

INICIATIVAS Y RECLAMACIONES EN LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

35.075.5 : 35.077.3(46)

Por FRANCISCO GONZALEZ NAVARRO

Sumario: 1. Introducción.—2. Oficinas de Iniciativas. — 3. Oficinas de Reclamaciones.—4. Conclusiones.

1. Introducción

EL artículo 34 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA) establece que «en todos los Ministerios civiles existirá una Oficina de Iniciativas y Reclamaciones, dependiente de las Secretarías Generales Técnicas o, en su defecto, de las Subsecretarías».

En recientes disposiciones se ha subrayado la importante función de estas Oficinas en orden a las llamadas relaciones públicas (1), con

(1) *Vide* Preámbulo de la Orden de 17 de septiembre de 1962, que aprueba el Reglamento de las Oficinas de Información, Iniciativas y Reclamaciones en el Ministerio de la Gobernación. *Vide* igualmente Preámbulo de la Orden de 21 de marzo de 1963, que aprueba el Reglamento de la Oficina de Iniciativas y Reclamaciones en el Ministerio de Industria.

lo que esta terminología parece que va a tomar carta de naturaleza en nuestro país pese a las reservas que se formulan al respecto por la doctrina (2).

Un principio elemental de claridad expositiva obliga a tratar separadamente la dualidad de aspectos que ofrece la actuación de estas Oficinas y que se refleja ya en su propia denominación. Y al hacerlo nos serviremos de una sistemática semejante a la que hemos utilizado en otro lugar para estudiar las Oficinas de información (3).

Advirtamos desde ahora que este trabajo se redacta con una preocupación fundamentalmente jurídica, de forma que los aspectos puramente técnicos que el funcionamiento de estas Oficinas presenta quedan en principio fuera de nuestro ángulo visual.

2. Oficinas de Iniciativas

2.1. PRECEDENTES Y REGULACIÓN ACTUAL

Las Oficinas de Iniciativas carecen de precedentes en la Administración pública española, siendo reguladas por primera vez en la LPA. Bien es verdad que tampoco en otros países la Administración pública les ha prestado atención hasta tiempos muy recientes. Así, en Estados Unidos se comenzaron a implantar estos sistemas de

(2) Véanse, por ejemplo, las observaciones de FRANCISCO ANSÓN OLIART: *Aspectos sicosociológicos de la función pública*. Apuntes del Curso de Formación de la II Promoción de Técnicos de Administración Civil, editado a ciclostyl por el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios (Alcalá de Henares, 1962, p. 19). Por lo que respecta al tratamiento conjunto de «Relaciones humanas y Relaciones públicas», véase lo que dice PHILIP R. MALONE, que ha venido prestando servicios didácticos y consultivos en materia de Administración pública, bajo la dirección del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios en cumplimiento de acuerdo con el Public Administration Service, en su *Memorándum* del 18 de junio de 1963: «No puedo dejar de mencionar que la denominación «Relaciones Humanas y Públicas» causa la ingrata impresión de que el público no es humano. Esta observación frívola evoca otra mucho más seria, o sea la poca relación que realmente existe en la Administración y en la lógica, entre «relaciones humanas» y «relaciones públicas», aquélla teniendo tanta afinidad con Administración de personal, que las dos pueden considerarse como facetas del mismo asunto, mientras que ésta no se relaciona estrechamente con ninguna otra materia que integra el curso. Está volviéndose tradicional el concepto conjunto de «Relaciones Humanas y Públicas», pero tal vez no sea demasiado tarde para reconsiderar la conveniencia de esta vinculación.»

(3) Cfr. nuestro trabajo *El artículo 33 de la Ley de Procedimiento administrativo*, «DA», núm. 60, diciembre 1962, pp. 33 y ss.

iniciativas y sugerencias en 1954. En la empresa privada, en cambio, vienen utilizándose desde mucho antes, lo mismo en España que en otros países (4). ?

El artículo 24, 1), de la LPA establece estas Oficinas en todos los Ministerios civiles, Organismos autónomos, y en general, en todas las grandes unidades administrativas.

En uso de la facultad que le otorga la Disposición final 2.^a de la LPA, la Presidencia del Gobierno dictó la Orden de 5 de enero de 1959, por la que se dan instrucciones generales y comunes sobre la organización, atribuciones y funcionamiento de las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones, a fin de que los Organismos que han de implantarlas tengan una pauta para el funcionamiento de sus respectivas Oficinas (5).

Un Decreto de 19 de enero de 1961, refrendado por la Presidencia del Gobierno, organizó el Servicio de Asesoramiento e Inspección de las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones creado en el artículo 34 de la LPA (6).

La Orden de Presidencia de 5 de enero de 1959, antes citada, en su norma 16, facultaba a las Secretarías Generales Técnicas de los distintos Departamentos para dictar las normas que, en desarrollo de aquellas instrucciones, consideren necesarias o convenientes a las peculiaridades propias de cada Ministerio. Algunas disposiciones se han dictado en este sentido (7).

(4) Para un conocimiento más amplio del establecimiento de sistemas de sugerencias en Estados Unidos, Puerto Rico y España, cfr. JULIÁN GIMÉNEZ ARRIBAS: *Iniciativas y sugerencias*, «DA», núm. 49, pp. 42 y s.

(5) Esta Orden de 5 de enero de 1959—publicada en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)* del día 6—contenía una importante errata que fué rectificada en el *BOE* del día 27 en la forma anónima que suele utilizarse en estos casos y que fué censurada ya por NICOLÁS PÉREZ SERRANO: *Las erratas en las Leyes*, «Revista Facultad de Derecho Universitario de Madrid» núm. 2, 1957, pp. 293 ss.

