

## I. ESPAÑA

# UN MERITORIO INTENTO DE SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA A GRAN ESCALA

(Cómo funcionan los servicios y qué factores inciden en su regulación)

**SUMARIO:** I. LA SITUACIÓN A CORREGIR.—II. LA METODOLOGÍA CORRECTORA A APLICAR. III. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA CORRECTORA PROPUESTA A LA SIMPLIFICACIÓN DE DOS PROCEDIMIENTOS CONCRETOS: LOS DE EXPEDICIÓN DEL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD Y DEL PASAPORTE ORIGINARIO: A) *Condicionantes previos*: Aa) De orden constitucional. Ab) De orden jurídico-sustantivo. Ac) De orden organizativo. Ad) De orden técnico-instrumental. Ae) De orden socio-económico. B) *Esquema de análisis y pautas de actuación*. C) *Aplicación del esquema instrumentado a los procedimientos objeto de simplificación*: Ca) Fase de redacción y cumplimentación de la instancia o solicitud inicial. Cb) Fase de adquisición de los documentos a aportar con la solicitud. Cc) Fase de presentación y recepción de la solicitud y documentación unida a ella. Cd) Fase de tramitación interna subsiguiente a la recepción de la solicitud. Ce) Fase de resolución, entrega y recogida de los documentos. D) *Sumaria referencia al Derecho comparado*.—IV. ANEXO DE ESQUEMA ANALÍTICO.

### I. LA SITUACIÓN A CORREGIR

1. Es sobradamente conocido, a través de sus diversas declaraciones a la Prensa, el decidido empeño puesto por el que fuera Ministro Adjunto para la Administración Pública, Profesor Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, por relanzar, una vez más, la vieja idea de la reforma administrativa, orientándola, básicamente, hacia el logro de unas relaciones cada vez más ágiles, más cómodas, más colaborativas y, social y económicamente, menos costosas, entre la Administración y los administrados.

2. El logro de tan loable empeño pasaba, necesariamente, por una profunda revisión y simplificación de los innumerables procedimientos administrativos a través de los que se canalizan jurídicamente aquellas relaciones, y en los que se siguen dando no pocos ejemplos de lo que no debe ser y se debe, por ello, evitar.

El profesor MARTÍN-RETORTILLO citaba, como botón de muestra, el procedimiento que pone en marcha la jubilación forzosa por edad de un funcionario. La Administración viene obligada a actuar aquí de oficio, sin esperar a que el funcionario se lo pida; los datos que habrá de tener en cuenta para la determinación de la pensión (años de servicio; haber regulador, etc.) son los que ya obran en el expediente personal del funcionario, que la propia Administración produce y

custodia. Parece, pues, que al funcionario todo se le debería dar ya resuelto, y resuelto, además, sin solución de continuidad en cuanto a la percepción de sus haberes pasivos. Lejos de ello, en la práctica, ha de esperar algunos meses a que éstos se le hagan efectivos, sin otra compensación que el elevado montante a que puedan ascender los atrasos.

Dos ejemplos más —y esta vez por vía de comparación con la empresa privada, para que más resalten— me parece oportuno traer aquí a colación. Al conductor asegurado que sufre un accidente, le basta con dar parte por correo a la Compañía para que ésta, por correo también, le envíe el volante que autoriza la reparación del vehículo dañado. Al contribuyente que, por error de la propia Administración, se le cobre dos veces un mismo impuesto, se le obliga a promover un expediente de devolución de ingresos tan complicado, lento y costoso que, como mal menor, preferirá, no pocas veces, dar por perdido lo indebidamente pagado.

3. A la vista de los ejemplos expuestos y del contraste que ofrecen, quienes no conozcan «por dentro» la Administración, forzosamente se preguntarán: si tal es el trato que la Administración, a través de sus funcionarios, da a esos mismos funcionarios en el ingrato trance de la jubilación, ¿qué podrán esperar de ella quienes nada más son que «administrados»? Si a quien paga lo que no debe, le trae más cuenta, a veces, no reclamarlo, ¿quién se aventurará a reclamar lo que, probablemente, sí debe?

4. La causa de tales anomalías, que felizmente se van corrigiendo —y ahí están para probarlo las ágiles devoluciones de ingresos por liquidaciones favorables al contribuyente en el impuesto general sobre la renta— habrá que buscarla en una serie de factores, de los que los más importantes son:

1) La Administración no es una empresa de objetivo concreto y propiedad de unos pocos que de ella pueden «disponer» a su antojo (autonomía de la voluntad), sino una gigantesca «constelación de funciones y servicios públicos», propiedad de la nación entera, y a la que el Ordenamiento jurídico, en bloque, le impone el logro y preservación de todos los fines de interés general frente a cualesquiera conductas privadas potencialmente dañosas para los mismos y sometibles, por ello, a los debidos controles (principio de legalidad).

