

RECLAMACIONES Y QUEJAS

Por Blas ZABALLOS BOYERO

35.077.30

I. Consideraciones generales

1. CONCEPTO Y FUNDAMENTO DE LA RECLAMACIÓN

TRATANDO de establecer un punto de entendimiento inicial que pueda servir de base al contenido de esta comunicación, se propone considerar la reclamación como aquella manifestación de disconformidad hecha por un particular ante la Administración pública por una supuesta deficiencia en el funcionamiento de sus servicios.

En la mayor parte de los casos tal disconformidad tendrá como fundamento un interés exclusivamente personal. El particular afectado por un comportamiento, medida o actuación administrativa, que considera menoscabadora de algún bien que le es propio y contraría a las normas habituales de conducta, se dirigirá a la Administración pidiendo la rectificación de lo actuado o una satisfacción adecuada.

A veces, sin darse lesión alguna o pretendida lesión de valor alguno privativo, el particular solicitará que la conducta adminis-

trativa sea corregida en cuanto se oponga a los cánones o normas de obligada observancia para los órganos administrativos.

Esta materia, por el roce constante que puede ofrecer con los bienes jurídicos, exige una cuidadosa delimitación de campos, ya que si la lesión se produjese sobre un bien jurídico o jurídicamente protegido, el objeto de la reclamación se confundiría con el recurso.

Por esta razón, una primera delimitación del concepto de reclamación debe atender a la exclusión de su contenido de aquellos casos en que exista un derecho subjetivo, un interés jurídicamente protegido o se prevea una posible actuación jurisdiccional.

El objeto de la reclamación, teóricamente al menos, puede recaer sobre estructura organizativa o funcionamiento de los órganos administrativos. Pocas veces, sin embargo, la reclamación afectará a defectos estructurales, distribución de competencias entre los distintos órganos de la Administración, atribución jerárquica de funciones u otras consideraciones similares.

Al decir que la reclamación rara vez versará sobre tales aspectos, se piensa en que existen dificultades, para que sea de otra manera, procedentes de dos causas: una, que el conocimiento de las estructuras, de las competencias, por parte de los particulares, no será generalmente tan exacto y completo como para poder emitir un juicio fundado sobre su actual distribución. Por otra parte, estructuras y competencias probablemente tendrán su origen en disposiciones de carácter legal, y su modificación y reforma habrá de hacerse a través de disposiciones de carácter general, en cuya elaboración el ordenamiento constitucional proveerá a la intervención en alguna forma de los administrados.

Ordinariamente la reclamación se referirá al funcionamiento de la organización. Entendiendo por funcionamiento todos aquellos aspectos organizativos relacionados con los procesos y métodos de trabajo y especialmente con el comportamiento de los funcionarios respecto de los administrados.

Interesa, por último, insistir en que la reclamación tiende a satisfacer una exigencia individual o bien modificando o corrigiendo la actuación administrativa correspondiente o bien explicando las razones que la justifican; es un medio valioso de conocimiento del actuar administrativo que permite determinar deficiencias en los órganos de la Administración, ya se refieran a defectos actuales o a aspectos de la actuación administrativa que no han sido previstos o a la carencia de medios aptos o adecuados para la satisfacción de una determinada necesidad pública; la introducción de mejoras es otro de los

objetivos que puede permitir cumplir la reclamación; por último, la reclamación es un instrumento valioso para ayudar a mantener el control de la actuación administrativa.

Fundamento

La reclamación, en su aspecto de queja o petición de un particular, dirigida al poder público tiene precedentes remotos y una evidente justificación en el intento de evitar la arbitrariedad de los agentes públicos en el trato con los administrados considerados como súbditos.

El fundamento actual de la reclamación hay que buscarlo en la concepción de la Administración pública como instrumento eficaz de una organización estatal asentada sobre las bases del derecho y servidora del bienestar social; es decir, conformadora de la realidad social.

Esta concepción origina que el administrado no sea ya un sujeto que padece la Administración. La Administración existe por y para el administrado, quien puede exigir la prestación del servicio público en condiciones de buen funcionamiento, solicitar una actuación personalmente beneficiosa o que la actividad administrativa sea realizada en condiciones de regularidad. El administrado ya no es un súbdito, es un interesado en la gestión administrativa.

