

RECLAMACIONES Y QUEJAS
EN LA LEY
DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO

35.072.2 : 35.077.3 (46)

Por ANTONIO FERNANDEZ LOPEZ

Sumario: 1. Antecedentes.—
2. Régimen actual. Notas esenciales del mismo. Clases de reclamación. Reclamación propiamente dicha. Queja. Tramitación. Segunda instancia ante la Presidencia del Gobierno.

~ Cuando el ordenamiento jurídico-administrativo vigente faculta al administrado para deducir reclamación o queja ante los diversos órganos de la Administración no se refiere a un recurso más, ni siquiera al específicamente dirigido a impugnar aquellas resoluciones o actuaciones administrativas que infrinjan preceptos de rango adjetivo o formal. Bajo aquella terminología se encuadran los medios arbitrados para conseguir que la tramitación del proceso administrativo se produzca con ritmo y relación normal, advirtiendo y corrigiendo «sobre la marcha» las anomalías que se observaren.

Estas irregularidades o defectos pueden ser de diverso carácter; en muchos casos descansarán en el desconocimiento de un plazo legal, con la consecuente paralización o demora excesiva del expediente, y tendrán marcado carácter jurídico formal; en otras ocasiones en la lesión de un principio ético, derivada a su vez de una ruptura de las normas en que descansan las relaciones públicas.

1. Antecedentes

Sin remontarse a precedentes forzosamente extraídos del campo inagotable de la arqueología jurídico-administrativa, el antecedente inmediato del sistema actual se halla contenido en el Decreto de 10 de noviembre de 1944—famoso por su inoperancia y caído en desuso—, pero al que ha de hacerse obligada referencia en cuanto puede servir para el establecimiento de útiles comparaciones con el régimen actual.

Reconocía dicho Decreto en su artículo 9.º el principio general de que la tardanza en las contestaciones, resoluciones y fallos de la Administración y la desatención de los funcionarios hacia el público podían ser objeto de reclamación ante la Presidencia del Gobierno. El tardío desarrollo del precepto tuvo lugar por Orden de 13 de abril de 1955, distinguiendo dos esenciales supuestos a fin de sustanciar dichas quejas:

1.º Caso de que el Departamento tuviere instituido recurso de queja en su respectivo Reglamento orgánico y de procedimiento. En tal caso, si formulado éste, la resolución procedente no hubiese sido adoptada en plazo de tres meses, el interesado podía formular reclamación ante la Presidencia del Gobierno, sin entrar en el fondo del asunto, dentro de los treinta días siguientes a la expiración del plazo anterior.

2.º Caso de que el Reglamento careciere de recurso de queja. Deducida simple petición ante su titular, y no atendida, cabría interponer ante la Presidencia por escrito la oportuna queja, con observancia de los mismos plazos ya citados.

El trámite a seguir en la Presidencia era el de pedir información al Ministerio respectivo, que debería facilitarla en el plazo máximo de quince días. A la vista del mismo, y si la falta reclamada no se subsanaba, el asunto se elevaba a conocimiento del Consejo de Ministros.

Antes de entrar en el análisis de la nueva regulación conviene tratar un aspecto relacionado con la antigua, cual es el de si ésta conserva alguna virtualidad. La cuestión ofrece dos aspectos: el de su vigencia total en los casos de derecho transitorio y el de su vigencia parcial como norma supletoria en aquellos puntos no tratados por la Ley de Procedimiento.

La Ley, en su disposición transitoria, señala inequívocamente que los expedientes ya iniciados antes de su vigencia se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones hasta entonces en vigor. En la práctica existen asuntos administrativos anteriores a noviembre de 1958 que penden de resolución por parte de los órganos que de ellos conocen. La exigencia de su activación mediante la queja pertinente debe hacerse con invocación del Decreto de 1944 y de la Orden de 1945, y lógicamente tramitarse en la forma prevista por esta última disposición, a la cual deberá ajustar sus actuaciones el Ministerio respectivo y, en su caso, el Servicio de Asesoramiento e Inspección de la Presidencia del Gobierno.

