

# LOS DERECHOS CIUDADANOS EN LA LEY DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Por

ANGEL SÁNCHEZ BLANCO

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga

**SUMARIO:** I. EL CONTEXTO DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN.—II. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN SUS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 1. *Derechos de los ciudadanos previstos por la Constitución y objeto de desarrollo por la LAP.* A) Derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del Ordenamiento jurídico. B) El derecho al acceso a los registros y archivos administrativos de las Administraciones Públicas. C) La interconexión del derecho de acceso a archivos y registros con el derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante. D) El derecho al trámite de audiencia como parte del derecho al procedimiento. a) El derecho a obtener copia sellada de los documentos que presenten aportándolos juntos a los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento. b) El derecho a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia. c) El derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tenga la condición de interesados y obtener copia de los documentos contenidos en ellos. E) Derecho a exigir la responsabilidad de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio. 2. *Derechos ciudadanos reconocidos por la Ley de Administraciones Públicas.* A) El derecho de los ciudadanos a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarse al ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. B) El derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar. 3. *Obligaciones de las Administraciones Públicas y derechos correlativos de los ciudadanos.* A) La obligación de resolver y la prohibición de abstención de las Administraciones Públicas. B) El establecimiento de reserva legal para imponer a los ciudadanos el facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación y para poder obligar a los ciudadanos a comparecer en las oficinas públicas. C) La realización de los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales; el reconocimiento de la asistencia de los interesados por asesor y la garantía del principio de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento. D) La aplicación por las Administraciones Públicas de medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, y el reconocimiento de las relaciones de los ciudadanos con las correspondientes unidades administrativas a través de estos medios. E) Principios *pro cives* incorporados a los procedimientos de responsabilidad de las Administraciones Públicas. F) Criterios específicos en beneficio de los ciudadanos en la tramitación de los procedimientos. G) El reconocimiento de los derechos ciudadanos en situaciones de carácter disciplinario sancionador. H) La terminación convencional del procedimiento como parámetro del respeto de la LAP a los intereses del ciudadano o de los colectivos en los que se integra.—III. DERECHOS, DEBERES Y PRINCIPIOS ANTE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.—IV. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN EN LA LEY DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.—V. LOS RETOS NO ASUMIDOS POR LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y LA POSICIÓN DE LOS CIUDADANOS ANTE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.

I. EL CONTEXTO DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO  
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
Y DEL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO COMÚN

Los derechos de los ciudadanos son el componente estructural de la Ley de las Administraciones Públicas; la relación de derechos que contiene su artículo 35 está interconectada con las aportaciones más significativas de la Ley: la regulación de los actos presuntos con reconocimiento de efectos positivos a la inactividad de la Administración como garantía que se establece cuando no se cumple el objetivo de la Ley de que los ciudadanos obtengan respuesta expresa de la Administración en el plazo establecido; la articulación informatizada de los registros administrativos; la detallada regulación de los archivos; la exigencia de responsabilidad por los asuntos que tuvieren a su cargo los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas (1).

La intencional conexión con los contenidos políticos del concepto de ciudadano, es coherente con la propia metodología constitucional que relega el concepto de administrado en sus más significativos preceptos (2), y va acompañado de un preciso sentido de ruptura que se manifiesta en que enfatiza los derechos del ciudadano y elude

---

(1) El extenso punto 9 de la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LAP) es muy explícito para apreciar la trascendencia y las interconexiones de los derechos ciudadanos que formula la Ley.

(2) En este sentido, los artículos 9, 18, 23, 53.2 y 105. En la tramitación del Proyecto de Ley, el Grupo Parlamentario Convergencia i Unió presentó la enmienda núm. 268 al párrafo introductorio del artículo, con propuesta de sustitución del concepto ciudadano por el que consideraba «más amplio» de administrado. En el debate del Proyecto, el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, señor Mayoral, justificó la utilización del término ciudadano para evitar el uso del término administrado «en la medida en que el sentido que tradicionalmente se le viene dando a dicha palabra ha consolidado una imagen de dependencia y subordinación del ciudadano respecto a la Administración que es interés del Grupo Socialista y del Gobierno eliminar». Complementariamente, el término ciudadano, conforme a la intervención del Portavoz Socialista, «no está considerado en este caso en su sentido estricto de ciudadano español, con los requisitos que se determinan para tener tal calidad, sino en el más amplio, comprensivo de todas aquellas personas que, encontrándose en nuestro país tengan algún contacto con la Administración, razón por la cual el uso del término "administrado" no supone ampliación respecto a la palabra ciudadano».

Con el ámbito conceptual otorgado al término «ciudadano» se justificaba la desestimación de la enmienda núm. 80, presentada por el Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa por Cataluña, que propuso un segundo párrafo al artículo 35, en el que se especificara la situación de los extranjeros: «En los términos establecidos en el artículo 13 de la Constitución y en sus relaciones con las Administraciones Públicas los extranjeros tendrán los mismos derechos señalados en el párrafo anterior». *Vid.* Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, IV Legislatura, núm. 423, sesión núm. 21, de 16 de junio de 1992, págs. 64 y 104.

cualquier referencia sobre los que pudieran estimarse como sus correlativos deberes (3).

La LAP recupera la pulsión constitucional y da respuesta a las demandas doctrinales de situar al ciudadano en el centro del sistema administrativo; los derechos que la LAP reconoce a los ciudadanos, obligan a superar la concepción del ciudadano-administrado como la parte minusvalorada de la relación jurídico-administrativa (4) para configurar al ciudadano desde la posición lógica de ser el centro del sistema administrativo (5), para el que ya se puede particularizar un estatuto ordinario (6).

El énfasis en los Derechos, la voluntad de llegar a la efectiva materialización de éstos mediante el mecanismo disciplinario de las exigencias de responsabilidad —con previsiones de remoción en los puestos de trabajo y la imposición de sanciones graves para los causantes— propenden hacia la reconversión de las estructuras administrativas y a la materialización de un nuevo modelo para las Administraciones Públicas.

La voluntad de distanciamiento de lo existente ha tenido el inicial punto de referencia de los estudios de evaluación organizativa de las Administraciones Públicas (7); y los puntos intermedios del Acuerdo del Consejo de Ministros para el desarrollo de un Plan de Modernización de la Administración del Estado (8) y del Acuerdo Administración-Sindicatos para Modernizar la Administración y Mejorar las condiciones de Trabajo (9), que han contribuido a materializar el

(3) Problemática apreciada por F. SAINZ MORENO, «Principios y ámbito de aplicación de la LAP», en *Administraciones Públicas y Ciudadanos*, Edit. Praxis, Barcelona, 1993, pág. 110.

(4) En este sentido, las observaciones de J. GONZÁLEZ PÉREZ, al apreciar la carencia de lo elemental, en lo que se creía era una construcción coherente del Derecho administrativo, y tener que reparar que el administrado, en contraste con las exigencias de la lógica, no es el centro del sistema; no se le reconoce ni la entidad de un título, un capítulo o una sección en los libros, tratados o manuales de Derecho administrativo, donde todo lo más que se le dedica es un epígrafe o apartado como elemento de la relación jurídico administrativa, naturalmente predeterminada por los privilegios de la Administración. *El administrado*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», núm. 453 (1966), págs. 9-64 y en edición de Editorial Abella, Barcelona, 1966.

(5) Excluyente y superadora de la condición de «ciudadano proletariado y burocratizado», objeto de las reflexiones y propuestas de A. NIETO en *La vocación del Derecho administrativo en nuestro tiempo*, núm. 76 de esta Revista (1975), pág. 27.

(6) «Estatuto ordinario de los ciudadanos españoles» son los términos que utiliza E. GARCÍA DE ENTERRÍA como expresiva síntesis de los contenidos predicables de la LAP, en *Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, «REDA», núm. 75 (1992), pág. 328.

(7) ESTUDIO DELPHI, *La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*, Ministerio para las Administraciones Públicas-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990.

(8) Acuerdo de 15 de noviembre de 1991, MAP-INAP, Madrid, 1991.

(9) Firmado entre la Administración del Estado y los Sindicatos: Unión General de

Plan de Modernización de la Administración del Estado, aprobado en abril de 1992 (10), del que forma parte, como el más significativo de sus componentes, el entonces Proyecto de LAP, del que hay que decir que, desde el primer momento, no fue sustraído a la directa provocación evaluadora y alternativa del actual sistema administrativo (11).

En los referidos Acuerdos y en los objetivos que especifica el Plan, se expresa el objetivo de materializar una «nueva cultura administrativa» que presupone una «nueva Administración» y que, entre los múltiples factores referenciales con los que opera, integra un elemental, primario y significativo punto de atención: la alternativa informática para las Administraciones Públicas, puntual y en apariencia anecdótico objetivo que singulariza una grave carencia de nuestras Administraciones, que demanda respuestas precisas para resolver las acusadas deficiencias de gestión que condiciona la actividad del sector público (12).

Conforme a los datos que anteceden, no se puede decir que la LAP haya sido un imprevisto destilado legislativo producto de una coyuntura política proclive a la simple modificación de los textos legales preexistentes; las propuestas de la Ley estaban enunciadas desde 1989 en los estudios y propuestas utilizadas en la elaboración del Plan a través de las motivaciones que acompañaron los Programas de Modernización; una síntesis de parte de sus específicos con-

---

Trabajadores (UGT), Comisiones Obreras (CC.OO.), Confederación Sindical Independiente (CSIF) y Solidaridad de Trabajadores Vascos (ELA/STV), con fecha 16 de noviembre de 1991, publicado en el «BOE» de 21 de enero de 1992, por Resolución de 3 de enero de 1992 de la Dirección General de Trabajo. *Vid. item* la publicación del Acuerdo realizada por el MAP-INAP, Madrid, 1991.

(10) *Plan de Modernización de la Administración del Estado*, MAP-INAP, Madrid, 1992.

(11) En la presentación del Plan de Modernización de la Administración del Estado, el Ministro Eguiagaray se expresaba del siguiente modo: «El proceso de construcción de una Administración moderna y eficaz exige también un régimen jurídico que posibilite un funcionamiento ágil y flexible. A este objetivo responde el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recientemente remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados, y que pretende esencialmente anteponer el interés del ciudadano frente al jurisdiccionismo formal de los trámites burocráticos, la transparencia de la gestión pública frente al hermetismo, la actividad frente a la pasividad y la responsabilidad frente a la impunidad». *Vid. Plan...*, cit., pág. 16, punto 2.

(12) Para apreciar las llamativas deficiencias que en este ámbito presentan las Administraciones Públicas, es ilustrativo el conjunto de ponencias de las *I Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de la Administración Pública*, celebradas en Madrid en 1989 y cuyas Actas han sido publicadas por el Ministerio para las Administraciones Públicas en 1991. Su contenido trasciende el específico ámbito de las técnicas informáticas —según observaremos con referencia en posteriores citas— para interconectar esta específica carencia con los condicionantes estructurales de nuestras Administraciones Públicas y aglutinar la alternativa que pretende materializar el Plan de Modernización.

tenidos es sistematizada por los propios Sindicatos, en el referido Acuerdo para modernizar la Administración (13), y por el Defensor del Pueblo (14).

La explícita renuncia a la reforma normativa define las peculiaridades de la Ley mediante una alternativa metodológica que reacciona frente a los insatisfactorios resultados de las precedentes reformas legislativas; se estima que la Administración Pública, *in genere*, no es sólo una organización que ejerce potestades, sino un conjunto de organizaciones que presta servicios, y que demanda operar con una «estrategia global», orientada por el objetivo de mejorar la eficacia interna de la Administración para satisfacer adecuadamente los servicios que la propia sociedad demanda, lo que exige un funcionamiento eficiente e interdependiente de la receptividad y apertura a los intereses de los ciudadanos (15).

Desde las premisas expuestas y operando con la activa posición del ciudadano como demandante de servicios eficientes, se delinea el objetivo de «una nueva cultura administrativa», que «deje de primar los aspectos de formalismo en la actuación de la Administración: la centralización, la jerarquía, el control, los precedentes..., para pasar a considerar como elementos básicos el logro de resultados: las ini-

---

(13) En el punto 10 del Acuerdo se dispone: «Para la consecución de una mayor fluidez en las relaciones de la Administración con los administrados así como una mejora en la calidad de los servicios públicos, las partes consideran conveniente adoptar medidas tendentes a: La información personalizada al ciudadano; la creación de centros de información integrada, la adaptación de horarios de las oficinas públicas de relación directa con los ciudadanos a las necesidades de éstos; la creación de servicios de atención al ciudadano; la extensión de aplicaciones informáticas de carácter divulgativo; la facilidad de acceso al servicio público, evitando desplazamientos innecesarios de los ciudadanos a las oficinas; la motivación y formación del personal que se relaciona con el ciudadano; la agilización y simplificación de los procesos administrativos».

(14) El Defensor del Pueblo, desde su cualificada posición en el seguimiento de las disfunciones que afectan a las Administraciones Públicas, siendo consciente de las profundas transformaciones que han afectado a la estructura organizativa de las Administraciones Públicas, expresa la necesidad de reconducir los contenidos de los Derechos Fundamentales a la virtualidad de los principios que explicita el artículo 103 de la Constitución, principios que estima están en conflicto con las situaciones producidas por la aplicación de la fórmula del silencio administrativo, con la falta de coordinación entre las Administraciones, con la complejidad y necesaria simplificación de los trámites burocráticos, y con las improcedentes actuaciones de las Administraciones Públicas en relación con los órganos judiciales. *Vid.* la ponencia de SOLEDAD MESTRE GARCÍA (Adjunta al Defensor del Pueblo), «Los efectos de las nuevas tecnologías en la eficacia de la Administración, desde la perspectiva del ciudadano», en *I Jornadas sobre Tecnologías de la Información para la Modernización de la Administración Pública*, cit., pág. 136.

(15) Una temprana formulación de esta metodología la expone A. MARTÍN ACEBES (Director General de Organización, Puestos de Trabajo e Informática del Ministerio para las Administraciones Públicas), «Las tecnologías de la informatización en el proceso de modernización de la Administración Pública», en *I Jornadas*, cit., pág. 250. Con una notable similitud en ideas y exposición se recogen estas opciones en la Presentación del *Plan de Modernización de la Administración del Estado*, cit., págs. 12-13.

ciativas de innovación, la cualificación, la autonomía y la responsabilidad de los gestores públicos y, sobre todo, la consideración del cliente, es decir, del administrado, como eje y fundamento de toda la actividad administrativa» (16).

La estructura metodológica que subyace en el texto transcrito, facilita apreciar la existencia de discrepancias sustantivas con criterios jurídicos y prácticas administrativas que, sin embargo, se estima que no excluyen la reafirmación de los valores jurídicos; en esta línea se sitúan las precisiones, según las cuales «el cambio de cultura organizacional no va a suponer una inseguridad jurídica o un detrimento de las garantías ciudadanas ante los actos de la Administración. Un enfoque como el propuesto va a permitir terminar con situaciones en que la responsabilidad de los gestores se diluyen entre las miradas de controles previos y las sinuosidades de las cadenas jerárquicas. Esto no puede por menos que mejorar la calidad de servicio público y la imagen de la propia Administración ante los ciudadanos» (17).

En este contexto, premeditadamente alternativo para con las técnicas y prácticas jurídico administrativas en uso, se sitúa el análisis de los derechos del ciudadano que la propia Ley enuncia, enmarcados desde el retorno al impulso extraído del artículo 9 de la Constitución, que legitima la afirmación de que «El régimen jurídico de las Administraciones Públicas debe establecerse desde este concepto (carácter instrumental de la Administración al servicio del ciudadano) y trascender a las reglas de funcionamiento interno, para integrarse en la sociedad a la que sirve como el instrumento que promueve las condiciones para que los derechos constitucionales del individuo y los grupos que integran sean reales y efectivos» (18), posicionamiento en la metodología de remoción de obstáculos que implica la carencia de neutralidad del procedimiento administrativo, en aparente contraste con el principio de objetividad: «el régimen jurídico no es neutral en una dinámica de modernización del Estado. El procedimiento administrativo es un instrumento adecuado para dinamizar su avance y, por tanto, las reglas esenciales del procedimiento son una pieza fundamental en el proceso de modernización de nuestra sociedad y de su Administración» (19).

---

(16) A. MARTÍN ACEBES, «Las tecnologías de la informatización en el proceso de modernización de la Administración Pública», en *I Jornadas*, cit., pág. 250. *Vid.* también en la Presentación del *Plan de Modernización de la Administración del Estado*, cit., págs. 14-15.

(17) A. MARTÍN ACEBES, «Las tecnologías de la informatización en el proceso de modernización de la Administración Pública», en *I Jornadas*, cit., pág. 250. *Vid. item* la Presentación del *Plan de Modernización de la Administración del Estado*, cit., págs. 16-17.

(18) Punto 3.3 Exposición de Motivos de la LAP.

(19) Punto 4 Exposición de Motivos de la LAP.

La valoración de las aportaciones que desde los derechos de los ciudadanos incorpora la LAP tendrá que integrar los explícitos contenidos alternativos que expresan los textos transcritos de su exposición de motivos y, de modo simultáneo, asimilar el severo juicio en el que se afirmó la caducidad de «las técnicas burocráticas formalistas supuestamente garantistas» (20) —al que cabe conceputar como afortunada síntesis de previos y cualificados estudios doctrinales (21)— y a cuyas técnicas se interconecta ineficacia y desconexión de la sociedad, por efecto de su condicionamiento por disfuncionales reglas en su operativa interna, y que no soslaya llegar a tipificar lo que, en los propios términos del Ministro Eguiagaray, ha sido calificado —ante el mismo Congreso de Diputados— como «la crisis dogmática del Derecho Administrativo» (22) que, conforme estima el Ministro, tiene en la LAP un amplio campo de superación.

