

1. DERECHO ADMINISTRATIVO

**TRATAMIENTO JURÍDICO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS
A LOS CIUDADANOS EN EL ARTÍCULO 35 DE LA LEY DE RÉGIMEN
JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN
POR LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE EXTREMADURA**

Por el Dr. MANUEL BEATO ESPEJO
Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Extremadura

SUMARIO

- I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA: PUNTOS CLAVES DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (L.R.J.P.C.) EN EL DISEÑO DE LAS BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
 - A) ESPÍRITU DE MODERNIZACIÓN Y ACTUACIÓN RACIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
 - B) RELEVANCIA DE LA CONDICIÓN DE CIUDADANO Y DESTACADO RECONOCIMIENTO DE DERECHOS A FAVOR DEL PARTICULAR QUE CON ELAS SE RELACIONAN
- II. PAUTAS SEGUIDAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA (C.A.E.) EN EL DESARROLLO DE LAS BASES ESTABLECIDAS POR LA L.R.J.P.C.
- III. DERECHO A LA IDENTIFICACIÓN DE AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
- IV. DERECHO A NO PRESENTAR DOCUMENTOS NO EXIGIDOS POR LAS NORMAS APLICABLES AL PROCEDIMIENTO O QUE YA SE ENCUENTREN EN PODER DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUANTE
- V. DERECHO A OBTENER INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN PREVIA A LA ACTUACIÓN
- VI. DERECHO AL ACCESO A LOS REGISTROS Y ARCHIVOS
 - A) NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO AL ACCESO Y SU CONTENIDO
 - B) FIN ÚLTIMO DEL DERECHO AL ACCESO: ESTAR INFORMADO. LOS REGISTROS Y ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS COMO INSTRUMENTOS
 - C) AUTONOMÍA O DEPENDENCIA DEL DERECHO A OBTENER COPIAS Y CERTIFICACIONES
 - D) LOS REGISTROS COMO UNIDADES DE COMUNICACIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LA INCORPORACIÓN DE MEDIOS INFORMÁTICOS
- VII. DERECHO A SER TRATADO CON RESPETO Y DEFERENCIA POR AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS
- VIII. ESPECIAL MENCIÓN DEL DERECHO A OBTENER UNA RESOLUCIÓN EN PLAZO
- IX. EL AIRE MODERNIZADOR EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA POR EFECTO DE LA L.R.J.P.C.
- X. DESARROLLO NORMATIVO PENDIENTE POR PARTE DE LA C.A.E.

I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA: PUNTOS CLAVES DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN (L.R.J.P.C.) EN EL DISEÑO DE LAS BASES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

El esquema «bases más desarrollo» seguido por la L.R.J.P.C. para delimitar el régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 149.1.18 C.E., a fin de garantizar al administrado un tratamiento común ante ellas, habilita a las Comunidades Autónomas a dictar sus normas propias siempre que se ajusten a las bases estatales.

No es el momento de analizar las circunstancias jurídicas que se producen en ese juego legislación básica-desarrollo comunitario por estar debidamente estudiado por la doctrina más acreditada¹. Tampoco es necesario entrar en el contenido de lo que ha de entenderse por régimen jurídico de las Administraciones Públicas al que la doctrina constitucional ya ha enmarcado². Lo que ahora nos ocupa es plantear los elementos claves que la L.R.J.P.C. ha establecido en aras a alcanzar un modelo, un diseño, un funcionamiento de todas las Administraciones Públicas de modo que pueda afirmarse que su actuación es eficaz, que se impregna de un nuevo modo de actuar y que se relaciona con los administrados de una forma distinta a la que pudiéramos llamar tradicional.

En razón al objeto de este trabajo, esos puntos claves que se hacen constar en la Exposición de Motivos de la L.R.J.P.C. y que no se plasman tan evidente-

¹ Véase, por todos, García de Enterría, E y T. R. Fernández, Curso de Derecho Administrativo, *Civitas*, vol. I, Madrid, 1993, págs. 287 y ss.

² Entre otras, las siguientes: la núm. 32/1981, de 28 de julio, para quien el concepto no se reduce a aquella parte de la ordenación administrativa que hace referencia al régimen de recursos administrativos y de reclamaciones de los ciudadanos ante la Administración. Tampoco puede ampliarse hasta el extremo de considerarlo identificado con toda la regulación de las Administraciones Públicas, sino que ha de adoptarse una posición intermedia y entender el concepto como expresión de lo que es una materia organizativa y de atribución de competencias. La núm. 37/1981, de 16 de noviembre, que amplía el alcance del concepto y engloba en él materias relativas a gestión presupuestaria y régimen patrimonial de las Administraciones Públicas. La núm. 76/1983, de 5 de agosto, que incluye en el concepto materias de control económico y financiero, así como el de relaciones interadministrativas y régimen estatutario de los funcionarios, e incluso llega a identificarlo con el de procedimiento administrativo que la L.R.J.P.C. considera como una manifestación de aquel otro concepto. La núm. 14/1986, de 31 de enero, que incluye materias propias del crédito público, de determinación de las formas instrumentales que utilizan las Administraciones Públicas para la gestión de los servicios públicos. La núm. 214/1989, de 21 de diciembre, que sin querer llegar a la posición amplia que al principio negaba, equipara el régimen jurídico al régimen local, que ha de entenderse como concepto que engloba toda la regulación de una determinada Administración Pública, en este caso la Local. En suma, pues, se trata de un concepto genérico y de difícil precisión.

mente en su articulado, son los siguientes: a) Deseo de modernización y b) Elevación del administrado a la condición de ciudadano con el reconocimiento a su favor de una serie de derechos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

A) ESPÍRITU DE MODERNIZACIÓN Y ACTUACIÓN RACIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Concretando en las Administraciones Públicas el deber impuesto a todos los poderes públicos por el art. 9.2 C.E., la L.R.J.P.C. las considera como instrumentos que han de promover las condiciones para que los derechos constitucionales de los individuos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivos. Y en esta tarea, grata pero difícil, las reglas que integran el procedimiento administrativo (que es una manifestación de aquel régimen jurídico y a través del cual se pretende que las peticiones que se le formulen tengan expresa respuesta y en plazo más breve del hasta entonces previsto, que el silencio, en su caso, goce de efectos positivos, que la transparencia de su actuación vaya acompañada de una adecuada organización informática de sus registros y archivos, etc.), son instrumentos que dinamizan el proceso de modernización del Estado, de sus Administraciones y de la propia sociedad.

En ese proceso, gradual pero perseverante, se persigue un cambio cultural de la Administración para que se coloque a la altura de la sociedad y de los ciudadanos a los que sirve, se trata de conseguir una Administración más capacitada para responder debidamente a las exigencias de los ciudadanos³. Y para ello hay que sustituir los valores tradicionales por unos valores nuevos en los que prime la responsabilidad, la agilidad y la consecución de objetivos⁴.

³ Rodríguez Fernández, A., «Hacia una nueva cultura en las Organizaciones Públicas», en *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, dirigida por el mismo autor, Tecnos, 1995, págs. 482-484; Delgado Morales, F., «Los procesos de desarrollo y cambio en las Administraciones Públicas», en *Los recursos humanos en...*, *ob. cit.*, págs. 537 y ss.

⁴ Martín Acebes, A., «Objetivos y estrategias de modernización de la Administración Pública», en *La Formación de Directivos para la Modernización de la Administración Pública*, M.A.P., 1992, págs. 30-31. Señala como objetivo central del Programa de Modernización propuesto la satisfacción de la demanda de gestión pública eficaz («máximo de bienestar con el mínimo coste posible»). Para alcanzarlo, la Administración, en su relación con los ciudadanos, ha de modificar sus comportamientos tradicionales. Ha de considerarlos no como administrados sino como verdaderos clientes que demandan mejores servicios., «La introducción del concepto cliente es extraña en nuestra cultura administrativa; sin embargo creo que refleja adecuadamente la idea, ya mencionada, de que el Estado no tiene sólo la función de garantizar unos derechos o salvaguardar un orden, sino la de prestar un conjunto de bienes y servicios públicos que son financiados por los contribuyentes. Precisamente en el concepto de cliente (no en el de administrado) se encuentra la conexión entre lo que pagamos y lo que recibimos». No hacen falta razones, sólo abrir lo ojos, para afirmar que estamos a años luz de esa idea y, lo que es más, que la Administración Pública no quiere llegar a tal situación. Si llegáramos, posiblemente estaríamos hablando de otra cosa. Véase, Rodríguez-Arana Muñoz, J., «Reflexiones sobre la reforma y modernización de la Administración Pública», A.A., núm. 1, 1995, págs. 13-4. Y asimismo los diversos estudios que integran el núm. 18 de la *Revista Autonomías*, 1994, dedicada casi en exclusiva al tema *La modernización administrativa en las Comunidades Autónomas*.

Nieto⁵ desconfía, hace bastante tiempo, de las palabras vacías y no precisamente por su falta de contenido, sino porque se emplea para producir impacto verbal sin entrar en el significado mismo. Decía en 1968 «hace veinte años se hablaba de «economía, celeridad y eficacia», ahora de «modernización». Simples modas, en definitiva, porque parece muy dudoso que los reformistas de hoy pretendan algo distinto que los de ayer, aunque las consignas sean diferentes». «Tanto da una expresión como otra». «La modernización no es en sí mismo un valor positivo, sino que depende de sus objetivos y resultados concretos» y éstos se alcanzan mediante un proceso continuo de adaptación a su entorno, de lo contrario serán ineficaces y dejarán de servir para lo que fueron creadas, prestar servicios públicos y servir a los ciudadanos.

Y como señala Martín Rebollo, los ciudadanos buscan resoluciones justas y prontas de sus asuntos. Demandan una prestación eficiente de los servicios públicos por parte de las Administraciones Públicas⁶. Exigen de todas ellas, apunta Parejo Alfonso, una actuación con criterios de homogeneidad para hacer posible la igualdad en todo el territorio nacional⁷. En definitiva, una actuación con calidad y transparencia que expresa como señalan García de Enterría y T. R. Fernández⁸ una nueva forma de relación entre la Administración y los ciudadanos.

La transparencia, como dice Arena, expresa un modo de ser de la Administración, un objetivo a alcanzar con diferentes medios, entre los cuales se cuentan el derecho al acceso y la puesta a disposición de los ciudadanos de la información precisa, la publicidad de disposiciones y resoluciones, la participación en el procedimiento, la identificación de autoridades y personal⁹, y, en definitiva, de todas aquellas técnicas que impongan la democracia administrativa y el principio de publicidad por encima de la ocultación y el secreto instalados en la

⁵ Nieto García, A., «Reforma administrativa y modernización de la Administración Públicas: ¿un problema pendiente?» *R.V.A.P.* núm. 23, 1989, pág. 125, que recoge conferencia pronunciada el 11 de noviembre de 1968 en el Instituto Vasco de Administración Pública, dentro del Seminario celebrado sobre «Modernización administrativa».

⁶ Martín Rebollo, L., «La Constitución y su incidencia en el Derecho Público interno del Estado», en *Constitución, Derecho Administrativo y Estado Autonómico. Asamblea Regional de Cantabria*, pág. 44, quien afirma, con acierto, que al ciudadano lo que le interesa es el buen funcionamiento de la Administración con calidad, agilidad y rapidez. Pero además del resultado ha de buscar «credibilidad». Y no sólo en su relación con el ciudadano-administrado-cliente, sino también con el personal que presta servicios en ellas que ha de estar propicio a los nuevos sistema y a las nuevas técnicas que se implanten. Ha de buscarse, por tanto, la «dignificación de la figura del empleado público» como reconoce el Acuerdo suscrito entre la Administración y los Sindicatos para modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo el 16 de noviembre de 1991.

⁷ Parejo Alfonso, L., «La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública». *D.A.* núm. 218-219, 1989, pág. 39, que conecta el principio de eficacia en la actuación administrativa con el principio constitucional de solidaridad, «garante de la unidad material del sistema».

⁸ García de Enterría, E., y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. II, *Civitas*, 1993, pág. 467., «Despachos de cristal», que dan fruto a una mejor información y una mayor participación de los ciudadanos, de una parte, y a una mejor prestación de las actividades administrativas, de otra.

⁹ Arena, G., «Transparencia administrativa y democracia». *R.V.A.P.* núm. 37, 1993, págs. 9-10.

actividad administrativa¹⁰ para «favorecer los intereses generales» que han de servir¹¹.

Y para alcanzar tales resultados, además de una relación fluida entre ellas, del indispensable deber de cooperación y de una adecuada organización, la L.R.J.P.C. impone a tales entes la racionalización del trabajo burocrático de forma que se aumente el rendimiento y se reduzcan los costos con el mismo esfuerzo, es decir, aumentar la cantidad del producto o mejorar su calidad con el mismo o menor esfuerzo. Y para ello propone como instrumentos, el empleo de la maquinaria adecuada en las oficinas públicas y el uso de las técnicas informáticas y telemáticas no sólo para agilizar las relaciones entre los entes sino también con los ciudadanos, que ha de servir a la modernización de la actuación administrativa¹².

B) RELEVANCIA DE LA CONDICIÓN DE CIUDADANO Y DESTACADO RECONOCIMIENTO DE DERECHOS A FAVOR DEL PARTICULAR QUE CON ELLAS SE RELACIONAN

En coherencia con aquella aspiración de modernidad y con la idea de instrumentación de la Administración en pro de los intereses de los ciudadanos, la L.R.J.P.C. destaca el status jurídico de estos particulares en sus relaciones con las Administraciones Públicas, dulcifica la posición negativa que hasta ahora ha ocupado el administrado como sujeto pasivo frente a la posición prepotente de la otra parte de la relación jurídica¹³, y lo hace mediante el reconocimiento de un amplio

¹⁰ Debbasch, CH., *Ciencia Administrativa*. En la parte dedicada a «La Administración y el público», pág. 531 y ss., que aunque reconoce los riesgos de la publicidad para la Administración, lo considera menos peligroso que un régimen de secreto.