Esta consideración es fecunda en consecuencias. El administrado, en principio, aparece legitimado para velar por que la actividad administrativa se lleve a cabo en la forma y para los fines propuestos.

Tal afirmación es ciertamente algo más que el derecho a no ver perturbada, por el ejercicio del Poder público, la esfera de libertad individual, aun en las condiciones y formas establecidas previamente por el ordenamiento. Va mucho más allá. Al particular, interesado en la gestión pública, se le debe reconocer una intervención adecuada en la misma que a la vez que le permita velar por los intereses comunitarios, suponga una aportación positiva del mismo al quehacer administrativo y, en todo caso, ofrezca una posibilidad razonable de lograr la equiescencia de los particulares en el actuar de los órganos administrativos.

Una tendencia generalizada en la empresa privada resume, en cierto modo, e intenta proveer a la satisfacción de necesidades análogas a la expuesta. Se trata de la actividad de Relaciones públicas.

Hablar de Relaciones públicas en la Administración estatal—traduciendo a este tipo específico de organización los postulados de una teoría general de la misma—, semeja mucho a una petición de

principio, ya que toda la actividad de la Administración pública puede reconducirse a dos elementos constitutivos esenciales: organización y relación. Dentro de las normas reguladoras de la vida de la Administración se habla de normas que se refieren a la organización y otras que regulan relaciones, recayendo las primeras sobre estructura interna de la Administración, y afectando las segundas al condicionamiento de la situación en que se encuentran implicadas las personas, el público, que no forma parte de los cuadros administrativos.

Otra cosa es que se hable de Relaciones públicas aludiendo a determinados tipos de actividad, que la organización, en general, debe tener en cuenta al considerar las personas ajenas a la misma, bien sea la clientela o sectores más alejados.

Tales actividades son: la información particular y general—mediante la cual se tiende a la divulgación de objetivos, fines, modos de operar, resultados, etc., del organismo—; la prospección de las necesidades que el ente debe satisfacer—cuyo conocimiento está en la base de la respectiva programación de la actividad orgánica y que, en el caso de la Administración pública, se encaminará a la determinación de las necesidades asimismo públicas—; la investigación de la eficacia del operar organizativo para la satisfacción de las necesidades contempladas; y la eliminación o superación de las situaciones de conflicto surgidas con motivo u ocasión de las relaciones entre la organización y su clientela y, en nuestro caso, de la relación entre Administración-administrado.

Por otra parte, el conocimiento de la forma en que se realiza la actividad orgánica para determinar su adecuación a las normas y, por ende, a los fines propuestos, es decir, la actividad de control es fundamental en todo tipo de organización, en cuanto que permite la corrección de las desviaciones observadas en la actividad y la seguridad de mantener una marcha rectilínea hacia la consecución de los objetivos propuestos.

En la función de control pueden distinguirse perfectamente dos fases: una primera fase, constituida por el conocimiento de la actividad de que se trate, ya sea en el momento de realizarse, ya se trate de información sobre resultados; una segunda fase, será la modificación o la introducción de las enmiendas necesarias, en su caso, a fin de restituir la actividad a la forma prevista o para conseguir el resultado contemplado.

Si el particular está interesado, ya sea de un modo general como miembro de la comunidad política y participante en algún modo de la vida administrativa, ya sea como interesado en una concreta y determinada actuación administrativa, parece lógico que no se man-

tenga ajeno a la actividad de control del funcionamiento administrativo.

En el momento presente, por exigencias organizativas y estructurales, es difícil concebir la intervención del simple administrado en la corrección inmediata de las supuestas desviaciones del objetivo o del fin, pero no existe la misma dificultad, antes al contrario, es bastante fácil admitir que el administrado pueda tener un conocimiento, incluso más exacto y desde luego más objetivo, de la actividad administrativa en muchos supuestos. Es decir, que el administrado en su papel de interesado en un proceso administrativo, ajeno a la Administración, a veces incluso opuesto a ella, puede aportar un elemento valioso para el conocimiento exacto de la forma y el momento en que se produce la actividad administrativa.