## II. LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EN SUS RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Desde una perspectiva sistemática, los derechos que la LAP reconoce a los ciudadanos, y que tienen como receptáculo su poco contro-

(20) Punto 5, final, Exposición de Motivos de la LAP.

(21) En este sentido A. NIETO, quien aprecia la evolución del Derecho administrativo desde su inicial orientación por la defensa de los intereses colectivos hasta bien avanzado el siglo XIX, donde «la ideología liberal ha encontrado en el Derecho administrativo uno de sus últimos reductos» y «han sido los administrativistas quienes mejor han sabido afinar las técnicas de paralización del Estado» con un «Derecho administrativo europeo obsesionado por la prevalencia del elemento de la garantía». Valoraciones que le permiten concluir: «La Administración moderna semeja el gigante de Gulliver inmovilizado por los enanos de las normas administrativas que, sin perjuicio del verbalismo de sus declaraciones dogmáticas, esconden instrumentos que, debidamente manejados, colocan a los particulares en una situación de prevalencia». *Vid. La vocación del Derecho administrativo de nuestro tiempo*, cit., pág. 22, y *La Organización del Desgobierno*, Edit. Ariel, Barcelona, 1984, págs. 162-164, con las apreciaciones sobre los efectos en la Administración de la magnificación del Derecho.

(22) Intervención del Ministro para las Administraciones Públicas, señor Eguiagaray Uccley, en la presentación del Proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados. En la misma sesión el Ministro explicita los síntomas interconexos a la crisis y a su virtual superación: «Estoy seguro de que sus SS.SS. comparten conmigo que las Administraciones Públicas requieren un marco normativo, esencialmente desregulador, que ponga por delante el interés del ciudadano frente al juridicismo formal de los trámites burocráticos; la transparencia de la gestión pública frente al hermetismo; la información frente a la represión; la actividad frente a la inactividad y la responsabilidad frente a la impunidad. Pero no sólo eso, además tiene que ser un marco jurídico que garantice la igualdad de trato de los ciudadanos ante todas las Administraciones Públicas y, por tanto, un marco que impulse la cooperación, ciertamente voluntaria, entre Administraciones frente al aislamiento en el ejercicio de las competencias administrativas que haga posible conjugar la desconcentración de las competencias dentro de cada Administración con la descentralización territorial del poder político» («BOC» núm. 188, de

vertido artículo 35 (23), admiten ser agrupados en: derechos objeto de directa previsión constitucional y que la Ley desarrolla, derechos explicitados por la LAP, y obligaciones que se imponen a las Administraciones Públicas y perfilan correlativos derechos ciudadanos.

1.º *Derechos de los ciudadanos previstos por la Constitución y objeto de desarrollo por la LAP*

- A) Derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del Ordenamiento jurídico

La cooficialidad de lenguas en las Comunidades Autónomas afectadas, reconocida en el artículo 3.2 de la Constitución y desarrollada por los correspondientes Estatutos de Autonomía y las correlativas leyes de normalización lingüística, es objeto de incorporación al elenco de derechos ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, en el punto *d)* del artículo 35 de la LAP y desarrollado en su artículo 36 desde la específica regulación del uso de las lenguas cooficiales en los procedimientos administrativos. Este último precepto complementa las Leyes de normalización lingüística aprobadas por las nacionalidades y da cumplimiento a las Sentencias del Tribunal Constitucional 82 y 83/1986, de 6 de noviembre (24), que condicionó el ejercicio del derecho ciudadano a ser atendido en la lengua de su elección, en el específico ámbito de los órganos estatales asentados en la Comunidad Autónoma, a su progresiva implantación por la Administración estatal.

---

14 de mayo de 1992, págs. 9257 y 9258). El texto transcrito tiene semejanzas con la presentación del Plan de Modernización de la Administración del Estado (nota 11), enriquecido por la concreción de la terapia en respuesta al diagnóstico.

(23) El texto del artículo 35 de la LAP no es objeto de alteración en relación al texto del Proyecto de Ley; la única modificación que incorpora se limita a la sustitución en el punto *b)* del término «funcionarios» por «personal al servicio de las Administraciones Públicas».

Las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley tienen como referencia propuestas específicas de modificación de algunos de los apartados del precepto y dos propuestas de adición: la referida a la situación de los extranjeros y las presentadas por CIU e IU-IC, que proponen un nuevo apartado relativo a la prestación y establecimiento de nuevos servicios. IU-IC, en la enmienda núm. 79, propuso incluir el derecho a «Exigir de la Administración la prestación y, en su caso, el establecimiento de servicios que aquélla deba prestar obligatoriamente»; CIU, en la enmienda núm. 271, propuso: el derecho a «Solicitar de la Administración la prestación y, en su caso, el establecimiento de los servicios que aquélla deba prestar obligatoriamente». *Vid.* «BOC-CD», cit., págs. 63-64 y 105.

No hubo propuestas tendentes a configurar el precepto con otros contenidos ni de carácter sistemático.

(24) Relativas a las Leyes de Normalización Lingüística del País Vasco y Cataluña, Pte. Mg. Sr. Truyol Serra.



El artículo 36 reconoce el derecho ciudadano a que el procedimiento ante los órganos del Estado en el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma sea tramitado y resuelto en la lengua oficial elegida, con la excepción de que en el caso de pluralidad de interesados y existiendo discrepancias entre ellos, se tramitará el procedimiento en castellano y sólo se atenderá a la libre elección de lengua en la expedición de documentos o testimonios requeridos por los interesados.

La traducción al castellano se impone como exigencia procedimental —tributaria de los principios de coordinación y eficacia que debe ser aplicada a todo documento o expediente redactado en otra lengua cooficial que pretenda proyectar sus efectos fuera del territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma, disposición que ha sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (25).

Los efectos sobre las Leyes autonómicas de normalización lingüística de la LAP se limitan a la previsión básica del artículo 36 sin afectar a los aspectos procedimentales vinculados a las específicas previsiones organizativas autonómicas que contienen.

B) El derecho al acceso a los registros y archivos administrativos de las Administraciones Públicas

La previsión del artículo 105.b) de la Constitución al reconocer y remitir a regulación legal «El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas» es incorporado a la relación de derechos de los ciudadanos en el punto h) del artículo 35 y objeto de pormenorizado desarrollo en los extensos y complejos artículos 37 y 38 de la LAP.

El Derecho de Acceso a Registros y Archivos administrativos materializa una aportación substantiva (26) de la LAP que subsana la

(25) Párrafos 2 y 3 del artículo 36, «RI» núm. 547/1993, admitido a trámite con fecha 2 de marzo de 1993, «BOE» 10 de marzo de 1993. El trámite de la traducción al castellano era obviado en la enmienda al entonces artículo 35 del Proyecto (núm. 272, «BOC-CD», 7 de mayo de 1992, Serie A, núm. 82.6, pág. 105). En la misma línea operaba la Enmienda del Partido Nacionalista Vasco (núm. 22, «BOC-CD», cit., págs. 47-48), con fundamento en la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en las Sentencias 82/86, 74/89 y 123/88, según las cuales compete a las Comunidades Autónomas con lenguas oficiales propias cooficiales el establecimiento del régimen jurídico de su utilización en el ámbito territorial, sin distinción de Administraciones obligadas.

(26) El carácter sustantivo de este derecho y su conexión con un principio objetivo de funcionamiento de las Administraciones Públicas, ha sido apreciado por F. J. SANCHEZ CUESTA, «Derecho de acceso a los Archivos y Registros conforme a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en *Comentarios ante la entrada en vigor de la Ley de Régimen Jurídico de las*

grave carencia de la LPA de 1958, que eliminó de sus preceptos toda referencia a expedientes y archivos, produciendo la consecuencia, connatural a las estructuras públicas autoritarias, de sustraer el documento administrativo de su condición de público, como ilustra la fenomenología subyacente en el artículo 54 de la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985 (27), que ha producido el resultado de la práctica desaparición de los archivos administrativos como unidades organizativas de las Administraciones Públicas.

La LPA de 1958 quebró la brillante tradición archivística española y la LAP de 1992 trata de recuperar, desde el sencillo enunciado del derecho ciudadano a acceder a registros y archivos, nuestra mejor tradición en la gestión de los asuntos públicos, recuperando términos como el de expediente y archivo que el entorno político de la LAP eliminó, con la reserva, el sentimiento y el pesar de los responsables de su elaboración técnica (28).

La interconexión de los Archivos y Registros con el derecho ciudadano a acceder a ellos, no obsta para apreciar la transcendencia organizativa y operativa que tiene su recuperación por la LAP —al nivel de bases para las Administraciones Públicas— y que, de modo simultáneo, tienen que ser considerados como pieza indeslindable del procedimiento administrativo común en la medida en que las previsiones relativas a términos y plazos no se pueden cumplir sin el apoyo instrumental de Registros y Archivos, valoración que no puede dejar de apreciar la transcendencia que tienen los Archivos y Regis-

---

*Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1993, pág. 74, y por A. EMBID IRUJO, «El 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* (Directores J. LEGUINA VILLA Y M. SÁNCHEZ MORÓN), Edit. Tecnos, Madrid, 1993, pág. 100.

(27) El artículo 54 de la LPH dispone: «1. Quienes por la función que desempeñen tengan a su cargo documentos a los que se refiere el artículo 49.2 de la presente Ley, están obligados, al cesar en sus funciones, a entregarlos al que les sustituya en las mismas o remitirlos al Archivo que corresponda. 2. La retención indebida de los documentos a que se refiere el apartado anterior por personas o instituciones privadas dará lugar a que la Administración que los hubiere conservado, generado o reunido, ordene el traslado de tales bienes a un archivo público, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudiera haberse incurrido». Desde el tenor transcrito, se puede justificar que, en discrepancia con los conceptos de la propia Ley sobre bienes del Patrimonio Documental Español, la documentación de la Jefatura del Estado correspondiente al período 1936-1975 esté fuera del Archivo General de la Administración Civil o del Archivo Histórico Nacional, según la datación de los documentos, y sea considerado el más preciado bien patrimonial de una Fundación privada, a la que ciertamente le cabe el calificativo de «interés público».

(28) Remito al discreto pero contundente artículo del entonces Director General de Archivos Luis SÁNCHEZ BELDA, *Un «lapsus» en la LPA (sobre archivos)*, «Documentación Administrativa», núms. 62-63 (1963), págs. 68-73. En línea coincidente y desde la condición de Directora del Archivo General de la Administración, los estudios de Carmen PESCADOR DEL HOYO, *Un problema de la Administración sin resolver (sobre archivos)*, «Documentación Administrativa», núm. 77 (1964), págs. 85-101.

tros sobre la efectiva materialización de los derechos individuales o colectivos de los ciudadanos.

Desde la perspectiva de la incidencia de la organización en los derechos, hay que apreciar el acierto en la distinción entre Registros y Archivos, sin caer en la desviación aglosajona de *register* como equivalente semántico de nuestros archivos.

Los Registros, con su precisa regulación en el artículo 38 de la LAP, atienden la específica función de la constancia informatizada de la presentación de documentos en las unidades administrativas, con la pertinente tramitación de la documentación registrada hacia la dependencia administrativa que corresponda, bien de la misma Administración o de otra Administración Pública interconectada en virtud de convenio (29).

Los Archivos administrativos se configuran como las dependencias administrativas que tienen la función de servir de depósito a los expedientes administrativos, donde se atiende su conservación y se tutela la intangibilidad de la documentación pública, y donde los expedientes administrativos que poseen la condición de «procedimientos terminados» pueden ser objeto del ejercicio del derecho ciudadano a su consulta y conocimiento, con las excepciones que el artículo 37 detalla (30) y con reconocimiento de las especialidades organizativas que el mismo precepto especifica para determinados archivos (31).

Las limitaciones expresadas ofrecen desarrollo al referido mandato constitucional y operan desde la voluntad de transparencia, como muestra la previsión que abre a consulta de interesados los datos que, aunque relativos a la intimidad de las personas, estén afectados por procedimientos de aplicación del derecho que, en atención a su contenido y con la excepción de los de carácter sancionador o disciplinario, puedan hacerse valer para la aplicación de los derechos de los ciudadanos y, como, en la misma línea, muestra la previsión que dispone la publicación de la relación de los documen-

(29) Artículo 48.4, párrafo final.

(30) Expedientes que contengan información sobre: las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo; la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado; investigación de delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de la investigación que se esté realizando; materias protegidas por el secreto comercial o industrial, y actuaciones administrativas derivada de política monetaria (punto 5 del artículo 37 LAP).

(31) Materias clasificadas, datos sanitarios personales de los pacientes, régimen electoral, función estadística pública, Registro Civil, Registro Central de Penados y Rebeldes, Archivos Históricos y Registros de carácter público regulados por Ley, supuesto que tiene la muy próxima referencia temporal a la LAP de la Ley 5/1992, Ley orgánica reguladora del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, y los ficheros que regula (punto 6 del artículo 37 LAP).

tos obrantes en la Administración sujetos a un régimen especial de publicidad y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares, así como la publicación regular de las instrucciones y las respuestas a consultas planteadas por los particulares u órganos administrativos que comporten interpretación del derecho positivo o de los procedimientos vigentes (32).

Desde la expresada interrelación de los aspectos organizativos de las Administraciones con el efectivo ejercicio de los derechos ciudadanos, se puede hacer la afirmación de que la más impactante aportación de la LAP: el régimen de actos presuntos y la tendencia a positivizar las pretensiones de los ciudadanos ante la carencia de resolución expresa por la Administración actuante, se puede ver comprometido si no se articula adecuadamente el entramado organizativo Registro Administrativo-Archivo Administrativo.

De la adecuada interrelación Registro-Archivo depende el verosímil compromiso de que cada unidad administrativa pueda resolver en tiempo y forma. Este objetivo requiere sustituir el anárquico y autoritario criterio de que los documentos públicos estén supeditados al criterio discrecional de la autoridad administrativa —propiciado por el intencional *lapsus* político de la LPA de 1958— para, en su lugar, operar desde la específica profesionalidad organizativa de tiempos y modos supeditados a procedimiento y norma sustantiva. La metodología que subyace en el objetivo expresado requiere la adecuada infraestructura que supla el lapso temporal 1940-1992, singularizado en desdotación de espacios y carencia de medios personales especializados.

- C) La interconexión del derecho de acceso a archivos y registros con el derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante

El reconocimiento como derecho ciudadano, en el punto *f)* del artículo 35 de la LAP, de no tener que volver a presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante, inicialmente conecta con una exigencia que se impone por la fuerza del buen sentido y que haría innecesaria cualquier precisión normativa (33). No obstante, la previsión normativa puede justificarse por efecto de la automática inclusión de los documentos administrativos

---

(32) Artículo 37, párrafos 3, 7 y 8 LAP.

(33) El Grupo Parlamentario Popular propuso, en su enmienda núm. 447 al Proyecto de Ley, la supresión, por estimar que se está más ante una obligación de la Administración que ante un Derecho ciudadano. En caso de no estimarse la supresión, propuso en la enmienda núm. 338, sustituir «Administración actuante» por «en poder

en el Patrimonio Documental con el consecuente nivel de protección jurídica como bienes de dominio público (34), tipificación que exige aplicar cuidadosas técnicas en la gestión de los documentos y expedientes administrativos.

La necesidad de precisión legal de lo obvio, puede ser también justificado en que el *iter* de la documentación tramitada por las Administraciones Públicas ha carecido y carece de lógica organizativa en la medida en que la Administración perdió el referente de su Sistema de Archivos.

No es ajena a la problemática del derecho objeto de consideración la circunstancia de que la base de datos pública constituida por el Censo, Catastro, los Registros Civil, de la Propiedad y Mercantil..., carecen de operatividad a efectos de acceso y utilización de sus datos por las Administraciones, requiriendo de la previa solicitud personal de documentación, en lugar de operar con un sistema integrado de datos públicos desde las distintas unidades administrativas o instituciones públicas.

En cualquier caso, las carencias del sistema de archivos o la estancamiento de las distintas bases de datos público, obligan al ciudadano a tener que operar con la carga de la solicitud de documentos para dejar constancia documental, ante los distintos organismos y dependencias administrativas, de datos que obran en el ámbito público, sin excluir el tener que presentar reiteradamente documentos que ya han sido presentados en la misma dependencia, pero que, por la carencia de buen orden en la tramitación, conservación y archivo de los expedientes administrativos, obligan al ciudadano y a la misma estructura organizativa de las Administraciones Públicas a soportar tan onerosa carga.

La efectividad del derecho está condicionada por la previsión de la Disposición final de la LAP, en cuyo párrafo primero, defiende al desarrollo reglamentario del Consejo de Ministros «la efectividad material y temporal del derecho reconocido en el artículo 35.f)». Este precepto y su Disposición final ilustran, sin necesidad de datos complementarios, sobre el déficit organizativo de las Administraciones Públicas y sobre las dificultades intrínsecas para que aspectos tan elementales sean asimilados por las estructuras y la operativa administrativa.

---

de cualquiera de las Administraciones Públicas», justificado en que no hay razón que impida a una Comunidad Autónoma solicitar copia de documentos existentes en otras Administraciones («BOCG-CD» 7 de mayo de 1992, núm. 82.6, cit., pág. 148).

(34) El artículo 49.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, integra en el Patrimonio Documental toda la documentación administrativa desde el momento de su formalización como documento administrativo y su artículo 55 supedita la exclusión o eliminación de estos bienes del Patrimonio Documental a la previa autorización por la Administración competente.

Sin menoscabo del efecto neutralizante que la referida Disposición final tiene para la plena operatividad del reconocimiento de tan primario derecho, es de apreciar la utilidad que presenta el precepto. Su enunciado expresa la voluntad legislativa de hacer operativo ese principio elemental, que, como efecto inmediato, puede permitir que dejando constancia expresa, en la correspondiente instancia de presentación de documentos, de los precisos documentos que se acompañan y sellada la copia, conforme a las previsiones del punto *c)* del mismo artículo 35, ello haga prueba fehaciente de la documentación presentada y necesariamente obrante en la Administración actuante.

