas correspondientes.» Las diferencias con la anterior son obvias: en cuanto al sujeto, la información genérica existe para el público, la específica para los interesados, entendiéndose por tales los enumerados en el artículo 232; en cuanto al objeto, el de la información genérica son los «finés, competencia y funcionamiento», mientras que el de la específica es «el estado de tramitación del expediente».

a) *Elementos subjetivos.*—Del lado de la «Administración», está obligado a dar la información el organismo que tramita el expediente. Para el caso de expedientes mixtos, la información «permanecerá centralizada en todo momento en el Departamento que con competencia específica lo inicie y al cual corresponde su resolución» (núm. 7 de la Orden ministerial de 22 de octubre de 1958).

Del lado del «administrado», tiene personalidad para pedirla el interesado. El caso de la información solicitada por representante merece alguna atención: El Decreto de 13 de noviembre de 1944 decía, en su artículo 4.º, párrafo 2.º: «Será condición precisa para dirigirse a las oficinas de información la justificación de la personalidad del propio interesado, o la presentación de una autorización a otra persona para que realice la gestión, debiendo ésta a su vez justificar ser el interesado.»

El párrafo 2 del artículo 24 de la Ley de Procedimiento administrativo, dice: «Para formular reclamaciones, desistir de instancias y renunciar derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación mediante documento público, documento privado con firma notarialmente legitimada y, en su caso, legalizada o poder *apud acta*. Para los actos y gestiones de mero trámite se presume aquella representación.»

La petición de información ni es formulación de reclamación ni desistimiento de instancias, ni renuncia de derechos; por tanto, parece lógico que siendo gestión de mero trámite se presuma la representación

y cualquiera pueda informarse del estado de un expediente; sin embargo, como esto sería dar al procedimiento una dañosa publicidad, la Orden ministerial de 22 de octubre de 1958 (norma 1.ª, B, b) dice que, además de los interesados, tienen derecho a esta información:

- Los representantes de los interesados, considerándose que lo son: los que actúen con tal carácter a solicitud del interesado, conforme al artículo 24, 1, de la Ley.
- Quienes figuren como tales representantes en el escrito de iniciación del procedimiento (art. 69, 1, a).
- Quienes acrediten la representación en la forma establecida en el artículo 24 de la Ley a los efectos de la presente Orden.

Se presumirá la representación por la simple presentación en la Oficina de Información del recibo del registro, acreditativo de la recepción del escrito con el que se inició el expediente, fotocopia o copia simple a que alude el número 2 del artículo 69.

b) *Objeto*.—La norma 2 de la Orden ministerial de 22 de octubre de 1958 dice que la información versará sobre hechos y situaciones o estados de tramitación o comunicación de expedientes, si bien en materia graciable la norma 8.ª, *in fine*, dice que «se tendrá en cuenta lo dispuesto en el número 3 del artículo 70 de la Ley—la Administración no está obligada sino a acusar recibo de la petición.

c) *Efectos*.—Vienen determinados por la norma 3.ª de la Orden ministerial de 22 de octubre de 1958, que dice que los informes «tendrán exclusivamente carácter ilustrativo e informativo», «no originarán derechos ni expectativas de derechos a favor de los solicitantes, ni de terceros, ni podrán lesionar derechos o intereses legítimos» y «no podrá ser invocada la información a efectos de interrupción o paralización de plazo, caducidad, prescripción, ni servirá de instrumento de notificación en el expediente a que haga referencia».

d) *Tiempo*.—Puede pedirse la información en cualquier trámite del expediente. En cuanto al tiempo de darla, deberá ser en el acto de pedirla, y si esto no es posible, en las veinticuatro horas siguientes. En los casos en que sea preciso consulta, dispone la Administración de veinticuatro horas para hacerla y de tres días más para evacuarla—apartados A y B de la norma 5.ª de la Orden de 22 de octubre de 1958.

e) *Forma de la consulta.*—Puede hacerse verbalmente, telefónicamente o por escrito y contestarse en igual forma—apartado A de la norma 5.ª de la Orden ministerial de 22 de octubre de 1958.— También pueden solicitarse copias certificadas de extremos concretos del expediente (art. 63, 1.º).

2.3.3. *El trámite de vista y audiencia del interesado.*

Conviene aludir, por último, al trámite de audiencia del interesado complementario del derecho de información, único trámite de carácter preceptivo en la instrucción de todos los expedientes.

La Ley de Procedimiento, tal como reconoce su propia Exposición de Motivos, regula el trámite de audiencia y vista en forma análoga a la legislación anterior y ordena, en su artículo 91, poner de manifiesto a los interesados, por un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, todo expediente una vez instruido e inmediatamente antes de ser redactada la propuesta de resolución.

Este derecho del administrado no siempre es ejercitable, al menos plenamente. En efecto:

- Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el expediente ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado (art. 91, 3, Ley de Procedimiento administrativo).
- El trámite de vista y audiencia no alcanzará al cuaderno de extractos que se formará cuando se considere necesario y siempre que haya de informar el Consejo de Estado. Es de advertir que dicho cuaderno, además del resumen de los documentos del expediente, puede contener propuestas e «informes y documentos cuya exhibición pudiera ocasionar perjuicios a los intereses generales o de terceros; la inclusión en el cuaderno de dichos documentos se hará por acuerdo motivado de la autoridad competente para la resolución» (art. 3.º de la Orden ministerial de 22 de octubre de 1958).
- Las diferencias entre el ejercicio del derecho de información y el trámite de audiencia, son obvias: el primero tiene lugar durante el expediente; el segundo, concluso aquél, cuando sólo falta la propuesta de resolución; en el primero, la Administración dice al administrado cómo está el expediente; en el segundo, lo ve por sí mismo.

