

# O "factor tempo" no proxecto de lei de procedemento administrativo

Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz\*

- I -

Por tódalas partes hai queixas da lentitude da Administración. Nun mundo, unha economía e unha sociedade cada vez con máis aceleración, no que, por exemplo, un elemento esencial da competitividade das empresas está en saber satisfacer ós seus clientes dun xeito inmediato, soan xa a adianto da vida eterna, intemporal e con segundos cristalizados, os ritmos de actuación administrativa. Iso ocorre cando se trata da actividade chamada técnica ou axurídica: a construción dunha estrada; e tamén na actuación propiamente xurídica, como a tramitación dun procedemento, para concluír nun acto favorable (unha autorización, o pagamento dunha cantidade á que se é acredor) ou noutro de gravame (unha sanción, moito tempo despois de se comete-lo feito infractor).

Aínda está por estudia-lo enorme custo que esa lentitude ten para un país; custo que, en todo caso, pode levar a que a Administración sexa inútil (é o mal menor) ou que dea un paso máis e pase a ser nociva. Un libro de Hernando de Soto, "El otro sendero", de 1986, é o resultado de cuantifica-lo tempo (e o diñeiro que el mesmo se leva) que consume, no Perú, a burocracia que existen as leis para iniciar calquera actividade; o autor remata concluíndo que o Dereito Administrativo daquel país andino acaba expulsando a grandes capas da poboación a unha sorte de "apartheid" legal, de xeito que a economía somerxida, ou informal, remata por se-la que rexe e impón as súas propias normas. É un exemplo de Administración inútil. O paso á nocividade dáse, paradoxalmente nos países máis desenvolvidos, onde o cidadán medio aínda ten algo máis de apetito de legalidade, tal e como explica, ó fío das grandes instalacións enerxéticas e industriais no riquísimo "Land" alemán de Baden-Württemberg, Martin Bullinger nun recente traballo publicado en España.

Por suposto que esaxero e caricaturizo cando digo que a alternativa está entre inutilidade ou nocividade. Pero si é de rigor indicar que, nun sistema económico máis financeiro que productivo, coma o que hoxe temos en España, a lentitude tómase o máis alto dos custos: que ninguén sexa tan inxenuo como para pensar que a demora no abono das certificacións de obras ós contratistas pillaos de sorpresa, porque se son astutos e aínda só dilixentes pais de familia, xa se ocuparían de infla-los presupostos para absorbe-los custos da morosidade. O Tesouro acaba por non aforrar nada e o Tesouro, como sabemos, somos cada un de nós.

\* Catedrático de Dereito Administrativo na Universidade de Granada

## - II -

Con tódalas esaxeracións e caricaturizacións, o problema está aí e coñecémolo –sufrímolos todos. A universalización do problema non serve, obviamente, para a súa sanación, e temos xa que nos preguntar se existe xeito de resolvelo ou se debemos simplemente resignarnos a conlevalo. Hai quen pensa que a causa do desatino está na rixidez profesional e retributiva da función pública (“para os funcionarios, o tempo non vale nada”) pero a verdade é que a introducción de complementos de produtividade ou figuras análogas non parece que servira para moito. A busca de maior axilidade está, en teoría, con base na masiva fuxida ás Empresas públicas e ó Dereito Privado, pero tampouco parece que esteamos diante dun remedio máxico. A solución, en terceiro lugar, do silencio positivo, sobre revelar unha abraiante impotencia, non serve para a actividade técnica ou material e, dentro da xurídica só é hábil para os actos favorables; en fin, e ademais, no fondo devén un abandono administrativo de funcións: é reforza-la idea da inutilidade.

## - III -

En tódalas partes están a xurdir iniciativas para fixa-lo límite da tolerancia nas demoras na actividade técnica da Administración (tempo máximo de permanencia en listas de espera en Hospitais, con posibilidade, unha vez vencido aquel, de ir a unha clínica privada e cargar logo a factura á Seguridade Social; etc.). Pioneira foi a carta dos cidadáns do Reino Unido e logo viñeron a chamada “carta dos servicios públicos” en Francia ou as 200 medidas de modernización da Administración (que un envío do correo chegue en tres días, por exemplo) que en España propuxo o Goberno a comezos de abril do ano en curso 1992. Son intentos de “sinalagmatizar” as relacións xurídicas Estado-cidadán.