La consideración, en singular, de la Administración actuante, tampoco debe ser cortapisa para la operatividad de este derecho en el ámbito de los procedimientos complejos, en los que la intervención de pluralidad de instancias administrativas es integrada por los principios de coordinación, eficacia, eficiencia y el respeto al principio de economía procedimental, unido al respeto, *pro cives*, subyacente a todos ellos, y que, conjuntamente, demandan que la documentación obrante en una Administración proyecte sus efectos sobre todos los ámbitos administrativos operantes en un procedimiento complejo.

Obligado es precisar la interconexión de la efectividad de este derecho, de modo similar al relativo al acceso a Archivos y Registros, con el adecuado soporte informático y de medios inmobiliarios y personales, referencias instrumentales sin cuya adecuada organización e instrumentación operativa, no es posible llegar a materializar estos derechos (35).

*D) El derecho al trámite de audiencia como parte del derecho al procedimiento*

El anclaje constitucional del trámite de audiencia interconectado, en el artículo 105.c), con la necesaria formalización legal del proce-

---

(35) Ante la carencia de evaluación de volúmenes documentales de nuestras Administraciones, los datos facilitados a nivel de Comunidades Europeas sobre los números de hojas que las instituciones comunitarias elaboran como documentación se cuantifica en diez millones, volumen documental que supera el correo físico, el télex y el fax y que, de modo inexcusable, requiere tratamiento informático. Desde el punto de vista de distribución de documentación: se estima que la Secretaría General del Consejo de Ministros envía a las representaciones permanentes una media de 220.000 páginas día, la Secretaría de la Comisión envía al Secretariado del Consejo 320.000 páginas día y la sesión mensual del Parlamento Europeo general once millones y medio de páginas. *Vid. F. BALLESTEROS DÍAZ, El AUE y su impacto sobre los sistemas de información de la Administración*, pág. 200, y V. PARAJÓN COLLADO, «La política de la Comunidad en el sector de las tecnologías de la información y sus efectos en la Administración», pág. 219, en *I Jornadas sobre Tecnologías de la Información*, cit. En ambos casos los datos están referidos a evaluaciones con referencia temporal en 1988.

dimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos —tributarios ambos de la firme voluntad de conjurar la fenomenología autoritaria de las sanciones de plano— produce el arrastre metodológico de la LAP de explicitar como derechos independientes lo que son sólo partes del no expresado derecho al procedimiento. En este sentido son substantivizados los siguientes derechos:

- a) El derecho a obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándolos juntos a los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento

Este precepto (36) tiene antecedente en el artículo 64 de la LPA de 1958, que es objeto de sensible simplificación en su tenor literal con el fin de homologarlo con los criterios metodológicos previstos para el lenguaje administrativo por el Plan de Modernización de las Administraciones Públicas (37). Su contenido está interrelacionado con el artículo 70.3, que especifica el reconocimiento del derecho, en el trámite de solicitud de iniciación del procedimiento, y con el artículo 98.4, al determinar la imposibilidad de la Administración actuante de abstenerse de resolver bajo pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de los preceptos legales aplicables al caso, con la única excepción del supuesto de inadmisión de solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos por el ordenamiento jurídico o manifiestamente carente de fundamento.

La inadmisión de solicitudes que, en todo caso, se realiza sin menoscabo del ejercicio del derecho de petición, conforme prevé el mismo precepto, permite particularizar, positivizando la excepción, el reconocimiento del derecho al procedimiento que se materializa en la admisión de la solicitud y la tramitación del correspondiente procedimiento, en tiempo y forma, con resolución expresa o aplicación del régimen de actos presuntos, integrando, en consecuencia, las razones de legalidad, de garantía, de participación ciudadana y de eficacia administrativa que la doctrina tipifica como referentes conceptuales del procedimiento (38).

---

(36) Artículo 35.a) LPA. En la tramitación del Proyecto de Ley, fue objeto de enmienda por el Grupo Parlamentario de Convergencia y Unión, núm. 269, que proponía la distinción sistemática entre el escrito de presentación y los documentos que le acompañaban («BOCG-CD» 7 de mayo 1992, núm. 82.6, cit., pág. 104).

(37) Ministerio para las Administraciones Públicas, *Manual de Estilo del Lenguaje Administrativo*, Secretaría General Técnica-Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1992.

(38) Cfr. F. SAINZ MORENO, *Principios y ámbito de aplicación de la LAP*, cit., pág. 141.

- b) El derecho a formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia

El enunciado de este derecho (39) tiene antecedente en el artículo 83 de la LPA de 1958, a cuyo tenor se le incorporan correcciones terminológicas orientadas por el referido Manual de Estilo que no son obstáculo para que, en el párrafo primero del correlativo artículo 79.1 de la LAP, como parte de la instrucción del procedimiento, se reproduzca, en su originario tenor literal, el precepto de 1958. En su párrafo segundo incorpora la novedad de eliminar la reclamación en queja ante el superior jerárquico por defectos de tramitación, que es sustituido por la simple previsión de poder alegar ante el mismo órgano encargado de la instrucción del procedimiento los defectos de tramitación, a efecto de que puedan ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto, con la previsión complementaria de que estas alegaciones puedan dar lugar a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

La conceptualización como derecho ciudadano de la posible formulación de alegaciones, en el artículo 35, se contrapone al condicionamiento de que es objeto este inicial derecho, por el artículo 79, desde la efectiva reserva de su ejercicio a los interesados en el procedimiento (40). Esta falta de correspondencia conceptual admite ser reconducida desde la relativización del enunciado del derecho ciudadano mediante el condicionamiento de su ejercicio, pero tendría como efecto la consecuente desnaturalización del derecho.

En línea con evitar la neutralización del enunciado como derecho, es admisible que se mantenga la doble vía, de permitir que cualquier ciudadano alegue o presente los documentos que estime en relación con el procedimiento y lo mismo pueda hacer aquel que posea la condición de interesado. No obstante, esta posible interpretación estaría condicionada desde la perspectiva del pleno ejercicio de los derechos ciudadanos, sustraídos a la exigencia de legitima-

---

(39) Artículo 35.e) LAP. Este precepto fue objeto de enmienda por el Grupo Parlamentario de Convergencia y Unión, núm. 270, que propuso suprimir «anteriormente al trámite de audiencia» para facilitar la formulación de alegaciones y la presentación de documentos con posterioridad al específico trámite de audiencia («BOCG-CD» 7 de mayo de 1992, núm. 82.6, cit., pág. 105).

(40) Sobre la dualidad interesados y ciudadanos, J. M.<sup>a</sup> BAÑO LEÓN, quien aprecia que salvo el derecho a utilizar las lenguas oficiales en el territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma, el acceso a los registros y archivos de las Administraciones o el derecho a ser tratado con respeto por las autoridades y funcionarios, el catálogo restante de derechos lleva implícita la condición de titular de un derecho o un interés legítimo en el asunto de que se trate. *Vid.* su estudio, «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración», en *La nueva Ley de Régimen Jurídico...*, cit., pág. 85.



ción, por el dato de que la alegación o presentación de documentos no llevaría, como se puede apreciar a continuación, a conocer el estado de tramitación del procedimiento y a obtener copias de los documentos en él contenidos.

- c) El derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los procedimientos en los que tenga la condición de interesados y obtener copia de los documentos contenidos en ellos

El enunciado de este derecho, en el artículo 35.a) LAP, sintetiza los artículos 62 y 63 de la LPA de 1958, con la única variante de eliminar cualquier factor de discrecionalidad en la expedición de copias del expediente por la Administración actuante. Su ejercicio está condicionado, en el mismo tenor literal del precepto, por la exigencia de tener la condición de interesado. No obstante, esta exigencia está dimensionada por el mayor margen de operatividad que para la condición de interesado incorpora el artículo 31 de la LAP, que elimina la exigencia del precedente artículo 23 de la LPA, de que los intereses sean directos y abre la vía a los intereses colectivos, instrumentados a través de las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales en los términos que la Ley reconozca.

La redacción del artículo 31 de la LAP matiza el tenor del artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que incluye, junto a las corporaciones y asociaciones, a «los grupos» que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción.

La ausencia de consideración de los grupos por el artículo 31 de la LAP no los excluye, en la medida en que la referencia a las asociaciones y organizaciones representativas está referida a su particularización no excluyente como titulares de intereses legítimos colectivos. Esta precisión tiene que integrarse en el indeterminado que el párrafo primero del artículo 31 utiliza en función de la categoría genérica «intereses colectivos», referente legitimador, que incorpora previa doctrina jurisprudencial y que es requerido por la metodología operativa de las actividades administrativas regidas por los componentes prestacionales que le impone el Estado Social y Democrático de Derecho, como síntesis conceptual de nuestro Sistema Constitucional.

La dinámica de los intereses colectivos, como último eslabón de la forzada flexibilización de los condicionantes formales de la legitimación, es coherente con el posicionamiento del ciudadano, y de los grupos en que se integra, en el centro del sistema administrativo, con el deseable ejercicio de autorresponsabilidad del ciudadano redimi-

do de su burocrática proletarización, que está demandando sustituir la denuncia por la acción popular como referente para el inicio del procedimiento, en el artículo 69.1 de la LAP, y para ser considerado como parte a efectos de tener acceso a la pertinente documentación y participar efectivamente en el procedimiento.

Oportuno es recordar a efectos de valorar la dinámica cívica de los intereses colectivos, la carencia de neutralidad del régimen jurídico de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho —obligadamente voluntarioso para con sus compromisos finalistas— y que, de modo específico, demanda para el procedimiento administrativo el ser efectivo instrumento de modernización social y administrativa, esencia del ser ciudadano, en una conformación del Estado, en el que el Derecho tiene que ser liberado de condicionantes censitarios, para poder integrar, con los adecuados contenidos materiales, los adjetivos de social y democrático.

El ejercicio de los derechos, desde la legitimidad de la condición del ciudadano, sin los condicionamientos de componentes subjetivos, objetiva el procedimiento, en parangón con la objetivación de la responsabilidad de las Administraciones Públicas, y es coherente con el posicionamiento del ciudadano, legitimado para iniciar el procedimiento y para concluir el procedimiento, con el determinante trámite de audiencia, ya sólo previo a la resolución y al que se tienen que anteponer los dictámenes de órganos consultivos y de asesoramiento jurídico. En este sentido tiene que ser apreciado el cambio normativo que incorpora el artículo 84 de la LAP, que excluye el requisito del artículo 91.2 de la LPA de 1958 de que la audiencia del interesado será anterior al informe de la Asesoría jurídica o al dictamen del Consejo de Estado, y con la también importante aportación de no poder excluir ningún documento del expediente, con la única excepción de la taxativa referencia a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5 de la LAP (41), que implica la explícita desautorización de los cuadernos de extractos (42).

E) Derecho a exigir la responsabilidad  
de las Administraciones Públicas y del personal  
a su servicio

El ejercicio de la acción de responsabilidad, enmarcada en el artículo 35.j), es objeto de significativas aportaciones en la LAP que

---

(41) Competencias constitucionales no sujetas al Derecho administrativo, defensa nacional y seguridad del Estado, investigación de delitos, materias protegidas por el secreto comercial o industrial y política monetaria.

(42) La Orden de 22 de octubre de 1958, de Disposiciones complementarias de la Ley de Procedimiento Administrativo preveía en su punto 3: «Cuando así se considere

contribuyen a una mayor perfectibilidad de nuestro avanzado sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

La LAP recupera en el artículo 139 la referencia al «funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos», matizando el 106.2 de la Constitución que simplificó la redacción de los correlativos preceptos de la Ley de Expropiación Forzosa y de la Ley de Régimen Jurídico, mediante la síntesis conceptual «funcionamiento de los servicios públicos»; con ello se retorna a la voluntad de ilustrar a los ciudadanos sobre la consecuencia de responsabilidad por lesión, como parte de una metodología normativa que alienta la beligerante posición del ciudadano.

La LAP incentiva la actividad del ciudadano como agente racionalizador del operar de las autoridades y del personal al servicio de las Administraciones Públicas, mediante la puesta en marcha de supuestos de responsabilidad disciplinaria, que los preceptos de la LAP recogen en los puntos más novedosos y comprometidos, de la alternativa de reforma de la actividad de las Administraciones y del procedimiento administrativo.

El artículo 41 de la LAP prevé la posible exigencia de responsabilidad por tramitación, después de incitar —más que encomendar— a los titulares de las unidades administrativas y al personal que tuviese a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, para que adopten «las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos».

La cláusula habilitante considerada —interconexa con el artículo 9 de la Constitución desde la directa transcripción de sus propios términos— parece otorgar poderes que superan el marco administrativo de ejecución de la norma y parece presuponer unas posibilidades de creatividad en los responsables de la tramitación de los procedimientos que entra en conflicto con lo que se puede identificar como los condicionantes reglamentarios del servicio. A su vez, la interrelación de la cláusula habilitante con la exigencia de responsabilidad

---

necesario y, desde luego, cuando se trate de expedientes en los que haya de informar el Consejo de Estado, se formará cuaderno de extractos en el que, con indicación de fecha y folio, se resumirán los documentos que componen el expediente; se extenderán las propuestas, notas y contranotas a que pudiera dar lugar y se le incorporarán aquellos informes y documentos cuya exhibición pudiera ocasionar perjuicios a los intereses generales o a tercero, según acuerdo motivado de la autoridad competente para la resolución.

El trámite a que se refiere el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo no alcanzará a dicho cuaderno».

que corresponda, alimenta los análisis de eficiencia en la organización administrativa, con ponderación de medios a fines, al tiempo que, excluida la ilimitada dotación de nuevos medios, abre la vía a la introducción de criterios que suponen romper la estancamiento de medios personales, materiales y presupuestarios que ha caracterizado la estructura organizativa de las Administraciones Públicas.

El artículo 42.3 de la LAP pretende garantizar la obligación de resolver, mediante la imputación de la responsabilidad directa de la obligación de resolución expresa y en los plazos establecidos, a los titulares de los órganos administrativos que tengan la competencia para resolver, y al personal al servicio de las Administraciones Públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos. Los efectos de la responsabilidad directa que se les imputa se expresan «en la exigencia de responsabilidad disciplinaria o, en su caso, será causa de remoción de puesto de trabajo».

La responsabilidad disciplinaria es también objeto de la específica atención del artículo 44.2.3 de la LAP que tipifica, como falta muy grave, la no emisión de la certificación por acto presunto, dentro de plazo y con los requisitos establecidos, cuando proceda su emisión y haya sido solicitada en debida forma. De modo complementario, el párrafo cuarto del mismo artículo, prevé la exigencia de las responsabilidades que corresponda, en función del cumplimiento de los plazos para la certificación de los actos presuntos. También está prevista en el artículo 79.2, al regular el supuesto de alegación de efectos de tramitación y precisar que estas alegaciones pueden dar lugar a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

La reiteración en las referencias a la posible exigencia de responsabilidad, que no soslaya la tipificación de faltas, contrasta con la previsión de la Disposición adicional 8.ª de la misma Ley, que remite los procedimientos de ejercicio de la potestad disciplinaria a su normativa específica, con declaración expresa de que no les es de aplicación la LAP.

Sin menoscabo de la remisión normativa, las múltiples referencias a la posible exigencia de responsabilidad dejan una sombra de sospecha en el actuar de las Administraciones Públicas, que se subjetiviza en los medios personales de las Administraciones Públicas, quizá en exceso y con relativa injusticia en su generalización.

Desde la perspectiva del posicionamiento del ciudadano en la LAP, se deja sentir la explícita invitación a que el ciudadano reaccione ante los eventuales incumplimientos legales que le afecten, utilizando la correspondiente acción de responsabilidad que es tipificada en los preceptos referidos y que, desde la oportuna tramitación disciplinaria, alienta la autorresponsabilidad del ciudadano y de los gru-

pos en que se articula y, de modo simultáneo, estimula los mecanismos de verificación de la eficiencia de cada unidad administrativa.

Interdependiente con la viabilidad de las acciones de responsabilidad previstas por la LAP, y en conexión con los derechos ciudadanos, está el derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos, explicitado, *ex novo*, en el punto *b*) del artículo 35 de la LAP (43). Este derecho trasciende la regulación normativa de que ha sido objeto y que ha enfatizado los factores referenciados en la atención directa al ciudadano en las dependencias administrativas (44) y, de modo complementario, requiere fijar la atención sobre el preciso tenor literal que obliga a personalizar a las autoridades o a los funcionarios desde la exigencia de concretar la persona específica «bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos», afortunada previsión legal que tiene correspondencia en la personificación que exige el impactante artículo 41, al subjetivar al responsable de la tramitación desde la taxativa circunstancia de «que tuviese a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos», condicionante para que puedan ser efectivos «responsables directos», conforme al preciso tenor del precepto.

La consecuencia que es obligado extraer de los preceptos que anteceden, a efectos de materializar el derecho ciudadano a la exigencia de responsabilidad en la tramitación de los procedimientos administrativos, tiene concreción en la necesidad de particularizar el responsable de la tramitación de cada procedimiento en estricta aplicación de las previsiones establecidas por los preceptos legales considerados y que asimilan la previa concreción de responsables administrativos en recientes textos legales interconexos con la LAP (45).

---

(43) La enmienda del Grupo Parlamentario Izquierda Unida, núm. 78, propuso especificar como referencia para la identificación «a quienes corresponda la resolución» y la enmienda del Grupo Parlamentario Popular, núm. 446, propuso sustituir «identificar» por «conocer la identidad», justificado en que no debe de tratarse de un acto personal de identificación («BOCG-CD» 7 de mayo de 1992, núm. 82.6, págs. 63 y 148).