¹¹ Bermejo Vera, J., «El secreto en las Administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del Ordenamiento jurídico español», *R.E.D.A.* núm. 57, 1988, págs. 17 y ss.

¹² Castell Arteché, J. M., «Aproximación a la problemática de la informática y Administración Pública», en *Jornadas Internacionales sobre Informática y Administración Pública*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1986. Pero nos parece que las citadas técnicas se utilizan más para la recogida de datos y su uso por las Administraciones Públicas que como medio de comunicación, acceso e información de los ciudadanos.

¹³ Parada Vázquez, J. R., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, M. Pons, 1993, pág. 137, quien califica de retórica y bizantina la sustitución terminológica producida en la Ley, «ni nos lleva muy lejos, ni va a mejorar los servicios públicos o las garantías del ciudadano-administrado». Es el mismo sujeto público o privado que se relaciona activa o pasivamente con una Administración y que ocupa posiciones jurídicas diferentes en función del título jurídico bajo el que actúa. Y con lo que estamos de acuerdo, ya que todo se queda en buenas intenciones, incluso en el seno de la misma Ley, sin esperar a su desarrollo y aplicación. La inutilidad del concepto jurídico de administrado, de una parte, ya lo anunciaba Santamaría Pastor, J. A., *Apuntes de Derecho Administrativo*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 1986, pág. 571, pero, de otra, García de Enterría, E., «Los ciudadanos y la Administración: nuevas tendencias en Derecho español», *R.E.D.A.* núm. 59, 1988, pág. 332, destaca el status jurídico del ciudadano en cuanto titular de derechos fundamentales que hacen ceder al interés general; posición tras la que se parapeta intereses menos respetables de la burocracia. No obstante, creemos, que el intento de elevación del continente y del contenido del concepto es válido, trata de romper con un pasado y de conectarse con los principios constitucionales de los que evidentemente viene. Véase Sainz Moreno, F., «Principios y ámbito de aplicación de la L.P.A.», en *Administraciones Públicas y Ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Adminis-*

elenco de derechos con escasos y dispersos deberes contrapuestos (de facilitar informes, inspecciones y otros actos de identificación, así como de identificación de otros interesados) y utilizando continuas «amenazas» contra el personal que presta servicios en tales Administraciones en caso de incumplimiento de las tareas que menoscaban el ejercicio de aquellos derechos o retrasen la pretendida eficacia del procedimiento (falta muy grave por la no emisión de la certificación de acto presunto o fuera del plazo previsto, remoción del puesto de trabajo por no resolver expresamente en el plazo establecido por la norma, etc.).

Y ello lo lleva a cabo la Ley, sustancial y programáticamente en su Exposición de motivos, ya que cuando lo concreta en su articulado hay destacadas matizaciones, es decir, o traslada al ciudadano a la posición jurídica de interesado en un procedimiento concreto, o pospone en el tiempo la aplicación de aquellos derechos, a un desarrollo posterior, o limita su actuación con la aplicación de legislación específica o por confrontación con intereses de terceros no siempre de mayor protección¹⁴.

Así y salvo el derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de la Comunidad Autónoma, el acceso a los registros y archivos de las Administraciones, el derecho a ser tratado con respeto por las autoridades y funcionarios o el de obtener información y orientación sobre futuras actuaciones, los demás derechos del catálogo llevan implícita la condición de titular de un derecho o un interés legítimo en el asunto de que se trate.

Utilizando este doble criterio, en el art. 35 L.R.J.P.C. se reconocen los siguientes derechos¹⁵:

traciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), Praxis, Barcelona, 1993, págs. 146-147. Sirve además de marco que facilita la expresión de unos derechos distintos de los que tradicionalmente ejerce el ciudadano-interesado, que también recoge la norma. Para Álvarez Rico, M., y Álvarez Rico, I., «Derecho de acceso a los archivos y registros administrativos en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *R.A.P.* núm. 135, 1994, pág. 481, el término ciudadano es más amplio que el de administrado por no requerir aquél la presencia de un interés legítimo para el ejercicio del derecho o porque actúa sobre el status normal del que gozan la generalidad de los ciudadanos, como señalaba en la obra publicada por el primero, «El derecho de acceso a los documentos administrativos», *D.A.* núm. 183, 1979, pág. 113, que en definitiva nos lleva a la posición de administrado simple que expresa García de Enterría, E., y T. R. Fernández, en su *Curso...*, *ob. cit.*, vol. II, pág. 19; Montiel, F., «El ciudadano y el Administrado», *R.A.P.* núm. 48, 1965, págs. 127 y ss.; González Pérez, J., «El administrado». *R.C.D.I.* núm. 453, 1966, págs. 9 y ss.

¹⁴ Embid Irujo, A., *El ciudadano y la Administración*, *M.A.P.*, 1994, pág. 23-50, que recoge con precisión los diversos niveles de juego del concepto de ciudadano en el ámbito de la Unión Europea, en el marco de la Constitución española y su aplicación dentro de la legislación ordinaria y en el especial de la L.R.J.P.C., así como su conexión con los conceptos de administrado y de interesado. Queremos destacar dentro de la discusión parlamentaria del Proyecto de la Ley que comentamos la intervención de Mayoral Cortés, hoy miembro del Gobierno autónomo extremeño, citada en pág. 37. Por tanto, a él nos remitimos *in totum*.

¹⁵ García de Enterría, E., «Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», *R.E.D.A.* núm. 75, 1992, págs. 326-328, que califica como «cosas buenas» del Proyecto la formulación de los derechos de los ciudadanos ante la Administración. Proyecto que está llamado a ser «el estatuto ordinario de los

a) Referidos a los ciudadanos como tales:

1. Derecho al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas.
2. Derecho a utilizar la lengua oficial en el territorio de su Comunidad Autónoma.
3. Derecho a ser tratado con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios.
4. Derecho a obtener información y orientación sobre los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar los ciudadanos.

b) Derechos que exigen la participación en un procedimiento concreto:

1. Derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos y obtener copia de los documentos contenidos en ellos.
2. Derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos.
3. Derecho a obtener copia sellada de los documentos que se presenten ante las Administraciones Públicas.
4. Derecho a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia.
5. Derecho a no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.
6. Derecho a exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio.

Ha de señalarse, además de su escasa novedad en relación con la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y de la acogida de similares derechos de otros antecedentes legislativos introducidos a través de la Constitución de 1978¹⁶, el expreso desequilibrio en la norma entre derechos y deberes como contenidos claros de la relación que se establece o se pretende establecer y el carácter imperfecto de su formulación, ya que, unas veces reconoce el cumplimiento de meros trámites que hacen posible el ejercicio de auténticos derechos y como tales recogidos en otros preceptos de la misma Ley (por ejemplo, el derecho a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento, que

ciudadanos españoles»; Parada Vázquez, J. R., *Régimen jurídico de...*, *ob. cit.*, pág. 151, califica de inútil a tal decálogo de derechos; Santamaría Pastor, J. A., «La actividad de la Administración Pública», en *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, E. Carpiri, S. L., Madrid, 1993, pág. 138, para quien la relación de derechos del art. 35 carece «de todo principio vertebrador y de orden valorativo».

¹⁶ Embid Irujo, A., *El ciudadano y...*, *ob. cit.*, págs. 59-62.

también preceptúa el art. 79.1 L.R.J.P.C.) y otras veces expresa más bien obligaciones de la Administración que derechos de los ciudadanos (por ejemplo, a informarles o a no solicitar lo no exigido por la norma)¹⁷.

II. PAUTAS SEGUIDAS POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA (C.A.E.) EN EL DESARROLLO DE LAS BASES ESTABLECIDAS POR LA L.R.J.P.C.

Tras la aprobación de la L.R.J.P.C., la C.A.E. ha cumplido puntual y reglamentariamente con los mandatos expresos recogidos en la norma. El Gobierno autónomo no ha remitido, sin embargo, a la Asamblea ningún proyecto de ley que modifique el contenido de la Ley núm. 2/1984, de 7 de junio, del Gobierno y de la Administración, que en el Capítulo segundo del Título V regula el régimen jurídico de las disposiciones y resoluciones de la Administración Autonómica, afectando a materias de organización y procedimiento, que según señala su art. 52 «... se dictarán e impugnarán de acuerdo con lo establecido en esta Ley, en la Legislación del Estado sobre el procedimiento administrativo común y en las normas procedimentales derivadas de la organización propia de la Comunidad Autónoma»¹⁸.

De entre esas reformas reglamentarias hay que destacar, las siguientes:

1. Decreto núm. 91/1993, de 20 de julio, por el que se procede a la adecuación de los procedimientos en materia de gestión de personal.
2. Decreto núm. 92/1993, de 20 de julio, sobre expedición de copias auténticas, certificaciones de documentos públicos o privados, acceso a los registros y archivos.
3. Decreto núm. 93/1993, de 20 de julio, por el que se adaptan los registros de documentos de la Junta de Extremadura.
4. Orden de 14 de abril de 1993 de la Consejería de Presidencia y Trabajo por la que se establecen los medios de identificación de dependencias y del personal de la Administración de la C.A.E. ante los ciudadanos.
5. Orden de 2 de abril de 1992 ampliada por la de 21 de diciembre de 1994 de la Consejería de Presidencia y Trabajo, ambas, por las que se publican sendos Acuerdos entre la Junta de Extremadura y los Sindicatos sobre modernización de la Administración y mejora de las condiciones de trabajo.

¹⁷ Da Silva Ochoa, J. C., «Derechos de los ciudadanos, con especial referencia a lenguas y acceso a registros», en *Administraciones públicas y...*, *ob. cit.*, pág. 302; Sainz Moreno, F., «Principios y...», *ob. cit.*, pág. 146.

¹⁸ Beato Espejo, M., «Comentario al artículo 8.7 del Estatuto de Autonomía de Extremadura», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, dirigido por López Guerra, L., y Soriano García, J. E., M.A.P., 1992, págs. 397-402.

6. Decreto núm. 91/1994, de 8 de febrero, que aprueba el reglamento sobre procedimientos sancionadores seguidos por la C.A.E.

Su análisis lo haremos oportunamente y en la medida que afecten al objeto de este trabajo.

No detallamos aquí disposiciones aprobadas por la C.A.E. antes de la entrada en vigor de la L.R.J.P.C. aunque sí las analizaremos a lo largo de la exposición.

Omitimos también cualquier referencia a derechos reconocidos en la, en parte vigente, Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 (de aplicación directa y de aplicación supletoria a la Administración de la C.A.E. en tanto no se dicten las normas que hayan de traducir las especialidades de su propia organización, en aplicación del art. 149.3, *in fine*, C.E.), derechos que han sido recibidos casi literalmente por la Ley de 1992, de aplicación directa en lo básico y de aplicación supletoria en lo no previsto por la organización propia.

Asimismo y por razones obvias no analizamos el derecho a utilizar la lengua oficial, citado.

III. DERECHO A LA IDENTIFICACIÓN DE AUTORIDADES Y PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de la Administración bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos, reconocido en el art. 35 b), L.R.J.P.C., «parece» poner las bases para la aplicación de las medidas de modernización ya citadas, y servir además de instrumento de eficacia en la gestión por cuanto que concreta la responsabilidad de la tramitación del expediente administrativo en un sujeto particular y reconocible¹⁹.

La dificultad está, en la práctica, en actuar, en concretar, la identificación de la autoridad «responsable» de la «tramitación» del expediente. ¿Quién es el responsable, el que decide o el que gestiona? ¿Cómo se identifica al responsable cuando se ejerce la competencia por delegación o avocación, o mediante encomienda de gestión, por delegación de firma o por suplencia? ¿Y cuándo la responsabilidad es colegiada? ¿Y los titulares de aquellos órganos que no ostentan la responsabilidad de tramitar procedimientos cara a los ciudadanos, sino sólo de gestiones interiores o de control interno, deben ser también identificados?, etcétera.

Sabemos que la responsabilidad dimana de la competencia. Pero en la mayoría de los casos ésta no está expresamente atribuida y por tanto la asume el órgano

¹⁹ Apariencia o pretensión de modernidad o instrumento nuevo, ya que, amén de su escasa novedad, se dirige, más bien, al control de los funcionarios que a ofertar servicios a los ciudadanos. Véase, Parada Vázquez, J. R., Régimen jurídico de..., *ob. cit.*, pág. 150; Santamaría Pastor, J. A., «La actividad de...», *ob. cit.*, págs. 140 y 165, resaltando el objeto de este derecho y sus distintas consecuencias para funcionarios y altos cargos.

de mayor nivel jerárquico. Y en éstos, la demanda de responsabilidad es de distinto calado por el carácter político de su nombramiento.

Los órganos gestores normalmente no tiene ninguna competencia expresamente atribuida, salvo que sean nombrados en expedientes *ad hoc*.

Aquellos que ejercen funciones administrativas, aunque situados fuera de la estructura administrativa, y cuya titularidad, por tanto, corresponde no a un funcionario sino a un sujeto elegido democráticamente o nombrado libremente por quien tiene potestad para hacerlo, difícilmente será objeto de expediente disciplinario y raramente removido de su cargo en el supuesto de incumplimiento de la obligación de resolver o por la no emisión de la certificación de acto presunto en el plazo establecido, a vía de ejemplo.

Por otra parte, la responsabilidad «mancomunada» que señala el art. 41 L.R.J.P.C. al hacer extensiva al titular de la unidad y al personal a su servicio la obligación de la correcta tramitación del expediente, despacho de asuntos y resolución, así como la de remover los obstáculos que impidan o retrasen el ejercicio de los derechos del interesado, nos parece de difícil aplicación de cara al administrado.