(6) Creemos que vale la pena subrayar—como lo hacemos en el texto—la expresión que utiliza el referido Decreto. Porque una primera lectura del párrafo 3) del artículo 34—la Presidencia *establecerá* un servicio, etc.—podría hacer dudar de si en él se creaba ya el Servicio o se ordenaba su creación en el futuro. Acertadamente, a nuestro modo de ver, el Decreto en cuestión considera que el Servicio fué ya creado en la LPA, con lo que se viene a ratificar el carácter de norma directa e inmediatamente obligatoria de ésta como de las demás normas del capítulo I del título III de la LPA.

(7) En relación con las oficinas de iniciativas y reclamaciones, aparte de la Orden fundamental de 5 de enero de 1959—que citaremos en lo sucesivo: Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia)—se han dictado otra serie de disposiciones como las que a continuación reseñamos.

Una Orden de 20 de octubre de 1958, del *Ministerio de Hacienda*, encomendó

2.2. ORGANIZACIÓN

2.2.1. Emplazamiento

Las Oficinas de Iniciativas «estarán situadas en la sede principal de cada Departamento, Organismo autónomo o gran unidad administrativa, en zona de fácil acceso al público e inmediatas o próximas a las Oficinas de Información, con las que guardarán estrecha relación» (8).

«Cada Organismo determinará la unidad administrativa que ha de integrar su respectiva Oficina de Iniciativas y Reclamaciones, teniendo siempre en cuenta lo dispuesto en el número 2 del artículo 2.º de la LPA» (9).

al Servicio Central de Información para la gestión e investigación de los tributos la organización de la Oficina de Iniciativas y Reclamaciones.

En el *Ministerio de Asuntos Exteriores*, una Orden de 8 de enero de 1959 ha dispuesto la creación de una Oficina de Iniciativas y Reclamaciones, dependiendo de la Subsecretaría, a través de la Dirección General de Régimen Interior, supeditándose, en cuanto a organización, atribuciones y funcionamiento a las normas contenidas en la Orden de la Presidencia del Gobierno de 5 de enero de 1959.

En el *Ministerio de Hacienda*, una Orden de 15 de diciembre de 1960 regula el procedimiento para tramitar iniciativas de los administrados.

La Orden de 17 de septiembre de 1962 regula el funcionamiento y actividades de estas oficinas en el *Ministerio de la Gobernación*. Citaremos Reglamento de 17 de septiembre de 1962 (Gobernación).

Una Orden de 21 de marzo de 1963 ha aprobado el Reglamento de la Oficina de Iniciativas y Reclamaciones en el *Ministerio de Industria*. Citaremos Reglamento de 21 de marzo de 1963 (Industria).

Una Orden circular de 27 de febrero de 1962, de la Dirección General de Correos, reguladora del Servicio de Información en las Oficinas de Correos y Centros de Telecomunicación previene que el Servicio de Información de cada Departamento, en cumplimiento de lo establecido por la norma 9 de la Orden de 22 de octubre de 1958, remitirá a la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones de la Dirección General de Correos las sugerencias que reciba, así como las quejas a que se refiere el artículo 77 de la LPA.

En algún caso, la disposición reguladora de la Oficina departamental existe, pero no se ha publicado en el *Boletín Oficial del Estado*. Así ocurre, por ejemplo, en el Ministerio de Obras Públicas, donde se ha dictado la Orden de 6 de abril de 1959, la cual, que sepamos, no ha aparecido en el diario oficial. Como dato curioso merece ser anotado que el Reglamento—que figura como anexo a esta Orden—no responde a la estructura tradicional en nuestros textos legales (artículos, capítulos, secciones, etc.), sino que adopta una estructura normalizada. Citaremos Reglamento de 6 de abril de 1959 (Obras Públicas).

(8) Norma 1 del Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia).

(9) Norma 2 del Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia). El apartado 2) del artículo 2.º de la Ley dice así: «Se entenderá por Negociado la unidad administrativa inferior de los distintos Departamentos ministeriales y Organismos autónomos, y Sección, la unidad que agrupe dos o más Negociados.»

«Los Departamentos ponderarán la conveniencia de crear en cada uno de ellos un Comité de Iniciativas, cuya misión será examinar las sugerencias informadas y tramitadas por la Oficina correspondiente, elevando a la superioridad propuesta motivada en orden a su aceptación o desestimación» (10).

2.2.2. Horario

«El horario mínimo de las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones será de las diez a las catorce horas y de las diecisiete a las diecinueve, con facultad del Jefe del Departamento de ampliarlo si se considerase preciso» (11).

2.2.3. Personal

«Estarán a cargo de funcionarios con categoría administrativa no inferior a la de Jefe de Negociado, y tanto a su titular como el personal a sus órdenes se designará entre aquellos que cuenten con especiales dotes de comprensión de las aspiraciones del público y conocimiento de los asuntos y competencias de los diferentes servicios administrativos» (12). Porque como ha dicho John W. Macy, Director ejecutivo de la Comisión de Servicio Civil de los Estados Unidos, los sistemas de iniciativas «son hoy algo más que un mecanismo llevado por la mecanógrafa en sus ratos libres...» Requieren un especial cuidado y atención incluso de los más altos niveles de la organización (13).