(44) Resolución 3 de febrero de 1993, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se define el sistema de identificación común del personal al servicio de la Administración General del Estado («BOE» 11 de febrero de 1993).

(45) La Ley orgánica reguladora del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal particulariza, en su artículo 3.d), el «responsable del fichero», que define como persona física, jurídica de naturaleza pública o privada u órgano administrativo que decide sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento, y en el artículo 9 se le encomienda y se le responsabiliza de la seguridad de los datos del fichero.

En el Derecho comparado, la Ley italiana de 7 de agosto de 1990, de normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos

Obvio es decir que el cumplimiento de los estrictos plazos previstos por la Ley para la resolución de los expedientes y para la virtual aplicación del régimen de actos presuntos, así como los cortos períodos temporales previstos para su eventual certificación, requieren de la precisa concreción personal del encargado de la tramitación, interconectado con el Registro y con el Archivo a efectos de referenciar las fechas de cómputo temporal y la efectiva tutela e intangibilidad de los documentos del expediente.

Sólo desde los estrictos condicionantes organizativos y operativos reseñados, es factible la virtual exigencia de responsabilidad disciplinaria, de otro modo desvirtuada, y reconducible al sistema de responsabilidad objetiva, desconectado de los principios de eficacia y eficiencia y con virtualidad reparadora, a *posteriori*, como implícita confesión del fracaso de las técnicas operativas que deben ofrecer racionalidad al sistema organizativo.

La metodología de la prevención que subyace en la LAP propende a soslayar los efectos lesivos que nunca deben ser inherentes a la fácil derivación hacia la normal anormalidad que propicia el sistema de responsabilidad objetiva, sin duda sensible al ciudadano, en particular desde la figura de responsabilidad abreviada, incorporada como otro importante activo para los derechos ciudadanos por la LAP, pero que no debe menoscabar la necesaria racionalidad organizativa del sistema, sin la cual el ciudadano sufrirá los efectos perversos de la financiación, presupuestaria o extrapresupuestaria, de la ineficiencia de las Administraciones Públicas y, en último extremo, será posible constatar la desvirtuación del reconocimiento constitucional del derecho al procedimiento.

## 2.º *Derechos ciudadanos reconocidos por la Ley de las Administraciones Públicas*

- A) El derecho de los ciudadanos a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarse el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones

Es reconocido en el específico ámbito del artículo 35 de la Ley, en el tramo final de la relación de derechos que contiene, punto *i*), sin

---

administrativos, dedica su Capítulo II, artículos 4-6, a precisar el nombramiento y las competencias del «responsable del procedimiento» a quien el artículo 6 le atribuye: valorar el objeto de instrucción, las condiciones de admisibilidad, los requisitos de legitimación, y los presupuestos relevantes para la adopción de la resolución; comprobar de oficio los hechos, adoptar cualquier medida para el pronto y adecuado desarrollo de la instrucción, ordenar la toma de declaraciones y la rectificación de declaraciones o

menoscabo de su interrelación con el inexcusable referente de la dignidad de la persona, que lo interconecta con el artículo 10 de nuestro texto constitucional. Este precepto tiene matizados antecedentes en el artículo 79 del Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, que configuró la obligación funcional de tratar con esmerada corrección al público.

El nuevo precepto incorpora la variante del positivo deber de colaboración que se impone a autoridades y funcionarios para facilitar no sólo el ejercicio de los derechos, sino también de las obligaciones ciudadanas, delineación de deber público que es coherente con la *ratio* prestacional que define la razón de ser de las Administraciones Públicas en el Estado Social y Democrático de Derecho. En este sentido su enunciado es suficientemente omnicompreensivo, pero, sin perjuicio de ello, la pulsión prestacional se deja sentir en los desarrollos complementarios que el propio artículo incorpora en el derecho que, a continuación, es objeto de comentario.

- B) El derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar

La incidencia de este derecho, configurado por el punto g) del mismo artículo 35 de la LAP, es muy significativa en los aspectos organizativo y operativo de las Administraciones Públicas. Este precepto tendrá la inmediata consecuencia de invertir el tradicional esquema organizativo de asesoramiento de las Administraciones Públicas, articulado desde cuerpos funcionariales específicamente encargado de la asesoría de los titulares de las unidades administrativas, con determinismo de los aspectos jurídicos, y pasar a configurarse, con perspectivas jurídicas o técnicas, como un servicio público más a prestar a los ciudadanos en relación con los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

Preciso es señalar que el asesoramiento se realiza en fase de simples expectativas, con obligada relegación de las cortapisas formales derivadas de los procedimientos formalizados, y preciso es señalar también que si la particularización de este derecho es una novedad en la normativa reguladora de la actividad administrativa y del procedimiento administrativo, no es novedad en muchas áreas de

---

solicitudes erróneas o incompletas, practicar las comprobaciones técnicas e inspeccionar y ordenar la exhibición de documentos; proponer la convocatoria de las conferencias de servicios; realizar las comunicaciones, publicaciones y notificaciones previstas para ello, y la adopción de la resolución final o el traslado del expediente al órgano competente para la resolución.

actividad administrativa en las que esta actividad de asesoramiento está consolidada como realidad del diario operar administrativo.

El asesoramiento que desde el Ministerio de Trabajo se viene prestando para la realización de proyectos empresariales vinculados a los procedimientos de reconversión socioeconómica o para la transformación del subsidio de paro en créditos para la financiación de actividades empresariales, es una cualificada muestra que, por sí misma, puede avalar el precepto en comentario, que tiene ramificaciones en el ámbito de los Ministerios de Economía, de Industria, de Obras Públicas o del Ministerio de Comercio y Turismo, en el diseño de iniciativas socioeconómicas de carácter empresarial, de inversiones urbanísticas, de planes turísticos o de operaciones de comercio internacional (46).

En este ámbito, no se puede olvidar la peculiar metodología que propicia la aplicación del Derecho Comunitario en el que la figura de los calificados como «agentes sociales» adquieren la condición de habitual interlocutor de las Instituciones Comunitarias y, por efecto inducido, obliga a las Administraciones nacionales a articular con ellos, aún más intensas relaciones, en directa función de poder mantener, con la deseable coherencia, las pretensiones nacionales dentro de los procedimientos de negociación que preconditionan las decisiones de las instituciones Comunitarias (47).

Desde este nuevo, pero ya experimentado, marco de interrelaciones entre los agentes públicos y los sociales y ante una situación socioeconómica que propende a depositar la coherencia del conjunto del sistema socioeconómico en las instituciones económicas públicas, tiene sobrada justificación la incorporación a los derechos ciudadanos del derecho a ser asesorado, como suma de información y orientación, sobre los requisitos técnicos y jurídicos de proyectos, actuaciones o solicitudes.

---

(46) El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha podido operar en este ámbito como consecuencia del considerable refuerzo de medios personales que recibió con ocasión de la transferencia de personal de la Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales, posición en la disponibilidad de medios personales que está conexas a la permeabilidad social —empresarial y sindical— que define el área administrativa de trabajo y seguridad social, poco condicionada en su metodología operativa al deterioro burocrático que pueda derivar de apriorismos formales.

(47) En este sentido es clave el reconocimiento de representación en el Comité Económico y Social a los representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social y la organización del Comité en sesiones especializadas para las principales materias contempladas en el Tratado, artículos 193 y 197 del Tratado de la Unión Europea. Una reciente evaluación de esta problemática en el Dictamen del propio Comité sobre el funcionamiento del mercado interior de la Comunidad después de 1992 —seguimiento del Informe Sutherland—, en cuyo punto 4 se hace objeto de específica consideración la «Función de los grupos de intereses económicos y sociales y del Comité en la organización del proceso legislativo comunitario», «DOCE», C. 201, 26 de julio de 1993, págs. 60-61.



El desarrollo de este derecho exigirá adecuaciones y reajustes no sólo en el ámbito de las Administraciones territoriales e institucionales, sino en el ámbito de los sectores profesionales privados, que van a tener el referente de los gabinetes de asesoramiento públicos que demanda la formalización de este derecho para su tangible concreción.

### 3.º *Obligaciones de las Administraciones Públicas y derechos correlativos de los ciudadanos*

La relación de derechos ciudadanos que contiene el artículo 35 de la LAP tiene continuidad en las obligaciones que la Ley impone a las Administraciones Públicas y que configuran los correspondientes derechos ciudadanos.

#### A) La obligación de resolver y la prohibición de abstención de las Administraciones Públicas

La obligación de dictar resolución expresa; la concreción de un plazo máximo para resolver; el reconocimiento de efectos positivos a las solicitudes no resueltas en plazo, como línea tendencial que invierte el precedente criterio de otorgar efectos negativos a la inactividad de las Administraciones en la resolución de las solicitudes; el reconocimiento de automáticos efectos positivos a la ausencia de resolución de recursos en contra de previos actos presuntos; la formalización documental de los efectos favorables para el ciudadano en los actos presuntos, mediante su certificación (48), son partes de una secuencia que deja sentir la voluntad de hacer salir a las Administraciones Públicas de la ominosa utilización de la inercia de la inactividad, con producción de efectos negativos para el ciudadano, para, en su lugar, positivizar estos efectos.

La irrenunciabilidad de la competencia; la objetividad de la actividad de las Administraciones como la adecuación al objeto que justifica su existencia (49) desde exigencias del procedimiento, la dignidad de la persona; la legitimidad del sistema institucional referenciada en el ciudadano en clave institucional y, desde premisas exigidas por el equilibrio en las relaciones humanas, la obligada cortesía en las relaciones interpersonales..., está en el sustrato de esta necesaria inversión de tendencia de positivizar los actos presun-

---

(48) Artículos 42 a 44 LAP.

(49) Cfr. F. SAINZ MORENO, «Obligación de resolver y actos presuntos en la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común», en *La nueva Ley...*, cit., pág. 127.

tos, cuyas consecuencias jurídico formales y materiales siempre tendrán como opción la alternativa de carácter preventivo, para evitar posibles efectos perturbadores, de resolver en tiempo y forma las solicitudes de los ciudadanos.

La precisa articulación de la obligación de resolver que diseña la LAP, como principio impulsor de la actividad administrativa (50), elimina la posibilidad de disponer para un expediente «que se aplique el silencio administrativo» (51) y homologa, por fin, las obligaciones de las Administraciones Públicas con la indiscutida obligación de los Juzgados y Tribunales vinculados, conforme al vigente artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (52), por la obligación de resolver sobre las pretensiones que se les formulen y limitados, en la posible desestimación por motivos formales, a los supuestos en los que el defecto fuera insubsanable o no se subsanara por el procedimiento establecido en las leyes, tenor literal que inspira el artículo 89.4 de la LAP.

Confluyen en línea con la elemental regla de la obligación administrativa de resolver: la prohibición de abstención de los representantes de las Administraciones en los órganos colegiados (53); la cláusula de obligatoriedad de términos y plazos para las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que acompaña, como novedad legislativa, a los históricamente obligados en su condición de interesados, previsiones que están acompañadas de la detallada regulación de los cómputos temporales (54), y la exigencia de motivación en las ampliaciones y reducciones de los plazos establecidos (55).

---

(50) Así es calificado por F. SAINZ MORENO, quien aprecia su localización sistemática en la LAP entre «las normas generales de la actuación de las Administraciones Públicas», en lugar de incluirlas entre las formas de terminación del procedimiento, corrigiendo los criterios de los artículos 94 y 95 de la LPA de 1958. *Vid.* su estudio «Obligación de resolver y actos presuntos en la nueva Ley de Régimen Jurídico...», cit., pág. 127.

(51) Remito a las observaciones de M. CLAVERO ARÉVALO sobre las perversiones de ese presunto derecho de la Administración, en *El Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común*, Coloquio de la Universidad de Córdoba (Director F. LÓPEZ MENUDO), Córdoba, 1993, pág. 53.

(52) Con precedente en los artículos 1.7 del Código Civil, 357 del Código Penal y 362 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

(53) Artículo 24.1.c) LAP.

(54) Artículos 47 y 48 LPA. Regulación clarificadora que elude las consecuencias derivadas de decisiones incondicionadas de las distintas Administraciones en la apertura o cierre de los Registros, fenomenología descrita por M. CLAVERO ARÉVALO, *El Régimen jurídico de las Administraciones Públicas...*, cit., pág. 54.

(55) Artículos 49 y 50 LPA.

- B) El establecimiento de reserva legal para imponer a los ciudadanos el facilitar a la Administración informes, inspecciones y otros actos de investigación y para poder obligar a los ciudadanos a comparecer en las oficinas públicas

Bajo el título de «Colaboración de los ciudadanos» el artículo 39 de la LAP incrementa los requisitos que preveía el artículo 26 de la LPA de 1958, cuyas redacciones literales son coincidentes, con la única excepción de haber eliminado la posibilidad de que por previsión reglamentaria se pudiera disponer que los ciudadanos faciliten a las Administraciones informes, inspecciones u otros actos de investigación.

La reserva de ley que la LAP establece actúa como factor de restricción a la colaboración de los ciudadanos con las Administraciones Públicas; enfatiza el derecho ciudadano a no ser perturbado por acciones de las Administraciones Públicas, lo que implica ofrecer una imagen del actuar administrativo en aparente conflicto con los intereses ciudadanos. Este dato abunda en la metodología de la LAP de resaltar los derechos ciudadanos, como tratando de forzar el salto cualitativo que requiere el administrado, traumatizado por usos administrativos, para asumir la condición de ciudadano a cuyo servicio está el sistema administrativo.

Al buen sentido de ese rehabilitado ciudadano le queda el articular efectivas y sin duda desinteresadas colaboraciones con las Administraciones Públicas, sin duda requeridas para la efectividad de las prestaciones que de ellas demande.

La obligatoriedad de la comparecencia de los ciudadanos en las oficinas públicas se hace depender, en el artículo 40 de la LAP, de previa habilitación legal y elimina la habilitación por disposición reglamentaria, prevista en el precedente artículo 28 de la LAP de 1958. Junto a la exigencia de la ley habilitante, la LAP elimina cualquier incertidumbre al ciudadano requerido para comparecer en una oficina pública, al obligar, como exigencia formal de la citación, a la constancia expresa de lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, con la obligación complementaria de tener que certificar la Administración, a solicitud del interesado, la correspondiente comparecencia. Con las previsiones de este precepto son neutralizados los riesgos de que los ciudadanos puedan ser perturbados, sin justificación, por efecto de decisiones infundadas de los responsables de las unidades administrativas.

En ambos preceptos, la exigencia de rango legal tiene que integrar el dato de la existencia de relaciones especiales que configuran

un estatuto jurídico específico para los colectivos afectados, y tiene que operar con la necesaria adecuación de este requisito al conjunto de las Administraciones Locales, donde hay que entender que las Ordenanzas locales son las leyes de los correspondientes plenos, en virtual coherencia con su autonomía constitucional y en el marco de la Ley básica de Régimen Local.

- C) La realización de los actos de instrucción que requieran la intervención de los interesados en la forma que resulte más cómoda para ellos y sea compatible, en la medida de lo posible, con sus obligaciones laborales o profesionales, el reconocimiento de la asistencia de los interesados con apoyo de asesor y la garantía del principio de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento

El establecimiento por el artículo 85 de la LAP de las previsiones enunciadas, carente de antecedentes normativos, es parte de la secuencia *pro cives* de la LAP, apreciada en el punto precedente.

La integración operativa en el trámite de instrucción del factor comodidad y la compatibilidad con las obligaciones laborales o profesionales, tiene la simultánea transcendencia de ser punto de referencia para el ciudadano y, al tiempo, ser obligado elemento referencial para la articulación organizativa y operativa de las Administraciones Públicas. Los horarios de servicio requieren adecuarse a los horarios de actividad del sector privado, dentro de los criterios de estructuración flexible y finalista que están implícitos en el considerado artículo 41 de la Ley y que han comenzado a desarrollarse en el ámbito de los servicios sanitarios y postales dentro del Plan de Modernización de las Administraciones Públicas.

El asesoramiento de los interesados en el procedimiento cuando lo consideren conveniente para la defensa de sus intereses, supone un legítimo factor de seguridad para los interesados, que contribuye a garantizar el principio de contradicción en el procedimiento y que requiere ser integrado en la tutela por el responsable de la tramitación del procedimiento en el principio de igualdad de los interesados. Ello implica que, ante la pluralidad de interesados y apreciado conflicto con el principio de igualdad, como consecuencia de los beneficios del asesoramiento para algunos interesados, correspondería al responsable de la instrucción restablecer el equilibrio entre los interesados, mediante los asesoramientos que de oficio correspondan, como una faceta complementaria de la información y orientación prevista por el considerado punto g) del artículo 35 de la LAP.

- D) La aplicación por las Administraciones Públicas de medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, y el reconocimiento de las relaciones de los ciudadanos con las correspondientes unidades administrativas a través de estos medios

La alternativa de la LAP, delimitada, en su artículo 45, al regular la incorporación de medios técnicos y poder articular a través de los oportunos recursos electrónicos, informáticos y telemáticos las relaciones con los ciudadanos, define, por fin, la voluntad pública de abordar la integración en la actividad de las Administraciones Públicas de «ese fenómeno de la contemporaneidad que es la informática» (56) y disponer así de unos medios que supondrán un poderoso instrumento para colaborar en la reforma de las Administraciones Públicas mediante la racionalización de su estructura organizativa y operativa. Desde una perspectiva de sistemática legislativa, la LAP está interconexa con su coetánea Ley Orgánica de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos Personales desde las precisiones que establece para la creación, modificación o supresión de los ficheros de titularidad pública (57).