Actualmente existe en todas las Administraciones públicas un constante afán de mejora de sus métodos, de sus procedimientos, de sus estructuras, en una palabra, de la mejora de su funcionamiento, movimiento que tiene una designación ya consagrada: reforma administrativa. No es de este lugar el tratar las razones o motivos que impulsan ni los modos que adopta dicha reforma. Pero sí es conveniente destacar que en la base de todo movimiento reformador existen dos presupuestos ineludibles y absolutamente imprescindibles para que el mismo se produzca de una forma adecuada. Tales elementos son, de una parte, el más exacto conocimiento de la realidad actual, es decir, una información, en la medida de lo posible, exhaustiva, de la situación presente en sus diversos aspectos y, de otra parte, una conciencia clara de los objetivos a cumplir y de los medios más convenientes para lograrlo.

Estas breves consideraciones sobre algunos aspectos de la actividad administrativa en su relación con los particulares conducen a la constatación de la necesidad de arbitrar medios e instrumentos a través de los cuales el administrado colabore en la determinación y satisfacción de las necesidades públicas; se incorpore a la realización de las tareas administrativas, en algún modo; ayude a un mejor control de la forma y el contenido de las mismas, y, por último, preste su colaboración para una satisfactoria reforma de la Administración pública.

Es indudable que el derecho, tanto el político como el administrativo, han previsto algunas formas de intervención del administrado en la «res pública», a través de diferentes medios establecidos por el ordenamiento jurídico para la manifestación de la influencia del ciudadano en la marcha de los asuntos sobre la comunidad.

Pero estos instrumentos, como la institución del sufragio, el refe-

réndum, el *recall*, etc., revestidos de una cierta solemnidad por la forma, el alcance y las consecuencias que su ejercicio implica, atienden a los principios mismos en que la estructura estatal se basa y no alcanzan, por su propia esencia, a situaciones de carácter subordinado, ni pueden ser ejercidos de una manera continua y permanente para cualquiera de las manifestaciones de la actividad ordinaria de la Administración. Estas razones obligan a pensar en la creación de instrumentos de fácil manejo y al alcance de cualquier ciudadano que permitan conseguir la corrección de la actividad administrativa cuando aparezca desviada y su adecuación a los fines institucionales y a los objetivos que constituyen su razón de ser y el fundamento de su existencia.

La participación del administrado además se hace visible en formas y modos muy diversos. Se le llama a la gestión de servicios públicos a través de la concesión; se pide la prestación de sus energías y actividades en determinados casos y supuestos, tal es la figura de la prestación personal; se requiere su aportación económica como una obligación exigible que, al menos en un orden puramente ético, si no es ya con proyección en el orden político, implica la contraprestación de un adecuado y honesto manejo de los caudales públicos por parte de la Administración.

Por otra parte el ciudadano tiene en su mano determinados medios de los que puede servirse para impugnar una concreta actuación administrativa lesionadora de un derecho o interés que le es privativo. El más importante de estos medios está constituido por el recurso, impugnación de un acto o resolución dañosos para el patrimonio del particular ante la propia Administración o ante un órgano jurisdiccional. Sin embargo, sin desconocer la importancia y trascendencia del recurso dentro de la vida de la Administración, es preciso admitir que los efectos y trascendencia del mismo resultan bastante limitados en cuanto al posible cumplimiento de las finalidades u objetivos que anteriormente se han ido señalando.

En efecto, el recurso supone siempre una declaración de voluntad, una violación de un derecho subjetivo, o un interés jurídicamente protegido atribuidos a un sujeto determinado, una forma precisa de sustanciación y un alcance limitado, en cuanto que las consecuencias de su estimación o desestimación recaen única y exclusivamente sobre el acto concreto considerado.

En principio, además, no cabe admitir la existencia de un recurso contra una actuación administrativa que no viole el ordenamiento jurídico, aunque la misma se encuentre en contradicción con

normas más generales de carácter ético, social, económico u organizativo.