La Administración de la C.A.E. a fin de hacer efectivo tal derecho ante los ciudadanos, establece, mediante Orden de 14 de abril de 1993 los medios de identificación de dependencias y del personal a su servicio.

Su ámbito de aplicación se extiende también a los Organismos Autónomos y a cualesquiera otras personas jurídicas dependientes de la Administración de la Comunidad.

La identificación de las dependencias se estructura en directorios o paneles de identificación de Órganos superiores, Órganos administrativos y Unidades administrativas que se definen a los efectos propios de la Orden. Asimismo se establecen signos de identificación en las puertas de los despachos y para la identificación personal de los empleados, que se hará, en este caso, mediante distintivos de mesa, en los propios escritos (a través de la forma e impresión y mediante la misma firma del documento emitido), incluso en las comunicaciones telefónicas²⁰.

Dudamos mucho del carácter modernizador de esta medida y de que su cumplimiento incremente en algo el ámbito de los derechos de los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas²¹.

²⁰ Martín-Retortillo Baquer, S., «Acotaciones escépticas sobre la nueva regulación del procedimiento administrativo», *R.E.D.A.* núm. 78, 1993, pág. 219, que tras referirse al contenido de la Resolución de la Administración del Estado de 3 de febrero de 1993, de similares características, pone, con razón, en duda la trascendencia del derecho reconocido.

²¹ Baño León, J. M., «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», en *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, dirigido por Leguina Villa, J., y Sánchez Morón M., Tecnos, 1993, págs. 87-88, quien confía en el futuro para determinar la utilidad o la retórica de este derecho. Aunque concluye que los antecedentes son poco optimistas.

IV. DERECHO A NO PRESENTAR DOCUMENTOS NO EXIGIDOS POR LAS NORMAS APLICABLES AL PROCEDIMIENTO O QUE YA SE ENCUENTREN EN PODER DE LA ADMINISTRACIÓN ACTUANTE

El reconocimiento de este derecho en el apartado f) del reiterado art. 35 L.R.J.P.C., presenta dos cuestiones de contenido distinto, pero ambas expresan obligaciones a cumplir por la Administración actuante más que derechos a favor del interesado.

Una establece la obligación de no exigir documentos que no se requieren en el procedimiento aplicable, es decir, que la Administración cumpla con lo dispuesto en la ley²².

La segunda cuestión, cual es, que la Administración no requiera al interesado para que presente documentos que ya obran en su poder, encierra un gran reto para las Administraciones Públicas de conocimiento y constancia de los documentos que contienen²³.

Como señala la norma el derecho se establece con la Administración actuante, lo que evita el deber de comunicación y coordinación entre ellas a tales efectos, si es que ese deber constitucional puede evitarse. Pero, además, se impone esa colaboración y comunicación en el marco de la distribución territorial que cada Administración Pública tenga.

No obstante, la L.R.J.P.C. remite a las «normas aplicables al procedimiento», cuyo desarrollo está pendiente y de manera especial en lo que afecta a «la efectividad material y temporal» de este derecho, como señala su Disposición Final. Lo que significa que a través de normas reglamentarias puede quedar vacío de contenido el derecho aquí reconocido a favor de los ciudadanos.

No existe, que sepamos, ninguna norma que regule el ejercicio de este derecho por parte de la C.A.E.; tan sólo el art. 9.3 del Decreto núm. 92/1993, citado, al regular el derecho de los interesados a obtener copia sellada y fechada de los documentos que se aporten al expediente, así como a la devolución de los originales, indica que los funcionarios podrán reproducir el documento mediante cotejo y conformidad con el original y tal reproducción, no obstante, «surtirá los efectos previstos en el art. 35 f) L.R.J.P.C.». Significa, pues, que la Administración de la C.A.E. cotejará y conformará el original documental presen-

²² Baño León, J. M., «Los interesados y...», *ob. cit.*, pág. 89, que interpreta como un recordatorio, a la Administración, del principios de legalidad; pero, por obvio, innecesario.

²³ Sánchez Blanco, A., «Los derechos ciudadanos en la Ley de Administraciones Públicas», *R.A.P.* núm. 132, 1993, para quien, y con razón, la carencia de una organización documental adecuada y la falta de conexión de las respectivas bases de datos, cuando éstas existen, obliga al ciudadano a cargar con la persistente e indiscriminada aportación de datos y documentos a cada una de las Administraciones Públicas con las que se relaciona y en cada uno de los expedientes que inicia. O, en su caso, a guardar pruebas de que en anteriores momentos han sido aportados los documentos que ahora se demanda.

tado, que devolverá a su titular, dejando copia en el expediente a los efectos de no exigirlo de nuevo del administrado. Suponemos que el mismo efecto producirá las copias ya autenticadas que en su momento se presenten. Aunque también parece que se señala un «a partir de ahora...» en el ejercicio de derecho reconocido por la L.R.J.P.C. sin búsqueda de los documentos anteriormente aportados²⁴.

V. DERECHO A OBTENER INFORMACIÓN Y ORIENTACIÓN SOBRE LOS REQUISITOS JURÍDICOS O TÉCNICOS QUE LAS DISPOSICIONES VIGENTES IMPONGAN A LOS PROYECTOS, ACTUACIONES O SOLICITUDES QUE SE PROPONGAN REALIZAR LOS CIUDADANOS

El derecho recogido en el apartado h) del reiterado art. 35 L.R.J.P.C. puede ser analizado desde ángulos bien distintos aunque complementarios. Desde su enfoque amplio, de información general al público, coincide con el contenido del art. 33, aún vigente, de la Ley de Procedimiento de 1958 que facilita el conocimiento de los fines, competencia y funcionamiento de los distintos órganos y servicios de los Departamentos ministeriales y sus Organismos Autónomos²⁵. En verdad, esta información ha de ir apoyada en los medios técnicos, informáticos y telemáticos, que la Ley de 1992 propugna. Y no sólo para facilitar el acceso a bases de datos de las distintas unidades administrativas sino también y sobre todo para fomentar su relación con los ciudadanos que deseen comunicarse, con los mismos medios, a aquellas unidades administrativas.

Bien es verdad que hoy esa información no puede reducirse a la unidad administrativa que gestiona ni siquiera al correspondiente Departamento ministerial, sino que ha de extenderse a todas y cada una de las Administraciones Públicas que tienen atribuidas competencias sobre la materia interesada. Por ello, la tarea de reestructuración de estos entes es de tan gran calado que lleva a la concepción de la actividad de Información Administrativa como una Función Pública, como lo propone Ferrero de la Cruz²⁶.

²⁴ Da Silva Ochoa, J. C., «Derechos de los ciudadanos, con...», *ob. cit.*, pág. 307.

²⁵ Por Orden de 22 de octubre de 1958 se dictan normas sobre el funcionamiento de las Oficinas de Información y por Decreto 93/1965, de 28 de enero, se regula el Centro de Información Administrativa y los Servicios de Información Administrativa de los Ministerios.

²⁶ Ferrero de la Cruz, M. V., «Información Administrativa», inédito, y del que dispongo por atención de la autora. Fue presentado como trabajo de investigación al Máster de Gestión de Servicios Sociales desarrollado en la Universidad de Extremadura durante los cursos 1991/1993. Coherente con su idea de que la información no va dirigida sólo a los ciudadanos, sino también a las unidades y servicios administrativos del órgano informante y a los órganos de las demás Administraciones Públicas que precisen la información, propone la existencia de un sistema informático general formado por macrosistemas informativos en cada ente, integrados a su vez por sistemas y subsistemas informativos, en función de órganos y tareas y debidamente coordinados, pág. 40 y ss.

Desde un aspecto más restringido que es el que nos parece que plantea la L.R.J.P.C., el derecho se concreta a obtener la información necesaria para la puesta en marcha de proyectos, actuaciones o solicitudes, con entidad potencial, y relacionadas con la Administración competente. Lo que nos lleva, con la suma de información y orientación como señalan Santamaría Pastor²⁷ y Sánchez Blanco²⁸, a un derecho a ser asesorado que es mucho más, cuantitativa y cualitativamente, que ser informado por cuanto comporta una actuación por parte de la Administración correspondiente hacia la consecución del proyecto pretendido. Constituye el contenido de un servicio público de gran tradición en aquellos organismos que actúan en áreas o zonas especiales de especial protección y promoción, donde la coordinación de entes diversos y su acción conjunta es consustancial con el resultado planificado.

Si desde aquel sentido la relación Administración-administrado se alcanzaba a través del conocimiento por la transparencia, aquí se busca el resultado por la eficacia. Pero, en cualquier caso, es un gesto²⁹ que va a depender, sobre todo, de los empleados públicos responsables y de la organización del servicio que difícilmente se puede transformar en un auténtico derecho subjetivo a favor de los ciudadanos³⁰.

En la C.A.E. con referencia a la situación anterior a la L.R.J.P.C. se crea, por Decreto núm. 73/1984, de 15 de noviembre, la Oficina de Información, Iniciativas y Reclamaciones, cuyo funcionamiento se regula por Orden de 20 de febrero de 1985. En el art. 2 de la primera norma se le atribuye, entre otras, la función de facilitar información general al público que lo solicite y se establece que esta información, art. 3 de la Orden, versará en facilitar al ciudadano «...cuantos medios sirvan de ilustración a quienes hayan de relacionarse con la Administración Autónoma».

En similar sentido, el Decreto núm. 126/1989, de 7 de noviembre, que crea los Centros de Atención Administrativa (C.A.D.), reitera similar tarea de información general al público que lo solicite. Información que, según la Orden de 11 de diciembre de 1990 por la que se dictan sus normas de funcionamiento, se facilitará a los interesados «...mediante la preparación y difusión de publicaciones de información administrativa, diagramas de procedimiento, organigramas o por cualquier otro medio».

²⁷ Santamaría Pastor, J. A., «La actividad de...», *ob. cit.*, pág. 141, que considera irrenunciable, aunque utópico, el modelo de Administración de asistentes sociales al que la Ley parece apuntar.

²⁸ Sánchez Blanco, A., «Los derechos ciudadanos en...», *ob. cit.*, pág. 63.

²⁹ Baño León, J. M., «Los interesados y...», *ob. cit.*, pág. 90. Califica el precepto de pedagógico; Zabia de la Mata, J., «De la actividad de las Administraciones Públicas», en Estudios y comentarios sobre la ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Ministerio de Justicia. 1993. Tomo I, pág. 200-201. Lo interpreta en sentido restrictivo, sin que le falte razón, por considerar «que los funcionarios están dedicados al servicio público, no al servicio al público»

³⁰ Da Silva Ochoa, J. C., «Derechos de...», *ob. cit.*, pág. 305, «Ni de expectativas».

VI. DERECHO AL ACCESO A LOS REGISTROS Y ARCHIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y, DE SER AUTORIZADO, A OBTENER COPIAS O CERTIFICADOS DE LOS DOCUMENTOS OBRANTES

A) NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO AL ACCESO Y SU CONTENIDO

Como fundamento cierto de este derecho (recogido en el apartado h) del art. 35 y desarrollado en los siguientes 37 y 38 de la misma L.R.J.P.C. y calificado por García de Enterría³¹ como el más trascendental para hacer realidad los hábitos de modernidad en la actuación administrativa), hay que citar el contenido del art. 105 b) C.E.³² que remite a la Ley la regulación del acceso a los archivos y

³¹ García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de...*, *ob. cit.*, vol. II, págs. 466-469.

³² Pérez Luño, A. E., *Los derechos fundamentales*, Tecnos, 1984, págs. 167-168, que lo califica como un derecho fundamental disperso y positivizado fuera del catálogo del Título I, C.E. Y del mismo autor, «La protección de la intimidad frente a la informática en la Constitución española de 1978», *R.E.P.* (nueva época) núm. 9, pág. 70, donde señala que ha de tenerse presente que «todos los derechos fundamentales son interdependientes y que su conexión no depende del dato formal de su positivación en un determinado sector del texto constitucional, sino de su interrelación material. Dicha conexión aparece como una necesidad evidente en lo que respecta al contenido de los artículos 18.4 y 105 b); aquél aludiendo a los aspectos individuales de la tensión intimidad-informática y éste apuntando a algunas de sus repercusiones sociales, en el plano de las relaciones entre los particulares y la Administración, que sin duda deben ser completadas», que compartimos. Sin embargo, Embid Irujo, A., «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos», en *La nueva Ley de...*, *ob. cit.*, pág. 104, adopta la posición contraria, con similar fundamento, por su situación constitucional. Y del mismo autor, véase su trabajo sobre el Proyecto de la Ley 30/1992, «El derecho de acceso a los archivos u registros administrativos. Algunas reflexiones en las vísperas de su consagración legislativa», *Estudios en homenaje al Profesor González Pérez*, vol. I, pág. 732. Y asimismo en *El ciudadano y...*, *ob. cit.*, págs. 91-94; también adoptan posiciones alternativas aunque con razones distintas, Álvarez Rico, M., «El derecho de acceso a...», *ob. cit.*, págs. 108-111, que atribuye al precepto un contenido programático que necesita de la operatividad de la Ley para alcanzar eficacia, y Sainz Moreno, F., «El acceso de los ciudadanos a...», *ob. cit.*, pág. 122-123, para quien el precepto tiene un contenido normativo bien definido que ha de ser respetado por la Administración en sus decisiones haciendo uso del Ordenamiento jurídico vigente y protegiendo el contenido esencial del precepto. Para Bermejo Vera, J., «El secreto en...», *ob. cit.*, pág. 22, el precepto en cuestión configura un derecho subjetivo a favor de los ciudadanos sin necesidad de su configuración legal, que podía no haber llegado, decimos nosotros. Por su vinculación al derecho de expresión reconocido en el art. 20 d) C.E. que le hace expresamente operativo, con el derecho de participación política del art. 23.1 C.E. no sería efectivo sin la debida información y con el derecho al acceso a la cultura y a la investigación científica, art. 44.1 y 2 C.E., consideramos que con independencia de su posición estructural en la Carta Magna, el art. 105 b) configura un derecho constitucional y de directa aplicación, como ha reconocido reiterada jurisprudencia tanto del T.C. como del T.S., y que por demás ha sido regulado entre otras normas por el art. 57 de la Ley del Patrimonio Histórico Español núm. 16/1985, de 25 de junio; art. 57, en relación con los bienes que constituyen el Patrimonio Documental, y por la Ley Reguladora de las bases del Régimen Local núm. 7/1985, de 2 de abril, art. 18.1 e), a favor de los vecinos, y art. 70.3, a favor de los ciudadanos. Pedreira Andrade, A., «El acceso a los Registros y Archivos administrativos», Inédito, quien, con referencia a la S.T.C. núm. 166/1988, de 20 de septiembre, F.j. 4.º, considera «por lo menos excesivo el negarle en todo caso amparo constitucional» por su «indiscutible conexión con el art. 20» C.E., aunque sea «literalmente cierto». Véase también, Mestre Delgado, J. F., *Derecho de Acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del artículo 105. b) de la constitución) Civitas*, 1993, págs. 59-67.

registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa³³ del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Limitaciones, de orden público y privado, que se ven ampliadas por la L.R.J.P.C. inclinando la balanza, a nuestro criterio, hacia el campo de «lo secreto» más que hacia «la transparencia» que es una expresión de aquella idea de modernización tan reiterada³⁴.