La simple incorporación de tiempo real en las comunicaciones interadministrativas, permite apreciar la virtualidad de los principios de coordinación y colaboración, y en las remisiones de documentos de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, y de éstas con ellos, están implícitos factores de eficacia y eficiencia que facilitan la adecuación a los plazos legales establecidos para resolver y que, al tiempo que incrementan la rapidez en la utilización de la documentación pública, incrementan la seguridad en su tramitación, seguimiento y conservación mediante la interconexión de los Registros con el sistema de Archivos administrativos.

La efectiva articulación de la base de datos pública, a la que contribuirá la articulación de la red informática de las Administraciones Públicas, está en la raíz del alivio de la transferencia documental de la que se beneficiarán ciudadanos y Administraciones, relativizando la problemática de la comparecencia en oficinas públicas e incorporando agilidad en la tramitación de los procedimientos.

La gestión de los Registros en soporte informático está supeditada en la LAP a decisión de los correspondientes órganos de gobier-

---

(56) Exposición de Motivos de la Ley 5/1992, Orgánica reguladora del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

(57) Artículo 18 LO 5/1992, de 29 de octubre.

no (58) y la interconexión entre las distintas Administraciones está remitida a la formalización de los correspondientes convenios (59).

La autonomía en la decisión de los órganos de Gobierno para la articulación mediante convenio del sistema integrado de gestión informatizada de Registros, está condicionada por las referencias técnicas que el sistema exija. También está predeterminada por la dificultad de poder sustraerse a una colaboración interadministrativa, exigida por los principios de eficacia organizativa y de racionalidad en la gestión y, en particular, está condicionada por la difícil elusión del principio de transparencia, que no puede permitir relativizar su proyección cuando concurre la circunstancia de que el sector privado depende, en aspectos cada vez más significativos, de las importantes bases de datos que tienen que configurar las Administraciones Públicas en soporte informático (60). El estímulo más fuerte al desarrollo de los convenios interadministrativos será alentado por el diseño comunitario de las redes telemáticas transeuropeas entre Administraciones y al consecuente intercambio de datos (61).

Las cautelas que el artículo 45 de la LAP expresa en la utilización de estos medios, prestando atención a las limitaciones que al respecto establecen la Constitución y las Leyes —en estos momentos ya con el aval de la referida Ley Orgánica de Regulación del Tratamiento Automatizado de Datos Personales— tienen como puntos de necesario cumplimiento: la identificación y el ejercicio de la competencia por el órgano que la ejerce como garantía a integrar en los soportes informáticos; la previa aprobación y difusión pública de los progra-

---

(58) Disposición final 2.ª LAP.

(59) Artículo 38.5 LAP.

(60) En este sentido, el documento de la Dirección General de Telecomunicaciones, Información Industrial e Innovación de las Comunidades Europeas, *Líneas para el fomento de la sinergia entre el sector público y el sector privado en el mercado de la información*, que aporta precisiones sobre la posición del sector público como productor de datos básicos, como proveedor de información por medios electrónicos y como soporte institucional de los servicios de información, Luxemburgo, 1990, págs. 7-13.

(61) Como última referencia para apreciar sus contenidos e implicaciones, remito a los Dictámenes del Comité Económico y Social sobre: La comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las redes telemáticas transeuropeas entre Administraciones; la propuesta de Decisión del Consejo sobre un conjunto de orientaciones relativo a las redes telemáticas transeuropeas entre Administraciones, y la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece una acción plurianual en apoyo del establecimiento de redes telemáticas transeuropeas destinadas al intercambio de datos entre Administraciones (IDA) («DOCE», C. 249, 13 de septiembre de 1993, págs. 6-8).

En relación con las redes de información vinculadas a la libre circulación de personas, bienes, mercancías y servicios, incide la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a una serie de orientaciones para el desarrollo de las RDSI como red transeuropea y la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta una acción plurianual de la Comunidad para el desarrollo de la RDSI como red transeuropea (TEN-RDSI) («DOCE», C. 259, 23 de septiembre de 1993, págs. 4-7).

mas y aplicaciones; la garantía de autenticidad, integridad y conservación de los documentos emitidos como copias de originales almacenados. Conjunto de aspectos que, en su novedad en el ámbito administrativo, tienen ya el contraste de la garantía de las aplicaciones informatizadas a sectores que, como el financiero o el bancario, son tan significativos, desde exigencias de la seguridad jurídica, como es el ámbito de las Administraciones Públicas y las exigencias de su tratamiento documental.

*E)* Principios «*pro cives*» incorporados a los procedimientos de responsabilidad de las Administraciones Públicas

La previsión que la LAP contiene sobre la responsabilidad por actos legislativos (62); la aplicación del principio de responsabilidad solidaria (62); la utilización del procedimiento abreviado de responsabilidad para el supuesto de inequívoca relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y la lesión (64); la ponderación de las indemnizaciones con referencia al valor del mercado a efectos de indemnización (65); el inicio de los cómputos temporales de prescripción de las indemnizaciones desde la curación o determinación del alcance de las secuelas en el caso de daños de carácter físico o psíquico (66); el reconocimiento de la responsabilidad de las Administraciones Públicas por sus relaciones en régimen de derecho privado (67); son partes de una evidente voluntad de precisar, desde la casuística, puntos que, por poder ser conflictivos en su hermenéutica, son objeto de puntual clarificación para soslayar, con elocuente ánimo pedagógico, cualquier riesgo de derivación que pueda llegar a suponer menoscabo de los derechos ciudadanos.

*F)* Criterios específicos en beneficio de los ciudadanos en la tramitación de los procedimientos

La regulación de la mejora de la solicitud (68); la vinculación de la caducidad a los trámites indispensables sustrayéndola de la simple inactividad del interesado (69); la admisión de actuaciones dentro del día en que se notifique la resolución en que se tenga por transcurrido el plazo (70); la limitación de los informes que paralizan el

---

(62) Artículo 139 LAP.

(63) Artículo 140 LAP.

(64) Artículo 143 LAP.

(65) Artículo 141.2 LAP.

(66) Artículo 142.5 LAP.

(67) Artículo 144 LAP.

(68) Artículo 71 LAP.

(69) Artículo 93 LAP.

(70) Artículo 76.3 LAP.

procedimiento a la categoría de los informes preceptivos y determinantes (71); el señalamiento por el interesado del lugar al que le tienen que ser remitidas las notificaciones (72); la revisión de los actos administrativos a solicitud de los interesados con la eventual generación de responsabilidad, complementando la exclusiva regulación de la revisión de oficio en la LPA de 1958 (73); el reconocimiento de la responsabilidad cuando las Administraciones Públicas actúen en relación de Derecho privado, salvando los problemas conceptuales y organizativos que provocan estas formas de actuación administrativa (74), son parte de los preceptos de la LPA, que complementan los expresados en puntos precedentes y que, desde esta misma relación, dejan sentir el sensible trato de que es objeto el ciudadano en la regulación del procedimiento administrativo común, beneficiado por un exhaustivo elenco de derechos que, de modo intencional, busca la distancia del posible enunciado de deberes.

Los deberes que la LAP enuncia se limitan a la previsión indirecta de establecer el deber de las autoridades y funcionarios para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de los ciudadanos (75); la previsión que determina el deber de los interesados en un procedimiento de proporcionarle a la Administración actuante los datos que permitan identificar a otros interesados que no hayan comparecido (76), y el establecimiento de la obligatoriedad de los plazos establecidos por la LAP o por otras Leyes para los interesados, en simultaneidad de obligación con las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones Públicas (77). La casuística en las referencias que incorporan los supuestos transcritos, permiten apreciar la voluntad de eludir el establecimiento de una cláusula o principio de colaboración del ciudadano con las Administraciones Públicas a su servicio, limitándose a las inevitables referencias que exigía la coherencia de los preceptos que tienen que integrar interrelaciones subjetivas.

G) El reconocimiento de los derechos ciudadanos  
en situaciones de carácter disciplinario o sancionador

En coherencia con la sensibilidad que la LAP muestra ante el ciudadano, es apreciable su estricto respeto para con los derechos del presunto responsable, expresados por el artículo 135: notifica-

---

(71) Artículo 83.3 LAP.

(72) Artículo 59.2 LAP.

(73) Artículos 102-103 LAP.

(74) Artículo 144 LAP.

(75) Artículo 35.i) LAP.

(76) Artículo 39 LAP.

(77) Artículo 47 LAP.



ción de hechos e infracciones, de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuye la competencia, así como a formular alegaciones y a utilizar los medios de defensa que resulten procedentes conforme al ordenamiento jurídico, y que concluyen con la expresa remisión, *in totum*, al artículo 35 de la Ley y a la explícita relación de derechos ciudadanos que contiene.

La prohibición de Agravar la situación del solicitante o del recurrente, artículos 89.2 y 113.3, y el respeto del principio de proporcionalidad y de elección del medio menos restrictivo de la libertad individual en los medios de ejecución forzosa, según establece el artículo 96 de la LAP, completan la perspectiva de respeto al ciudadano aún en la tesitura de estar incurso en supuestos de responsabilidad, compulsivos o sancionatorios.

H) La terminación convencional del procedimiento como parámetro del respeto de la LAP a los intereses del ciudadano o de los colectivos en los que se integra

Distintos ámbitos sectoriales de la actividad de las Administraciones Pública, como el urbanístico o el económico, ofrecen ejemplos habituales de acuerdos convencionales, entre representantes de las Administraciones Públicas y agentes sociales, que se distancian de la normativa jurídica reguladora, en unos casos por insuficiencia del marco operativo de las Administraciones Públicas, en otros por la pérdida de las normas jurídicas de su condición de reguladoras de las relaciones socioinstitucionales en el correspondiente ámbito sectorial.

El Convenio entre el Ministro de Justicia y el Banco Bilbao Vizcaya por el cual los depósitos y consignaciones judiciales se realizan en la referida entidad financiera, puede ser considerado como ejemplo significativo de la sustitución de los precedentes esquemas normativos y organizativos por la colaboración entre el sector privado y la Administración de Justicia, cuyos efectos trascienden la específica gestión de depósitos y consignaciones para producir significativos efectos inducidos sobre la informatización judicial (78).

La Ley Orgánica de Regulación del Tratamiento Automatizado de los Datos de Carácter Personal nos ofrece, desde sus interconexiones con la LAP, una precisa valoración de la problemática producida en la virtualidad de las leyes medida:

---

(78) El convenio fue formalizado en el marco del Real Decreto 34/1988, de 21 de enero, con el concurso convocado entre las entidades bancarias para la gestión de la «cuenta de depósitos y consignaciones». A efectos de valoración del Convenio, tienen interés las informaciones que aporta la Revista del Colegio de Secretarios Judiciales «Acta Judicial», núm. 2 (1993), pág. 14.

«El inevitable desfase que las normas de derecho positivo ofrecen respecto de las transformaciones sociales, si cabe, más acusado en este terreno, cuya evolución tecnológica es especialmente dinámica. Ello hace aconsejable, a la hora de normar estos campos, acudir a mecanismos jurídicos dotados de menor nivel de vinculación, susceptibles de una colaboración o modificación más rápida de lo habitual y caracterizada porque es la voluntaria aceptación de sus destinatarios la que le otorga eficacia normativa» (79).

Desde este explícito criterio, la Ley acuña, en su misma exposición de motivos, el término «normas de autorregulación» a las que, siguiendo los argumentos de la propia exposición acude «para aplicar las previsiones legales a los distintos sectores de actividad», y adelanta su metodología de confección:

«Tales normas serán elaboradas por iniciativa de las asociaciones y organizaciones pertinentes y serán aprobadas, sin valor reglamentario, por la Agencia (Agencia de Protección de Datos), siendo precisamente la iniciativa y participación de las entidades afectadas la garantía de la virtualidad de las normas.»

Del texto transcrito destaca su voluntad de excluir a estas «normas de autorregulación» de la condición de reglamentos. No obstante, esta precisión no permite eludir la calificación última como normas, por efecto de su proyección, con carácter general e incondicionado en el tiempo; con efectiva proyección en la regulación de situaciones jurídicas que virtualmente implica al conjunto de la colectividad, y sin que pueda ser excluida la utilización de factores compulsivos que garanticen sus previsiones, conjunto de notas que obligan a precisar que la apriorística exclusión del ámbito reglamentario de las «normas de autorregulación», supera el ámbito de los limitados colectivos condicionados por relaciones especiales y, desde la adecuación a las notas que permiten identificar los caracteres conceptuales de las Disposiciones Generales, afirmar que estamos ante textos normativos que contribuyen al directo desarrollo de una Ley Orgánica de tan amplio espectro en su proyección sobre el conjunto de la colectividad como la Ley reguladora del tratamiento automatizado de datos de carácter personal.

---

(79) Punto 6 de la Exposición de Motivos, LO 5/92, de 29 de octubre.

La muestra aportada tiene antecedentes en la Ley de Auditoría de Cuentas, al atribuir a las diversas Corporaciones representativas (80) la determinación de los datos y contenidos documentales de los informes sobre auditoría, «normas técnicas sobre auditorías» (81), propuestas que tienen que operar dentro de los principios y prácticas comúnmente admitidas en la Comunidad Europea (82) y objeto de posterior información pública durante el período de seis meses, requisito que antecede a su aprobación y publicación por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas en el que tienen representación los representantes de las organizaciones profesionales.

La LAP, en su artículo 88, tiene el acierto de asumir en el ámbito del procedimiento administrativo común —sin conceder excesiva beligerancia a los condicionantes jurídicos formales que lo preconditionan (83)—, lo que, sin duda, es práctica común en el ámbito de las relaciones entre las distintas instancias administrativas, como muestra la misma Ley al regular, en su Título I, el amplio ámbito de las relaciones interadministrativas, y ser práctica habitual en las relaciones de los particulares con las Administraciones Públicas.

En el ámbito de las relaciones interadministrativas está el ejemplo de la Ley de la Función Estadística Pública que ha optado, condicionada por la distribución constitucional de competencias por excluir un sistema estadístico general, que incluyera la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Esta Ley, conforme expresa su exposición de motivos, se limita a establecer los principios que son aplicables preferentemente en todo el territorio del Estado y remite la conexión y coordinación de los servicios de la actividad estatal y autonómica a las técnicas de cooperación, objeto de las específicas previsiones normativas que regulan los Convenios entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas (84).

En línea coincidente, la Ley Reguladora del Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal prevé, desde la misma técnica de establecimiento de unos principios de protección de datos (85) y el reconocimiento de la dualidad competencial Administración General del Estado-Comunidades Autónomas, la articulación institu-

---

(80) Instituto de Censores Jurados de Cuentas, Instituto de Actuarios Españoles, Colegio de Economistas y Colegio de Titulares Mercantiles.

(81) Artículos 2 y 5 de la Ley 19/1988, de 12 de julio.

(82) Directivas 25 de junio de 1978, 13 de junio de 1983 y 10 de abril de 1984.

(83) En este sentido F. LLISSET BORRELL. «La nueva Ley de Procedimiento Administrativo y su incidencia en la Administración Local», en *Estudios sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, cit., pág. 157.

(84) Artículos 6, 24, 40 y 41 Ley 12/1989.

(85) Título II, Ley 5/1992.

cional de las Administraciones intervinientes mediante fórmulas de coordinación y cooperación (86) instrumentadas por la Agencia de Protección de Datos.

En ambos casos, los órganos colegiados que los correlativos textos legales diseñan contribuyen a la colaboración y coordinación competencial de las Administraciones territoriales mediante la integración de las correspondientes representaciones en el Comité Interterritorial de Estadística (87) y en el Consejo Consultivo de la Agencia de Protección de Datos (88).

Las fórmulas convencionales instrumentadas por representantes de intereses a los que se les llega a ofrecer participación determinante en la elaboración de disposiciones normativas, es parte significativa de la dinámica de los intereses colectivos, como novedad de la LAP recogida previos desarrollos jurisprudenciales, y los desarrollos sectoriales de la Ley de la Función Estadística Pública y de la Ley de Protección de Datos, permiten apreciar implícitas actualizaciones sectoriales del procedimiento de elaboración de disposiciones generales regulado por la LPA de 1958 y conservado por la disposición derogatoria de la LAP, con respeto a pronunciamientos más que a los criterios doctrinales, expresados por el Tribunal Constitucional, que serán apreciados con posterioridad.

Los ejemplos de fórmulas convencionales analizados plantean el problema de la diferente posición entre los ciudadanos que pueden operar con el suficiente nivel de influencia, individual o colectivo, para poder instrumentar fórmulas convencionales con las Administraciones Públicas con la consecuente adecuación del marco normativo a sus expectativas y aquellos que carecen de ese umbral de influencia para modular el marco normativo de sus intereses, dinámica que, aún dentro del marco del respeto al ordenamiento jurídico y de su vínculo a la satisfacción de los intereses públicos, delinea posiciones diferenciales entre ciudadanos, que relativizan la premisa de igualdad de los ciudadanos ante la Ley. No obstante, la relativización del principio de igualdad tiene consolidados referentes en ámbitos, aparentemente tan formalizados con el de los contratos administrativos, donde los aspectos negociales con resolución convencional per-

---

(86) Artículo 40.3 Ley 5/1992. El análisis del artículo 6 de esta Ley y sus previsiones sobre el establecimiento de fórmulas de cooperación entre los servicios estatales y autonómicos para evitar la duplicación de las informaciones disponibles y evitar innecesarias operaciones de recogidas de datos conduce a A. EMBID IRUJO a estimar que ya está marcado el juego que, a partir del deber de colaboración, es exigible a la comunicación documental interadministrativa. Vid. «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos», en *La nueva Ley de Régimen Jurídico...*, cit., pág. 111.

(87) Artículo 43, Ley 12/1989.

(88) Artículo 37, Ley 5/1992.

miten apreciar la diferencia entre el contratista afectado por el rigor de la norma legal o reglamentaria y el que por volumen de obra, transcendencia de los suministros o previos incumplimientos administrativos, está en condiciones de llegar a formalizar acuerdos convencionales.