Por estas razones pensamos que la reclamación puede, en alguna forma, servir como medio complementario de los diversos instrumentos a través de los cuales se manifiesta en la actualidad la acción del particular en la vida de la Administración pública, pudiendo considerarse encuadrada en la categoría de la llamada actividad divergente a la que se refería uno de los informes presentados en el último Congreso de Ciencias Administrativas celebrado recientemente en París.

2. MEDIOS A TRAVÉS DE LOS CUALES PUEDE MANIFESTARSE LA RECLAMACIÓN

Algunas de las formas que pueden ser utilizadas para formular reclamaciones son las propias de los medios de información ordinarios, periódicos, revistas, radio, que en secciones especiales o simplemente como información habitual constatan, descubren o señalan deficiencias de la actividad administrativa. En las llamadas Cartas al Director, u otras análogas, muchas veces se denuncian defectos en el funcionamiento de los servicios públicos; otras veces una noticia sobre un acontecimiento de actualidad puede revelar una falta de previsión de la Administración.

La Administración, que encuentra en estos medios de difusión una fuente importante de conocimiento sobre la marcha de sus servicios y a veces ideas de mejoras y perfeccionamiento, no debe desaprovechar la valiosa aportación que tales manifestaciones representan para su reforma.

Otro medio a disposición del administrado está constituido por los llamados buzones de ideas destinados a recoger escritos o notas del público que contengan sus quejas, juicios y opiniones sobre el funcionamiento de los servicios.

Un medio muy difundido en algunas administraciones es el del libro de reclamaciones destinado a recoger brevemente las observaciones y quejas que el usuario de un servicio público hace sobre el funcionamiento o instalaciones del mismo.

En cualquiera de estos supuestos la actividad reclamante se agota con la expresión de la reclamación, pero si se quiere que la reclamación constituya realmente un instrumento de cierta eficacia será conveniente realizar una actividad posterior tendente a determinar el funcionamiento, razones y consistencia de la reclamación formu-

lada, a averiguar las causas que han producido la deficiencia en el servicio y a arbitrar los medios necesarios no ya solamente para la reparación de la lesión producida, sino principalmente para evitar la repetición de tales hechos.

Es indudable que la prosecución de la reclamación y la obtención de la máxima utilidad que la misma puede ofrecer exige que alguien se preocupe de realizar las operaciones destinadas a este fin.

La solución puede ser diversa. Será el propio órgano reclamado el obligado y el competente para poner en práctica las medidas reparatorias, pero ¿ha de ser él mismo el responsable de la tramitación, quien constate que la reparación ha sido verificada, y que las demás consecuencias de que sea susceptible la reclamación sean extraídas, y puestas en práctica las propuestas que de ellas se deriven?

La contestación a esta pregunta en términos generales es relativamente fácil.

Admitiendo que no exista esa especie de solidaridad de que se culpa a la burocracia, en cuanto al sostenimiento de las actuaciones, acertadas o desacertadas, realizadas por un órgano hacia el exterior, por parte de todos los demás órganos, hay ciertas dificultades en aceptar que dentro de la actividad ordinaria de cualquier órgano administrativo exista tiempo disponible y capacidad de atención para atender a la reconsideración de hechos, que en el momento en que se reclama están en el pasado, para extraer las consecuencias derivadas del análisis de distintos tipos de reclamaciones y para elaborar propuestas de carácter general que puedan ser aplicadas y deban serlo por distintos órganos.

La solución más aconsejable parece radicar en la creación de órganos especiales que, bien de un modo exclusivo, o bien entre otras atribuciones, atiendan a la tramitación y al tratamiento de todos aquellos aspectos de la reclamación que no sean los propios de la implantación directa de las medidas que su satisfacción pueda requerir.

Evidentemente esta afirmación no está exenta de dificultades, tanto en su aplicación general a cualquier tipo de Administración pública como en la forma de actuarla y en las consecuencias derivadas de la creación de dichos órganos.

Convendrá, en primer lugar, separar cuidadosamente la competencia de la facultad decisoria respecto de aquellas facultades de preparación de la decisión.