2.3. ATRIBUCIONES

Conforme al artículo 34, 1), de la Ley de Procedimiento administrativo están encargadas estas oficinas de «recibir, estudiar y fomentar las iniciativas de los funcionarios y del público conducentes

(10) Norma 4 del Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia). Este Comité existe, por ejemplo, en el Ministerio de la Gobernación, donde lo es la Comisión Delegada de la Junta de Jefes del Departamento (artículo 18 del Reglamento de 17 de septiembre de 1962). También en el Ministerio de Industria (artículo 16 del Reglamento de 21 de marzo de 1963). Igualmente en el Ministerio de Obras Públicas (norma 1,6 del Reglamento de 6 de abril de 1959).

(11) Norma 5 del Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia).

(12) Norma 3 del Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia).

(13) Cit. por JULIÁN GIMÉNEZ ARRIBAS: *Iniciativas y sugerencias*, «DA», número 49, p. 46.

a la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos».

Parece que en esta redacción se ha procurado recoger los tres aspectos fundamentales de ese movimiento general de modernización y perfeccionamiento de la Administración pública que se ha dado en llamar Reforma Administrativa (14). Estos aspectos hacen referencia a la reforma orgánica, funcional y burocrática, y se alude expresamente a ellos en la Exposición de motivos de la Ley de Bases de Funcionarios civiles del Estado (15).

Por ello, la redacción de la LPA nos parece más exacta que la descriptiva que emplea el Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia): «Compete a estas oficinas recibir e impulsar aquellas iniciativas que se refieren a la mejora económica de los servicios, al mayor rendimiento del trabajo personal, a la supresión de trámites innecesarios, a la comodidad de los administrados, y en general, a cuanto se encamine a la mayor perfección de los servicios públicos» (16). El Reglamento de 17 de septiembre de 1962 (Gobernación) utiliza casi estas mismas palabras para definir la iniciativa. «Se entenderá por iniciativa—dice— toda idea o sugerencia que formulen el público o los funcionarios, encaminada al mejoramiento interno de la organización administrativa, a la supresión de trámites innecesarios, a la comodidad de los administrados o al mejor rendimiento del personal, y, en general, al perfeccionamiento de los servicios públicos» (17). También el Reglamento de 6 de abril de 1959, del Ministerio de Obras Públicas, utiliza una redacción similar (18).

Tanto la Ley de Procedimiento—que habla de «fomentar»—como la Orden de la Presidencia—con la expresión «impulsar»—aluden

(14) En este sentido LÓPEZ RODÓ: *Discurso ante el Pleno de las Cortes Españolas en defensa del Dictamen de la Comisión de Leyes Fundamentales y Presidencia del Gobierno sobre el Proyecto de Ley de Procedimiento administrativo*, recogido en la edición de esta Ley en la Colección Textos Legales del Boletín Oficial del Estado. El hecho de que las Secretarías Generales Técnicas tengan encomendada una importante misión en orden a la reforma administrativa (artículo 19, núm. 3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado), explica la dependencia de la Oficina de Inicativas y Reclamaciones respecto de aquéllas (artículo 34, 1 de la LPA).

(15) JUAN LUIS DE LA VALLINA VELARDE: *Derecho administrativo y Ciencia de la Administración*. Contestaciones, Madrid, 1960, pp. 391 s., distingue un aspecto más, simplificación y claridad en los textos legales. No obstante, este aspecto puede subsumirse en los tres anteriores.

(16) Norma 6 del Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia).

(17) Artículo 41 del Reglamento de 17 de septiembre de 1962 (Gobernación).

(18) Norma 1,1 del Reglamento de 6 de abril de 1959 (Obras Públicas).

a la necesidad de incentivos como base de todo buen sistema de sugerencias. Y en efecto, la doctrina viene insistiendo en el interés que ofrece el establecimiento de premios en metálico y honoríficos para recompensar a los autores de las iniciativas aceptadas (19). Cabe pensar incluso en que el gasto realizado en estos casos produce un cierto «efecto multiplicador» (20).

2.4. PROCEDIMIENTO

A) El Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia) dice que «la Oficina de Iniciativas y Reclamaciones distribuirá y pondrá a disposición del público impresos para presentar sugerencias, destinados a normalizar su registro y control de trámites; pero atenderá igualmente las iniciativas cursadas sin impreso alguno, las remitidas personalmente o por correo y tanto aquellas que contengan los datos personales de quien la suscribe como las anónimas» (21). Con esto se está subrayando una vez más la primacía del fondo sobre la forma, es decir, que lo que interesa es que la idea o sugerencia no se pierda si es aprovechable. Aunque la redacción de precepto no parece rechazar absolutamente una iniciativa verbal —«atenderá igualmente las iniciativas cursadas sin impreso alguno»—, sin perjuicio de que

(19) Por ejemplo, CASALS MARCÉN: *La productividad en la nueva Ley de Procedimiento administrativo*, «DA», núm. 49, y GIMÉNEZ ARRIBAS: *Iniciativas y sugerencias*, «DA», núm. 49, p. 46.

(20) GIMÉNEZ ARRIBAS: *Iniciativas y sugerencias* («DA», núm. 49, p. 41), dice en este sentido: «Los premios y remuneraciones económicas que se dediquen a compensar a los autores de iniciativas aceptables deben ser cuantitativamente importantes. (No se debe perder de vista que el gasto realizado en las primeras etapas se recupera con creces si el sistema se acredita y arraiga).» Por ello, decimos en el texto que el gasto realizado en estos casos se multiplica. Ahora bien, debemos advertir que el que utilizemos la expresión «efecto multiplicador» para el supuesto a que nos referimos en el texto ya se entiende que ha de ser en un sentido metafórico, y no en el técnico. Porque es conocida la teoría sobre los efectos del gasto público. Como dice NAHARRO: *Lecciones de Hacienda Pública*, Madrid, 1961, p. 248, cualquier gasto puede ocasionar efectos secundarios sobre el consumo (principio del multiplicador) o sobre la inversión (principio de aceleración). La aplicación del multiplicador a la Hacienda explica la conexión entre un gasto inicial del Estado y el incremento subsiguiente en el consumo que este gasto ocasiona. El mecanismo es fácilmente comprensible. Si se emplea un millón de pesetas en obras públicas, el dinero se distribuye en salario, beneficios, etc. que van a diversos sujetos. Las incrementadas rentas de ellos darán lugar a nuevos consumos por su parte, que aumentarán la renta y los consumos de otras personas, y así sucesivamente. Con lo que el gasto primario *se multiplica* indefinidamente.