La recepción de la terminación convencional del procedimiento excluye la incompatibilidad, *in genere*, con el Ordenamiento Jurídico que, en contra de las prácticas convencionales, operaba desde la premisa de la Resolución por órgano o autoridad administrativa, de modo unilateral y regida por las previsiones del Ordenamiento. De modo implícito, supone un distanciamiento de las virtuales exigencias normativas identificables con el enzarzamiento que pueda provocar el detallismo normativo en el declive de la obsolescencia que, incluso, puede afectar a los mismos principios jurídicos (89), y excluye también las materias no susceptibles de transacción, para conectar, ya en positivo, con la satisfacción del interés público, principio jurídico determinable desde la precisión de efectos favorables para la colectividad y que, concluye remitiendo a una específica disposición normativa que, en cada caso, prevea el alcance, efectos y régimen jurídico específico.

La expresa referencia a la aprobación del Consejo de Ministros cuando los acuerdos versen sobre la competencia específica de este órgano, es extrapolable al resto de los ámbitos administrativos. Este requisito y la expresa y exclusiva referencia al órgano de gobierno, no supone eliminar la posible aprobación por otros órganos administrativos con referencia en las competencias que tienen atribuidas y que pueden ser objeto de convención, pero lleva implícito que, en función de la potestad organizatoria que poseen los órganos de gobierno y en la medida en que el acuerdo convencional altera la organización competencial y la norma a aplicar, puedan autorizar tanto la previa formalización en relaciones convencionales que no requieran posterior aprobación para la eficacia de lo convenido, como operar con la aprobación de las propuestas convencionales que reciba y de cuya gestación no haya tenido previo conocimiento.

El implícito reconocimiento de negociaciones formalizadas sobre la competencia de específicos órganos administrativos relativiza el principio de irrenunciabilidad de la competencia, en la medida en que la transcendencia de las negociaciones puede suponer la creación de estados de opinión que creen situaciones de dificultosa

---

(89) Al respecto, las consideraciones de F. LÓPEZ MENUDO al apreciar la incidencia en los principios jurídicos del cambio en la convicción social. *Vid.* su estudio, *Los principios generales del procedimiento administrativo*, núm. 129 de esta REVISTA (1992), pág. 34.

reversibilidad, de tal modo que, aunque los acuerdos que se suscriban no pueden suponer alteración de las competencias atribuidas a los órganos administrativos, de hecho, puede significar una convalidación formal que puede, incluso, abrir la vía a la consolidación de la fórmula de acuerdos convencionales que concluya alterando la competencia si consolida una delegación en los agentes negociadores.

La incidencia de los efectos de los acuerdos no se proyecta en el ámbito de las responsabilidades administrativas, ello es consecuencia del previo dato constitucional y legislativo de la responsabilidad objetiva de la correspondiente Administración, que opera desde la expresa redacción del último párrafo del artículo 88 de la LAP, al determinar que los acuerdos convencionales no supondrán alteración de las responsabilidades relativas al funcionamiento de los servicios públicos que correspondan a las autoridades y funcionarios, lo que, si en un principio parece inducir la exclusión de la corresponsabilidad de los que convienen con la Administración, obliga a tener que apreciar que ello es a efectos de ofrecer respuesta directa a los daños generados por el acuerdo convencional, lo que excluye repercusiones de responsabilidad sobre el conjunto de los que convienen, del mismo modo que la inicial responsabilidad objetiva de la Administración no ha excluido repercutir la responsabilidad sobre la persona de la autoridad o funcionario causante del daño en los supuestos en que así proceda.

Los requisitos formales que el precepto marca a efectos de formalizar el expediente administrativo del fin convencional del procedimiento —que presenta sensible analogías con la formalización de las actas de los órganos colegiados— no establece el principio de publicidad, remitiendo a la indefinida cláusula que hace depender «de su naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados», cláusula que, de modo motivado, remite a las específicas normas sectoriales que regulen la terminación convencional del procedimiento.

Los supuestos de motivación que exige el artículo 54 de la LAP se adecuan, en su punto *f*) a los elementos de discrecionalidad que concurren en materia convencional, del mismo modo que implica separación del criterio reglado que marca ruptura en el precedente, con adecuación al punto *c*) del mismo precepto, sin menoscabo de las exigencias que deriven, por razón de la decisión adoptada, del resto de los puntos regulados en el precepto y determinantes de motivación.

En relación con la *ratio* que subyace a la motivación, la publicidad como criterio referencial en la tramitación de los procedimientos, exige reparar en la admisión por el artículo 82.2 de la LAP de posibles supuestos de carencia de publicidad de los acuerdos conven-

cionales alcanzados. La transparencia que, como principio rector, demanda la gestión pública, exigiría anular en la práctica de las terminaciones convencionales los posibles supuestos de no publicidad, en cualquier caso, limitada, pero no anulada, a los ámbitos de la información y publicidad ante las Cámaras políticas representativas.

Como sustrato de esta convencional fórmula de terminación del procedimiento administrativo, está el ciudadano, cualificado y legitimado como agente social, antecedente y beneficiario de lo público, que puede condicionar lo público, en cuanto es misión de lo público satisfacer los intereses ciudadanos desde procedimientos públicos de decisión.

### III. DERECHOS, DEBERES Y PRINCIPIOS ANTE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La LAP opta por la metodología de articular las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas mediante la pormenorizada referencia a unos específicos derechos ciudadanos, ajenos a cualquier preocupación sistemática, y que relega la determinación de los deberes ciudadanos a ocasionales referencias aisladas, con la consecuente ruptura de la correlación derechos-deberes y con la inducida neutralización de alternativas metodológicas que permitan operar desde la concreción de principios jurídicos.

Lo que pudiera haber sido enunciado como los principios generales del estatuto jurídico de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones es eludido como opción, y se ha soslayado el enunciado de principios, que la doctrina ha sistematizado con evidente fortuna (90); principios de confianza legítima, de imparcialidad, de contradicción, de colaboración, de indemnidad... o la más compleja opción de sistematizaciones que han precisado, con rigor metodológico: los principios constitucionales con operatividad directa sobre el procedimiento, los principios de carácter procedimental con clara conexión en los principios positivizados en la Constitución, y los principios no constitucionalizados con amplia incidencia en el procedimiento (91).

La LAP se distancia de enunciados abstractos y parece optar por el impacto directo y casuístico que sobre ciudadanos, funcionarios, sin excluir autoridades, pueda producir la lectura de la tabla de

(90) F. SAINZ MORENO, *Principios y ámbito de aplicación de la LAP*, cit., págs. 148-154.

(91) F. LÓPEZ MENUDO, *Los principios generales en el procedimiento administrativo*, núm. 129 de esta REVISTA (1992), págs. 50-60.

derechos que contiene el artículo 35 de la Ley y de sus artículos correlativos.

La opción de la LAP no supone relativizar la virtualidad de los principios jurídicos, objeto de expresa incorporación en los preceptos de la Ley, pero sí tiene el efecto de distanciarse de la metodología jurídica y de su labor de inducción de categorías jurídicas (92), distanciamiento querido y justificado, tanto desde el preconsiderado fracaso del diseño y la gestión de la reforma administrativa como desde la fácil constatación de las deficiencias del sistema jurídico, sintetizadas, con discreción, en los términos «crisis dogmática del Derecho administrativo» que, como evaluación política de la utilidad de los actuales instrumentos jurídicos, anula los privilegios y la responsabilidad de proyectar una opinión susceptible de influir en las determinaciones del legislador (93).

Hay distanciamiento de la metodología jurídica y de sus conceptos, parece estimarse, como ejemplo, que utilizar el enunciado del Principio de Confianza Legítima, tan coherente en su enunciado jurídico-institucional, puede ofrecer dificultades de comprensión por parte de bienintencionados ciudadanos e incluso administradores públicos. Tampoco se puede evitar el dato de la relatividad de principios que, como el de imparcialidad, admite que junto a la neutralidad frente a los intereses de los particulares, no es opuesto a la acción política global de la Administración, precisión doctrinal (94), que conecta con la compleja problemática vinculada a la correlación Gobierno-Administración y que, como referencia última, es interdependiente de una situación institucional supeditadas a alteraciones que hacen quebrar previos modelos sin definir alternativas que los suplan.

La enfatización en los derechos ciudadanos que caracteriza la LAP puede ser identificado con la apelación a las bases para realizar el constituyente administrativo, con tensiones sobre lo preexistente e

(92) El distanciamiento lo expresa F. LÓPEZ MENUDO desde la propuesta alternativa que sintetiza cómo debiera afrontarse la elaboración de la Ley: «1.º Apuntando a los principios generales del procedimiento como los puntos que polarizarían la regulación del procedimiento administrativo común; 2.º la elaboración de nueva planta de una Ley de Procedimiento Administrativo de carácter consultivo: creativa, minuciosa, pedagógica, incluso, con vocación, en suma, a asentarse de hecho en el futuro como inevitable ley procedimental donde se hallarán respuestas ciertas a los innumerables problemas que plantean las relaciones administrativas, pero seleccionando con todo rigor, de entrada, aquellas normas consideradas básicas o comunes». Vid. *El Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas...*, cit., pág. 25.

(93) Con un resultado distanciado de la valoración que sobre el cometido del jurista ofrece F. LÓPEZ MENUDO en *El Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas...*, cit., pág. 24.

(94) F. SAINZ MORENO, *Principios y ámbito de aplicación de la LAP*, cit., págs. 150-151.



incertidumbres sobre el resultado que todo proceso abierto lleva consigo.

La reconversión que ha afectado a todos los sectores económicos o la reconversión institucional que ha afectado desde las Cortes Generales al Poder Judicial sin olvidar la creación, *ex novo*, de las instituciones autonómicas regionales, ha dejado pendiente la adecuación de las Administraciones Públicas al nuevo marco institucional, con el gravamen de la reproducción mimética en las nuevas estructuras autonómicas de los viejos esquemas burocráticos.

Los desactualizados esquemas administrativos dejan sentir sus efectos como consecuencia de que, desde las instancias administrativas, condicionadas en su operativa por sensibles disfunciones, se está administrando la crisis del sistema y como unidad de emergencia tiene dificultades para encontrar tiempo a efectos de su reordenación y, en la medida en que no se abordan sus disfunciones, las repercute sobre el conjunto del sistema.

La alternativa parece haber cristalizado en la convocatoria al ciudadano autorresponsable para que contribuya a racionalizar una estructura que tiene que atender a los comprometidos retos institucionales del Estado Social y Democrático de Derecho y de cuyas disfunciones el Estado, como conjunto institucional integrador de su sociedad, sufrirá en su coherencia operativa o, por el contrario, será directo beneficiario de la adecuación del aparato administrativo a las funciones que el Estado demanda.

La complejidad de la situación requiere, en cualquier caso, ser abordada sin perder de vista, que todos estos problemas, de apariencia tan compleja, tienen pendiente aspectos elementales, de tan fácil realización, como tratar de conseguir que la Administración resuelva las solicitudes de sus ciudadanos. La dificultosa respuesta que parecen requerir las alternativas que se presentan como obvias, y que se resisten a la incorporación de los necesarios elementos de racionalidad, permiten apreciar la existencia de una convergencia institucional que, de modo implícito, se manifiesta en las alternativas que las distintas Administraciones han instrumentado y que han sido recogidas en algunos preceptos de la Ley (95) y, de modo explícito, se expresa en la conciencia parlamentaria de romper con la constatada disfuncionalidad de viejas formalidades (96), y también es contable

---

(95) Artículo 107.2 LAP, receptivo a la experiencia del Ayuntamiento de Barcelona, diseñada para resolver los recursos en materia tributaria mediante un órgano colegiado que integra a representaciones sectoriales y presidido por el Decano de la Facultad de Derecho de Barcelona. Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, cit., págs. 327-328.

(96) Desaparición, por enmienda parlamentaria, del recurso de reposición, incorporando la lógica de que cuando la Administración resuelve conforme a procedimiento

en el específico apoyo sindical expresado en el ya considerado Acuerdo Marco para la Modernización de la Administración Pública, firmado con la Administración General del Estado y ratificado en el ámbito autonómico.

#### IV. GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN DE LA LEY DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La exposición de motivos de la LAP, desde la directa referencia del artículo 97 de la Constitución, es precisa en la delimitación entre el ámbito político de la función de gobernar, inspirado en el principio de legitimidad democrática, y el ámbito administrativo de la ejecución, y es particularmente contundente en la concreción de «la subordinación de la Administración a la acción política del Gobierno».

Sin duda, que tiene que ser el impulso político el que logre superar la atonía de la normal anomalía de nuestras Administraciones Públicas, retomando la pulsión de remoción de obstáculos del artículo 9 de nuestro texto constitucional, que requiere de especial empeño en el ámbito administrativo, tanto por el retraso, ya constatado, en relación con las reconversiones económicas e institucionales aborda-

---

que tiene por objetivo garantizar la legalidad y el acierto en la resolución, carece de justificación operar con el principio de que el ciudadano tenga que volver a reponer actuaciones ante el mismo órgano, desmintiendo la bondad inherente al previo procedimiento, la corrección en las actuaciones del órgano que tramita el procedimiento, la dignidad de la posición del ciudadano en el sistema de control de la actuación administrativa y la coherencia de la propia estructura administrativa que demandaba recordar que el principio constitucional de jerarquía era, mediante el recurso jerárquico, la única fórmula verosímil de operatividad del control en vía de recurso administrativo.

La enmienda fue presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (núm. 395) proponiendo la supresión del párrafo 2 del artículo 112 del Proyecto de Ley: «Las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa dictadas por órganos administrativos que no dependan jerárquicamente de ningún otro, podrán ser recurridas ante el mismo que las dictó». La justificación de la enmienda aporta el argumento de «mejora técnica». En el debate parlamentario la enmienda no genera reservas por el resto de los Grupos Parlamentarios. *Vid.* intervenciones de los Diputados Nadal (CIU), Gatzagaetxebarria (PNV), Núñez (PP), Mardones (Mixto) y Fajardo (PSOE), «BOC-DSCD», IV Legislatura, núm. 486, sesión 18 de junio de 1992, págs. 14426-14442.

La encuesta realizada por encargo del Ministerio de Administraciones Públicas aporta los siguientes datos sobre la operatividad del recurso de reposición en el ámbito de la Administración Central: El índice de estimación del Recurso de Reposición preceptivo es del 1,66 por 100, y cuyo porcentaje de asuntos distintos de la materia de personal es sólo del 13,74 por 100, lo que muestra que ha sido un recurso utilizado fundamentalmente en el ámbito interno de la Administración. El índice de estimación del Recurso de Alzada es de 6,62 por 100. En el caso del Recurso de Reposición Potestativo, el porcentaje de estimación es de 1,16 por 100, inferior no sólo a la media global, sino también al índice de estimación correspondiente al Recurso de Reposición Preceptivo. *Vid. Encuesta sobre Procedimientos Administrativos de Revisión*, Madrid, 1992, págs. 39 y 45.

das en la configuración de nuestro Estado constitucional, como por la imperiosa necesidad de racionalizar los mecanismos de nuestras estructuras administrativas, al pasar necesariamente por ellas opciones y decisiones que comprometen la coherencia de todo el sistema socioeconómico e institucional.

Con acierto, y con referencia en la misma LAP, ha sido señalado que la acción política de los órganos de gobierno es la que confiere la dirección política a las Administraciones Públicas y esa acción política debe servir objetivamente a la satisfacción de los intereses generales definidos por el Ordenamiento Jurídico, de tal modo que el principio de objetividad no excluye la legítima orientación política de la Administración; exige una buena Administración, pero no una Administración políticamente indiferente (97).

La definición de la alternativa política de gobierno integrada en la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, conforme al imperativo del artículo 9.1 de nuestro texto constitucional, tiene en la LAP el marco normativo de su artículo 3.3: «Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes a las Entidades que integran la Administración Local, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico». Cada órgano de gobierno territorial, desde la legitimidad democrática que en él subyace, definirá la actuación de la correlativa Administración Pública, referenciando esos diseños desde la teleología de los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico. Es preciso reparar en la dirección por objetivos, en la metodología de la directriz o, desde el Derecho comunitario, la metodología de la Directiva, como síntesis del precepto.

La determinación de objetivos y su consecución se interconectan con el *leit motiv* de la LAP, elusorio de condicionamientos formales y preocupado por la consecución de resultados, medidos desde los principios de eficacia y eficiencia, y es coherente con la cláusula habilitante contenida en el artículo 41 de la Ley, referenciada a nivel subjetivo en los titulares de las unidades administrativas y en el personal al servicio de las Administraciones Pública, cualificados por tener a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos y a los que se les compele, desde la responsabilidad directa de su tramitación, para adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan o dificulten o retrasen y a disponer lo necesario para evitar

---

(97) Cfr. F. SAINZ MORENO, *Principios y ámbito de aplicación de la LAP*, cit., pág. 117.

y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos, en la consciencia de que la actualización de esos supuestos disfuncionales, afectan de modo negativo a los derechos de los interesados o al respeto de sus intereses legítimos.

Los diseños por objetivos de los órganos de gobierno tienen su correlato en el ajuste a esos objetivos de los responsables administrativos y la remoción de obstáculos, como mandato constitucional dirigido a todos los Poderes Públicos, se deja sentir, en su proyección en el nivel administrativo, donde los objetivos de las leyes requieren de la necesaria flexibilidad organizativa para poder conformar la adecuada respuesta a las pretensiones o a las necesidades que hay que atender. Necesidades de conformación organizativa que requieren la gestión administrativa y que otorga la LAP como específica respuesta a la estrechez de los cauces normativos y organizativos que han condicionado nuestras estructuras administrativas, estancas por efecto de un entramado de puestos de trabajo condicionados, en su estructura y en su operativa funcional, por los derechos adquiridos.