Agora, co Proxecto de Lei de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo común, habemos volver á actividade xurídica ou formal (ou inactividade, ou actividade tardía). No ben entendido de que nin aínda nela o problema vaise resolver con leis, obviamente.

Aínda dúas observacións neste contexto:

– Un estraño esconxuro levou á contracción da operatividade das normas xurídicas que pretenden castiga-la tardanza da Administración. Case trinta e cinco anos leva en vigor o artigo 94.3 da Lei de Procedemento Administrativo, coa famosa responsabilidade persoal da autoridade ou o funcionario negligente, sen que se coñezan os seus efectos. Non é xa que os xuíces non se fundan nel; é que nin os avogados a invocan.

– A referencia ós xuíces é, en fin, obrigada. Mentres as queixas contra a tardanza da Administración, e a eventual reclamación das oportunas indemnizacións, sigan a canalizarse pola vía dos nosos pacientes procedementos xurisdiccionais, o problema, lonxe de albiscar un asomo de solución, non fará senón agravarse.

## - IV -

Vaiamos xa ó noso Proxecto de Lei. Por moi pouca fe que se deba de ter nas normas, convírase en que o seu contido é decepcionante. O famoso “dereito ós prazos” que o Tribunal Constitucional, a contragusto e de xeito impreciso, acabou por derivar do artigo 24.2 para os preitos, non aparece aquí por ningures.

O título IV, “Da actividade das Administracións públicas”, artigos 34 ó 48, ábrese cun precepto que leva por rótulo o pomposo de “Dereitos dos cidadáns”; pois ben, nin aínda como proclamación retórica aparece o “dereito ó tempo”. Algo de axuda, tal vez, han ofrece-las facultades “a poder identificar as autoridades e funcionarios baixo a responsabilidade dos cales se tramiten os procedementos” –b)– e “a non presentar documentos non esixidos polas normas aplicables ó procedemento do que se trate, ou que xa estean en poder da Administración actuante”.

c)-Do que se chama “responsabilidade da tramitación” ocúpase o artigo 40, que comeza por dicir, en ton ameazador, que “os titulares das unidades administrativas e o persoal ó servizo das Administracións Públicas que tivesen ó seu cargo a resolución ou despacho dos asuntos serán responsables directos da súa tramitación e adoptarán as medidas oportunas para remove-los atrancos que impidan, dificulten ou atrasen o exercicio pleno dos dereitos –¿– dos interesados ou o respecto ós seus intereses lexítimos, dispoñendo o necesario para evitar e eliminar toda anormalidade na tramitación de procedementos”. ¿Que dereitos hai fronte a iso?. De contado se ten resposta neste mesmo precepto: “os interesados poderán solicita-la esixencia desa responsabilidade á Administración pública que corresponda”. ¿Que responsabilidade? ¿A disciplinaria, que ó cidadán non o resarce en nada? ¿A política, sempre tan evanescente? ¿A responsabilidade por danos? ¿Por que non se di? ¿A partir de que prazo?

O artigo 41 formula a obriga de resolver. Nada novo baixo o sol. O prazo xeral fíxase en tres meses –a metade que no actual artigo 61 da Lei de Procedemento Administrativo– aínda que non falta a compracencia, ó dicir que “cando un número de solicitudes formuladas impidan razoablemente –?– o cumprimento dos prazos previstos no procedemento aplicable ou o prazo máximo de resolución, o órgano competente para instruír ou, se é o caso, resolve-las solicitudes, poderá propoñe-la ampliación dos prazos”. ¿Hai dereitos fronte a iso?. Ningún: para a Administración é unha simple obriga natural: “Contra o acordo que resolva sobre a ampliación dos prazos non caberá recurso ningún”. Unha vez máis non hai un “dereito ó tempo”. A vella discrecionalidade parece encontrar asilo na cronoloxía.