(21) Norma 10 del Reglamento de 5 de enero de 1959 (Gobernación).

una vez recibida se tomare nota por escrito de la misma, el Reglamento de 17 de septiembre de 1962 (Gobernación) dispone expresamente que «las iniciativas habrán de formularse por escrito, firmadas o no», y en términos similares se expresa el Reglamento de 21 de marzo de 1963 (Industria) y el de 6 de abril de 1959 (Obras Públicas) (22).

«Una vez recibida la iniciativa, el Jefe del Servicio o, en su caso, el Comité de Iniciativas procederá a su análisis y comentario, solicitando los informes pertinentes de los Organismos afectados y personalmente del interesado las aclaraciones oportunas, y propondrá a la superioridad su aceptación o desestimación» (23).

Los Reglamentos elaborados de acuerdo con la norma 16 de la Orden de la Presidencia regulan con detalle el procedimiento (24).

B) Un problema que conviene plantearse es el de si el escrito en que se formule la iniciativa debe reintegrarse o no. Prescindiendo de lo que resulte del examen de la legislación de Timbre, el sentido común parece decirnos que la iniciativa no debe estar sujeta a reintegro, ya que es la Administración la directamente interesada en recibir cuanto mayor número de iniciativas mejor. En la práctica suponemos que nunca se exige este reintegro. Ahora bien, la duda surge si se examina la legislación de Timbre (Ley de 3 de marzo de 1960 y Reglamento de 22 de junio de 1956). Desde luego, no están específicamente sujetas a reintegro. Pero es el caso que la legalidad vigente somete a reintegro el documento administrativo «in genere», a diferencia de lo que ocurría anteriormente (25). El artículo 142, 4), 2.º, del Reglamento grava con timbre fijo (número 57 de la Tarifa, esto es, 2 pesetas) a «los documentos de toda especie que hayan de surtir efecto en asuntos administrativos, cuando no tengan objeto valuable ni se establezca para ellos un reintegro específico en la Ley del Timbre o en este Reglamento». Podría, pues, ser incluido en este precepto el documento que examinamos. No obstante, hay que tener presente que el concepto fiscal de documento administrativo exige entre otras notas la de que «debe responder a un interés de parte o, al menos, produ-

(22) Artículo 41 del Reglamento de 17 de septiembre de 1962; artículo 6 del Reglamento de 21 de marzo de 1963; norma 1,2 del Reglamento de 6 de abril de 1959 (Obras Públicas).

(23) Norma 11,1 del Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia).

(24) Véanse artículos 20 a 30 y 41 a 45 del Reglamento de 17 de septiembre de 1962 (Gobernación), artículos 10 a 21 del Reglamento de 21 de marzo de 1963 (Industria) y norma 1 de la Orden de 6 de abril de 1959 (Obras Públicas).

(25) Vide NARCISO AMORÓS RICA: *Timbre del Estado*, Madrid, 1961, tomo II, pp. 997 y ss.

cirse a instancia de particulares» (26). Y teniendo esto presente, hay que concluir considerando no sujetos los escritos en que se formulen iniciativas.

Esta es la opinión que consideramos debe aceptarse, aunque a ella pudiera tal vez objetarse que el interés de parte en cierto modo existe, ya que el que formula una iniciativa está interesado en percibir los premios que se establecen. A esto, sin embargo, puede contestarse diciendo que se trata de una mera posibilidad y que, en todo caso, lo único seguro es el deseo de colaborar con la Administración, lo cual nunca debe gravarse.

2.5. EFECTOS DE LA INICIATIVA

La iniciativa puede tener o no éxito, es decir, puede ser o no aceptada. Nos interesa examinar qué efectos o consecuencias se producen tanto en uno como en otro caso.

2.5.1. *Caso de no aceptación*

Como regla general puede decirse que en este caso no se producen efectos de ninguna clase, pues no hay posibilidad de recurrir contra el acuerdo (27). No obstante, hay casos en que puede originarse algún efecto favorable. Así, la Orden de 6 de abril de 1959 (Obras Públicas) dice que «las iniciativas no aceptadas, caso de que ofrecieren méritos suficientes, podrán ser objeto de una prima de estímulo, de cuantía discrecional, fijada por el Ministerio a propuesta del Comité. Si el autor fuese funcionario, constará asimismo en su expediente personal (norma 2, 3).

2.5.2. *Caso de aceptación*

En este supuesto entra en juego el sistema de incentivos, es decir, que el autor de la iniciativa tendrá derecho a los premios o distinciones que estén establecidos.

El Reglamento de 17 de septiembre de 1962 (Gobernación) establece recompensas en metálico de hasta 25.000 pesetas que podrán concederse a los autores de aquellas iniciativas que merezcan más favorable

(26) Vide trabajo citado en la nota anterior, tomo II, pp. 1005 y s.