2) Entre los innumerables servicios que, por dispersos que estén, integran la Administración, se producen mutuas relaciones de interdependencia y control, determinantes de que el mal funcionamiento de uno solo de ellos —singularmente de los de carácter general— condicione grandemente la eficacia exigible a todos los demás.

3) La «apropiación» que de sus respectivas competencias hacen los diferentes Servicios —y Cuerpos gestores— convierten a aquéllas en muros aislantes y a éstos en compartimientos estancos, reacios, cuando no hostiles, a doblegarse a las exigencias de toda gestión y procedi-

miento integrados, que pudieran debilitar su profundo sentimiento de individualidad y diferenciación frente a los demás Servicios o Cuerpos.

4) Todo lo expuesto se traduce en el mantenimiento de una gestión de los servicios altamente «burocratizada» y «jerarquizada» en la que el funcionario todo lo es, todo lo hace y todo lo rehace; y lo hace o lo rehace, además, a través de procedimientos rituarios y formalizados, generadores de multitud de actos escritos (oficios, minutas, notificaciones, providencias, certificaciones, etc.), que se firman, se registran, se sellan y se archivan y sobre los que penden una serie de controles preventivos (informes, autorizaciones, aprobaciones, intervenidos, etc.) que dilatan su eficacia y diluyen la responsabilidad y el celo de quienes los proponen, los informan, los fiscalizan o los dictan.

5) La Administración, que está montada sobre los funcionarios, y que sólo por medio de ellos puede actuar, muestra, sin embargo, hacia los mismos no poca desconfianza, sometiéndolos a un nivel político o de mando constituido por no profesionales que, ya desde su toma de posesión, saben que vienen a irse y que, quiérase o no, politizan y retardan decisiones de contenido y alcance netamente administrativos, relegando al funcionario profesional a mero proponente y dócil ejecutor de sus determinaciones.

5. El panorama descrito y la superación de los fallos y disfunciones que de él se derivan requeriría un cambio profundo de estructuras organizativas, de métodos operacionales y de hábitos burocráticos; cambio de nada fácil logro y lento arraigo, para alcanzar el cual habría que empezar dinamizando una serie de principios teóricos y de presupuestos fácticos, en oposición a ellos, entre los que son de citar los siguientes:

1) Sustituir, al ritmo más rápido posible, y para todos los servicios cuya índole lo permita, los actuales métodos de gestión burocratizada por modernos procedimientos de gestión integrada y soporte informático automatizado.

2) Utilizar las enormes posibilidades de interconexión múltiple deparadas por la informática para convertir en auténticos «vasos comunicantes» los actuales «compartimentos estancos» en que tantos servicios se acantonan, a fin de que la información que los unos acumulan y que todos precisan, discurra entre ellos con la debida fluidez y sin demoras.

3) Reemplazar, siempre que sea posible, los numerosos controles preventivos por un único control de resultados, que evite la actual dilución de responsabilidades, pues sabido es que lo que a todos incumbe a nadie importa.

4. Atribuir a funcionarios profesionalizados, y seleccionados con las debidas garantías, no pocos de los ámbitos de gestión y niveles de decisión que hoy están encomendados a cargos políticos, que politizan, por irradiación, otros muchos asuntos administrativos conexos.

5) Delimitar las competencias y atribuciones de los distintos órganos administrativos, de manera que el superior nunca venga obligado a hacer aquello que pueda hacer el inferior, con igual eficacia, menor coste, mayor rapidez y más acusado sentido de su responsabilidad.

6) Procurar no encomendar a varios funcionarios (grupos de trabajo, ponencias, comisiones, etc.), lo que pueda hacer uno solo.

7) No desconfiar, por principio, de los funcionarios, ni fomentar en ellos la cómoda tendencia a rehuir todo poder cuyo ejercicio libre y responsable les pueda comprometer. También en la Administración, a semejanza de la empresa privada, el funcionario debería ser siempre un «apoderado». Con una sola condición previa: que los Servicios de Selección de Personal, primero, y de Inspección Administrativa, después, sirvieran, de verdad, para depurar sus méritos y responsabilidades y para hacer depender de ellos—y sólo de ellos—el éxito o el fracaso de su carrera.

8) Huir de amontonar garantías puramente «formales» que puedan fácilmente conducir a hacer primar «lo que está en regla» sobre «lo más conveniente al interés público», y

9) No desconfiar del administrado hasta el extremo de negar todo valor a sus declaraciones personales, si no aparecen garantizadas por los correspondientes certificados o documentos públicos. Para que tantos justos no paguen las culpas de tan pocos pecadores, bastaría con descargar sobre los falsarios o perjuros todo el rigor previo a que son sometidos ahora los honestos y veraces.