Los límites legales, sin duda, han de existir pero nuestra historia de secretismo administrativo amenaza con una práctica rígida en el caso a caso. Como apunta Santamaría Pastor la multiplicidad de cautelas y limitaciones utilizadas por la Ley para la regulación de este derecho presenta una ambigüedad casi indefinida³⁵. En otras palabras, tememos que la regla, el libre acceso se convierta en excepción en aras a la protección de unos intereses no suficientemente motivados.

Es oportuno recordar aquí las palabras de Castell al señalar que la Ley de desarrollo del art. 105 b) debería pronunciarse en los siguientes términos: a) declaración de la plena publicidad de archivos y registros públicos, b) lectura generosa del texto constitucional, c) Protección jurídica reforzada mediante los procedimientos de amparo ordinario y constitucional «puesto que el 105 b) se encuentra conectado con el art. 20 y el derecho de información, con explícita cobertura subsiguiente del 53.2 de la Constitución», d) Montaje simultáneo del necesario aparato organizativo de supervisión, control y vigilancia del derecho³⁶.

No obstante, la L.R.J.P.C. no sólo habilita a la denegación del ejercicio de este derecho por prevalencia del interés públicos y por intereses de terceros más dignos de protección, apartado 4.º del art. 37, pleno de conceptos jurídicos indeterminados que obligan a un examen preciso de la actuación del órgano, sino que además impide su ejercicio (en términos absolutos y primando por tanto el secreto), apartado 5.º del mismo precepto, no sólo por motivos de defensa nacional y de seguridad de Estado, de investigación del delito y protección de personas

³³ Sainz Moreno, F., «Secreto e información en el Derecho Público», en *Homenaje al Profesor García de Enterría*, vol. III, *Civitas*, pág. 2895, que con toda razón señala que, aunque sean materias sometidas a un alto deber de secreto, no es secreto, sin embargo, todo lo que guarda relación con la seguridad y defensa, «sino sólo aquello cuya difusión puede dañar las tareas de seguridad y defensa encomendadas a la Administración». Es necesario, pues, distinguir entre los asuntos secretos y los demás que no tienen este carácter. Da Silva Ochoa, J., «Derecho de los ciudadanos, con...», *ob. cit.*, págs. 338-339, al señalar que la diferencia establecida entre los apartados 5.º y 6.º del art. 37 de la Ley no es tal, concluye asimismo que no toda información sobre defensa y seguridad está prohibida, sino, por contra, sujeta al régimen de transparencia y de libre acceso.

³⁴ Parada Vázquez, J. R., *Régimen jurídico de...*, *ob. cit.*, pág. 156, para quien se trata «ciertamente de una amputación de un derecho constitucionalmente protegido».

³⁵ Santamaría Pastor, J. A., «La actividad de...», *ob. cit.*, pág. 142.

³⁶ Castell Arteché, J. M., «El derecho de acceso a la documentación de la Administración Públicas», en *Cuestiones finiseculares de las Administraciones Públicas*, *Civitas-I.V.A.P.*, 1991, págs. 198-201, publicado también en *R.V.A.P.* núm. 10, vol. I.

(causas reconocidas constitucionalmente), sino también por secretos de carácter industrial, comercial y de política monetaria y por proteger las actuaciones no administrativas del Gobierno del Estado y de las Comunidades Autónomas³⁷.

¿No cabe en estas materias ningún tipo de información al ciudadano sin menoscabo del bien jurídico que se pretende proteger? ¿Toda la documentación obrante en la Administración relacionada con estas materias son secretas? ¿No es posible su uso en aras a una mejor información, investigación, cultura, transparencia, etc., con el compromiso por parte del informante de mantener la confidencialidad? ¿Es posible tener conocimiento de un dato y no utilizarlo expresamente sino de forma derivada, manteniendo el secreto del dato derivado? ¿Cualquier información a cualquier sujeto quiebra el deber de guardar secreto? Estas y otras cuestiones surgen para dudar de la procedencia del secreto absoluto sobre todos y cada uno de los documentos de un expediente.

Otro límite sustancial por cuanto que estrecha el ámbito objetivo de su ejercicio es que el acceso sólo es admisible sobre expedientes terminados en la fecha de solicitud, no sobre los que están en tramitación. Distinción que sin duda no se obtiene del art. 105 b) C.E., salvo que la intención del legislador sea restrictiva, como creemos que es³⁸.

Límite éste, por supuesto, no aplicable a los interesados en el procedimiento, que podrán conocer en cualquier momento el estado de tramitación y obtener copias de los documentos contenidos en el mismo [art. 35 a) L.R.J.P.C.] y, en todo caso, los podrá tener de manifiesto en el trámite de audiencia (art. 84 L.R.J.P.C.), salvo, señala el precepto, los que afecten a las informaciones y datos a que se refiere el apartado 5.º del art. 37 de la misma Ley. Salvedad que nos parece una clara vulneración de los principio de contradicción y transparencia que deben regir el procedimiento, así como una limitación sustancial al ejercicio de defensa en vía de recurso, si procede. Que no podrá alcanzar al proceso contencioso-

³⁷ Mestre Delgado, J. F., *El derecho de acceso a...*, *ob. cit.*, págs. 123 y ss, que justifica la ampliación de los límites constitucionales en aras a la protección de otros bienes y derechos también constitucionalmente protegidos. En concreto, la exclusión de los actos políticos la fundamenta en su no integración en archivos y registros administrativos; no obstante, ha de justificarse suficientemente la exclusión por el contenido de la decisión más que por el órgano del que procede y por su no sujeción al Derecho Administrativo. Véase Da Silva Ochoa, J. C., «Derecho de los ciudadanos, con...», *ob. cit.*, pág. 337. Cree, con razón, que algunas veces debería ser al contrario: gozar de más publicidad para este tipo de actos.

³⁸ Parada Vázquez, J. R., *Régimen jurídico de...*, *ob. cit.*, pág. 156, para quien no tiene sentido la regulación legal por cuanto atiende a los difuntos y olvida a los vivos. Creemos, que a los expediente vivos los atiende limitando su conocimiento a los interesados y, aún así, limitadamente. Se trata, dice el autor, de una mala aplicación de las Leyes francesas de 17-VII-78 sobre la comunicación de documentos administrativos nominativos y de 11-VII-79 sobre motivación de los actos administrativos y la comunicación de los documentos nominativos. Tampoco se recoge tal limitación en la Ley italiana núm. 241, de 7 de agosto de 1990, de nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos. Lo califica de «miedo enfermizo» no al conocimiento directo personal por los ciudadanos de los expedientes administrativos, sino un pánico antidemocrático a la actividad investigadora de los medios de comunicación social.

administrativa porque será la Sala la que demandará la documentación pertinente para conocimiento y defensa de los interesados³⁹.

Sobre los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas sólo tendrán acceso los propios titulares y a los exclusivos efectos de pedir que se subsanen o completen los datos obrantes, en su caso, salvo cuando se trate de expedientes caducados por el transcurso del tiempo, de los cuales no pueden derivarse efectos sustantivo alguno, dice la norma. No alcanzamos a ver aquí el reconocimiento, a favor de los ciudadanos, del derecho al acceso a la documentación obrante en archivos y registros, sino simplemente el de rectificación o ampliación de los datos obrantes por parte de sus titulares⁴⁰. Como disponen los artículo 11 y siguientes del Real Decreto núm. 1332/1994, de 20 de junio, que desarrolla a la Ley Orgánica núm. 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, los derechos de acceso a los ficheros automatizados, así como los de rectificación y cancelación de datos son personalísimos y serán ejercidos por el afectado frente al responsable del fichero. Fichero que como señala el art. 3 de la misma Ley Orgánica se forma por un conjunto organizado de datos tratados automatizadamente, cualquiera que sea la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso. Por tanto su vinculación a la Administración Pública le sujeta al derecho reconocido en el reiterado art. 105 b) C.E.⁴¹.

³⁹ Pedreira Andrade, A., «El acceso a...», *ob. cit.*, quien recuerde que en la práctica el expediente administrativo es remitido por los Tribunales Contencioso-administrativos al recurrente, al coadyuvante y a las personas interesadas, «por lo que el secretismo es difícil que se imponga, ya que cualquier ciudadano que se persone en el expediente e invoque un interés conoce de todo el expediente, «La distinción entre procedimientos terminados y no terminados constituye una restricción evidente».

⁴⁰ Álvarez Rico, M., y Álvarez Rico, I., «Derecho de acceso a...», *ob. cit.*, pág. 488, ponen en evidencia y con razón el distinto tratamiento conceptual de la L.R.J.P.C. y de la Ley Orgánica núm. 5/1992, a pesar de su proximidad en el tiempo. Asimismo destacan la falta de remisión de la primera a la segunda al referirse a los datos relativos a la intimidad de las personas, art. 7, y a la regulación del ejercicio de los derechos de acceso y de rectificación y cancelación, Título III.

⁴¹ Pérez Luño, A. E., «La protección de...», *ob. cit.*, págs. 62-63, quien integra el planteamiento individualista concebido en el art. 18.4 C.E. con los aspectos sociales y colectivos del art. 105 b) C.E., que hace posible el acceso a la información que directamente afecta a las personas. Y señala que «aunque en dicho artículo no se haga referencia expresa a la informática es evidente que los bancos de datos no son sino una variedad, sin duda la más importante, dentro de los registros de datos administrativos». Torne-Dombidau Jiménez, J., y Castillo Blanco, F. A., «Informática y protección de la privacidad del individuo», A.A. núms. 22, 23 y 24, 1993, págs. 295-296, para quienes hubiera sido más consecuente la remisión del art. 37 L.R.J.P.C. a la Ley Orgánica, Título III, y reservar el derecho de acceso regulado por la primera a aquellos Archivos y Registros no susceptibles de contener datos personales. Parten, y con razón, de una llamada de atención, cual es el peligro de invasión de lo personal y familiar por una sociedad que demanda y consume información. Frente a esto ha de estar el derecho de los ciudadanos a no informar a la Administración o informar sólo dentro de ciertos límites, como señala Sainz Moreno, F., «Secreto e información...», *ob. cit.*, págs. 2872-2873. Véase Heredero Higuera, M., «Ante la ratificación del Convenio de protección de datos del Consejo de Europa», D.A. núm. 199, 1983, págs. 761-764. Y recuérdese, asimismo, la S.T.C. núm. 254/1993, de 20 de julio, que otorga el amparo solicitado fundándose el solicitante en el citado Convenio ratificado por Instrumento de 27-1-84. El desarrollo legislativo del art. 18.4 C.E. por la Ley Orgánica 5/1992 se produce con posterioridad a los hechos. Y de tal ausencia no puede deducirse sin más, como señala

La cuestión aquí es determinar si la Administración debe estar en posesión de este tipo de datos y si los tiene con consentimiento del afectado, si debe o no la Administración facilitar su acceso, que no es lo mismo que publicarlos. Para Parada la Administración no tiene por qué tener datos íntimos⁴², que además de jurídicamente protegidos son irrelevantes para la actividad administrativa y, «normalmente» ajenos a los procedimientos administrativos.

No los debe tener pero los tiene, obtenidos con consentimiento del afectado o de forma indirecta, a través de otros datos o cedidos de otros entes. Esto es una realidad y constituye por sí el campo de acción de las técnicas informáticas y de los medios de tratamiento automatizado de datos de carácter personal, protegidos por la Ley Orgánica núm. 5/1992, citada.

Son datos especialmente protegidos, art. 7.2 de esta Ley Orgánica, los que afectan a la ideología, religión o creencias, que exigen consentimiento expreso y por escrito del afectado. Para Pomed este ámbito de intimidad constituye el «núcleo duro» del derecho, de forma que aunque tuviera constancia no podría disponer de ellos. Otros datos hacen referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual, art. 7.3 Ley Orgánica, que sólo podrán ser recabados con consentimiento del afectado o cuando lo disponga una ley por razones de interés general. Tales datos deben ser objeto de un particular cuidado de la Administración, pero que pueden ser necesarias para el cumplimiento de determinadas funciones públicas. Por último, deben protegerse aquellos datos que reflejen una imagen que no deseamos transmitir de nuestra persona. Entre ellos incluye el autor citado a los datos recabados para fines estadísticos, los datos médicos y los de fines hacendísticos, que están sujetos a su propio fin y destino⁴³.