La cuestión de la vigencia como supletoria de estas disposiciones es más discutible; pero las dudas planteadas en el propio seno de la Administración han venido siendo resueltas negativamente e incluso no se ha estimado necesario dictar normas que expresamente declarasen su derogación. Base de este criterio es el que, aunque la disposición final de la Ley de Procedimiento Administrativo no incluya de forma expresa en su actividad derogatoria el Decreto y la Orden tantas

veces citados, se les viene negando toda operante virtualidad, en atención a que los supuestos contemplados en sus preceptos son los mismos tratados en una disposición de rango superior—cual es la Ley—, y habrá de estarse en absoluto a lo dispuesto por ésta. Al tratar concretamente de las quejas planteadas en alzada ante la Presidencia del Gobierno, ha de volverse sobre esta cuestión.

2. Régimen actual

2.1. NOTAS ESENCIALES DEL MISMO

Tres características fundamentales tiene el régimen de reclamaciones y quejas previsto en la Ley de Procedimiento. Son éstas:

1.^a Establecimiento de dos clases de acción: la reclamación propiamente dicha, facultad pública; y la queja, cuyo ejercicio corresponde únicamente al particular interesado en un determinado expediente administrativo.

2.^a Reconocimiento de un principio de descentralización en su sustanciación, en cuanto que se atribuye la de ambas a los propios departamentos, si bien el conocimiento de una y otra corresponda dentro de ellos a diferentes órganos.

3.^a Creación de un sistema de apelación o alzada ante la Presidencia del Gobierno para el caso de que las reclamaciones deducidas ante las oficinas departamentales o las quejas elevadas ante el organismo competente no fueran debidamente atendidas.

2.2. CLASES DE RECLAMACIÓN

2.2.1. *Reclamación propiamente dicha.*—La reclamación como actuación pública o facultad general se establece en el artículo 34 de la Ley, que permite deducirla contra las tardanzas, desatenciones y demás anomalías observadas en el funcionamiento de los servicios administrativos.

La amplitud del precepto es evidente, pues no existen limitaciones en cuanto al sujeto activo de la reclamación: puede serlo cualquiera, se halle o no interesado en el expediente, gestión o acto a que afecte, y aunque sus motivos no estén relacionados con los intereses directos del reclamante.

Tampoco existen limitaciones objetivas: si tardanza y desatención son vocablos bien concretos y responden a las demoras en el tramitar o a la descortesía del funcionario hacia el administrado, el término anomalía demuestra en su generalidad que la Ley permite canalizar por este camino cualquier otra irregularidad que no se refiera concretamente a la observancia de unos plazos o a las brusquedades de expresión o de obra.

Pero ha de considerarse que como el término anomalía es concepto empleado en un texto de tipo procedimental, deberá ser referido a inconsecuencias de carácter adjetivo o que afecten a los modos de producirse los funcionarios en sus actuaciones hacia el público, pero nunca relacionarlo con el fondo del asunto, con supuestas incorrectas aplicaciones de normas sustantivas con errores de apreciación en el reconocimiento, modificación o extinción de derechos subjetivos y, en definitiva, con defectos que puedan ser objeto de un recurso sobre el fondo de la relación jurídico-administrativa.

2.2.2. *Queja*.—La facultad de reclamar con carácter particular se regula en el artículo 77 de la Ley. Según este precepto, el interesado en un expediente administrativo puede impugnar en queja los defectos de tramitación, en especial los que supongan paralización, infracción de plazos preceptivamente señalados u omisión de trámites, subsanables antes de la resolución definitiva del asunto.

La queja, pues, está limitada en su ejercicio a los interesados en un expediente. A tal fin habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 23, que considera interesados en un expediente:

1.º A quienes lo promueven como titulares de intereses o derechos legítimos.

2.º Los que sin haberlo iniciado ostenten derechos que puedan resultar afectados por la decisión que se adopte.

3.º Aquellos cuyos intereses legítimos personales y directos puedan ser afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

Tales interesados pueden actuar por sí o por medio de representantes. Pero en este caso se quiebra el principio general mantenido en la Ley de que la representación se presume, porque el artículo 24, en su párrafo segundo dice que para formular reclamaciones debe acreditarse aquella precisamente mediante documento público o documento privado con firma notarialmente legitimada y legalizada o poder *apud acta*.

2.3. TRAMITACIÓN

2.3.1. La reclamación ha de ser deducida ante las oficinas específicas de los organismos respectivos y puede hacerse verbalmente o por escrito, pues ni la Ley ni la Orden de 5 de enero exigen especiales requisitos de forma. El Servicio de Asesoramiento e Inspección viene instruyendo en este sentido, atemperando las actuaciones de las oficinas a criterios decididamente antiformalistas; pero en la práctica no faltan establecimientos que, influidos por un excesivo ritualismo, invitan al reclamante a formalizar por escrito toda reclamación verbal, ignorando, sin duda, que en la mayoría de los casos la imposición o exigencia de un nuevo trámite suele aumentar el agravio o la incomodidad, si en principio los hubo.