Hay que dejar sentada la afirmación de que el órgano ejecutivo competente que realizó el acto objeto de reclamación debe serlo

también para ofrecer la reparación adecuada. Del propio modo, cuando como consecuencia de una determinada serie de reclamaciones sea oportuno introducir algún cambio en el procedimiento, en los métodos o en el comportamiento de los funcionarios, la implantación de la medida deberá ser hecha, por supuesto, por la autoridad ordinaria competente y, en ningún caso, al órgano especial de reclamación podrá ser reconocida facultad alguna decisoria al respecto.

El órgano especial de reclamación aparece así configurado como un órgano típicamente *staff*.

Otro problema importante lo constituye la determinación del nivel a que han de estar colocadas las oficinas especiales. La solución a la cuestión tendrá en cuenta la cuantía y frecuencia de las reclamaciones formuladas, amplitud de la competencia del órgano y de una manera especial la magnitud de los contactos habituales con el público.

También cabe considerar, dada la distribución en departamentos ministeriales de la Administración estatal, la conveniencia del establecimiento de un órgano superior coordinador de las actividades de las diversas oficinas especializadas. Teniendo en cuenta los aspectos de la reclamación que se refieren a reforma administrativa e introducción de mejoras que pueden llevar implícita la necesidad de adoptar disposiciones generales o la introducción de innovaciones de aplicación a toda la Administración pública o a diversos sectores de la misma, no parece aventurado propugnar que el órgano—Presidencia del Gobierno o ministerio especial—a quien venga encomendada la coordinación de todo el aparato administrativo deba ejercerla también en el campo de las reclamaciones.

Una cuestión importante, especialmente considerado el aspecto del control, es la que se refiere a garantizar la necesaria objetividad e independencia del órgano superior competente para exigir, en materia de reclamaciones, la implantación de las medidas precisas para la corrección de los defectos observados.

En este aspecto resulta interesantísima la solución adoptada en los países nórdicos con la institución del llamado *Ombudsman*, órgano dependiente del parlamento para la realización de la actividad en materia de reclamaciones. Algunos otros países han comenzado a implantar, si bien tímidamente, soluciones inspiradas por la institución.

Una vez expuestas estas consideraciones generales, breves y sumarias, sobre la institución de la reclamación es conveniente tratar

de las manifestaciones de la actividad en la Administración pública española.

A continuación se hace este intento que, por referirse a una situación concreta, espacial y temporalmente limitada, sobre una base legislativa establecida, descenderá a detalles que no han sido considerados anteriormente, pero que indudablemente tienen un cierto valor complementario de todo lo que ha sido dicho hasta ahora.

II. La reclamación y queja en la Administración española

La ley de 17 de julio de 1958, reguladora del Procedimiento administrativo, alude en su artículo 34 a una institución, introducida anteriormente en la legislación española y especialmente por el decreto de 10 de noviembre de 1944. Esta institución es la denominada reclamación.

1. CONCEPTO, SUJETO Y OBJETO

El artículo 34 de la ley de Procedimiento administrativo introduce la reclamación al decir que «las oficinas de iniciativas y reclamaciones atenderán las quejas a que puedan dar lugar las tardanzas, desatenciones y otras anomalías que se observen en el funcionamiento de los servicios administrativos».

En la ley la palabra reclamación se hace coincidir con el término queja.

Reclamación es acción de reclamar, y reclamar significa clamar contra algo, clamar o llamar repetidamente o con mucha insistencia, exigir con derecho.

Dos elementos, pues, podemos distinguir como integrantes del concepto de la reclamación tal como la presenta la ley: uno de carácter subjetivo, queja; otro de carácter objetivo, la existencia de una tardanza, desatención u otra anomalía en el funcionamiento de los servicios administrativos.

La palabra queja significa expresión de dolor o sentimiento, resentimiento, enojo, querrela. Este último término es sinónimo de discordia, pendencia, y en uso forense de acusación.

El significado más importante para nosotros, ahora, es el de declaración de un descontento manifestada por una persona, el administrado.