Se permite el acceso a los documentos de carácter nominativo, salvo los de contenido sancionador o disciplinario, que no contengan datos que afecten a la intimidad de las personas, y que puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos⁴⁴. En tal caso, el acceso podrán ejercerse por sus titulares y por terceros que acrediten interés legítimo y directo⁴⁵.

el F. j. 6, «que los derechos a obtener información... no forman parte del contenido mínimo que consagra el art. 18 C.E., con eficacia directa...».

⁴² Parada Vázquez, J. R., *Régimen jurídico de...*, ob. cit., págs. 157-158.

⁴³ Pomed Sánchez, L. A., «La intimidad de las personas como límite al derecho de acceso a la documentación administrativa», en *Homenaje al Profesor González Pérez*, ob. cit., págs. 767-771. Véase sobre estos aspectos Sainz Moreno, F., «Secreto e información sobre...», ob. cit., págs. 2908 y ss; Santamaría Pastor, J. A., «Sobre derecho a la intimidad, secretos y otras cuestiones innombrables», *R.E.D.C.* núm. 15, 1985, págs. 159 y ss.; Zabia de la Mata, J., «De la actividad de...», ob. cit., págs. 210-214; Nogueroles Peiró, N., «La intimidad económica del Tribunal Constitucional», *R.E.D.A.* núm. 52, 1986, págs. 559 y ss.; Otero Novas, J. M., «El Secreto bancario. Vigencia y alcance», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 20, 1985, págs. 745-748. Véase, Embid Irujo, A., *El ciudadano y...*, ob. cit., págs. 107-116, para analizar las colisiones que se producen entre los diferentes ordenamientos.

⁴⁴ Santamaría Pastor, J. A., «La actividad de...», ob. cit., pág. 144. Véase la dificultad de comprensión, «estrictamente lingüística», de este apartado 3 del art. 37 de la L.R.J.P.C.

⁴⁵ El reforzamiento del interés legitimador no es aquí baladí ni olvidadizo de la jurisprudencia constitucional, sino, al contrario, intencional y limitativa de la titularidad del ejercicio al acceso. Véase Parada Vázquez, J. R., *El régimen jurídico de...*, ob. cit., pág. 150.

Por último se señala que la práctica ha de ser individualizada, «sin que quepa... formular solicitudes genéricas sobre una materia o conjunto de materias» y de forma que no afecte a la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, salvo que los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante y quede garantizada la intimidad de las personas⁴⁶. ¿Cuándo se pone en juego la eficacia del funcionamiento del servicio público? ¿Dónde está el límite? ¿Quién lo determina?, ¿Quién es investigador y cómo se acreditan aquellos intereses? ¿Se contará siempre y ab initio con datos suficientes para formular la petición de acceso correctamente? Cuestiones, todas, que llevan a afirmar la intención del legislador de primar el secretismo por encima de la transparencia y de superar con mucho los límites constitucionales, de tal modo que vacía el núcleo esencia del propio derecho que protege⁴⁷.

Estimamos, por tanto, que la sistemática del precepto es intencionadamente confusa ya que no caben mayores limitaciones a la efectividad de un derechos tan abiertamente reconocidos en el apartado h) del art. 35⁴⁸.

Salvo las de origen constitucional, la L.R.J.P.C. debería haber optado por establecer exigencias de otro orden. Por ejemplo, la Ley de Secreto Oficiales núm. 9/1968, de 5 de abril (modificada por Ley núm. 48/1978, de 7 de octubre), exige autorización expresa para el conocimiento de las «materias clasificadas» e impone a los que acceden a ellas la obligación de cumplir con las medidas de protección en ella establecidas, art. 11. Asimismo, su art. 14 expresamente señala que la clasificación de secreta o de reservada de una determinada materia no impedirá el exacto cumplimiento de los trámites de audiencia, alegaciones, notificaciones directas a los interesados, «sin perjuicio de la eventual aplicación de las sanciones previstas en esta Ley en caso de violación del secreto por parte de los interesados»⁴⁹.

En este sentido es como entendemos, también, lo dispuesto en el art. 53 de la Ley núm. 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, al establecer que el Servicio y el Tribunal podrá ordenar en cualquier momento del expediente, de oficio o a instancia del interesado, que se mantengan secretos los datos o documentos que se consideren confidenciales formando con ellos piezas separadas.

⁴⁶ Álvarez Rico, M., y Álvarez Rico, I., «Derecho de acceso a...», *ob. cit.*, págs. 491-492, que consideran desafortunada, tanto en el fondo como en la forma, la redacción del precepto.

⁴⁷ Álvarez Rico, M., y Álvarez Rico, I., «Derecho de acceso a...», *ob. cit.*, págs. 485 y ss. Señalan que la Ley regula de forma confusa y restrictiva un derecho constitucional que proclama la transparencia y la publicidad.

⁴⁸ Véase, en coherencia con ese espíritu, la Directiva 90/313/C.E.E. del Consejo de 7 de junio de 1990, que regula la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. Que impone a los Estados Miembros adoptar las medidas necesarias para poner la información a disposición de cualquier persona física o jurídica que lo solicite y sin que dicha persona esté obligada a probar un interés determinado.

⁴⁹ Gómez-Reino y Carnota, E., «El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales», *R.E.D.A.*, núm. 8, 1976, págs. 130-133.

O el contenido del art. 44 de la Ley núm. 11/1986, de 20 de marzo, que regula el régimen jurídico de Patentes de invención y modelos de utilidad, que somete al consentimiento del solicitante (salvo que haya pretendido hacer valer frente a él sus derechos) la consulta de expedientes relativos a solicitudes de patentes aún no publicadas. Manteniéndose el secreto durante dos meses, art. 119, salvo que el Registro de la Propiedad Industrial autorice su divulgación con anterioridad.

B) FIN ÚLTIMO DEL DERECHO AL ACCESO: ESTAR INFORMADO. LOS REGISTROS Y ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS COMO INSTRUMENTOS

Analizando el tema desde el objeto del derecho, la L.R.J.P.C. olvida de nuevo la cuestión central cual es la satisfacción del derecho a estar informado del ciudadano y para ello se ha de contar con una Organización transparente, donde el secreto sea lo excepcional y prime la publicidad. Es decir, el protagonista es el administrado y la Administración se estructura para facilitar y hacer realidad el derecho a saber de aquel.

Y, ¿cuál es el objeto de este derecho?, ¿dónde se encuentra la información? Está en los documentos que forman los expedientes y que se depositan en los archivos. Otra cosa es la calificación de uno y otro concepto en función de su contenido y naturaleza.

En tal sentido es como lo concibe la Ley núm. 7/1985, citada, que en su art. 18.1 e) reconoce, como objetivo, el derecho del vecino a ser informado y para su cumplimiento le habilita a dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación «a todos los expedientes y documentos municipales», de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la constitución. En coherencia con ello, el art. 164 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto núm. 2.568/1986, de 28 de noviembre, expresa qué ha de entenderse por expediente⁵⁰. Una vez tramitado el expediente pasará periódicamente al archivo, según dispone el art. 179 del mismo texto reglamentario. Queda claro por tanto en esta Ley cuál es el objeto del derecho.

⁵⁰ Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. Los expedientes se forman mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación. Por su parte, el art. 49.1 de la Ley 16/1985 entiende por documento «toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogida en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos». Son documentos públicos, según el art. 1.216 Código Civil, los autorizados por un notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la Ley. El art. 596.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por su parte, considera documento público al expedido por los funcionarios públicos que estén autorizados para ello. Y tiene la consideración de documento público administrativo, según el art. 46.4 L.R.J.P.C., aquellos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas. En definitiva, los documentos administrativos son el soporte en el que se materializan los distintos actos de la Administración Pública, la forma externa de dichos actos. Véase, González Navarro, F., «El procedimiento administrativo de las Corporaciones Locales», en *Tratado de Derecho Municipal*, vol I, dirigido por Santiago Muñoz Machado, págs. 469 y ss.

Y el art. 70.2 de la misma Ley, reconoce el derecho de todos los ciudadanos, no ya vecinos, a consultar los archivos y registros «en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105 b) de la Constitución. Pero añade, «La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada». Términos, a nuestro criterio, más abiertos que los contenidos en el art. 37 L.R.J.P.C. y especialmente en su apartado 5.º que prohíbe, sin más, el ejercicio del derecho y por tanto no exige, la denegación, motivación de la Administración. Simplemente no existe el derecho como señala Embid⁵¹.

Otra norma muy próxima en el tiempo a la de Régimen Local, ya de carácter sectorial, pero también con un espíritu abierto a la información, al saber de los ciudadanos, al acceso a la cultura como bien de todos a través de los documentos obrantes en las Administraciones Públicas, la del Patrimonio Histórico Español, también citada, plantea el ejercicio del derecho al Patrimonio Documental en similares términos, es decir, aceptando el secreto pero partiendo de la publicidad, de la transparencia, del conocimiento con confidencialidad.

Así su art. 57 y con referencia al art. 49.2⁵², señala que la consulta de tales documentos (concluida su tramitación y depositados y registrados en los Archivos centrales de las correspondientes entidades de Derecho Público, conforme a las normas que se establezcan por vía reglamentaria⁵³) será libre con carácter general «a no ser que afecten a materias clasificadas, de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales o no deban ser públicamente conocidos por disposición expresa de la Ley o que la difusión de su contenido pueda entrañar riesgo para la seguridad y la defensa del Estado o la averiguación de los delitos. No obstante, podrá concederse autorización para la consulta de los documentos excluidos de la consulta pública, señala el apartado b) del mismo precepto.

En definitiva, pues, son objeto de estudio y consulta los datos obrantes en los documentos que entran y salen de los registros, de un lado, y de aquellos que formando un expediente son debidamente archivados. Lo normal, pues, es que los asuntos en tramitación sean documentados a través de los asientos registrales (aunque en el registro permanezcan los documentos de los expedientes archivados) y los asuntos terminados lo sean a través de los archivos por estar completos.

⁵¹ Embid Irujo, A., «El derecho de acceso a...», *ob. cit.*, pág. 114.

⁵² Forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de la función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios.

⁵³ Por Decreto núm. 914/1969, de 8 de mayo, se crea el Registro General de la Administración Civil, que es donde se recogen, seleccionan, conservan y disponen, para su información e investigación científica, los fondos documentales de la Administración Pública que carezcan de vigencia administrativa. A este fondo acceden los documentos de los Archivos Centrales de los Ministerios al cumplirse los quince años de su ingreso en el mismo.

Los Registros son órganos que dan constancia de los documentos presentados o recibidos en la correspondiente unidad administrativa. Como señala Sainz Moreno confieren efectos jurídicos a los datos que en ellos se incorporan⁵⁴. En tales órganos no obran expedientes sino documentos sueltos. Su regulación en los términos del art. 38 L.R.J.P.C. carece de trascendencia a efectos del derecho a la información que aquí tratamos. No obstante, son unidades donde obran o deben obrar todos los documentos generados, conservados o reunidos por la Administración en el ejercicio de sus funciones. Además de estos registros documentales, generales o auxiliares, a que se refieren la norma, existen otros registros especiales, a los que también tiene derecho de acceso los ciudadanos por la información que ofrece amén de ser un medio de seguridad jurídica para éstos y de control para la Administración; piénsese en el Registro Mercantil o en el de la Propiedad, de un lado, o en el Registro de Bienes de Interés Cultural o en el Registro de Fincas Insuficientemente Utilizadas.

En unos casos, las normas que regulan su funcionamiento establecen el carácter público de los mismos, en otros, sin embargo, se exige la titularidad de un interés para facilitar el acceso. Requisito del interés que ha de ser interpretado en el sentido más amplio y favorable al espíritu constitucional. Pero, como hemos apuntado antes y señala el profesor último citado, la consulta del registro pública no impide garantizar la confidencialidad de su contenido.

Los Archivos se configuran como dependencias administrativas, conjuntos orgánicos, que tiene la función de servir de depósito a los expedientes administrativos, con el fin no sólo de conservación sino también de difusión cultural y enriquecimiento de los ciudadanos que tienen, todos, el derecho a consultar y conocer dentro de los límites establecidos por la ley⁵⁵.

La tarea exige, pues, un orden de conservación, un registro, una estructura, un sistema que aporte seguridad sobre los documentos y expedientes que integran el archivo. Ello representa un esfuerzo de organización y gestión que han de desarrollar las Administraciones Públicas si quieren atender con eficacia al ejercicio de estos derechos subjetivo de los ciudadanos.

El Decreto núm. 914/1969, de 8 de mayo, que crea el Archivo General de la Administración Civil, señala el camino que ha de recorrer los fondos documentales de la Administración Pública: Dependencias de cada ministerio-Archivo Central del mismo-Archivo General de la Administración.

⁵⁴ Sainz Moreno, F., «Secreto e información en...», *ob. cit.*, pág. 2943-2946, que, entre otras cuestiones, destaca la distinta naturaleza jurídica de unos y otros instrumentos y su distinto tratamiento a efectos informativos.

⁵⁵ El art. 59.1 de la Ley de Patrimonio Histórico Español los define como conjuntos orgánicos de documentos o la reunión de varios de ellos, reunidos por las personas jurídicas, públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades, al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa.

Aquellos documentos que con más de veinticinco años de antigüedad, carezcan de validez administrativa y tengan valor histórico (no señala la norma qué valor prima) serán remitidos al Archivo Histórico.

