



**DOCUMENTACION**

## **CRONICA**

### **EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO E INSPECCION DE INICIATIVAS Y RECLAMACIONES**

35.075.01

Por ANTONIO FERNANDEZ LOPEZ

#### **I. Generalidades**

El Servicio de Asesoramiento e Inspección de las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones es una original creación de la Ley de 17 de julio de 1958, por lo que en esta exposición de sus características generales no es posible traer a colación esa especie de prólogo ritual que a toda institución son sus antecedentes históricos. Ha nacido como una lógica secuencia de la aplicación de la teoría de las relaciones públicas a la propia Ley procedimental y con la inmediata finalidad de dar adecuada garantía a una

de las grandes metas por ella perseguidas—la colaboración de los administrados—, asegurando el éxito de esos tres cauces previstos para hacer viable y fructífero el diálogo entre los ciudadanos y los órganos administrativos, y que son la información, la iniciativa y la reclamación.

Al servicio de la primera se dispuso que los Departamentos ministeriales, organismos autónomos y grandes unidades administrativas estableciesen oficinas informativas, cuya normatividad básica —competencia, funcionamiento, etc.— se desarrolló en la Orden de 22 de octubre de 1958. Para

el fomento de iniciativas y la atención de las reclamaciones fueron creadas ex-novo en todos los Ministerios civiles, con adscripción a las Secretarías Generales Técnicas, Oficinas encargadas de recibir, estudiar y comentar las sugerencias de los funcionarios y del público, conducentes a la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos, así como de atender las quejas a que pudieren dar lugar las tardanzas, desatenciones y anomalías observadas en el desenvolvimiento de aquéllos. La existencia de estos órganos se reconoce también en las entidades estatales autónomas y en las grandes unidades administrativas, imprecisa expresión utilizada por la Ley y que puede referirse a los Gobiernos Civiles, a las Delegaciones Provinciales de los Departamentos de la Administración Central y a las Corporaciones Provinciales o Municipales. Las reglas elementales de actuación se contienen en la Orden de la Presidencia del Gobierno de 5 de enero de 1959.

La Ley sancionó en el propio artículo 34 la facultad del administrado para reproducir ante la Presidencia del Gobierno aquellas reclamaciones que habiendo sido presentadas en la Oficina respectiva no fuesen atendidas, y en el 77, la de elevar al mismo Departamento las alegaciones constitutivas de los escritos de queja previstos para denunciar defectos procedimentales —paralización, infracciones de plazo u omisión de trámites subsanables antes de la resolución definitiva de los asuntos— en los supuestos de no haber sido debidamente sustanciadas por los órganos a cuyo conocimiento se encomiendan, que son, en este caso, los superiores jerárquicos de los funcionarios pre-

suntos responsables de aquellos defectos.

El tercer párrafo del artículo 34 dispone el establecimiento en la Presidencia del Gobierno de un Servicio de Asesoramiento e Inspección de Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones, al que especialmente se confía velar por la observancia de las normas procedimentales y conocer de esas reclamaciones «en segunda instancia» recién aludidas.

## II. Razón de su existencia

La Ley no se limitó a sancionar unas facultades que permitan ejercer al administrado la parte que le corresponde en esa tarea de colaboración con el órgano administrativo, sino que, además de instrumentar adecuadamente el ejercicio de la información (arts. 33 y 62 de la Ley de Procedimiento administrativo y Orden de 22 de octubre de 1958), de la iniciativa y de la reclamación (artículo 34 de la Ley de Procedimiento administrativo y Orden de 5 de enero de 1959), crea un órgano formativo y vigilante, en evitación de que esos preceptos, tan caros a la corriente renovadora de nuestro estilo burocrático, queden reducidos a meros principios de inoperante platonismo, a letra legal muerta por inobservancia.

La necesidad era obvia; la experiencia administrativa española lo aconsejaba, pues aunque a muchos pueda parecer sorprendente, tanto el derecho a la información como la reclamación basada en la incuria del procedimiento, se hallaban instituidos en la normatividad anterior a 1958.