La cláusula habilitante del artículo 41 de la LAP abre la vía para contribuir a superar estos yugulamientos organizativos, con la activa colaboración del Acuerdo Marco con los Sindicatos, sensibles a acortar injustificadas diferencias con el régimen de funcionamiento en el ámbito empresarial privado, y con la activa colaboración de los funcionarios, cuyo sentido de la funcionalidad ha estado constreñido por prácticas institucionales que han dado lugar a las situaciones en revisión y por la dejación de competencias en la decantación de opciones, necesariamente políticas, que son indeslindables de la acción de gobierno.

La disponibilidad organizativa que tienen los gestores del sector privado para ofrecer adecuada respuesta a las coyunturas que les afectan o para ajustar las estructuras organizativas existentes a las nuevas respuestas a las que tienen que atender, debe de existir en el ámbito de las Administraciones Públicas, y debe de poder realizarse en el estricto ámbito institucional de las mismas Administraciones; ello evitaría, entre otros sinsentidos, la «huida del Derecho público» y el cúmulo de perturbaciones que ocasiona: quiebra de conceptos (98), ruptura de la coherencia organizativa (99) y anulación de

---

(98) Que llevan a la deriva tautológica del mismo concepto de Administraciones Públicas.

(99) Ejemplificada desde la incontrolada multiplicidad de entes de Derecho Público y Sociedades Públicas que diluyen no ya la frontera entre lo público y lo privado, sino los límites de lo público, en detrimento de la adecuada organización y operativa entre ambas partes de la correlación funcional público-privado, en menoscabo de la coherencia organizativa de ambos y con desviaciones hacia el agiotismo en ambos puntos de la interrelación y en lógico detrimento de la racionalidad del conjunto.

las técnicas de control de la actividad de las Administraciones Públicas, eludida en sus derivaciones económico-presupuestarias y fuente inagotable de instrumentalización y desviación de los intereses públicos (100).

En la funcionalidad que las Administraciones Públicas encuentren desde la utilización de la cláusula del artículo 41 de la LAP para adecuar su estructura organizativa a las demandas ciudadanas de que son objeto, tiene un poderoso resorte la necesidad de reconducir el anárquico conjunto de entes instrumentales referenciados en el artículo 2.2 de la propia Ley y el deseable control de la patogenia que generan los entes instrumentales (101).

#### V. LOS RETOS NO ASUMIDOS POR LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMÚN Y LA POSICIÓN DE LOS CIUDADANOS ANTE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La integración en la LAP de la regulación del derecho de petición y de la acción pública (102), como categorías con más tradición situadas en el marco de desarrollo del derecho a la participación en los asuntos públicos (103); la adecuación del actual marco institucional y social del procedimiento de elaboración de disposiciones generales segregado de la Ley desde un excesivo respeto a la literalidad de la jurisprudencia constitucional (104) con la consecuente desagregación de la Ley de las entidades y organizaciones representativas de intereses y Corporaciones representativas; el distanciamiento de la LAP de la específica problemática institucional de la Administración Local (105); el reconocimiento del carácter potestativo de los recur-

---

(100) Traducido en descontrol presupuestario y déficit público y en la ruptura de la coherencia con la interrelación funcional público-privado.

(101) Sobre esta problemática, el conjunto de trabajos académicos que integran los Estudios Homenaje al Prof. CLAVERO ARÉVALO, *Las entidades instrumentales de las Administraciones Públicas*, Edit. Civitas, Madrid, 1993.

(102) En este sentido, J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Ante la nueva regulación del procedimiento administrativo*, «REDA», núm. 77 (1993), págs. 29-30.

(103) Al respecto, F. SAINZ MORENO, *Principios y ámbito de aplicación de la LAP*, cit., pág. 125.

(104) Con referencia en esta problemática, F. LÓPEZ MENUDO, *Los principios generales del procedimiento administrativo*, cit., págs. 69-70; F. Sainz Moreno, *Principios y ámbito de aplicación de la LAP*, cit., pág. 143, y S. MARÍN-RETORTILLO, *Acotaciones excepcionales sobre la nueva regulación del procedimiento administrativo*, cit., págs. 214-215.

(105) Vid. J. PERDIGO SOLA, «Los principios de jerarquía, desconcentración y descentralización en la Administración Local, y su incidencia en el nuevo régimen de recursos administrativos», en *Estudios sobre la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, cit., págs. 165-217.

sos administrativos (106); la consideración de la revocación por motivos de oportunidad (107); el establecimiento de servicios que deban necesariamente preverse (108); la regulación de los procedimientos sumarios (109) y de los procedimientos de planificación o la concreción y desarrollo de los procedimientos tipo..., son algunos de los puntos que sugiere el análisis de la LAP desde su adecuación a las deseables y obligadas cotas que marcan la perfectibilidad del sistema jurídico.

La virtualidad de todo proceso evolutivo, condicionado por el realismo de lo posible, obliga a reparar en que el elemental objetivo de lograr que las unidades administrativas resuelvan en tiempo las solicitudes de los ciudadanos, y la voluntad legislativa de invertir la fórmula de desestimación de pretensiones por silencio, hacia la línea de tendencia a positivizar la resolución de las solicitudes en los casos de no resolución y aplicación del régimen de actos presuntos, ha exigido el escalonamiento de la entrada en vigor de la Ley, con una compleja revisión de los numerosos procedimientos que fueron elaborados desde la presunción de desestimación de pretensiones por silencio, y que el generoso período biológico de nueve meses concedido para actualizar los procedimientos, muestra ser insuficiente para una matriz administrativa desvitalizada que ha requerido el auxilio de doce meses complementarios (110).

La acción pública y el derecho de petición se interconectan con el derecho de participación en los asuntos públicos, ciertamente en fase de regresión (111) o quizá de redimensionamiento, en cuya fenomenología, no pueden ignorarse datos como la escasa participación ciudadana en las informaciones públicas de que son objeto, como ejemplo, los avances de planes generales y, en general, las diversas figuras de programación urbanística que, en fechas no muy distantes, concitaron debates ciudadanos no exentos de tensiones y

(106) Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Algunas reflexiones sobre el Proyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, cit., pág. 326.

(107) Vid. F. LÓPEZ MENUDO, *El régimen jurídico de las Administraciones Públicas...*, cit., págs. 142 y 154.

(108) Vid. F. SAINZ MORENO, *La obligación de resolver...*, cit., pág. 128.

(109) Problemática planteada por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Acotaciones excepcionales sobre la nueva regulación del procedimiento administrativo*, cit., págs. 216-217.

(110) Decreto-Ley 14/1993, de 4 de agosto, por el que se modifica la disposición adicional tercera y la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con justificación en la incidencia de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución y en la reestructuración de Departamentos ministeriales aprobada por Real Decreto 1173/1993, de 13 de julio.

(111) Vid. F. SAINZ MORENO: *Principios y ámbito de aplicación de la LAP*, cit., pág. 125.

que requieren, en los actuales trámites de información pública, de publicidad institucional para concitar alegaciones de ciudadanos y de los colectivos en los que se articulan, como complemento a las alegaciones de grupos empresariales o propietarios. Estos síntomas de normalización institucional relativizan la atención que requieren estas figuras, que demanda sustitutos, como el de las encuestas sociológicas, con acierto incorporadas por la LAP y que, en calidad de técnica sustitutiva y, al tiempo, garantizadora de la participación en los asuntos públicos, trata de precisar el posicionamiento del ciudadano, intermediando técnicas profesionalizadas de opinión.

Los sondeos y encuestas de opinión se incorporan a través del artículo 78.2 de la LAP con el rigor de las garantías legalmente establecidas para estas técnicas de información que, de modo específico, requiere la identificación técnica del procedimiento seguido para la obtención de estos resultados.

En el ámbito de la participación y como muestra también significativa de normalización institucional es constatable la aplicación de este principio constitucional por la legislación sectorial. En esta línea, la Ley orgánica reguladora del tratamiento automatizado de datos personales ofrece, junto a los datos ya expresados sobre las «normas de autorregulación», la articulación de representaciones sociales en sus órganos colegiados, de tal modo que la Agencia de Protección de Datos opera con el contraste de su Consejo Consultivo, social e institucionalmente participado y corresponsabilizado (112). Del mismo modo, la Ley de la función estadística pública regula el Consejo Superior de Estadística integrado por representantes sociales, técnicos e institucionales (113), como complemento al referido Consejo Interterritorial de Estadística y como fórmula de corresponsabilidad en el desarrollo de la función estadística pública.

La ausencia de regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, como cauce de participación social y decantación técnica (114), ha estado inducido por la referida declaración del Tribunal Constitucional que estimó que «el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter

(112) Artículo 37 LO 5/1992 y artículos 18-22 Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Protección de Datos.

(113) Artículos 37-39 Ley 12/1989.

(114) Cfr. S. MARTÍN-RETORTILLO, *Acotaciones escépticas sobre la nueva regulación del procedimiento administrativo*, cit., pág. 214.

general» (115). Este criterio ofrece también cobertura para no entrar en la regulación de ningún otro tipo de procedimiento —sumario, de programación o procedimiento tipo— es tributario de la LPA de 1958 y, desde la sistemática de la nueva LAP, es contradictorio, como argumento justificativo, con la regulación de materias que como las reclamaciones económico-administrativas y el procedimiento sancionador estaban también calificados como procedimientos especiales en la LPA de 1958. Otras razones complementarias de la no incorporación de este procedimiento son las relativas a la revisión de la legislación reguladora de las Corporaciones representativas, pendientes del Proyecto de Ley de Colegios Profesionales (116) con la dinámica de fondo planteada por el Tribunal de Defensa de la Competencia sobre los costes de los servicios profesionales y su inserción en la política económica desde los costes productivos, el control de las variables económicas y la competitividad.

El reconocimiento del carácter facultativo para los recursos administrativos obliga a reparar en el grave problema estructural e institucional de nuestro sistema jurisdiccional, en sus costos y en sus costas, los retrasos que acumula en la consecución del fallo jurisdiccional más el derivado de la ejecución de sentencia y, como síntesis de sus patologías, al ser los órganos jurisdiccionales objeto de la prevalente atención del Defensor del Pueblo y un relevante punto de referencia en los recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional (117).

No se puede afirmar que los Tribunales sean una instancia con la que se identifica el ciudadano, que ve proyectado sobre él más los mecanismos de la Ley como amenaza (118) que la Ley como compromiso socioinstitucional orientado a materializar los objetivos de bienestar social que, con tanto grafismo, expresan nuestros preceptos constitucionales.

Las causas de la problemática expuesta conectan con el bloqueo político de que es objeto un Poder Judicial, incómodo para quienes están o aspiran a estar en las cúspides de las diversas pirámides

---

(115) F. Jco. 7, STC 15/1989, de 26 de enero, Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley General de Consumidores y Usuarios, Pte. Mg. Díez Picazo.

(116) Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 2/1974, de 13 de febrero, reguladora de los Colegios Profesionales, para adecuar el ejercicio de las profesiones colegiadas a la legislación en materia de competencia, «BOCG-CD, IV Legislatura», Serie A, núm. 114-1, 27 de noviembre de 1992, afectado en su tramitación parlamentaria por la disolución de las Cortes y el final de la Legislatura.

(117) *Vid.* Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 1992 en lo que califica como «retrasos y otras disfunciones de un funcionamiento anormal del servicio público judicial», «BOCG, IV Legislatura», Serie A, núm. 51, 24 de febrero de 1993, en particular págs. 142-149.

(118) A. NIETO, *La organización del desgobierno*, cit., pág. 151.



político-administrativas, para quienes resulta perturbador que su capacidad de decisión se vea ponderada, evaluada y virtualmente anulada. Sin duda que la virtualidad del sistema pasa por la verificación, por la pertinente instancia jurisdiccional, de la adecuación al ordenamiento jurídico del actuar administrativo, pero también es cierto que lo deseable es que la perfectibilidad alcanzada por la decisión administrativa la llegue a dotar de la *auctoritas* conseguida por el rigor en el procedimiento y por la adecuación de sus fundamentos al Ordenamiento Jurídico.

Desde los parámetros expresados pretende operar la LAP; opera con el ciudadano dentro de la estructura administrativa, como forma de adecuación de la acción administrativa a sus derechos e intereses y, desde esta metodología, que corresponsabiliza al ciudadano con la acción administrativa, puede ser relativizada la conexión acto administrativo-control jurisdiccional.

El énfasis de la LAP en la distinción entre Gobierno y Administración —pospuesto en sus desarrollos por el retraso en la Ley del Gobierno— tendrá efectos inducidos positivos para la reconducción al ámbito estrictamente político de los componentes discrecionales y en la consecuente profesionalización que tiene que producirse al segregar el ámbito político del administrativo. Sus efectos finales pueden contribuir a soslayar los condicionantes políticos sobre el ámbito jurisdiccional, problemática que, desde el referente de un Poder Judicial bloqueado y que requiere ser situado en la posición que la Constitución le otorga, obliga a sintonizar la relación Administración-Jurisdicción en un ámbito institucional que trasciende la configuración de los recursos administrativos y la rapidez o ralentización con la que las pretensiones de ciudadanos pasen a los Tribunales, al menos hasta que se superen los condicionantes que provienen del dato materializado en que los recursos contenciosos interpuestos puedan quedar simplemente neutralizados ante la correspondiente Sala.

Lo que ha sido calificado como el activismo judicial, que suscita el interrogante sobre los límites del control judicial del poder público administrativo, incide en el núcleo de la relación Administración-Justicia (119).

Los condicionantes organizativos y la metodología que afecta a la actuación judicial han quebrado en el Estado Social y Democrático de Derecho la correspondencia que, en momentos históricos precedentes pudo existir entre la actividad administrativa y su control jurisdiccional, como ejemplifica la dificultad de llegar a materializar

---

(119) Vid. L. PAREJO ALFONSO, *Administrar y juzgar; dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, Edit. Tecnos, Madrid, 1993, pág. 23.

una substancia objetiva jurídica que rompe el escalonamiento, la concatenación de las decisiones sucesivas de los procedimientos públicos, para ser interferida por momentos volitivos (120) que, entre su cada vez más compleja fenomenología, tienen una significativa muestra en la terminación convencional del procedimiento que, como aportación de la LAP, puede llegar a trascender a la propia configuración del procedimiento como referencia inicial en la que se inscribe.

La causa de las distonías tiene raíz en la constatación de que el Poder Judicial no tiene asignado un papel directivo de intervención activa y permanente en la satisfacción de las necesidades sociales para lo que ha sido calificado como la renovación continuada de la integración social: le corresponde decir lo que es derecho en el caso concreto y sólo cuando ha habido discrepancia entre los afectados (121).

El diferencial metodológico e institucional entre administrar y juzgar requiere reparar en la necesidad de que el Poder Judicial—único ámbito institucional calificado como tal por la Constitución, por la necesidad impuesta en el tránsito hacia el régimen democrático de embridar a unos órganos de gobierno carentes de legitimidad—tiene, en los Gobiernos y en sus Administraciones, un Poder Ejecutivo que lidera la dinámica del Estado con la legitimación que le aportan sus correlativas Cámaras parlamentarias, lo que le sitúa, desde la perspectiva del histórico y actual reto del control de los Poderes del Estado (122), en una posición determinante en la estructura constitucional.

La mutación registrada en la configuración de los Poderes del Estado, demanda como específica alternativa institucional asumir el redimensionamiento de la función judicial, que soslaye o que consolide lo que hoy son fugas hacia la figura del Defensor del Pueblo o hacia las fórmulas de conciliación, mediación o arbitraje, previstas en el alternativo artículo 107.2 de la LAP, sin olvidar la pertinente valoración del papel del Derecho en la sociedad actual y los eventuales excesos en su valoración (123).

El aparente distanciamiento de la LAP de la específica problemática de la Administración Local es un aspecto adicional del ajuste de las viejas estructuras al sistema constitucional; los Entes Locales quedan condicionados por la exigencia de Ley para el ejercicio de la

(120) Cfr. en L. PAREJO ALFONSO, *Administrar y juzgar; dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, cit., pág. 75.

(121) Vid. L. PAREJO ALFONSO, *Administrar y juzgar; dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, cit., pág. 62.

(122) Con obligado recuerdo de Loewenstein y su recepción por S. MARTÍN-RETORTILLO, *Administración y Constitución*, en el núm. 53 de esta REVISTA, 1967.

(123) En relación con este último aspecto, vid. L. PAREJO ALFONSO, *Administrar y juzgar; dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, cit., pág. 75.

potestad sancionadora o por la inadecuación del recurso ordinario ante la carencia de superior jerárquico en su estructura colegial, desajustes que obligan a reparar en el pronunciamiento de la Exposición de Motivos y en el juicio de apoblematicidad que emite sobre la Ley básica de régimen local de 1985 en relación con la LAP, y a particularizar, desde la hermenéutica constitucional de nuestro Estado autonómico, en las Ordenanzas Locales y en los Reglamentos de Organización, el referente normativo que permite integrar los recursos administrativos y las sanciones administrativas de la Administración Local en las previsiones de la LAP, en línea con la equiparación de la asamblea local con la parlamentaria (124).

En los reajustes expresados está implícito el dato de ser la Administración Local la instancia administrativa más próxima al ciudadano, y que el protagonismo de éste en el ámbito de las Administraciones Públicas exige integrar este dato funcional, si realmente se quiere ser coherente con los derechos ciudadanos y con la dinámica que a la regeneración democrática del sistema tiene que aportar el ciudadano.