La Ley núm. 16/1985 establece en su art. 55 que la exclusión o eliminación de los bienes documentales antes citados exige autorización de la Administración competente. En ningún caso procede su destrucción en tanto mantenga su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas o de los entes públicos. No obstante, corresponde a la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, entre otras funciones, la determinación de la inutilidad administrativas de los documentos de la Administración del Estado y del sector público estatal; art. 58 de la misma norma.

Por tanto es necesario fijar la carencia de «vigencia administrativa» del documento para incorporarlo al Archivo Histórico. No obstante, podrán conservarse en las respectivas dependencias cuando «la índole de los documentos» o «su frecuente consulta» así lo aconsejen. Y en él deberán conservarse y ordenarse mientras tengan valor probatorio y no sea declarada su inutilidad administrativa.

El régimen de consulta de tales documentos es el regulado por el art. 57 de la Ley núm. 16/1985 citada, dado el carácter intemporal de los documentos que lo constituyen y la obligación anual de remitir los expedientes, con las características que se señalan, a los Archivos Central o General⁵⁶.

La Junta de Extremadura, por Decreto núm. 23/1987, de 7 de abril, crea el Archivo General de Extremadura, dependiente de la Consejería de Educación y Cultura⁵⁷, con el fin de reunir, conservar, ordenar, difundir y disponer, para su utilización futura para la investigación, la cultura y la gestión administrativa, los fondos documentales de la Junta de Extremadura, cualquiera que fuese su soporte y forma de presentación⁵⁸.

Además de estos fondos documentales el Archivo podrá acoger en depósito los de aquellos municipios de la Comunidad cuyos archivos no reúnan las condiciones necesarias de conservación, seguridad y acceso, así como de instituciones y particulares y otras administraciones.

Con la Administración del Estado tiene suscrito Convenio para la gestión de los Archivos de titularidad estatal, publicado por Resolución de 9 de mayo de 1989.

Con tales contenidos la Administración autónoma garantizará el acceso de todos los ciudadanos a la consulta libre y gratuita, con las limitaciones que impone el derecho al honor, a la intimidad familiar y a la propia imagen de las personas, así como a la propia Ley de Secretos Oficiales y demás disposiciones legales, en

⁵⁶ Da Silva Ochoa, J. C., «Derechos de los ciudadanos, con...», *ob. cit.*, págs. 324-325. que plantea la diferente regulación del acceso a los archivos en la Ley 16/1985 y en la L.R.J.P.C.

⁵⁷ Hoy, Consejería de Cultura y Patrimonio creada por Decreto del Presidente núm. 15/1993, de 21 de abril, y regulada su estructura orgánica por Decreto núm. 39/1993, de 27 de abril.

⁵⁸ Trujillo Rincón, M. A., «Comentario al artículo 7.1, apartados 12 al 16 del Estatuto de Extremadura», en *Comentario al Estatuto de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, cit., págs. 209-211.

la forma que reglamentariamente se establezca. Los límites que impone este art. 6 son de ámbito más reducido al establecido por el art. 105 b) C.E., sin que ello obste a su cumplimiento y, por supuesto, muchos más reducido al previsto en el art. 37 L.R.J.P.C., al que ha de adecuarse.

C) AUTONOMÍA O DEPENDENCIA DEL DERECHO A OBTENER COPIAS Y CERTIFICACIONES

Hay que plantearse ahora dos cuestiones de interés, de una parte, es si el reconocimiento del derecho de acceso a la documentación administrativa supone *per se* el de obtener copias y certificaciones de los documentos examinados y, de otra, si se puede ejercer el segundo derecho sin pretender el primero.

A la primera cuestión, ¿autorizado el acceso, se ha de entender también autorizado el derecho a obtener copias y certificados de los documentos examinados en los archivos y registros?, la respuesta ha de ser negativa y ello a pesar de que del verbo «conllevar» del párrafo 8.º del art. 37 L.R.J.P.C. se deduzcan acciones conjuntas e inseparables⁵⁹.

Creemos que son dos actuaciones distintas, por su naturaleza y por sus efectos. La primera lleva sólo al conocimiento, la segunda da fe del contenido; la primera es normalmente gratuita la segunda exige normalmente pago previo. De la misma manera que se puede solicitar copia o certificación de un documento sin consultarlo previamente, se puede también consultar un documentos sin pretender su copia o certificación y de desearla debe solicitarse. Y ésto constituirá por sí una pretensión independiente de la primera y no sólo sometida a la condición de pagar, y por tanto puede correr distinta suerte en cuanto al resultado.

Y lo que consideramos más sustantivo, la confidencialidad y la exigencia de responsabilidad por su quiebra puede protegerse con mayores garantías con el ejercicio del primer derecho (el de conocer y sacar conclusiones mediante su estudio), que a través del segundo, donde es la propia Administración la que da posesión del documento y de su exacto contenido.

Consideramos por tanto que no son dos derechos que han de ir necesariamente unidos y que su regulación, desde la transparencia o el secreto, ha de ser diferente. Son dos formas distintas de acceder a la información.

La Ley francesa núm. 78-753, de 17 de julio de 1978, modificada por la Ley de 11 de julio de 1979, que regula la libertad de acceso a los documentos administrativos, establece en su art. 4 que el acceso a los documentos administrativos se ejercerá: a) por consulta gratuita sobre el propio terreno, «derecho a consulta», y b) mediante entrega de copias en un solo ejemplar, con gastos a cargo de la persona que lo solicita, «derecho a comunicación».

⁵⁹ Embid Irujo, A., «El derecho de acceso a...», *ob. cit.*, pág. 118, que, aunque evidentemente, reconoce dos peticiones distintas, considera a la segunda (petición de copias y certificaciones) «de obligado otorgamiento por parte de la Administración».

La Ley italiana núm. 241 de 7 de agosto de 1990, de nuevas normas en materia de Procedimiento Administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos, se pronuncia igualmente aunque no en términos tan claros, en su art. 25 al señalar que «El examen de los documentos es gratuito. La obtención de copias está condicionada, no obstante, al reembolso del costo de reproducción». El ejercicio del segundo derecho conlleva algo más por parte del administrado.

Por su parte, la L.R.B.R.L., art. 70.1, distingue ambas situaciones. Reconoce, de una parte, el derecho de los ciudadanos a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y, de otra, a consultar archivos y registros, que es el derecho recogido en el art. 105 b) C.E. Aunque en este punto, al igual que el art. 207 del R.O.F., remite a la legislación de desarrollo del precepto constitucional.

Por Decreto núm. 92/1993, citado, se regula en la Junta de Extremadura el ejercicio de los derechos de acceso a registros y archivos y de obtener copias y certificaciones de documentos públicos. En su exposición de motivos se señala que para alcanzar mayor seguridad jurídica, se han separado los órganos competentes para autorizar el acceso a Registros y Archivos y para la expedición de copias auténticas⁶⁰, art. 5, de aquellos que llevan a cabo la expedición material de la copia auténtica, art. 7.2, o facilitan realmente el acceso (sin positivación concreta). Y como distintos también, los órganos responsables de expedir certificaciones, art. 2.2.

Cuando la expedición de copias auténticas sea solicitada por los interesados en el procedimiento y por los titulares de los expedientes personales existentes en el Registro de Personal de la Junta de Extremadura, señala el art. 7.1 del citado Decreto, o sus causahabientes, no será necesario la autorización previa por el órgano competente. Ello supone que en tal caso la concesión de la copia auténtica procederá del órgano encargado de expedirla.

Sobre todo no alcanzamos a comprender el distinto tratamiento, en esta norma, de las copias auténticas y de las certificaciones, que a nuestro criterio dan fe, ambas, del mismo hecho o dato.

Son de mayor categoría los órganos encargados de expedir certificaciones, aunque éstas no exigen autorización previa en ningún caso. Son, sin embargo, más selectos los órganos responsables de autorizar la expedición no de expedirlas. Se expresa en la norma la fórmula para certificar no así para expedir copia auténtica de un documento: etc.

Las solicitudes de acceso a registros y archivos y de copias auténticas [fehaciencia no exigida por la L.R.J.P.C. y que junto con las certificaciones podrán ser presentadas: a) por los que tengan la condición de interesado en el procedimiento y por aquellos a quienes les afecten la copia o certificación y b) a solicitud de los ciudadanos respecto de los procedimientos ya concluidos en la forma y con las

⁶⁰ A tenor de lo dispuesto en el art. 46.1 L.R.J.P.C.

limitaciones previstas en la L.R.J.P.C.], que deberán hacer constar los fines y efectos para los que se solicitan (no expresa la norma con qué objeto), deberán resolverse en el plazo de 8 días, señala el art. 11, aunque en él se habla de «copias y certificaciones» (suponemos que son copias auténticas ya que el art. 10 priva de la consideración de copias auténticas y de certificaciones de la C.A.E. a aquellas emitidas por autoridades distintas de las previstas en este Decreto).

La denegación será motivada y podrá interponerse los recursos pertinentes a tenor de lo previsto en la L.R.J.P.C., art. 12. No se expresa, sin embargo, el carácter estimatorio o desestimatorio del acto presunto, en su caso.

No establece la norma más condiciones para el acceso, sin embargo se señala, art. 8.2, que no procederá la expedición de copias auténticas de documentos que versen sobre materias que legalmente tengan la condición de secretas o reservadas. De lo que puede deducirse que es posible el acceso a estos documentos y que puede denegarse la copia, sin embargo. No obstante, podrían obtenerse copias simples si las extiende otros órganos de la misma Administración, o, en su caso, certificaciones, ya que constituye una petición distinta y es responsabilidad de otro titular.

La respuesta, por tanto, a la segunda cuestión planteada ¿pueden obtenerse copias o certificaciones de un documento sin haber ejercido el derecho al acceso sobre el mismo?, es, para nosotros, que sí. Porque, ¿para qué solicitar la vista de un documento administrativo ya identificado y conocido y sobre el que se desea obtener una copia para hacer valer su contenido ante terceros? como señala Sainz Moreno la información puede obtenerse por una doble vía, mediante consulta de los archivos y registros y mediante la obtención de copias y certificaciones⁶¹.

Además, ¿no se garantiza mejor el secreto de la materia contenida impidiendo la expedición de copias aunque se facilite su estudio, conllevando ello la responsabilidad de su confidencialidad?. Creemos también que sí.

D) LOS REGISTROS COMO UNIDADES DE COMUNICACIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. LA INCORPORACIÓN DE MEDIOS INFORMÁTICOS

La constancia que da el asiendo documental en un Registro tiene especial trascendencia respecto de la fecha de iniciación del procedimiento, ya que el plazo se computará a partir del día de la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en cualquiera de los registros del órgano administrativo competente; así lo señala el párrafo 2.º del apartado 4.º del art. 48 L.R.J.P.C. Por ello el ciudadano ha de conocer en qué registros y de qué Administraciones pueden presentar sus solicitudes para que produzcan los debidos efectos.

Con carácter general el párrafo 4 del art. 38 L.R.J.P.C. señala dónde podrán presentarse las solicitudes, escritos y comunicaciones, estableciendo los siguientes

⁶¹ Sainz Moreno, F., «Secreto e...», *ob. cit.*, pág. 2927.

puntos: a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan, b) En los registros de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas o a la de algunas de las Entidades que integran la Administración Local si, en éste último caso, se hubiera suscrito el correspondiente Convenio, c) En las Oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca, d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero y e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes⁶².

E inmediatamente impone a las Administraciones Públicas, párrafos 5.º y 7.º del mismo precepto, la obligación de publicar y mantener actualizada una relación de las oficinas de registro propias o concertadas, sus sistemas de acceso y comunicación, así como el horario de funcionamiento y, además, deberán establecer los días y el horarios en que deban permanecer abiertos, garantizando el derecho de los ciudadanos a la presentación de documentos reconocido en el apartado f) del art. 35 L.R.J.P.C.

Cumpliendo con tal mandato la Junta de Extremadura mediante Decreto núm. 93/1993, citado, publica la relación de los registros de documentos existentes en la entidad e indica cuales son los de cada órgano competente, «para que pueda contarse el plazo de inicio del procedimiento».

A tal fin declara como registros de todos los órganos competentes de cada Consejería a los de cada uno de ellas, siendo General el ubicado en los Servicios Centrales dentro de la Secretaría General Técnica y Auxiliares de éste, los demás. Entendiendo por éstos, Auxiliares, todos aquellos que los órganos administrativos creen o puedan crear en las unidades administrativas correspondientes de su propia organización, previo conocimiento y autorización de la Secretaría General Técnica de su Consejería, dice el art. 1.2 de la norma «con el fin de facilitar la presentación de escritos y comunicaciones» y debiendo comunicar al Registro General «toda anotación que efectúen». ¿Con qué fin?, ¿como medida de control, a efectos de una doble constancia? No lo dice la norma, aunque sólo podrá tener valor interno.

Considera también Registros Auxiliares los de los C.A.D., de tal modo que el plazo de inicio del procedimiento se contará a partir de la fecha en que tales documentos hayan tenido entrada en las oficinas de los C.A.D.

Así pues, los ciudadanos podrán presentar en estos registros de la Junta de Extremadura cualquier escrito o comunicación que dirijan a los órganos de esta Administración, de la Administración General del Estado, a los de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, o a los de alguna de las entidades que integran la Administración Local si, en este caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio, que hasta la fecha no conocemos.

Los ciudadanos podrán presentar, pues, en los correspondientes Registros de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas los documentos

⁶² Da Silva Ochoa, J. C., «Derecho de los ciudadanos, con...», *ob. cit.*, págs. 344-348.

dirigidos a las Entidades Locales (Diputaciones y Municipios) y éstos no tendrán la obligación de recibir la documentación que en ellos se presenten y que se dirijan a aquellos otros entes, salvo que se firme el correspondiente Convenio, que aunque así fuese no resolverá el distinto tratamiento, injustificado a nuestro criterio, tanto desde el punto de vista de la Administración como desde el enfoque del ciudadano, porque nunca será general, su efecto⁶³.