El Decreto de 10 de noviembre de

1944 había previsto criterios de actuación en materia informativa, permitiendo que el interesado en un proceso administrativo pudiera acudir al órgano competente para conocer el estado de su tramitación. La propia norma facultaba para reclamar la actuación en aquellos casos de paralización observada en la sustanciación de expedientes. Pero el administrado hizo escaso uso de los derechos puestos a su alcance, y la virtualidad del precepto quedó pronto quebrada, sin duda porque la misma norma no intentaba crear un clima de diálogo cordial ni respondía a un verdadero concepto de lo que luego se denominaría relaciones públicas. No en vano se trataba de una disposición dirigida a suprimir las recomendaciones; en su noble afán de desterrar de la práctica administrativa tan pujante corruptela, que expresamente prohibía, erizaba de obstáculos la relación administrado-administración, limitando las visitas a centros oficiales y llegando a dificultar el acceso físico a despachos y oficinas. La información ofrecida, configurada como singular y generosa concesión, vino a resultar una especie de lazareto administrativo, ideal para confinar a quien pretendiera indagar el paradero de la petición que formuló.

En materia de reclamaciones se acusó aún más esta ineficacia, porque, una vez reconocido el principio de reclamar en el Decreto de 1944, hasta once años después no se arbitró el procedimiento adecuado para hacerlo, dictando a tal fin la Presidencia del Gobierno la Orden de 13 de abril de 1955. Por ella se atribuía competencia para estudiar y elevar al Consejo de Ministros las quejas por defectos de tramitación.

Al no determinarse el órgano especializado para este tipo de asuntos, los escasos expedientes que hubieron de instruirse se sustanciaron por la Sección de Contencioso—recursos de la propia Presidencia.

Esta conjunción de factores adversos—tardía regulación, desinterés del administrado, carencia de un organismo de control—produjo la bancarrota del sistema, cuyas excelencias, si existían, quedaron inéditas.

### III. Desarrollo del servicio

Creado por el artículo 34 de la Ley, el Servicio comenzó de hecho sus actuaciones a finales de 1958, en íntima conexión con la oficina de Iniciativas y Reclamaciones de la Presidencia del Gobierno, ampliando poco a poco sus métodos de gestión a medida que aumentaba el ritmo de sus actividades, seguidas por los administrados con interés creciente. Elocuentes son los datos estadísticos, que reflejan haberse tramitado 58 reclamaciones en 1959, pasando a 110 en 1960, a 242 en 1961 y llegando a las 400 en 1962.

En enero de 1961 se promulgó el Decreto llamado de Organización, que más que norma auténticamente orgánica determinante de estructuras y misiones complementarias a las básicas reconocidas por la Ley, es precepto definitorio de su adscripción jerárquica—en cuanto se fija su dependencia de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno—, y, por otra parte, es un estatuto del personal adscrito en cuanto establece las bases para su reclutamiento entre funcionarios con título superior y de reconocida experiencia y capacidad administrativa.

La Orden de 17 de marzo siguiente autorizó la primera convocatoria para la designación de Asesores Inspectores, estableciendo las pruebas del concurso-examen a que debían someterse los candidatos. La condición de Asesor Inspector entraña categoría administrativa de Jefe Superior de Administración Civil, y el número de los mismos se fija en diez, si bien dicha primera convocatoria se limitó a cuatro plazas, en atención a la facultad que a la Superioridad se reserva de poner en marcha el funcionamiento del Servicio en forma gradual.

#### IV. Misiones

Dos tareas atribuye la Ley y reitera el Decreto de 19 de enero de 1961 a este organismo:

1.<sup>a</sup> Velar por la observancia de las normas de procedimiento.

2.<sup>a</sup> Conocer de las quejas a que se refieren los artículos 34 y 77 de la Ley para el caso de que las reclamaciones inicialmente planteadas ante las Oficinas departamentales no hubieren sido debidamente atendidas.