En contraste con la deseable coherencia del sistema institucional, la generación de neocentralismos autonómicos y la carencia de un modelo territorial definido, deja sentir que la dinámica de las Administraciones Públicas está condicionado por la bipolaridad de las interrelaciones Administración General del Estado-Administración de las Comunidades Autónomas, en contradicción con el sistema constitucional y con la teleología de la descentralización, y en conflicto con la esencia del sistema democrático y la funcionalidad de las institucionales, con facilidad perturbadas en su lógica organizativa por la instrumentalización de las opciones neocentralizadoras, que sería deseable se quedara en un episodio de la transformación de nuestro estado y su complementario acoplamiento a estructuras supranacionales, donde se encuentran ya incentivos para volver al equilibrio de nuestra métrica constitucional, con el referente de la Europa de los municipios y ciudades.

Desde la tensión del contraste entre lo conseguido y la adecuación a los paradigmas constitucionales, las aportaciones organizativas de la LAP justifican el optimismo de poder apreciar la voluntad de romper moldes perturbadores en sus disfunciones, que justifican el uso del término modernización de las Administraciones Públicas, compartido por Gobierno y Sindicatos, avalado por el Parlamento con la aprobación de la LAP en calidad de pieza cualificada del Plan de Modernización.

---

(124) En términos de L. PAREJO ALFONSO, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, cit., pág. 84.

El término modernización conecta en su terminología y en sus contenidos, con insatisfechas demandas históricas —que llegan a dar al término un tono arcaizante— y que propende al cambio cualitativo con la situación precedente y sus condicionantes —que quizá hubiera requerido el término y la metodología de la reconversión, más dura, pero que no puede sustraerse a la necesaria homologación con la práctica institucional que ha tenido que desarrollarse en otros sectores socioeconómicos— y que, con independencia de prácticas semánticas, condicionadas en exceso por tácticas que pueden invalidar estrategias, incorpora el factor positivo del paso que, por fin, ha sido dado y cuyos resultados se beneficiaran de las sinergias liberadas por el nuevo marco normativo (125).

Las tensiones generadas por las alternativas que la Ley contiene producen el efecto inducido de operar sobre el conjunto del sistema administrativo, al que hace objeto de revisión y al que fuerza para que sus disfunciones dejen de ser consideradas crónicas o atávicas para, en su lugar, forzar la rehabilitación y el diseño de específicas alternativas regeneradoras.

Desde esta perspectiva, el revulsivo de la LAP tiene, en sí, beneficiosos efectos para el conjunto del sistema y para sus expectativas de racionalidad, con la consecuente incidencia positiva sobre los ciudadanos como beneficiarios del sistema, y la específica implicación de éstos en las alternativas de reforma mediante el otorgamiento de derechos que actúan como revulsivo en la revisión de las viejas inercias administrativas.

La LAP define un estatuto del ciudadano ante las Administraciones Públicas que está materializado en los derechos del artículo 35 de la Ley y sus concordantes, y que no permiten sostener la afirmación según la cual las garantías del ciudadano, más que reforzadas y ampliadas, resultan debilitadas (126).

---

(125) Un favorable efecto de la LAP está materializado en la elaboración de los procedimientos tipo elaborados como consecuencia de la revisión de procedimientos y la voluntad de reconducir las 1.893 normas de procedimiento con las que opera la Administración General del Estado a las categorías tipo de procedimientos de responsabilidad (el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad ha sido aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo), de sanciones (el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora ha sido aprobado por Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto), de subvenciones y ayudas económicas, y de autorizaciones y licencias, con efectos racionalizadores para las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones, para los funcionarios responsables y gestores del procedimiento y para el conjunto del sistema administrativo —desde la inducción de efectos sobre los ámbitos regional y local— y que contribuye a soslayar el riesgo de diversificación en los procedimientos como consecuencia de los criterios que apliquen las distintas Administraciones en el procedimiento de revisión abierto por el artículo 45.3 y la disposición adicional 3.ª de la LAP.

(126) *Vid.* J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Ante la nueva regulación del procedimiento administrativo*, «REDA», núm. 77 (1993), pág. 28.

En el generoso período transitorio previsto para la entrada en vigor de la Ley, fallido en sus iniciales previsiones temporales por vicisitudes institucionales y metodológicas que han determinado su ampliación por el referido Decreto-Ley 14/1993, se han detectado las consecuencias de la ruptura de esquemas procesales, más que de los esquemas procedimentales administrativos, sobre los cuales se ha dejado sentir la falta de creatividad de algunas Administraciones, que ha podido producir sensación de vacío normativo o de efectos perversos (127) para unos derechos ciudadanos que se decían prevalentes y determinantes en el nuevo esquema legal.

La casuística de los efectos procesales ha centrado el análisis de la Ley: el estrellato ha correspondido al recurso de reposición y a los efectos de su desaparición en la Administración local, implicado con la desaparición del recurso económico en el ámbito local por la Ley 7/1985 de Régimen Local, sin reparar en que la propia Ley, como ya hemos observado, se inspira en las alternativas locales diseñadas y operantes en el ámbito de la Administración Local de Cataluña, y oferta en el referido artículo 107.2 la generalización del modelo; la modificación del régimen de notificaciones ha sido alegado como lesivo para el ciudadano sin reparar en la facilidad con la que el precedente régimen de notificaciones podía ser eludido anulando los efectos de los actos administrativos (128); la flexibilidad con la que se configura la revisión de los actos anulables declarativos de derechos desprovista del condicionante de audiencias vinculantes de órganos consultivos; la carencia de previsión de los supuestos de oportunidad en la revocación de los actos; la valoración negativa de los efectos positivos de los actos presuntos en la medida en que no integra los intereses contrapuestos al reconocimiento de las pretensiones, la adquisición de derechos por acto presunto, aunque se

---

(127) En este sentido, los efectos producidos por la aplicación del nuevo régimen de recursos administrativos con discrepancias en las interpretaciones sobre la entrada en vigor de la Ley y la pervivencia o no del recurso de reposición en el ámbito de la Administración Local, problemática que ha contribuido a paliar la instrucción de la Subsecretaría de Administraciones Públicas de 24 de febrero de 1993, por la que se adoptan criterios para la entrada en vigor de la LAP y que defiere la entrada en vigor del régimen de recursos al período temporal de los seis meses para la adecuación de procedimientos previsto por la Disposición adicional tercera, lo que tendría como efecto, si se reconoce valor a la interpretación de la instrucción en los ámbitos administrativos distintos a los de la Administración General del Estado, demorar la entrada en vigor del régimen de recursos por el período de doce meses previsto por el Real Decreto-Ley 14/1993.

(128) En el Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a 1992, la problemática de las notificaciones es objeto de la atención sectorial en materia de tráfico y seguridad vial, procedimientos tributarios, notificaciones municipales y becas al estudio, con específica remisión del Informe a la regulación prevista por la LAP. *Vid. Informe, cit., págs. 167, 385 y 550.*

carezca de los requisitos esenciales para su adquisición, lo que exige aplicar la revisión por nulidad de acto...

El pormenor en los análisis no es receptivo a las premisas desde que opera la Ley, explícitamente discrepante de la Ley como mandato, para operar desde lo que por los responsables de la elaboración del proyecto ha sido calificado como metodología, teleológicamente orientada hacia el objetivo de modernización-reconversión administrativa y con una operativa más atenta a la dinámica de grupos e instituciones que a mandatos normativos específicos, en consonancia con la conversión de la ley en uno más de los medios de configuración política de la sociedad (129).

Los argumentos en contra de la Ley o receptivos a sus planteamientos, sin duda que tienen mucho que ver con la referida «crisis dogmática del Derecho administrativo», en terminología del Ministro responsable de la tramitación de la Ley o con la «crisis y renovación en el Derecho público» en la presentación de la misma problemática en clave doctrinal (130), y con la metodología socioeconómica y jurídica gestada en el constituyente de la crisis y en el desarrollo de la reconversión institucional y económica.

En el marco expresado se deja sentir la contraposición entre lo que puede ser calificado como la metodología laboralista, atenta a la fenomenología de los hechos y a la dinámica de los colectivos afectados que, guiados por valores y principios jurídicos y apreciables dosis de pragmatismo, han diseñado soluciones avaladas por el consenso, y que, como metodología, contrasta con los vínculos a la ley como *constitutio* y a la estructura jerarquizada del sistema normativo y organizativo, que condiciona las actuaciones en el ámbito jurídico administrativo y, en general, en el ámbito del Derecho público.

La huida de las premisas del Derecho público va más allá del apartamiento de la legislación administrativa de los calificados como entes instrumentales, penetra en la Ley más emblemática del Derecho Administrativo, como inevitable efecto de una dinámica sobre la que, con fortuna, nos viene ilustrando el mismo Tribunal Constitucional cuando relativiza los límites entre lo público y lo privado (131) y es parte de la constatación diaria de la ruptura de los límites entre el

(129) En este sentido, L. PAREJO ALFONSO, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, cit., pág. 68.

(130) L. PAREJO ALFONSO, *Crisis y renovación en el Derecho Público*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991.

(131) STC 18/1984, de 26 de enero, Junta General de la Caja de Ahorros de Asturias, Pte. Mg. Gómez-Ferrer; F. Jco. 8, STC 111/1983, de 8 de diciembre, Decreto-Ley de expropiación del Grupo de Empresas RUMASA, Pte. Mg. Arozamena Sierra; STC 37/1987, de 26 de marzo, Reforma agraria de Andalucía, Pte. Mg. Leguina Villa; STC 42/1989, de 16 de febrero, Ley de la reforma agraria de Extremadura, Pte. Mg. García Mon.

sector empresarial y el sector público y de la progresiva superación de la dicotomía entre el Estado y su Sociedad o entre la Sociedad y su Estado (132).

La terminación convencional del procedimiento es ilustrativa de la vía de penetración abierta en los esquemas clásicos del Derecho administrativo a través de los cuatro círculos del doble ocho, que define el correspondiente numeral en la LAP, si bien, ya ha sido advertido, que la vía estaba abierta desde técnicas negociales que, en los ámbitos más trascendentes de nuestra legislación administrativa, han venido soslayando las previsiones legislativas para adecuarlas o eludir las conforme a los criterios convenidos entre los representantes de las Administraciones Públicas y los representantes de los agentes sociales y económicos, en muchos casos incurriendo, no en supuesto de inaplicación de Ley, sino rindiendo el servicio de ofrecer la sensación de aplicar leyes inaplicables o de ofrecer la apariencia de que en leyes se proyectan donde realmente no llegan. La reciente Ley de Valoraciones del Suelo (133) de 1990, que ha generado el consensuado Texto Refundido de 1992 (134), que trata de relativizar parte significativa de los desajustes institucionales y operativos de la Ley, ejemplifica sobre el primero de los casos; las imaginativas soluciones consensuadas en los muchos episodios que ha propiciado la crisis económica o el diseño de alternativas superadoras, desde las mutaciones del Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios a la instrumentación del complejo de entes diseñados con ocasión de las acciones desarrolladas en las celebraciones del V Centenario del Descubrimiento de América, ilustran sobre el segundo de los aspectos (135).

En este nuevo marco, en el que los referentes colectivos priman sobre los planteamientos individuales, en los que los acuerdos convencionales relativizan las admoniciones de legalidad y donde las fórmulas de mediación, conciliación y arbitraje suplen las funciones

---

(132) F. Jco. 4, STC 88/1986, de 1 de julio, Ley catalana de estructuras comerciales, Pte. Mg. de la Vega Benayas; Ss. TC 64/1989, de 6 de abril, Pte. Mg. Truyol Serra; 189/1989, de 16 de noviembre, Pte. Mg. Rubio Llorente, y 190/1989, de 16 de noviembre, Pte. Mg. Tomás y Valiente, Ayudas a la prensa y agencias de información.

(133) Ley 8/1990, de 25 de julio.

(134) Real Decreto Legislativo 1/1991, de 26 de junio.

(135) Para apreciar las fórmulas contractuales, societarias y operativas que han sido aplicadas en esta operación de Estado, remito a la lectura de las Sesiones informativas celebradas en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados: Comparecencia del Comisario General de España para la Exposición Universal de Sevilla 1992, señor Casinello Aubán («DSCD» núm. 540, sesión núm. 28, de 20 de octubre de 1992); Comparecencia del Presidente de la Comisión Nacional del V Centenario, señor Yáñez Barnuevo («DSCD» núm. 564, sesión núm. 31, de 11 de noviembre de 1992), y Comparecencia del Presidente de la Sociedad Estatal Expo 92, señor Pellón García («DSCD» núm. 586, sesión núm. 37, de 16 de diciembre de 1992).

jurisdiccionales, se sitúan unas Administraciones que lideran la dinámica del conjunto institucional del Estado, que tienen que operar con flexibilidad en sus objetivos y que requieren estar muy atentas a los colectivos sociales, porque la Ley —cuando no está condicionada por los referidos fenómenos de autorregulación, con determinante colaboración de los agentes sociales o institucionales— puede decir muy poco (136).

La llamativa convocatoria de la LAP al ciudadano opera desde la consciencia del gestor público de su indigencia como agente regulador, con serios riesgos de equivocarse si se ve desasistido del entorno social (137).

La Administración ocupa ámbitos del Legislativo y opera desde estructuras colegiadas coparticipadas por colectivos ciudadanos y por representaciones institucionales o de otras Administraciones territoriales, con la voluntad de componer para cada ámbito de acción sectorial el más completo espectro de referencias, pretensiones, expectativas, diseños, programas..., tanto públicos como privados o mixtos, que puedan afectar a cada alternativa en que las Administraciones intervienen.

Esta interpenetración organizativa y operativa conecta con las aportaciones más significativas de la LAP: la regulación de las relaciones entre las Administraciones Públicas; los derechos de unos ciudadanos convocados al ejercicio corresponsabilizado de funciones públicas y que deja sentir la explícita dimensión política de los derechos cívicos que configura la LAP (138); la explícita asimilación

---

(136) L. PAREJO ALFONSO ha apreciado cómo las leyes están afectadas por procesos inevitables de rápido envejecimiento, que acaba exigiendo de las mismas Administraciones operaciones de «resituación» para «racionalizar» los conceptos legales a la realidad y evitar su obsolescencia, metodología institucional que hace de las Administraciones Públicas el *locus* para la creación de la regla normativa. *Vid.* su referido trabajo, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, cit., pág. 70.

(137) La relación adecuada y equilibrada entre ciudadano y poder aparece controlada no sólo por los procedimientos jurídicos, sino por una combinación de procedimientos políticos y jurídicos. En este sentido, la afortunada elaboración de L. PAREJO ALFONSO, *Administrar y juzgar: dos funciones constitucionales distintas y complementarias*, cit., págs. 74-75.

(138) El portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, señor Mayoral Cortés, fue muy preciso en la última comparecencia parlamentaria del Ministro de Administraciones Públicas, señor Eguiagaray Ucelay, en la IV Legislatura, y para informar sobre el seguimiento del Plan de Modernización de la Administración del Estado: «... el administrado deja de ser administrado y se convierte en ciudadano... con mucha participación; en ciudadano con la posibilidad de intervenir en procesos de gestión de los servicios públicos; en ciudadano que, últimamente, en la Ley de Régimen Jurídico, aparece referenciado como tal ciudadano. Porque un ciudadano no es una terminología puramente arbitrista. Un ciudadano es un principio político y esto, que algunos no han querido defender y que nos discutieron durante el trámite de la Ley de Régimen Jurídico, es un principio fundamental en la Administración democrática...» («DSCD» núm. 613, sesión núm. 34, de 24 de febrero de 1993, pág. 18447).



de las técnicas convencionales en el procedimiento que implican la asimilación, en el ámbito administrativo, de la dinámica de la autonomía de la voluntad que tan afortunados servicios ha prestado a la sociedad y a sus técnicas de autoorganización.

Este conjunto de aportaciones beneficiará a las decisiones adoptadas en el ámbito público desde el enriquecimiento de las referencias que fundamentan lo acordado con unos representantes de los intereses sociales que podrán apreciar la sustitución de potestades y privilegios por alegaciones realizadas por autoridades y funcionarios desde la mayor racionalidad de los argumentos basados en razones fundamentalmente operativas, metodología que alimentará la creatividad y autorresponsabilidad de los representantes públicos y de los agentes sociales.

Representantes públicos y agentes sociales se corresponsabilizan desde la mutua complementariedad de una estratégica división de funciones, que permite recordar que la autoridad o funcionario —con independencia del énfasis táctico de la LAP en los supuestos en los que pueden ser objeto de exigencia de responsabilidad (139)— son también ciudadanos, sólo condicionados en su representación pública por la elaboración intelectual de integrar perspectivas e intereses, sin apriorismos formales que puedan trastocar la realidad de lo público desde las desviaciones de lo ideológico.

Desde estos condicionantes, no se ajusta al caso, el identificar la opción legislativa de la LAP con una alternativa más de cambio normativo, realizada desde la pretensión de ofertar cambios sin prestar atención a la necesaria decantación alternativa que requieren las estructuras del sistema.

La voluntad está mostrada en el riesgo de hacer una reforma sin acompañamiento doctrinal, basada en el fracaso de las reformas previas articuladas por leyes medida, que constatan su ineffectividad si prescinden de la fisiología social o, si se prefiere, de la física societaria, donde las opciones de ingeniería y arquitectura organizativa presentan la inadecuación de la rigidez de lo estructural, en fácil conflicto con la exigente y cambiante dinámica de lo vital.

---

(139) Como autorizada ratificación de esta valoración, en la sesión parlamentaria referida en la nota precedente, el Ministro para las Administraciones Públicas aprecia que los empleados públicos están protagonizando un ejemplar proceso de mejora permanente y se congratula de que las organizaciones sindicales hayan aceptado la propuesta del Gobierno de seguir desarrollando los aspectos no salariales contenidos en el Acuerdo para la modernización de la Administración Pública, reconociendo el sentido de responsabilidad mutua para seguir profundizando en la modernización de los servicios públicos («DSCD» núm. 613, cit., págs. 18429-18431.