No es el momento entrar en el sistema de organización de tales unidades registrales (registro general y registros auxiliares, forma y contenido de las anotaciones, curso que debe darse a los escritos presentados, etc.)⁶⁴, pero sí señalar la trascendencia de la anotación del asiento, que será atendiendo al orden temporal de recepción o salida con indicación de fecha y hora de presentación, a efectos de ordenación del procedimiento tanto desde la obligación de impulso por parte de las Administraciones Públicas como del derecho de los ciudadanos a presentar las alegaciones y «quejas» que estime necesarias para subsanar defectos de tramitación del procedimiento. Así lo señala los artículos 74 y 79 L.R.J.P.C. y el art. 2 del Decreto núm. 93/1993.

Deja pendiente de determinación, sin embargo, la forma y plazo de incorporación a soporte informático de estos registros, que se hará efectiva, señala su preámbulo, «en la forma y plazo que determine el Consejo de Gobierno, conforme a lo prevenido en la Disposición Adicional segunda de la mencionada Ley» y ello por referencia a lo dispuesto en el art. 38 de la L.R.J.P.C.

Así pues, esta norma, tratando de cumplir con el principio de modernización recogido en su exposición de motivos, señala que los registros que se establezcan deberán instalarse en soporte informático que facilitará la relación con los ciudadanos así como la comunicación entre los órganos y entre los entes de las distintas Administraciones Públicas. No obstante, hay que estar pendiente del grado de desarrollo de los medios técnicos de que se disponga para hacer efectiva tal incorporación⁶⁵.

A través del registro se tiene conocimiento también de las salidas de escritos y comunicaciones a otros órganos así como a particulares. La trascendencia del registro de salida respecto de éstos es nula por cuanto que los efectos del contenido del escrito contará a partir de la fecha de notificación o publicación. Y la obligación de notificar se computa desde la fecha en que acto fue dictado (nunca

⁶³ Parada Vázquez, J. R., *Régimen jurídico de...*, *ob. cit.*, pág. 162; Embid Irujo, A., «El derecho de acceso a...», *ob. cit.*, pág. 100, que señala que la razón de ser de esta reserva está en no cargar a los Ayuntamientos pequeños con obligaciones que no puedan cumplir. No parece suficientemente justificada la exclusión por la diversa dimensión de los Ayuntamientos existentes y menos si incluimos, como se incluyen, a las Diputaciones provinciales. Santamaría Pastor, J. A., «La actividad de...», *ob. cit.*, pág. 158, que no encuentra otra justificación a esta ausencia que la intención de inventar un procedimiento disuasor de la utilización de la entidades locales como canales de presentación.

⁶⁴ Embid Irujo, A., «El derecho de acceso a...», *ob. cit.*, págs. 122-125; Romero Hernández, F., «De la actividad de las Administraciones Públicas», en *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Abella, 1994, págs. 138-142.

⁶⁵ Véase Santamaría Pastor, J. A., «La actividad de...», *ob. cit.*, págs. 160-162.

posterior a la de salida). Por tanto la constancia de la salida del documento tiene efectos de acreditación del hecho y de organización del ente.

La relación con otras Administraciones a efectos de petición de informes o de evacuación de dictámenes, tiene la trascendencia que en cada caso disponga la norma y que no es el momento de analizar aquí.

VII. DERECHO A SER TRATADO CON RESPETO Y DEFERENCIA POR AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS

No tiene mucho contenido que comentar⁶⁶, salvo que representa el reconocimiento constitucional de la dignidad de la persona como fundamento del orden político y de la paz social, según establece el art. 10.1 C.E.

Por otra parte y sin que obste a su novedad, se trata de un derecho perfectamente deducible del régimen de deberes que la legislación sobre funcionarios establece. Así, el Decreto núm. 315/1964, de 7 de febrero, en su art. 78, impone a los funcionarios «tratar con esmerada corrección al público», y en su ámbito la Ley de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con una expresión más adecuada a la nueva realidad constitucional establece en su art. 54. 6 «Tratar con corrección a... administrados facilitando... el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones»⁶⁷.

VIII. ESPECIAL MENCIÓN DEL DERECHO A OBTENER UNA RESOLUCIÓN EXPRESA Y EN PLAZO

Aunque no esté recogido en el listado del art. 35 de la L.R.J.P.C., es esencial para el ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas, que éstas resuelvan las peticiones que aquellos le formulen o cuantos expedientes se inicien de oficio. Y, además, que lo hagan dentro del plazo establecido por las normas. El incumplimiento por la Administración de la obligación de resolver que le impone esta Ley, art. 42, representa una quiebra sustancial al derecho de los particulares de obtener una resolución expresa, motivada, debidamente notificada y coherente con lo solicitado, que a través de la resolución presunta no se alcanza aunque se entienda estimatoria⁶⁸. Se impone incluso «so pretexto de silencio,

⁶⁶ López González, J. I., lo califica como una declaración muy vaga y grandilocuente en su aportación al Segundo Coloquio «Actividad de las Administraciones Públicas y Régimen Jurídico de sus actos», celebrado en Córdoba el 12 de junio de 1992; por tanto, sobre el Proyecto de Ley, y que ha sido origen de la publicación dirigida por el profesor López Menudo, *El Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Actas núm. 13, págs. 63-64.

⁶⁷ Sánchez Blanco, A., «Derechos ciudadanos en...», *ob. cit.*, págs. 62-63.

⁶⁸ Sainz Moreno, F., «Obligación de resolver y actos presuntos», en *La nueva Ley de Régimen jurídico de...*, *ob. cit.*, que tras recordar que ese es el verdadero objetivo de la Ley, lo fundamenta en el carácter

oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso», señala el art. 89.4 de la misma norma.

Sólo establece la Ley dos excepciones, una con un contenido lógico, cual es, que el procedimiento termine por otros medios, la prescripción, la caducidad, la renuncia, el desistimiento, o la pérdida sobrevenida del objeto del procedimiento, párrafo 2 del art. 42.1, y la segunda, contradictoria con el mismo imperativo de resolver, es la que señala el art. 43.1, párrafo 2.º, de la misma norma al imponer que la Administración «deberá abstenerse de hacerlo cuando se haya emitido la certificación (de actos presuntos) a que se refiere el art. 44».

Además la obligación se ha de cumplir dentro del plazo de tres meses, salvo que las normas del procedimiento que se esté tramitando establezca otro plazo distinto y bajo la exigencia de responsabilidad disciplinaria o, en su caso, remoción del puesto de trabajo⁶⁹.

Frente al incumplimiento de esta obligación la Ley presume efectos jurídicos concretos (estimatorios o desestimatorios de lo solicitado), que en esencia constituye la teoría de los actos presuntos regulada en los arts. 43 y 44 de la L.R.J.P.C. y que no es el momento de analizar por motivos obvios⁷⁰. Pero sí de destacar que, frente a las previsiones contenidas en los párrafos 2.º y 3.º de la L.R.J.P.C., en sí mismas y a *sensu* contrario, y otras distribuidas en la misma norma (arts. 124.2 y 125.3 en los supuestos de reclamación previa a la vía judicial civil y laboral; arts. 142.7 y 143.3 en el caso de reclamación de responsabilidad patrimonial a la

servicial de las Administraciones Públicas; Sánchez Blanco, A., «Derechos ciudadanos en...», *ob. cit.*, pág. 65, que lo prevé como una forma de romper la «ominosa utilización de la inercia de la inactividad» por las Administraciones Públicas. No tenemos nosotros tanta fe, ya que aquello debería ir acompañado de una práctica, inexistente, de demanda de responsabilidad al sujeto incumplidor.

⁶⁹ Alternativa sibilantemente establecida por la Ley para atenerse a lo dispuesto en el art. 20.1 b) de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública núm. 30/1984, de 2 de agosto, tras su modificación por la Ley núm. 23/1988, de 28 de julio, que prevé la remoción del funcionario de su puesto de trabajo, ocupado por concurso, por causas sobrevenidas derivadas de «una alteración del contenido del puesto... o de una falta de capacidad para su desempeño manifestada por rendimiento insuficiente, que no comporte inhibición y que impida realizar con eficacia las funciones atribuidas al puesto». No hay que dar muchos argumentos para afirmar que ninguno de esos supuesto se corresponden con lo que se trata de prever el art. 42.3, *in fine*, de la L.R.J.P.C., o la Administración tendría que esperar a que el incumplimiento, la inactividad, evidencie todas y cada una de esas circunstancias. ¿Por qué no adopta la misma decisión con relación a la emisión de la certificación de actos presuntos, que la tipifica como falta muy grave?, ¿por qué considera que es una decisión más fácil de adoptar y el funcionario ha de estar menos capacitado y si no lo hace es porque no quiere?; creemos que no. La Ley de la Función Pública de Extremadura, aprobada por el Texto Refundido núm. 1/1990, de 26 de julio, regula aquella situación en el art. 71, pero es esclarecedor compararlo con el contenido del art. 79 f) y con el art. 80.1 i) que regulan el régimen disciplinario. Véase Beato Espejo, M., «La libre designación a la luz de la doctrina jurisprudencial: Garantías jurídicas», *R.E.D.A.* núm. 56, 1987, págs. 605-610. Y del mismo autor, *Función Pública y Organización Administrativa*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, 1992, págs. 104-113.

⁷⁰ Véase, por todos, García de Enterría, E., y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, págs. 574-582; Sainz Moreno, F., «Obligación de resolver y...», *ob. cit.*, págs. 126 y ss.; García-Trevijano Garnica, E., «Silencio Administrativo. Términos y plazo», en *Administraciones Públicas y...*, *ob. cit.*, págs. 353-391; Parada Vázquez, J. R., *Régimen jurídico de...*, *ob. cit.*, págs. 167 y ss.

Administración Pública; art. 111.4 en solicitud de suspensión de la ejecución de un acto administrativo en vía de recurso; arts. 102.4 y 103.6 en vía de revisión de actos nulos y anulables), la norma habilita a cada Administración a publicar una relación de los procedimientos en los que la falta de resolución expresa produce efectos estimatorios y desestimatorios; art. 43.5⁷¹.

Para conocimiento de los ciudadanos así se está haciendo, con sentido más negativo que positivo y alargando con frecuencia el plazo previsto por la L.R.J.P.C.

Por Decreto núm. 91/1993, de 20 de julio, por el que se procede a la adecuación de los procedimientos en materia de gestión de personal a la de L.R.J.P.C., la Junta de Extremadura, compaginando el principio general estimatorio de las solicitudes y la protección del normal funcionamiento de la Organización, dice el preámbulo, procede a relacionar los distintos procedimientos, en total 49, otorgando efectos estimatorios a 27, desestimatorio a 20 y no estimando ningún plazo de silencio en dos procedimientos, el de convocatoria de pruebas selectivas y el de convocatoria de concurso de traslado, cuya inclusión aquí no llegamos a comprender ya que la solicitud formulada por el aspirante en el primer caso es a participar en el procedimiento de ingreso como señala el art. 16 del Decreto núm. 73/1986, de 16 de diciembre, que aprueba el Reglamento General de Ingreso de personal al servicio de la Administración de la C.A.E., modificado por esta norma en determinados aspectos. Por tanto, el transcurso del plazo de ocho meses que se establece en modo alguno tiene trascendencia respecto al ingreso en la Administración.

Sin embargo, a través de la convocatoria de concurso de traslado se solicita por el aspirante la plaza o plazas convocadas, con un orden de prelación, y la Administración deberá resolver en un plazo no superior a dos meses, a tenor del art. 12 del Decreto núm. 37/1987, de 12 de mayo, que aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los funcionarios de la Administración de la C.A.E., afectado también por el Decreto núm. 91/1993, por lo que sí puede apreciarse un determinado efecto, estimatorio o no, de lo solicitado.

Sobre los plazos establecidos en la norma, todos son de plazo inferior al de tres meses fijado por la L.R.J.P.C.

En relación con el régimen general de concesión de subvenciones regulado por el Decreto núm. 77/1990, de 16 de octubre, y modificado por Decreto núm. 17/1993, de 24 de febrero, ha de señalarse que la no resolución expresa de la petición formulada en el plazo que se establezca en la convocatoria equivaldrá a su denegación, «salvo que el expediente haya quedado concluso con anterioridad por desestimación, renuncia o caducidad».

⁷¹ Parada Vázquez, J. R., *Régimen jurídico de...*, ob. cit., pág. 171, que lo considera y con razón un motivo de inseguridad jurídica por la variedad de decisiones que cada Administración está ya adoptando. Más justificado está la variedad de plazos que se están fijando para resolver, aunque no se encuentra mucha relación entre la diversidad.

IX. EL AIRE MODERNIZADOR EN EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA POR EFECTO DE LA L.R.J.P.C.

No erramos al afirmar que el logro de los objetivos que se propone esta «nueva Administración» está en gran medida en manos del personal que presta servicios en ella. El Área de Recursos Humanos, y en especial sus contenidos en materia de formación y perfeccionamiento, de evaluación y motivación, de promoción y régimen jurídico, es importante en la estrategia de cambio cultural, de eficiencia y agilidad y de acercamiento a los ciudadanos⁷². Como reconoce la Introducción del Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de septiembre de 1994 por el que se aprueba el Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997, sobre condiciones de trabajo en la Función Pública, «... no es posible avanzar en un proceso de cambio sin el apoyo y compromiso de los empleados públicos, cuya implicación en los objetivos resulta esencial»⁷³.