## II. LA METODOLOGÍA CORRECTORA A APLICAR

1. Para hacer efectivos los propósitos del citado ex Ministro Adjunto profesor MARTÍN-RETORTILLO, se montó un ambicioso dispositivo de actuación cuyo primer eslabón consistió en aceptar la colaboración del Ministerio del Interior, generosamente ofrecida, y utilizarlo como gran Unidad piloto para una implantación experimental, progresiva y controlada, de la reforma proyectada.

A tal fin y en desarrollo de las directrices recibidas, el Ministerio del Interior dirigió a sus diversos Centros directivos una Circular comunicada en la que trazaba las Bases de Actuación del Programa emprendido.

2. Tales bases de actuación, así como la metodología en que se inspiraban, se pueden sintetizar así:

1) La *simplificación* se entiende en su sentido más amplio, no limitándola, en consecuencia, a la sola eliminación o reducción de trámites procedimentales, sino también a la desconcentración y delegación de atribuciones; reajuste de órganos y plantillas; mejor distribución de efectivos; adopción de nuevos métodos de trabajo y, en general, a cuantos arbitrios puedan facilitar unas relaciones más

ágiles y cómodas con los administrados y un trato más atento a los mismos.

2) Se ordena prestar singular atención a aquellas actuaciones o prácticas internas que, por no venir impuestas en normas legales o reglamentarias, sean más fácilmente removibles con sólo dictar, al efecto, las oportunas Circulares o Instrucciones de régimen interno (principio de economía legislativa).

3) La dirección, coordinación y control de las operaciones incluidas en el programa (63 procedimientos en total) se encomienda a un *Organo Coordinador*, integrado por el Vicesecretario General Técnico, el Inspector general de Servicios y un representante, designado al efecto, por el Ministro Adjunto. Tal Organo estará asistido, en sus funciones, por un *Secretario* encargado de la recogida, conservación, difusión y, en su caso, refundición de la documentación que se vaya produciendo a medida que los proyectos se ejecuten.

4) La ejecución material de tales proyectos se encomienda a 17 *Directores de Equipo*, a cada uno de los cuales se les responsabiliza de llevar a buen término la simplificación del o de los procedimientos que se les asignen, para lo que, en todo momento, podrán recabar el apoyo directo de uno o más *Colaboradores* (inicialmente 22) designados entre funcionarios que tengan directamente a su cargo la tramitación de los procedimientos objeto de simplificación. Personalmente dirigirá los de expedición del DNI y del Pasaporte ordinario, a los que se contrae el presente trabajo.

5) Con semejante estructuración y reparto de «papeles» se quiso dosificar convenientemente el cuántum de teoría e imaginación, imprescindibles para reformar, con el cuántum de experiencia y realismo necesarios para no caer en reformismo inviables o utópicos. Misión de los Directores de Equipo es asegurar lo primero y, por ello, su designación se hace preferentemente entre Inspectores de Servicios y Directores de Programas, funcionarios a los que se les supone en una posición óptima de objetividad e independencia respecto de los servicios y procedimientos a simplificar; misión de los colaboradores es garantizar lo segundo y, por ello, su nombramiento recae en quienes directamente los gestionan y conocen, en consecuencia hasta dónde podrá llegarse en su reforma y de dónde no deberá pasarse.

6) Con la frecuencia que aconseje la ejecución de las operaciones programadas, el Organo Coordinador se reunirá con los Directores de Equipo a fin de conocer por éstos el ritmo de los trabajos, oír sus informes y recoger, en su caso, un avance de los mismos; asegurar la coordinación entre todos ellos, impartirles directrices y unificar criterios de actuación; promover el intercambio y aprovechamiento recíproco de experiencias y fijar las operaciones y plazos de las actuaciones pendientes.

7) El trabajo o propuesta de simplificación, una vez ultimado, debería comprender, en principio, los tres tipos de documentos si-

güientes: a) una Memoria de la labor realizada, en la que se describirá con toda precisión el procedimiento en su formulación legal vigente, las razones de todo tipo que inclinen a su modificación o revisión y los beneficios que se derivarán de la simplificación que se proponga; b) una propuesta concreta en la que se contendrán las modificaciones o supresiones a introducir en la regulación vigente, y c) un apéndice legislativo, completado, en su caso, con los impresos y demás documentos que parezcan útiles a los fines del trabajo realizado.

3. Huelga advertir, llegados a este punto, hasta qué extremo la documentación obtenida será útil, con independencia de que cuaje o no en reformas efectivas, para adquirir un cabal conocimiento, empírico y crítico, a la vez, de cómo funcionan los servicios, de qué problemática plantean y de qué condicionamientos, de todo orden, podrán limitar o impedir su reforma en aquellos casos en que las soluciones «ideales» propuestas a los problemas «prácticos» pendientes puedan generar, por reacción no controlable, nuevos problemas de aún más difícil, larga o costosa solución.