La enunciación, harto genérica, de la primera de estas misiones exige un análisis más detenido que permita precisar la serie de actividades específicas en que se desdobra aquella amplísima competencia. Son éstas, en correcta interpretación del precepto legal, las cuatro siguientes:

1.<sup>o</sup> Asesoramiento previo de la normatividad procedimental que cualquier órgano administrativo haya de dictar a fin de que se halle ajustada a los principios de la Ley básica. Los modos de actuación de dicho asesoramiento son el informe de las disposiciones en la fase de antepro-

yecto y la formulación de los reparos procedentes al proyecto remitido a la Presidencia del Gobierno a los fines previstos en el número 7 del artículo 13 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Las materias que en concreto han de ser objeto de este dictamen son las referentes a creación o modificación de órganos administrativos, reglas de actuación de órganos colegiados, normalización y racionalización administrativas, establecimiento y organización de las Oficinas de Información y de Iniciativas y de Reclamaciones, determinación de puestos de trabajo, horarios, determinación de la competencia de registros administrativos y forma de recepción de documentos, recursos contra resoluciones precedentes, reglamentación tónica de procedimiento, etc., materias todas respecto de las cuales fija principios esenciales la Ley de 17 de julio de 1958.

2.<sup>o</sup> Corrección de las infracciones del ordenamiento procedimental surgidas en el funcionamiento de los órganos administrativos. Dicha labor se realiza a través de la función inspectora que el Servicio tiene confiada, con rendición del pertinente informe sobre las anomalías comprobadas a la autoridad competente en cada caso. También puede actuarse a instancia de parte, con arreglo a los trámites de los artículos 34 y 77 de la Ley.

3.<sup>o</sup> Verificación o exigencia del cumplimiento de las actuaciones administrativas que a los diferentes Servicios impone la Ley o sus disposiciones complementarias. Los cauces de esta tarea son:

- La revisión e impulso de los trabajos de normalización y simplificación.

- El estudio de los casos de duplicación de funciones de los órganos de la Administración, con objeto de suprimirlas.
- Elaborar las disposiciones complementarias precisas para adaptar los preceptos de la Ley al peculiar carácter y estructura de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire a propuesta de los mismos.
- El estudio de las disposiciones de procedimiento específicas de la Administración local y la adaptación de las normas de este mismo carácter que rigen la actuación de los organismos autónomos.
- Aplicación de los criterios legales sobre puestos de trabajo, respecto de horarios, prácticas de reuniones o procedimientos sumarios de gestión en expedientes homogéneos, etc.

4.º Estudio y promoción de actividades conexas con las anteriormente enunciadas, preferentemente dirigidas a dotar al Servicio de los medios de perfección y de los instrumentos de conocimiento precisos para su mejor actuación. En ellas se incluyen las relativas a la ponderación de los datos resultados que suministre la experiencia en la aplicación de la Ley para promover cada tres años las reformas que convenga

introducir; la elaboración y estudio de los datos recibidos a través de los informes trimestrales elevados por las Oficinas departamentales y de grandes unidades; el análisis de las corrientes de opinión sobre diversos aspectos del actuar administrativo, la existencia de necesidades públicas y sugerencias para la satisfacción de las mismas; la organización de cursos sobre las materias de procedimientos, información y relaciones públicas; el estudio del cuadro de disposiciones sustancialmente vigentes en materia de procedimiento, etc.

Debe destacarse la proyección del Servicio en la esfera provincial, con objeto de comprobar, impulsar y vigorizar el funcionamiento de las Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones en los Gobiernos Civiles y en todos aquellos organismos radicados fuera de la capital que por su importancia, lo complejo de sus competencias o la extensión territorial de sus servicios pudieran estimarse como grandes unidades administrativas. Han sido realizadas visitas hasta la fecha a las provincias de Alava, Alicante, Almería, Barcelona, Burgos, Cádiz, Castellón de la Plana, Córdoba, Cuenca, Gerona, Granada, Guadalajara, Jaén, Lérida, Logroño, León, Guipúzcoa, Málaga, Murcia, Oviedo, Sevilla, Tarragona, Valencia, Valladolid, Vizcaya y Zaragoza.