La citada Orden de 5 de enero, aunque no exija expresamente un sistema o procedimiento de sustanciación ni señale plazos para ello, da una pauta de actuación muy estimable al indicar que las reclamaciones presentadas deben ser atendidas personalmente por el Jefe de la oficina, que éste debe tener información directa de los hechos y que la satisfacción, si procediere, se dará inmediatamente al reclamante. Tales expresiones son suficientemente indicativas de que el sistema busca en el terreno de las relaciones humanas el eficiente logro de su finalidad, con mengua de consideraciones formales o de papeleos innecesarios, evitando que las oficinas de reclamaciones se transformen en el sucedáneo —elevado a la categoría de inmueble— de los trasnochados e inoperantes libros del mismo nombre.

De ahí que el procedimiento escrito se utilice por lo general tan sólo cuando la importancia o complejidad del asunto lo requiera o cuando la propia exigencia del administrado lo imponga. Por lo demás, los criterios de agilidad propugnados no están reñidos con el establecimiento de un riguroso sistema de control de toda reclamación que llegue a conocimiento de la oficina. Necesario si se quieren rendir a la superioridad los preceptivos informes de actuación y vigilancia del cumplimiento de las normas procesales. Generalmente este sistema se materializa en unas fichas de control, en las que constan los datos relativos al reclamante, el órgano contra el que se formula la queja, las causas de ésta, la decisión adoptada e incluso las facilidades o resistencias que se han encontrado en el servicio al que afectare en orden a su satisfacción. A continuación se inserta un modelo de uso bastante frecuente:

| Reclamante | | | Número de control | Fecha | | |
|--|--------|-------|-------------------|-------|---------------------------|--|
| Nombre | | | | | | |
| Domicilio | | | Motivo | | | |
| Tramitación | Organo | Fecha | | | | |
| Planteamiento | | | | | Departamento a que afecta | |
| Resolución por gestión verbal | | | | | | |
| Desestimación por improcedencia | | | | | | |
| Ampliación de datos o información previa | | | | | | |
| Formalización por el servicio | | | | | | |
| Notificación al interesado | | | | | | |
| Acuerdo resolutorio | | | | | | |
| Notificación del acuerdo | | | | | | |

(En cuanto a las reclamaciones anónimas se hallan silenciadas en la norma positiva y su exclusión no debe estimarse como olvido, porque precisamente la Orden de 5 de enero (número 10) prevé la posibilidad de cursar iniciativas en las que no consten los datos personales del autor sin contemplar análogos supuestos para las quejas. Este tipo de denuncias sólo podrá ser tenido en consideración e implicar actua-

ciones en casos verdaderamente excepcionales y previa comprobación muy rigurosa de los hechos.

§ 2.3.2. La tramitación de la queja prevista en el artículo 77 de la Ley de Procedimiento presenta notables diferencias respecto de la reclamación, derivadas sin duda de ser una acción particular y no general, como ésta.

En primer lugar, su conocimiento queda fuera de la competencia de las oficinas de Iniciativas y Reclamaciones, pues el artículo 77 dice que debe presentarse ante el superior jerárquico de la autoridad o funcionario presunto responsable de la infracción o falta; ello no obsta para que una demora de tramitación pueda reclamarse simultáneamente mediante el ejercicio de los dos tipos de acción y, por tanto, ante ambos organismos. En segundo lugar, la queja debe presentarse por escrito y con requisitos de marcado carácter formal, cuales son la remisión adjunta de una copia simple de la comunicación en que conste y la cita del precepto que se estime infringido. En tercer lugar se señala un plazo legal para su sustanciación al precisar que la resolución recaída se notificará al reclamante en el plazo de un mes, a contar desde que formuló la queja.

Dos notas más caracterizan esta institución: el momento procedimental oportuno en que debe formularse que se corresponde con el tiempo de transcurso del expediente—puesto que los defectos impugnados han de poder ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto—, y la posibilidad de producir como secuencia la incoación de expediente disciplinario contra el funcionario responsable de la infracción denunciada.