2.3.4. *Las garantías del administrado.*

La intervención del administrado en el expediente y su información acerca de la marcha de éste pueden considerarse amplia y suficientemente establecidas en la vigente Ley de Procedimiento española. No obstante, la restricción derivada del cuaderno de extractos—cuya existencia es unas veces discrecional y otras veces obligada— puede reducir a la nada estas garantías. La inclusión en dichos cuadernos de documentos originales exige gran cautela; por ello, la decisión de incluir un documento en el referido cuaderno, deberá motivarse (art. 43, 1, *a*), Ley de Procedimiento administrativo y Orden ministerial últimamente citada).

3. EL ESCRITO DE QUEJA Y LAS RECLAMACIONES

El derecho de información sería inútil si conocido por el particular el estado del expediente no contara aquél con arma alguna para corregir las posibles irregularidades o tuviera que limitarse a señalarlas al impugnar el acto final. Para ello se ha arbitrado el escrito de queja y las reclamaciones.

3.1. LEY DE BASES DE 1889.

En la base 14 decía: «El recurso de queja podrán utilizarlo los interesados en cualquier estado del expediente si no se diera curso a sus reclamaciones o se tramitase con infracción de los Reglamentos.» Los Reglamentos recogieron, en efecto, esta institución, llamándola alguno de ellos, con más correcta técnica, «escrito de queja». Su uso ha sido frecuente por parte del administrado.

3.2. EL DECRETO DE 13 DE NOVIEMBRE DE 1944

Haciendo intervenir a la Presidencia como organismo *adquem*, el artículo 9.º del referido Decreto estableció: «las reclamaciones que el público tenga que hacer en relación con la tardanza en las contestaciones, resoluciones o fallos de la Administración, así como la desatención de sus funcionarios, podrán ser formuladas por escrito ante la

Presidencia del Gobierno». El artículo 10 encomendó a la Presidencia el dictar las disposiciones complementarias que pudieran ser necesarias.

3.3. LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Aparte de la puntualización contenida en el artículo 121 —«no tendrán consideración de recurso las reclamaciones contra resoluciones provisionales en que se haya concedido un plazo especial para formularlas»—, la Ley de Procedimiento administrativo distingue reclamaciones y escritos de queja, distinción un tanto sutil, dada su análoga finalidad y regulación. La distinción estriba en:

a) *Organismo «ad quem» en primera instancia.*—Para el caso de la reclamación, es la Oficina de Iniciativas y Reclamaciones. Para el escrito de queja, es el superior jerárquico del funcionario culpable de la irregularidad.

b) *Presupuestos.*—Las reclamaciones, proceden por tardanza, desatenciones o anomalías, bien en el procedimiento, bien en la presentación de servicios públicos—Orden ministerial de 5 de enero de 1959, norma 7.^a, a) y b)—; el escrito de queja sólo procede por defectos de trámite en el procedimiento.

c) *Forma.*—La reclamación puede ser escrita u oral—artículo 34, 2, Ley de Procedimiento administrativo, «al contrario sensu», y número 12 de la Orden ministerial de 5 de enero de 1959—; la queja siempre es escrita, acompañándose copia simple del escrito y citándose el precepto infringido—artículo 77, 2, Ley de Procedimiento administrativo.

d) *Tiempo.*—Cualquier momento es hábil para la interposición. En cuanto a la resolución, para la reclamación no se dice nada, si bien la norma 13 de la Orden ministerial de 5 de enero de 1959 dice «que el jefe del Servicio atenderá personalmente las reclamaciones planteadas, procurando, previa información directa de los hechos, dar «inmediata» satisfacción al ofendido»; para el escrito de queja, la Administración tiene un plazo de un mes—artículo 77, 3, Ley de Procedimiento administrativo.

e) *Efectos.*—En ambos casos el efecto normal será la corrección del defecto señalado. En la reclamación desatendida cabe la reproducción «por escrito» ante la Presidencia del Gobierno, que lo pondrá en conocimiento del jefe del Departamento correspondiente para que adopte

en su caso las medidas oportunas» —artículo 34, 2, Ley de Procedimiento administrativo—; en la queja, su apreciación puede dar lugar a la incoación de expediente disciplinario.

Ambas instituciones tienen de común: el que no suspenden el procedimiento y el organismo competente en segunda instancia —artículo 34, 3, Ley de Procedimiento administrativo—. El apartado b) del número 9 de la Orden ministerial de 5 de enero de 1959 dice «que la Oficina de Iniciativas y Reclamaciones de la Presidencia conocerá de las quejas por defecto de tramitación», en uso del derecho previsto en el número 5 del artículo 77, simultáneamente a la impugnación que de tales hechos pueda hacerse ante el superior jerárquico del funcionario presunto responsable, conforme al número 2 del propio precepto. Esto último introduce una nueva diferencia, ya que de la redacción del artículo 77, 5, Ley de Procedimiento administrativo, parecía deducirse que la intervención de la Presidencia era subsiguiente a la resolución dada al escrito de queja.

No debiendo exceder de seis meses el tiempo que transcurra desde el día en que se inicie un procedimiento hasta aquel en que se dicte resolución—a no mediar causas excepcionales debidamente justificadas, artículo 61, Ley de Procedimiento administrativo—, el administrado, en los casos en que se incumpla la norma anterior, puede hacer constar tal incumplimiento al interponer el recurso procedente; si se trata de recurso de alzada u otro administrativo, la autoridad que conozca de él puede ordenar la incoación de expediente disciplinario; si se trata de recurso jurisdiccional (contencioso, civil o laboral), el Tribunal respectivo lo pondrá en conocimiento del Ministro correspondiente (art. 61, Ley de Procedimiento administrativo).