Este descontento del administrado ha de estar referido al funcionamiento de los servicios administrativos. Lo cual supone que quedan fuera de la queja los aspectos estructurales, estáticos de la organización; la queja no podrá tener como objeto, para nosotros, defectos organizativos. De otra parte la queja abarca a toda la gama del funcionamiento de los servicios; quiere decirse que cualquier aspecto funcional que se contemple podrá ser objeto de queja, siempre que ésta se relacione con los tres términos previstos: tardanzas, desatenciones o cualquier otra anomalía.

La tardanza se manifestará cuando los servicios públicos observen lentitud en su funcionamiento. Llamo la atención sobre esta palabra: se dice funcionamiento, no tramitación, término más restringido y aplicable exclusivamente al procedimiento. No es lo mismo tardanza que demora. La demora, en su significado jurídico, implica existencia de plazos previamente marcados; la tardanza supone lentitud, es decir, empleo de un mayor tiempo en el desarrollo de la actividad que el normalmente utilizado en actuaciones idénticas o similares.

Podemos, así, considerar que la tardanza se produce cuando el funcionamiento de los servicios requiere para una actividad concreta un tiempo superior al normalmente empleado en otros momentos, para la misma actividad o al usual en actividades similares.

La expresión desatención, como falta de atención y respecto, tiene un significado evidente, si bien también aquí nos encontramos con un término relativo. La relación en este caso ha de hacerse a los códigos de conducta habituales en la sociedad.

Por último, al manifestarse la anomalía como algo irregular se está diciendo que existirá esta causa de reclamación cuando la actividad administrativa se desarrolle en contradicción con lo regulado. La amplitud de este motivo de reclamación es obvia. Ahora bien, si pensamos que la regla, la norma, afecta tanto al contenido como a la forma de actividad administrativa, deduciremos que precederá la reclamación por irregularidad en la forma y en el contenido del acto? Pienso que no debe llegarse a tal conclusión porque la reclamación se halla regulada en un texto que se refiere a procedimiento; porque el contenido del acto, al ser revisado, constituye una operación de tal complejidad que supera a las sencillas indicaciones sobre el procedimiento reclamante y, por último, porque la redacción legal se refiere a anomalías en el funcionamiento de los servicios administrativos y no a declaraciones de voluntad.

Como resumen proponemos definir la reclamación, en la legislación española, como expresión del descontento de un administrado motivado por la lentitud o no observancia de las reglas del funcionamiento de un servicio administrativo o por falta de consideración o respeto a las personas que se ponen en contacto con el mismo.

Quejas

Nuevamente la ley en el artículo 77 utiliza las palabras reclamar y queja, pero en ese caso los motivos que pueden dar lugar a la queja aparecen precisados y limitados en un procedimiento regulado con cierto detalle.

La delimitación conceptual de la queja se hace mediante la expresión «defectos de tramitación» y se citan como especiales los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados u omisión de trámites.

La queja participa, en algún modo, de la naturaleza del recurso y viene a ser una especie de reclamación dotada de efectos especiales.

Sujetos de la reclamación

En la reclamación se pueden distinguir perfectamente tres sujetos actuantes: reclamante u ofendido, reclamado y órgano competente para conocer de la reclamación.

a) Reclamante.—Atendiendo a la expresión del artículo 34 no parece ser haya dificultad alguna en admitir que el reclamante pueda ser cualquier persona, tenga o no interés directo en el asunto, sea o no titular de un derecho subjetivo. La reclamación podrá ser hecha por cualquiera persona que observe o tenga conocimiento de la existencia de alguno de los motivos enunciados anteriormente.

b) Reclamado.—En términos generales son susceptibles de reclamación los servicios administrativos, en abstracto, en ocasiones la razón de la reclamación se encontrará en la actuación de una persona determinada. A veces no será fácil averiguar la persona en concreto causante del motivo de reclamación. En todo caso, y en último término, responsable de la reclamación o al menos de su subsanación será el jefe de la dependencia donde se han producido los hechos.

c) Órgano de conocimiento de la reclamación.—En cada departamento ministerial civil, organismo autónomo o gran unidad administrativa, existirá una oficina de Iniciativas y Reclamaciones, encuadrada en el Servicio de Información Administrativa, que será la en-

cargada de recibir y tramitar las reclamaciones a que se refiere el artículo 34 de la ley.

