

Els recursos administratius i les garanties dels ciutadans. Reflexions al fil de l'XI Congrés de l'Associació de Professors de Dret Administratiu.

Joaquín Tornos Mas
Catedràtic de Dret Administratiu

De manera generalitzada, quan es parla de les garanties dels ciutadans davant l'activitat o inactivitat de les administracions públiques es fa referència a tres institucions: els recursos administratius, la justícia administrativa o control judicial i la responsabilitat administrativa.

Però ¿són realment eficaços? Permeten a tots els ciutadans obtenir la satisfacció necessària a les seves reclamacions davant l'actuar o no actuar de les administracions ?. Deixant de banda la institució de la responsabilitat, la justícia administrativa permet certament un control sense exclusions dels actes, normes, inactivitat i via de fet de les administracions. Però aquest control no sol ser efectiu, per la seva demora, i la realitat és que no existeix cap control en assumptes de petita quantia pel cost del recurs jurisdiccional. Qui assumeix els costos, la demora i la incertesa d'un recurs jurisdiccional per assumptes de menys de 3000 euros?

¿I els recursos administratius? Concebut més com un mecanisme de protecció de les administracions (el recurs de reposició) o com de control intern (el recurs d'alçada), la realitat és que no són un mecanisme dissenyat al servei de la posició dels ciutadans. O no es resolen, o es resolen tard, i en molt pocs casos s'estimen.

Sobre aquesta realitat es va debatre al XI Congrés de l'Associació Espanyola de Professors de Dret Administratiu, celebrat a Saragossa els dies 5 i 6 de febrer. A la crítica generalitzada al model actual de recursos administratius, es va afegir el plantejament d'alternatives dirigides a crear recursos administratius eficaços, dins d'un concepte de justícia administrativa més ampli, que inclogués les vies prèvies de reclamació dins d'un concepte ampli de justícia material.

Amb aquesta finalitat es van analitzar les experiències ja existents de recursos administratius davant òrgans administratius no subjectes a control ni directrius per part de les administracions l'actuació de controlar. Així, en matèria de contractació, economicoadministrativa, transparència, unitat de mercat. També es van analitzar experiències comparades, França, Regne Unit, Suïssa, Unió Europea.

Les recents experiències espanyoles van ser valorades de forma diversa, però es va reconèixer l'existència de models d'èxit, com els recursos en matèria contractual, o els recursos en matèria economicoadministrativa en els municipis de gran població.

Sobre aquesta base es va defensar la necessitat d'instaurar nous recursos administratius en particular en els assumptes de petita quantia, o reclamacions en massa, que no obstant afecten la vida diària dels ciutadans. Assumptes de personal, multes de trànsit, estrangeria, prestacions socials, problemes escolars, etc.

Quins criteris haurien de guiar aquests nous recursos? Orgànicament han d'estar atribuïts a òrgans independents, especialitzats, que poden comptar entre els seus membres amb no juristes. El procediment ha de ser àgil, gratuït (o amb una taxa no dissuasòria), havent de poder resoldre en breu termini. No cal anar amb representació lletrada. L'òrgan de resolució vaig poder actuar de forma proactiva, duent a terme una certa activitat de mediació intraprocedimental. La resolució ha de ser fundada i s'ha d'actuar amb plena jurisdicció, podent modificar el contingut de l'acte impugnat o imposant a l'administració conductes concretes en terminis determinats. S'ha de poder suspendre l'eficàcia dels actes impugnats o imposar mesures cautelars positives. Una qüestió oberta és el seu caràcter potestatiu o obligatori, el que pot dependre del tipus concret de recurs. Però tenint en compte que aquests recursos ja no són una càrrega per a l'administrat, sinó un veritable sistema de protecció dels seus drets i interessos, pot optar-se pel seu caràcter obligatori. Finalment, s'ha de garantir la força executiva de les seves decisions. També es va assenyalar que aquest conjunt de propostes podrien haver emmarcat en la nova llei 39/2015 de procediment administratiu, desenvolupant el que preveu l'article 107,2 de la llei 30/1992. Però sobre aquest tema, la nova llei - que va rebre molts comentaris crítics- guarda un clamorós silenci.