2.4. SEGUNDA INSTANCIA ANTE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO

El artículo 34 de la Ley de Procedimiento Administrativo faculta a los administrados para reproducir por escrito ante la Presidencia del Gobierno las reclamaciones presentadas ante las oficinas departamentales y orgánicas, cuando aquéllas no surtieran efecto ante las mismas. Análogamente, el artículo 77 permite elevar las alegaciones constitutivas de la queja ante la misma Presidencia, no obstante manifestar en su párrafo 5 que contra la resolución adoptada por el órgano que conoció de aquélla no cabrá recurso alguno. El conocimiento de ambos supuestos corresponde al Servicio de Asesoramiento e Inspección (artículo 34.3).

La primera duda que estos preceptos plantean es la de si permiten afirmar categóricamente que exista tal segunda instancia, apelación o alzada propiamente dicha, porque si ello estuvo en el ánimo del legislador e incluso parece apuntarse en las líneas generales del texto legal, no cristaliza en preceptos concretos; es más, por lo que a la reclamación se refiere, las normas de trámite asignan a la Presidencia misión de simple buzón, pues tan sólo se prescribe que a la vista del escrito se dará cuenta al Jefe del Departamento correspondiente para que sea éste el que adopte las oportunas medidas. Y aunque en la práctica el servicio suele comprobar alegaciones, formular sus criterios e interesar se le libre traslado del acuerdo que recaiga, así como reiterar comunicaciones cuando en un plazo prudencial no se resuelve, lo cierto es que en los casos en que el Departamento se mantenga en su posición abstencionista el sistema pierde toda eficacia, al no existir al respecto una norma auténticamente coercitiva. Además, el laconismo legal conduce con terrible facilidad a obtener conclusiones que, de ser aceptadas, privarían a los preceptos de todo sentido jurídico. Si la reclamación ante la Presidencia sólo ha de servir para notificar la anomalía a un órgano que, conociéndola de antemano, se abstuvo de atenderla, el administrado eludirá utilizar un derecho que tan escasas esperanzas supone para la reconsideración del asunto. Mayor inconsecuencia deriva del artículo 77, en el que tras establecer la improcedencia de todo recurso contra la resolución adoptada sobre la queja, una simple reproducción de alegaciones, sin más efectos, supondría tanto como registrar o archivar un escrito más, producir un nuevo hecho administrativo de nula eficacia o ser motivo de trabajos de laboratorio en la Sección correspondiente, con apartamiento e incluso desprecio del legítimo interés del administrado, razón siempre incuestionable de la queja.

Por otra parte, la Ley encomienda al Servicio de Asesoramiento e Inspección velar por la observancia de las normas de procedimiento, y habrá de admitirse la existencia de instrumentos adecuados para que las decisiones adoptadas como consecuencia de esa vigilia tengan una mínima y elemental efectividad.

De todo ello es lógico deducir que el término empleado por la Ley de que contra la resolución en queja no cabrá recurso alguno debe entenderse referido a recursos dentro del propio Departamento y en vía administrativa, quedando abierta la posibilidad de replantear los aspectos procedimentales ante la Presidencia del Gobierno, con reco-

nocimiento a favor de ésta de una facultad revisoria de la decisión que dió lugar a la reproducción de la queja.

Como punto final sobre estas consideraciones es útil señalar que, aunque la actividad desarrollada en este campo ha sido muy intensa, todavía es prematuro extraer conclusiones tajantes sobre el éxito y la perfectibilidad del sistema. Es indudable que la mayoría de las reclamaciones «enalzadas» fueron atendidas, pero algunas de ellas no surtieron el debido efecto. Se hace preciso por ello reforzar en detalle las líneas generales comentadas, pudiéndose incluso reconocer supletoria vigencia para el trámite de las quejas deducidas al amparo del artículo 77,5 a la normatividad establecida en la Orden de 13 de abril de 1955; pero el más correcto criterio sería el de utilizar las revisiones periódicas que la disposición final 5.ª de la Ley instituye para que esta segunda instancia en la Presidencia del Gobierno, tanto respectó de la reclamación como de la queja, suponga una auténtica reconsideración del asunto que a dicho Departamento compete como director celador de las normas procedimentales y para perfecta garantía de esta facultad reconocida al administrado, y que, oportunamente utilizada, no ha de generar sino provecho para cuantos intervienen en la relación jurídico-administrativa.