(27) La repetida Orden de 5 de enero de 1959 dispone, en efecto, que a la vista de la propuesta formulada, la superioridad resolverá definitivamente, sin que sobre su acuerdo quepa recurso alguno (norma 11, apartado segundo).

calificación. Cuando sea efectivamente implantada una iniciativa y el beneficio de la misma para la Administración resultare excepcionalmente cuantioso, el Ministro podrá conceder un suplemento de la recompensa concedida hasta el máximo de un quintuplo de la misma. Asimismo, los funcionarios del Departamento que se distingan en el fomento, estudio e implantación de iniciativas, podrán ser recompensados con premios en metálico de hasta 5.000 pesetas. Con independencia de todo ello, los autores de iniciativas cuyos méritos fueren muy notables podrán ser objeto de menciones honoríficas o propuestos para el otorgamiento de condecoraciones. Finalmente, si se trata de funcionarios, la recompensa será anotada como mérito en el expediente personal de su autor (28). Nótese que, salvo lo referente a anotación en el expediente personal, en todos los demás casos nos hallamos en presencia de lo que con terminología alemana denominaríamos *Können-normen*, esto es, normas que habilitan a la Administración para actuar en uno u otro sentido a su voluntad. Por otra parte, la aplicación misma de los incentivos metálicos exigirá que en el presupuesto del Departamento se habiliten fondos con la expresada finalidad. (29).

3. Oficina de Reclamaciones

3.1. PRECEDENTES Y REGULACIÓN ACTUAL

Se ha señalado (30) como antecedente inmediato a la vigente regulación al respecto un Decreto de 1944 (10 de noviembre) que establecía el principio general de que la tardanza en las contestaciones, resoluciones y fallos de la Administración y desatención de los funcionarios hacia el público podrían ser objeto de reclamación ante la Presidencia del Gobierno. Dicho Decreto fué desarrollado por una Orden dictada once años después (13 de abril de 1955).

(28) Artículos 46, 48 y 49 del Reglamento de 17 de septiembre de 1962 (Gobernación). El Reglamento de 21 de marzo de 1963 (Industria) prevé también la posibilidad de premiar las iniciativas, si bien no fija cuantía (artículos 22 y 23). El Reglamento de 6 de abril de 1959 (Obras Públicas) prevé premios de hasta cincuenta mil pesetas para las iniciativas aprobadas (norma 2.1), así como premios anuales para la eficaz labor que los jefes de los servicios desarrollan al poner en práctica las iniciativas aprobadas o al fomentar la presentación de iniciativas por los funcionarios a sus órdenes (norma 2.2).

(29) La Orden de 6 de abril de 1959 (Obras Públicas) trata de esta cuestión en la norma 2.4.

(30) ANTONIO FERNÁNDEZ LÓPEZ: *Reclamaciones y quejas en la Ley de Procedimiento administrativo*, «DA» núm. 47, pp. 35 s.

Un precedente más remoto creemos que puede verse en el Libro de Reclamaciones de Ferrocarriles, creado y regulado a virtud de la Condición 71 de la Tarifa General, en el artículo 104, del Reglamento de 8 de septiembre de 1879, para ejecución de la Ley de Policía de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877.

El artículo 34, 1), de la LPA establece estas oficinas en todos los Ministerios civiles, Organismos autónomos y, en general, en todas las grandes unidades administrativas. La Orden antes citada, de 5 de enero de 1959, desarrolla este precepto.

3.2. ORGANIZACIÓN

Debe darse aquí por reproducido cuanto decíamos (en 2.2.) sobre emplazamiento, horario y personal de las Oficinas de Iniciativas, ya que examinamos ahora la otra vertiente (reclamación) de las oficinas del artículo 34.

3.3. ATRIBUCIONES

3.3.1. *Idea general*

Conforme al artículo 34, 1), de la LPA la actuación de las Oficinas de Reclamaciones queda limitada a «atender las quejas a que puedan dar lugar las tardanzas, desatenciones y otras anomalías que se observen en el funcionamiento de los mismos» (de los servicios administrativos).

Como el precepto en cuestión emplea los vocablos «reclamación» y «queja» en una virtual sinonimia, se hace preciso diferenciar esta «queja» del artículo 34 de la «queja» ante el superior jerárquico del artículo 77. Por otra parte conviene marcar las notas que separan esta «reclamación» del artículo 34 de otras «reclamaciones» a que alude la LPA.

3.3.2. *Reclamación y recurso*

Los recursos se interponen «contra las resoluciones administrativas y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión», y pueden utilizarse sólo «por los titulares de un derecho subjetivo» o de «un interés directo, personal y legítimo en el asunto» (artículo 113). Con González Pé-

rez (31) podemos definir el recurso administrativo como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter. La diferencia entre reclamación y recurso es, pues, clara, no sólo porque la reclamación no exige la cualidad de interesado, sino porque tampoco exige resolución previa.

3.3.3. Reclamación y reclamación previa

El capítulo III del título VI de la LPA emplea el término reclamación para referirse a aquella que ha de interponerse como previa al ejercicio de acciones civiles y laborales. Se trata de un presupuesto procesal cuyo cumplimiento es inexcusable para tener acceso a cualquiera de esas vías—civil o laboral—, y nada tiene que ver con la reclamación del artículo 34 (32).

3.3.4. Reclamación y queja

La queja en sentido técnico es la facultad que con carácter particular reconoce el artículo 77 para reclamar «contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados u omisión de trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto». La queja es un medio a disposición del particular interesado en un procedimiento para denunciar los defectos de tramitación del mismo. Sus diferencias con la reclamación propiamente dicha pueden concretarse así:

A) Por los *sujetos*: a) *Órgano ad quem*: En la queja lo es el superior jerárquico; en la reclamación las Oficinas de Reclamaciones. b) *Sujeto legitimado*: En la queja lo es el interesado; en la reclamación puede serlo cualquiera, se halle o no interesado en el expediente, gestión o acto a que afecte.