Con ello se ha querido evitar que cada sección, en particular, u órgano operativo tuviera que atender con perturbación del trabajo ordinario a las reclamaciones que por su actuación pudieran plantearse.

Como órgano superior de conocimiento de la reclamación existe el Servicio de Asesoramiento e Inspección de Procedimiento Administrativo radicado en la Presidencia del Gobierno.

2. CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES DE ESTAS FIGURAS Y OTRAS AFINES

La primera cuestión que surge al tratar de delimitar la reclamación es su diferenciación con los recursos administrativos.

A continuación se pretende llegar al establecimiento de límites claros entre ambas instituciones atendiendo a los sujetos, al objeto perseguido, a los efectos que se siguen y a la forma de planteamiento.

a) Objeto.—Objeto del recurso es siempre un acto administrativo, una resolución. Se trata de revisar la decisión de la Administración y conseguir un nuevo pronunciamiento.

En la reclamación no se da tal resolución, el descontento puede fundarse en múltiples motivos, pero nunca podrá recaer sobre el contenido del acto. Esto es materia de recurso, pero no de reclamación.

Es cierto que el recurso se apoya bien en la violación de una norma ritual o bien en la contradicción de la resolución con una norma sustantiva, pero siempre va encaminado a la modificación de la declaración de voluntad.

La reclamación se refiere siempre a una actuación formal y se agota con la corrección o modificación de la misma.

El recurso hace sustentación sobre un acto concreto y un procedimiento determinado; la reclamación no implica necesariamente existencia de procedimiento y puede afectar a situaciones, aspectos materiales, etc.

b) Sujetos.—Reclamante, como hemos dicho, puede ser cualquiera; recurrente será solamente quien se halle legitimado, por ser titular de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo en el asunto, que se vea afectado por la resolución recurrida.

El recurso, por otra parte, tiene un órgano distinto de conocimien-

to, variable según la competencia por la materia y en atención al grado y nivel jerárquico.

La reclamación es objeto de consideración exclusivamente por dos órganos fijos y únicos: en primera instancia la oficina departamental y en segunda instancia el Servicio de Asesoramiento e Inspección de Procedimiento Administrativo.

c) Los efectos del recurso se desenvuelven en la esfera del derecho, producen la revisión del acto y aun son presupuesto de la actuación judicial. Sus consecuencias trascienden al propio individuo y originan una modificación en la situación jurídico-administrativa inicial.

Los efectos de la reclamación, en sí mismos considerados, son mucho más limitados, ocasionarán una mayor rapidez en la tramitación, la corrección del acto irregular, la disculpa ante el administrado, pero carecen de trascendencia a efectos jurídicos, al menos intencionalmente.

Es indudable que la reclamación puede motivar reformas, sanciones, modificaciones importantes en la actuación, pero esto es cometido que trasciende a la mera formulación de la misma.

d) Formas.—Si bien la ley de Procedimiento no es formalista, el recurso ha de adaptarse en algún modo a una serie de requisitos y a una forma determinada. La presentación escrita del recurso es necesaria.

La reclamación, sin embargo, carece de forma determinada, puede ser tanto verbal como escrita, y lo que es más importante, no hay un plazo señalado para deducirla, en tanto que en el recurso el tiempo es un requisito indeclinable.

Caracteres diferenciales de la queja

La reclamación en queja a que se refiere el artículo 67 de la ley es más que una reclamación en cierto aspecto y menos que un recurso.

Una primera diferencia con la reclamación se encuentra en la legitimación.

Legitimada para deducir queja lo será la persona que tenga interés en el procedimiento y pueda ser afectada por él. El encuadramiento de la figura de la queja en el capítulo II del título IV, de la ley de Procedimiento, abona esta solución.

La queja aparece vinculada al procedimiento, refiriéndose a uno concreto de modo que solamente podrá deducirse en tanto que los

defectos señalados pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto.

La queja ha de formularse por escrito ante la autoridad o superior jerárquico del funcionario, presunto responsable de la infracción o falta, autoridad llamada a resolver.