La Junta de Extremadura, mediante Orden de 21 de diciembre de 1994 hace público el texto del Acuerdo Junta de Extremadura-Sindicatos en desarrollo del Acuerdo sobre modernización de la Administración y mejora de las condiciones de trabajo, firmado el 4 de marzo de 1992. Con el fin de impulsar el proceso de modernización de la Administración autonómica, así como de profundizar en la mejora de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, el Acuerdo, además de prever la constitución de fondos adicionales, señala actuaciones especiales en materia de promoción profesional y empleo público, de formación y mejora de las condiciones de trabajo, entre otros.

Se ha dicho, y a veces con razón, que cuando los «funcionarios» no quieren que una medida se aplique no hay medio de aplicarla. Servía ello para expresar la fuerza del colectivo y su carácter corporativista. Si esto hay que romperlo, sin duda también hay que considerar, como objetivo primario de esos nuevos aires, el papel del profesional en el seno de la institución cuya exigencia y responsabilidad ha ido decayendo de manera sensible y en ello tiene un destacado papel lo que Morell Ocaña llama el «carácter fiduciario del vínculo»⁷⁴, «en tanto que el funcionario común tiene un deber de obediencia objetivado por las normas... el empleo basado en la confianza desborda esa objetivación: aquí el titular del empleo público ha de ejercer las facultades propias del cargo en la dirección que le marca su superior, a cuya voluntad e instrucciones –sea cual sea la forma que adopten– ha de plegarse».

Y es que la interpretación del programa de gobierno y la aplicación de los objetivos que se han propuesto el órgano de gobierno no siempre van o pueden

⁷² Véase *La Modernización de la Administración del Estado: Los Servicios Comunes que forma parte del Documento*, «Reflexiones para la modernización del Estado», M.A.P., 1991, págs. 36 y ss.

⁷³ Aprobado por Resolución de 19 de septiembre de 1994. Similares ideas se recogían en el Acuerdo firmado por las mismas partes el 16 de noviembre de 1991.

⁷⁴ Morell Ocaña, L., *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*, Civitas, 1994, págs. 35 y ss.

ir, al ritmo y por el camino que la norma, previamente aprobada, establece. Y es más fácil bordearla que cambiarla.

Posiblemente es ese colectivo nuevo, integrado por personal de confianza y de asesoramiento especial (que está sustituyendo al personal profesionalizado), una manifestación de modernización de nuestras Administraciones Públicas o tal vez con él se cumplan los objetivos previstos; de lo que ya dudamos más es si se logran de la forma adecuada. Para el citado profesor «... parece como si el empleo de confianza hubiera absorbido el problema del interés general, y la responsabilidad consiguiente, en tanto ha ido dejando fuera de estas exigencias al funcionario»⁷⁵.

A pesar de que la relación de derechos recogido en el art. 35 L.R.J.P.C. no ha supuesto una gran novedad en relación con el régimen anterior, pero puesto que la Ley los enmarca en un cuadro que pretende constituir un estatuto jurídico nuevo para el ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas, consideramos que se debería haber planteado el compromiso, en niveles de responsabilidad disciplinaria, que su ejercicio supone para el personal que presta servicios en estas y de modo especial en lo que se refiere al acceso a los Archivos y Registros analizado en el punto anterior. Amén de que sí ha tenido la norma el cuidado de regular a tales efectos el incumplimiento de las obligaciones que recoge el art. 42, de resolver expresamente⁷⁶, y el art. 44, de emitir la certificación de actos presuntos que califica como falta muy grave y que ha supuesto una modificación del art. 31 de la Ley núm. 30/1984, aunque expresamente no se reconozca, y, por ser básico, de los correspondientes preceptos de las respectivas normas autonómicas.

Como señala Palomar Ortega las medidas disciplinarias previstas en la L.R.J.P.C. «se configuran como una serie de medidas que no han tenido en cuenta la verdadera realidad de las Administraciones actuales y que no han diferenciado las responsabilidades de orden político... de las de los funcionarios públicos, de forma que... pueden resultar auténticamente ilusorias»⁷⁷.

Esta indeterminación y la dificultad de aplicación del contenido del art. 37 L.R.J.P.C. unido al factor de la confianza política, antes señalado, y a un sacro temor jerárquico⁷⁸, pueden propiciar un ambiente de secretismo no deseado por los ciudadanos ni por la Constitución que aleje cada vez más a la Administración del compromiso de la información.

⁷⁵ Morell Ocaña, L., «El principio de la jerarquía en la Administración. Del paradigma de la objetividad al de la "fidelitas" personal», *D.A.* núm. 1992, 229, pág. 129; Beato Espejo, M., «La imparcialidad de los funcionarios públicos dimanante del derecho al acceso con igualdad. Garantías jurídicas», en *XIII Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, vol. II, pág. 1674.

⁷⁶ Ver nota 69.

⁷⁷ Palomar Ortega, A., «La incidencia de las nuevas reformas legislativas en la redefinición del estatuto de los funcionarios públicos». *R.A.P.* núm. 134, 1994, págs. 422-423.

⁷⁸ Álvarez Rico, M., y Álvarez Rico, I., «Derecho de acceso a...», *ob. cit.*, pág. 477.

Siguiendo el régimen disciplinario de la Ley de la Función Pública de Extremadura, citada, ¿la autorización del acceso o la expedición de copias auténticas cuando están legalmente prohibidas, cómo se tipifican y cómo se sancionan? ¿y la negativa injustificada o inmotivada al acceso o el impedimento, de forma absoluta o a través de la exigencia de trámites innecesarios, para la obtención de copias y/o certificaciones, cómo serán sancionadas y cómo se tipifican?

Si se considera una ilegalidad manifiesta que cause un perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos, podrá sancionarse como falta muy grave o grave a tenor de lo dispuesto en el art. 79 d) y 80 h) de la citada norma; si se estima como utilización indebida de un secreto declarado oficial por la Ley o calificado como tal, la falta será muy grave, por el apartado e) del citado art. 79.

No estimo aplicable al caso la falta tipificada como muy grave en el apartado j) del art. 79, «no guardar el debido sigilo respecto de los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicios a la Administración o se utilice en provecho propio», por considerar que autorizar el acceso a Archivos y Registros o autorizar la expedición de copias o certificaciones no quiebra el deber impuesto por la misma norma de guardar secreto de los asuntos que conozca por razón de su trabajo⁷⁹.

X. DESARROLLO NORMATIVO PENDIENTE POR PARTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

Sin pretender un análisis profundo de este apartado, no queremos omitir un apunte del futuro que sin duda ya tiene planteada la Administración de la C.A.E. en el proceso de adaptación de su normativa a la L.R.J.P.C. en los términos que le impone.

En el marco de la legislación básica del Estado y en concreto de lo dispuesto en el art. 149.1.18 C.E., le corresponde a la C.A.E. el desarrollo legislativo y ejecución de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que era reconocido expresamente en el apartado 7 del art. 8 del Estatuto de Autonomía en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/1983 bajo el título «Especialidades del régimen jurídico y del procedimiento administrativo común, derivadas de la organización de sus propias Instituciones» que fue objeto de nuestro comentario ya citado⁸⁰ y que, sin embargo, no consta, como tal, en la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica núm. 8/1994, de 24 de marzo, con motivo de la entrada en vigor de la ley Orgánica núm. 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron por la vía del ar-

⁷⁹ Véase sobre estos dos distintos tipos de deberes del funcionario, aunque no siempre suficientemente diferenciados en las normas, Sainz Moreno, F., «Secreto e información en...», *ob. cit.*, pág. 2891 ss; Beato Espejo, M., *Función Pública y...*, *ob. cit.*, págs. 175-177; véase asimismo Embid Irujo, A., «El derecho de acceso a...», *ob. cit.*, pág. 121.

⁸⁰ Ver nota 18.

título 143 de la Constitución. Como ya dijimos en aquella ocasión, dado el amplio contenido del concepto⁸¹, el apoyo constitucional de tal competencia había que situarlo también y sobre todo en el apartado 1 del art. 148 C.E., «Organización de sus instituciones de autogobierno», que tiene su reflejo como competencia exclusivas de la C.A.E. en el art. 7.1 de ambas Leyes Orgánicas⁸².

El desarrollo legislativo del régimen jurídico y administrativo de la Junta de Extremadura, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 42 del Estatuto, se llevó a cabo por Ley núm. 2/1984 ya citada. El Capítulo segundo del Título V que como se ha dicho regula «El régimen jurídico de las disposiciones y resoluciones de la Administración Autónoma», artículos 52 a 61, y que afecta al régimen de recursos administrativos (hace referencia a los de alzada, reposición y extraordinario de revisión), a las reclamaciones previas a las vías civil y laboral, al ejercicio de competencias por delegación, entre otras cuestiones, exige su adecuación a la L.R.J.P.C. y no sólo en lo que más directamente les afecta sino también en su relación con las cuestiones aquí tratadas sobre la obligación de resolver, sus consecuencias sobre la presunción del silencio y la certificación para hacerlo valer, en su caso.

Hay que señalar, asimismo, que las especialidades del procedimiento administrativo a que hacía referencia el citado art. 8.7 de la Ley Orgánica 1/1983 y por tanto como competencia de desarrollo legislativo y ejecución ha sido incluida en el art. 7.29 de la Ley Orgánica núm. 8/1994 como competencia exclusiva bajo el epígrafe «Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia», lo que consideramos más coherente con el contenido del art. 149.1.18 C.E.

En este punto hay que decir que la Junta de Extremadura tiene pendiente la adecuación a la L.R.J.P.C., Disposición Adicional tercera, un sin número de procedimientos derivados de su propia organización (de creación y regulación de las condiciones de explotación de acuicultura en la región, regulada por el Decreto núm. 34/1987, de 5 de mayo, la declaración de interés social para la construcción de campos de golf, regulada por Ley núm. 4/1990, de Oferta Turística Complementaria, de obtención y renovación de títulos-licencia de Agencia de Viaje, regulado mediante Decreto núm. 82/1987, de 28 de diciembre, de autorización de apertura de establecimientos hoteleros, regulados por Decreto núm. 78/1986, de 16 de diciembre, de reconocimiento de Escuelas de Animación Infantil y Juvenil de Tiempo Libre, de adjudicación de viviendas de promoción pública, regulada por Decreto núm. 8/1992, de 28 de enero, el régimen jurídico derivado de las concesiones para la constitución de Cotos Deportivos y Privados de Caza, así como de la obtención de licencia para cazar, regulados por la Ley de Caza núm. 8/1990, de 21 de diciembre, etc.), expresando plazos y efectos estimatorios o desestimatorios de la falta de resolución expresa, como sin embargo, ha hecho con el

⁸¹ Ver nota 2.

⁸² Beato Espejo, M., «Comentario al artículo 7.1.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura», en *Comentarios al... ob. cit.*, pág. 109 y ss.

Decreto núm. 77/1990. de 16 de octubre, sobre régimen general de concesión de subvenciones por Decreto núm. 17/1993, de 24 de febrero.

En materia de responsabilidad de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio⁸³, la competencia básica del Estado, art. 149.1.18, permite su desarrollo legislativo por parte de la C.A.E. El Estatuto de Autonomía, por su parte, establecía en el art. 51 que se exigirá en los mismos términos que disponga la legislación del Estado⁸⁴. Por tanto, la Ley núm. 2/1984 citada ni lo plantea.

A nivel del régimen disciplinario del personal al servicio de la Administración Autonómica que como hemos señalada cumple un destacado papel en una actuación administrativa eficaz, la Ley de la Función Pública de la Comunidad regula el régimen de faltas y sanciones que habría de ser adaptado a las nuevas exigencias del art. 35 de la L.R.J.P.C.⁸⁵.

Por último apuntar que en relación con el derecho de acceso a Archivos y Registros, la C.A.E. podrá regular las especialidades que procedan en el desarrollo legislativo y reglamentario de los sectores competenciales a que hacen referencia el apartado 6 del art. 37 L.R.J.P.C., cuales son: a) el acceso a los fondos documentales existentes en Archivos históricos, de los que tiene competencia exclusiva, art. 7 apartados 12 y 13 y art. 9.8 del Estatuto y a los que ya hicimos referencia, b) el acceso a los documentos administrativos por parte de Diputados, Senadores, miembros de las Asambleas Legislativas y de las Corporaciones Locales, que parcialmente ya regula el Estatuto de la Asamblea de Extremadura aprobado en los Plenos de los días 6 y 7 de septiembre de 1983, art. 7, c) el acceso a los archivos elaborados con fines estadísticos dentro de las competencias del art. 7.25 del Estatuto⁸⁶ y d) acceso a los datos sanitarios personales de los pacientes de acuerdo con el art. 8.5 del Estatuto.

⁸³ Leguina Villa, J., «La responsabilidad patrimonial de la Administración, de sus autoridades y del personal a su servicio», en *La nueva Ley de...*, *ob. cit.*, pág. 394 y ss.; Parada Vázquez, J. R., *Régimen jurídico de...*, *ob. cit.*, págs. 415 y ss.

⁸⁴ Beato Espejo, M., «Comentario al artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Extremadura», en *Comentarios al...*, *ob. cit.*, págs. 971-973. La legislación del Estado hoy se concreta en el Título IX de la L.R.J.P.C., artículos 139 a 146, y en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Decreto núm. 429/1993, de 26 de marzo.

⁸⁵ Gómez-Reino Carnota, E., «El principio de publicidad de...», *ob. cit.*, pág. 133, que con referencia al deber de sigilo y al deber de secreto ya proponía un tratamiento nuevo a tenor del principio de transparencia que ha de primar la actuación administrativa; Sainz Moreno, F., «Secreto e Información...», *ob. cit.*, págs. 2921-2922.

⁸⁶ Véase Exposición de motivos de la Ley de la Función Estadística Pública núm. 12/1989, de 9 de mayo, apartado V, que plantea el juego de esa relación Estado-Comunidades Autónomas en función de la materia que regula.