B) Por el *objeto*: La queja hace referencia a los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de

(31) JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Los recursos administrativos*, Madrid, 1960. p. 21.

(32) Como presupuesto procesal en sentido estricto, esto es, como una actividad cuya falta afecta a la admisibilidad de la demanda y, con ella, a la propia existencia del proceso que con la demanda se inicia, ve la reclamación previa MANUEL ALONSO OLEA: *La reclamación administrativa previa*, Sevilla, 1961, p. 14 en texto y nota. Este autor examina el problema de la naturaleza de la reclamación previa desde una doble perspectiva: procesal-administrativa (en cuyo caso puede tener la naturaleza propia de una pretensión inicial o la más concreta de una pretensión en vía de recurso), y procesal-laboral (desde cuyo ángulo se nos revela como un presupuesto del proceso subsiguiente). Cfr. p. 10 ss. del trabajo citado.

los plazos preceptivamente señalados u omisión de trámites que puedan subsanarse antes de la resolución definitiva del asunto; la reclamación tiene un objeto más amplio: tardanzas, desatenciones y otras anomalías que se observen en el funcionamiento de los servicios administrativos (33).

C) Por la *forma*: La queja exige que se cite el precepto impugnado y acompañe copia simple del escrito; la reclamación no exige ningún requisito de forma.

Así pues, una cosa es la reclamación o queja del artículo 34 y otra la queja del artículo 77. Si el artículo 34, 1), habla de «quejas» lo hace por exigencias gramaticales para evitar una redundancia.

Como dice Boquera (34), la reclamación del artículo 34, 1), no es una queja en sentido técnico, sino vulgar. Con tramitación y efectos diferentes. La queja del artículo 77 tiene su origen en el antiguo recurso de queja. Las Oficinas de Reclamaciones, que atenderán y tramitarán las quejas del artículo 34, nada tienen que hacer respecto a la queja en sentido técnico. Excepcionalmente, sin embargo, la Oficina de Iniclativas y Reclamaciones de la Presidencia del Gobierno, por delegación del Servicio de Asesoramiento e Inspección, «conocerá de las quejas por defecto de tramitación, en especial las que supongan paralización, infracción de plazos preceptivos u omisión de trámites que puedan alegar los interesados en un expediente administrativo, en uso del derecho previsto en el número 5 del artículo 77 y subsidiariamente a la impugnación que de tales hechos se haga ante el superior jerárquico del funcionario presunto responsable, conforme al número 2 del propio precepto» (35).

Nosotros vamos aquí a ocuparnos únicamente de las reclamaciones del artículo 34, 1), cuyo conocimiento corresponde a las Oficinas que examinamos.

(33) Sobre el valor de los términos «tardanza», «desatención» y «anomalía», cfr. ANTONIO FERNÁNDEZ LÓPEZ: *Reclamaciones y quejas en la Ley de Procedimiento administrativo*, «DA» núm. 47, p. 38.

(34) Cfr. JOSÉ MARÍA BOQUERA OLIVER: *Del recurso de queja a la queja*, «Revista de Administración Pública» núm. 27, pp. 198 s.

(35) Norma 9^a b) del Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia), según la corrección de erratas aparecida en el BOE de 27 de enero de 1959.

3.4. PROCEDIMIENTO

3.4.1. Primera fase

A) La reclamación ha de ser deducida ante las oficinas específicas de los organismos respectivos.

El artículo 34 de la LPA no exige forma especial para la reclamación (a diferencia de la queja del artículo 77 que ha de formularse por escrito con expresión del precepto infringido). El Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia) dice certeramente que estas reclamaciones podrán formularse verbalmente o por escrito.

Y la doctrina ha censurado la práctica de ciertos «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 lo hubo» (36).

B) Vamos ahora a examinar la cuestión del reintegro, es decir, si procede reintegrar estas reclamaciones del artículo 34, caso de formularse por escrito.

Recordemos que, como ya decíamos (en 2, 4, B) en la vigente legislación de Timbre, se sujetan a reintegro una serie de documentos administrativos específicamente gravados y, además, el documento administrativo genéricamente considerado.

Pues bien, de los documentos administrativos específicamente gravados, con los únicos que la reclamación del artículo 34 presenta cierta afinidad es con la instancia y el recurso.

Conforme al artículo 140, 1), del vigente Reglamento de Timbre de 22 de junio de 1956 quedarán sometidos a reintegro «en concepto de instancia las solicitudes, memoriales o escritos, cualquiera que sea su forma, incluso los de carácter epistolar, que los particulares presenten ante las Oficinas públicas en súplica de reconocimiento o petición de derechos, o en los que se formulen alguna consulta discrecional o reglamentaria, con independencia de que hayan o no de producir una resolución administrativa», y quedarán sujetos también en concepto de recursos «los escritos en que se formalicen reclamaciones o alzadas reglamentarias de todas clases contra resoluciones administrativas».

Desde luego, no procede reintegrar estas reclamaciones en concepto de recursos porque no se dan contra una resolución administrativa,

(36) ANTONIO FERNÁNDEZ LÓPEZ: *Reclamaciones y quejas en la Ley de Procedimiento administrativo*, «DA» núm. 47, p. 39.

sino frente a «tardanzas, desatenciones y otras anomalías que se observen en el funcionamiento de los mismos». En cuanto a su consideración, a efectos fiscales, como instancia creemos que también ofrece dificultades. En efecto, si el Reglamento de Timbre exige para que un escrito sea reputado instancia a efectos de reintegro que contenga «súplica de reconocimiento o petición de derechos», no parece que sea éste el caso de las reclamaciones del artículo 34, donde todo lo más cabe hablar de un interés, pero posiblemente nunca de un derecho.