La diferenciación de la queja respecto de los recursos estriba esencialmente en que el recurso tiende a revisar la declaración de voluntad y la queja ha de producirse precisamente antes de que tal declaración haya sido hecha y además no paraliza el procedimiento.

3. FORMA DE EJERCICIO

Las reclamaciones se presentarán ante las oficinas especiales verbalmente o por escrito.

El jefe del servicio atenderá personalmente las reclamaciones planteadas, procurando, previa información de los hechos dar inmediata satisfacción al ofendido si lo hubiere, y conciliar las justas pretensiones del administrado con el respeto debido a la Administración y a sus funcionarios.

Estas son las únicas normas existentes en el ordenamiento actual.

De ellas podemos deducir que la reclamación carece de todo formalismo. Esto es una consecuencia lógica de la esencia de la misma y supone el que las oficinas de Iniciativas y Reclamaciones estén dotadas del respaldo necesario de la autoridad decisoria como condición imprescindible para el ejercicio de su actividad.

4. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN LA MATERIA

Como queda dicho, la ley de Procedimiento administrativo crea órganos específicos para entender de la reclamación: las oficinas de Iniciativas y Reclamaciones, encuadradas por el decreto de 23 de enero de 1965 en los Servicios de Información Administrativa, y el Servicio de Asesoramiento e Inspección de Procedimiento Administrativo, aunque la competencia de este último no se agote con el tratamiento de las reclamaciones.

Competencia:

Las oficinas de Iniciativas y Reclamaciones tienen como facultades:

a) Recibir e impulsar aquellas iniciativas que se refieran a mejora económica de los servicios, mayor rendimiento del trabajo

personal, supresión de trámites innecesarios, comodidad de los administrados y, en general, cuantas se encaminen a la mayor perfección de los servicios públicos.

b) Conocer de las quejas suscitadas al amparo del número 1 del artículo 34 de la ley de Procedimiento administrativo con ocasión de tardanzas o desatenciones, de las que resulte perjuicio o vejación para el reclamante. De las reclamaciones que se deduzcan tanto por el público en general como por los propios funcionarios contra cualquier anomalía que se observe en el funcionamiento de los servicios administrativos.

Al Servicio de Asesoramiento e Inspección de Procedimiento Administrativo, en cuanto se refiere a las reclamaciones e iniciativas se le encomiendan las siguientes funciones:

a) Entender de las reclamaciones que, reproducidas ante la Presidencia del Gobierno, no hubiesen sido atendidas por las oficinas departamentales en el plazo de dos meses. A este efecto el Servicio podrá recabar de cualquier departamento u organismo los datos e informes que considere procedentes.

b) Conocer de las quejas a que se refiere el artículo 67 de la propia ley, sobre las que no hubiera recaído resolución en el plazo de un mes.

c) Ser oído previamente a la promulgación de las normas que las Secretarías Generales Técnicas elaboren sobre iniciativas y reclamaciones.

Organización

Las oficinas de Iniciativas y Reclamaciones deben ser establecidas en todos los ministerios civiles, organismos autónomos y grandes unidades administrativas. Dependerán de las Secretarías Generales Técnicas o, en su defecto, de las Subsecretarías.

Para determinar cuáles sean las grandes unidades que deban tener u organizar estas oficinas habrá que atender a criterios de carácter objetivo, tales como el volumen del trabajo en ellas desarrollado, frecuencia de los contactos con el público, características de estos contactos, situación o localización de los organismos en orden a que permitan o no que esta actividad sea desarrollada por las oficinas correspondientes de la unidad superior en que se hallan encuadrados.

En las unidades u organismos autónomos en que no exista Secretaría General Técnica, o Subsecretaría, la dependencia de estas oficinas deberá estar en el órgano que dirija la actividad administrativa de la unidad.

Funcionamiento

El funcionamiento de las oficinas de Iniciativas y Reclamaciones debe estar dominado por la sencillez, ausencia de formalismos y, sobre todo, por la rapidez en la gestión.

Esto es cuanto se deduce de las normas que sobre tal punto establece la orden de 5 de enero de 1959, de la Presidencia del Gobierno, y especialmente por las características o fines de la institución.