O mesmo artigo 41 no seu parágrafo 3, volve a insistir en responsabilidades directas, pero as consecuencias do incumprimento son puramente internas, e non se concretan en dereitos dos cidadáns: “o incumprimento do disposto neste artigo dará lugar á esixencia de responsabilidade disciplinaria ou, no seu caso, será causa de remoción do posto de traballo”.

Despois de todo o dito, non debe de estrañar que o Proxecto manteña unha grande fe no silencio positivo, válvula de escape de tódalas tardanzas. Aínda que con reservas, o artigo 42 conságra como regra xeral, e o precepto seguinte –artigo 43– teoriza sobre o que sexan os actos presuntos e o “certificado” que acredita a súa existencia: un sucedáneo do acto chamado a se converter nun título xurídico ordinario. A certificación, ese documento clave, deberá de estenderse en vinte días, so pena, de novo, de sanción interna (falta moi grave). En fin, e a pesar do detalle co que se regula esta atípica figura, o proxecto acaba esmorecendo e sinala que “se a certificación non fose emitida no prazo establecido (...) os actos presuntos serán igualmente eficaces e se poderán acreditar mediante a exhibición da petición da certificación”, aínda que “sen que quede por iso desvirtuado o carácter estimativo ou desestimativo legalmente establecido para o acto presunto”.

#### - V -

Xa dentro do Título V, “Das disposicións e os actos administrativos”, está o artigo 56, que reproduce o prazo actual de dez días para as notificacións, e o artigo 61 sobre anulabilidade, que con carácter xeral volve exonerar á Administración do cumprimento de prazo ningún (o cal é particularmente grave en actos de gravame) ó dicir que “a realización de actuacións administrativas, fóra do tempo establecido para elas, só implicará a anulabilidade do acto cando así o impona a natureza do prazo”.

#### - VI -

O Título VI, artigos 66 a 99 ocúpase “Das disposicións xerais sobre os procedementos administrativos”. Tampouco nada novo. A sanción contra o impulso de oficio e ordenado é outra vez, segundo o artigo 72, puramente interna (remoción do posto de traballo ou responsabilidade disciplinaria). Polo artigo 74.1 “os trámites que deban de ser cumpridos polos interesados deberán de

se realizar no prazo de dez días a partir da notificación do correspondente acto” sen que exista regra paralela para a Administración. O artigo 90 regula a caducidade nos actos iniciados por instancia do interesado e por causa imputable a él, sen que se sente nada para os actos de gravame, polo común principiaidos de oficio.

Xa dentro do Título VII está o artigo 115 que establece un prazo de tres meses para a resolución do recurso administrativo ordinario. De acordo co artigo 42.3.b), por regra xeral aquí o silencio é negativo.

En fin, e no que fai á responsabilidade patrimonial da Administración Pública, o artigo 138.3 arbitra mal o problema da enorme distancia que pode haber entre o momento de produción da lesión e o do pagamento da indemnización, confiándoo todo ós intereses e sen prever retaxación ningunha, aínda que pasasen moitos anos. O artigo 140 establece un chamado “procedemento abreviado” para pequenas contías e cando os requisitos se deran de xeito inequívoco. O recoñecemento do dereito haberá de facerse en trinta días, aínda que de novo sen sanción en caso de incumprimento. Nada se di do pagamento, e ademais neste caso o silencio é negativo.

### - VII -

Podemos dar por concluído xa este breve repaso polo Proxecto. Por suposto que a Administración española será rápida ou lenta fóra do que digan as leis. Por suposto, tamén que o factor tempo será máis relevante na actividade material que como dereito formal en procedementos xurídicos. Pero todo iso –e moito máis– non impide que o Proxecto poida e deba, ó meu ver, ser obxecto de substancial mellora. Parece que incluso nin sequera se tomou conciencia do problema, como se estivésemos antes da agre denuncia (“Volva vostede mañá”) de Larra. A verdade é que deixadas as cousas á súa sorte, o problema non vai quedar como está senón que se vai agravar: a nosa plural organización administrativa cada vez esixe máis informes e intromisións duns órganos nos procedementos de outros (vallen como exemplos as leis de costas ou estradas de 1988). O autor do proxecto leu máis veces a Historia da Eternidade de Borges, que a do tempo de Hawking.

# **XURISPRUDENCIA**