Más difícil resulta eludir la aplicación del artículo 142, 4), 2.º, del Reglamento de Timbre, y que antes transcribimos (en 2, 4, B). Porque no cabe negar que hay aquí un interés de parte. Así pues, y aunque sería aconsejable la no sujeción de estas reclamaciones, y probablemente así viene considerándose en la práctica, no vemos posibilidad de eludir la aplicación del referido precepto fiscal. Así pues, resulta exagerado decir—como hace el Reglamento de estas Oficinas en el Ministerio de Gobernación—que «los escritos mediante los cuales se formulan reclamaciones quedan exentos de todo requisito de carácter formal» (37).

C) El Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia) marca una pauta de actuación al decir que «el Jefe del Servicio atenderá personalmente las reclamaciones planteadas, procurando, previa información directa de los hechos, dar inmediata satisfacción al ofendido, si lo hubiere, y conciliar las justas pretensiones del administrado con el respeto que es debido a la Administración y a sus funcionarios» (38).

Igualmente previene que, tanto si la reclamación se formula verbalmente como por escrito, se tomará nota de la misma «a fines estadísticos en fichas destinadas al efecto, y en las cuales, además de la fecha y de los datos relativos al reclamante y al servicio que la origina, se reseñará abreviada y objetivamente la causa o motivo de la queja» (39).

D) El Reglamento de 17 de septiembre de 1962 (Gobernación) contiene un precepto que creemos merece también comentario. Es aquel que dice que «no serán tomadas en consideración y serán objeto de destrucción inmediata las reclamaciones escritas que, carecien-

(37) Artículo 51,2) del Reglamento de 17 de septiembre de 1962 (Gobernación).

(38) Norma 13 del Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia).

(39) Norma 12 de la Orden de 5 de enero de 1959. Un modelo de este tipo de ficha puede verse en el trabajo de FERNÁNDEZ LÓPEZ a que nos hemos referido varias veces.

do de firma, impliquen acusaciones contra persona determinada» (40). En nuestra opinión esta disposición está en contradicción con el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que previene que las personas que por razón de su cargo, profesión u oficio *tuviesen noticia* de algún delito público estarán obligadas a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Fiscal, al Tribunal competente, al Juez de Instrucción y, en su defecto, al municipal o al funcionario de Policía más próximo al sitio si se tratase de un delito flagrante. Es cierto que en muchos casos la misma forma vaga en que se formula la denuncia puede mostrar su falta de fundamento. Pero en aquellos otros casos en que haya motivos para pensar en la verosimilitud de la denuncia, no es razonable prescindir de ella sólo porque no venga firmada.

3.4.2. Segunda fase

El artículo 34, 2), de la Ley previene que si las reclamaciones presentadas ante las Oficinas que venimos examinando «no surtieran efecto, podrán reproducirse por escrito ante la Presidencia del Gobierno, que lo pondrá en conocimiento del Jefe del Departamento correspondiente para que se adopten, en su caso, las medidas oportunas».

La doctrina se ha planteado la duda de si estamos en presencia de una verdadera segunda instancia, apelación o alzada ante la Presidencia del Gobierno. De la redacción literal del precepto transcrito parece deducirse simplemente que la Presidencia ha de limitarse a recibir el escrito y a trasladarlo al Jefe del Departamento correspondiente. Pero esta interpretación que reduce el papel de la Presidencia al de simple buzón debe rechazarse por absurda. No obstante, y aunque en la práctica, como advierte Fernández López (41), la actuación de la Presidencia se extiende a ponderar el escrito del reclamante e incluso a informarlo, es evidente que en aquellos supuestos en que el Departamento mantenga su posición abstencionista el sistema pierde toda su eficacia, al no existir posibilidad de obligarle a atender la reclamación si fuese justa.

Conforme al último párrafo del artículo 34 de la LPA, es el Servicio de Inspección y Asesoramiento de la Oficina de Iniciativas y Reclamaciones, Servicio que se organizó por Decreto de 19 de enero de 1961,

(40) Artículo 52,2). También el Reglamento de 6 de abril de 1959 (Obras Públicas) contiene un precepto similar en la norma 3.3.1. El Reglamento de 21 de marzo de 1963 (Industria). Implícitamente recoge la misma tesis, ya que dice (artículo 25,3) que las «reclamaciones anónimas serán destruidas sin tomarse en consideración a ningún efecto».

(41) ANTONIO FERNÁNDEZ LÓPEZ: *Reclamaciones y quejas en la Ley de Procedimiento administrativo*, «DA» núm. 47, p. 42.

el encargado de atender esta discutiblemente nominada segunda instancia. La Orden de 5 de enero de 1959 delega en la Oficina de Inicativas y Reclamaciones de la Presidencia del Gobierno el conocimiento de la misma (42).

3.5. EFECTOS DE LA RECLAMACIÓN

3.5.1. *Caso de no aceptación*

Nada dice el artículo 34 de la LPA y tampoco el Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia).

Dado el carácter de facultad pública que tiene la reclamación, sus efectos se agotan con la segunda fase antes reseñada, sin posibilidad de recurso ulterior.

Es decir, que si la reclamación no es atendida por la oficina de reclamación del Departamento a que pertenece el servicio en que se da la anomalía que motiva aquélla, cabe reclamar ante la Oficina de Reclamaciones de la Presidencia del Gobierno, y si ésta tampoco la atiende, no hay posibilidad de recurso alguno

3.5.2. *Caso de aceptación*

Es claro que la reclamación puede ser atendida en la primera o en la segunda fase del procedimiento descrito.

A) Aceptación en la segunda fase.—Es el supuesto contemplado en el artículo 34, 2), de la LPA. Inatendida la reclamación por la Oficina del Departamento, y formulada nuevamente (segunda fase) ante la Presidencia del Gobierno, ésta aprecia que hay base para la reclamación. En este caso, y según ya hemos visto (en 3, 42), lo pondrá en conocimiento del Jefe del Departamento correspondiente para que adopte, en su caso, las medidas oportunas. Si el Ministro opta por corregir la anomalía, no habrá problema, pues podrá lograrlo con el uso de sus poderes jerárquicos.

B) Aceptación en la primera fase.—¿Qué pasa si (en la primera fase) la Oficina del Departamento considera atendible la reclamación? Porque si las reclamaciones del artículo 34 hacen referencia a «las tardanzas, desatenciones y otras anomalías que se observen en el funcionamiento de los mismos» (de los servicios administrativos), es evi-

(42) Norma 9 a) del Reglamento de 5 de enero de 1959 (Presidencia). La expresión «conocerá» que utiliza esta norma es harto expresiva en orden a lo que decimos en el texto.

dente que la efectividad de la reclamación no se logra sino con la rectificación de la anomalía misma. Pero es claro que atender la Oficina del Departamento la reclamación en el sentido dicho significaría tanto como injerirse en competencias ajenas (la de la oficina que lleva el servicio objeto de la reclamación), y esto no puede hacerlo al menos que se le atribuya expresamente tales facultades, lo cual ciertamente supondría dar una preeminencia jerárquica a aquélla. El artículo 34 de la LPA no resuelve el problema, pero parece lógico que en este caso debe aplicarse una solución semejante a la del artículo 34, 2), es decir, que la oficina del Departamento eleva la reclamación al Jefe del mismo «para que adopte, en su caso, las medidas oportunas».

En el Reglamento de 21 de marzo de 1963 (Industria) y en el de 6 de abril de 1959 (Obras Públicas) parece aceptarse la solución que hemos señalado, ya que dicen que el informe propuesto se elevará al Secretario General Técnico para que, si procede, lo someta a la resolución de la Superioridad (43).

Téngase presente por último el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, párrafo 1), ya antes citado, que establece la obligación de denuncia para «los que por razón de sus cargos, profesiones u oficios tuvieren noticia de algún delito público»: Asimismo, el párrafo 3) de ese artículo previene que «si el que hubiere incurrido en la omisión fuere empleado público, se pondrá en conocimiento de su superior inmediato, para los efectos a que hubiere lugar en el orden administrativo». En este sentido, el Reglamento de 17 de septiembre de 1962 dice que «aquellas reclamaciones que a juicio de las Oficinas receptoras constituyan o impliquen una denuncia formal serán inmediatamente comunicadas al Jefe del respectivo Centro o Dependencia» (44).

4. Conclusiones

1.^a La Presidencia del Gobierno está facultada para dictar las disposiciones complementarias que fueran precisas para el desarrollo de la LPA (disposición final segunda). En uso de esta facultad se ha dictado para las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones—objeto de nuestro estudio— una disposición fundamental: la Orden de 5 de enero de 1959, en la que se faculta a las Secretarías Generales Técnicas departamentales para dictar las normas que, en desarrollo de las instrucciones que contiene, consideren necesarias o convenientes a las

(43) Artículo 28 del Reglamento de 21 de marzo de 1963 (Industria) y norma 3.5.1 del Reglamento de 6 de abril de 1959 (Obras Públicas).

(44) Artículo 52,1) del Reglamento de 17 de septiembre de 1962.

peculiaridades propias de cada Ministerio, oyendo previamente al Servicio de Asesoramiento e Inspección de la Presidencia del Gobierno. Estas normas, por tanto, habrán de estar en concordancia con lo dispuesto en el artículo 34 de la LPA, primero, y en la Orden de 5 de enero de 1959, después. Y así se reconoce expresamente en el Reglamento de 17 de septiembre de 1962 (Gobernación) y en el de 6 de abril de 1959 (Obras Públicas).

2.^a La dependencia de las Oficinas de Iniciativas y Reclamaciones de la Secretarías Generales Técnicas está de acuerdo con la función que en orden a la Reforma administrativa asigna a éstas el artículo 19, núm. 3, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración Civil del Estado.

3.^a Las iniciativas no están sujetas a reintegro.

4.^a Las reclamaciones que se formulen por escrito, en cambio, están sujetas al reintegro del artículo 142, 4), 2.º, del Reglamento de Timbre de 22 de junio de 1956.

5.^a No debe confundirse la queja ante el superior jerárquico del artículo 77 con la reclamación del artículo 34, ambos de la LPA.

6.^a En consecuencia, el artículo 34 debería redactarse de forma que no fuera preciso, como lo es ahora por exigencias gramaticales, utilizar el término «queja».

7.^a Las disposiciones reglamentarias que establecen que «no serán tomadas en consideración y serán objeto de destrucción inmediata las reclamaciones escritas que, careciendo de firma, impliquen acusaciones contra persona determinada», están en pugna con el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

8.^a El artículo 34 de la LPA debería estar redactado de forma que dejara bien precisadas las facultades de la Presidencia del Gobierno en relación con esa segunda fase a que alude su párrafo segundo para el caso de que las reclamaciones no surtieran efecto al ser formuladas en la oficina correspondiente.