### III. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA CORRECTORA A LA SIMPLIFICACIÓN DE DOS PROCEDIMIENTOS CONCRETOS: LOS DE EXPEDICIÓN DEL DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD Y DEL PASAPORTE ORDINARIO

#### A) *Condicionamientos previos*

1. Me he referido anteriormente a las implicaciones de todo orden que pueden limitar o condicionar la reforma de un procedimiento administrativo, por simple y elemental que nos resulte. Por trivial que pueda parecernos, en efecto, una creación jurídica, el replanteamiento a fondo de los presupuestos que le sirven de causa y soporte; de los fines institucionales a los que sirve; de los instrumentos y técnicas que moviliza para la consecución de estos fines, y de los intereses opuestos que hará entrar en conflicto, nos permitirá descubrir, sin esfuerzo, su insospechada trascendencia.

2. Con referencia a los dos concretos procedimientos del epígrafe, resulta fácil advertir en ellos los condicionamientos de distinto orden, que paso a exponer, algunos específicos de los mismos, y otros susceptibles de generalización a cualquier procedimiento:

#### Aa) *De orden constitucional*

Si se reconoce como derecho fundamental el de libre entrada y salida del territorio nacional (art. 19 de la Constitución), los supuestos sobre los que poder fundar —sin otra base que el propio Derecho Interno— la exigencia del Pasaporte y, en su caso, la no entrega o

retirada del mismo, se reducirán al mínimo compatible con el «contenido esencial» de aquel derecho, y su justificación tendrá que hacerse mediante Ley Orgánica (art. 81 de la Constitución y art. único del Real Decreto 342/1979, de 20 de febrero, por el que se amplía el ámbito de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona). Su actual regulación por simple Real Decreto deja a éste «formalmente» en posición de irregularidad o fuera de juego constitucional, lo que no quiere decir, necesariamente, incurso en inconstitucionalidad sobrevenida, para lo que habría que entrar en valoraciones materiales de contenido o fondo, lo que no es momento de hacer ahora.

Otras connotaciones de orden constitucional derivan de la exigencia de aportación del certificado de antecedentes penales, a unos efectos que no se especifican, pero que se supone serán obstativos para la obtención del Pasaporte, caso de ser los mismos positivos.

La conversión de la «presunción de inocencia» en un auténtico «derecho fundamental» (art. 24.2 de la Constitución), susceptible de atraer hacia sí la máxima protección y amparo constitucionales (arts. 9.1 y 53 ídem), me inclinan a calificar de más que dudosa constitucionalidad la atribución sobreañadida de efectos administrativos sancionadores a los específicamente punitivos previstos en la correspondiente Sentencia de condena. Sólo en ella, o por medio de Ley formal que la tome como presupuesto de hecho, habrán de concretarse los efectos limitativos totales que para la libertad y la propiedad del penado deban resultar del delito por él cometido. Y todo ello en función exclusiva de las relaciones de causa o de fin conectables a su más justo castigo y protección de terceros.

Ir más allá sería constitucionalmente recusable, especialmente si se tiene en cuenta que la cancelación de los antecedentes penales no es simultánea al cumplimiento y extinción de la pena. Una condena por delito de abandono de familia podría justificar una denegación preventiva del Pasaporte, aun después de extinguida la pena, pero no así la comisión de un delito de tráfico, por ejemplo, único supuesto que debería autorizar, en cambio, a denegar la expedición del permiso de conducir, para cuya obtención también se viene exigiendo, por cierto, e indiscriminadamente, el certificado de penales (*Vid.* arts. 17.1, 24.2 y 25 de la Constitución, en relación con los arts. 23, 26, 29, 42, 112 y 118 del Código Penal).

En el caso del DNI las implicaciones se hacen mucho más sutiles y de mayor alcance por cuanto las democracias occidentales eliminan del mismo la huella dactilar, por ver en ella connotaciones propias de la investigación criminal incompatibles, por lo tanto, con la dignidad y el honor debido a las personas. Sólo que con ello, el Documento pierde su más sólida garantía como soporte identificatorio.

Peculiares problemas de identificación, relacionados esta vez con el valor libertad, se plantean asimismo en el caso de los «travestis», cuyo sexo legal (según la partida de nacimiento) contradice ostensible-

mente el aparential (deducible de su aspecto y porte físicos). Y otro tanto cabría decir con la obligación —verdadera servidumbre personal— que se impone al ciudadano de «llevarlo permanentemente consigo».

#### *Ab) De orden jurídico-sustantivo*

La norma procedimental ha de seguir a la norma sustantiva en todo aquello —y sólo en aquello— que la realización de ésta exija, con tal de que esa realización no intente hacerse a costa de las garantías esenciales debidas al administrado (por ejemplo, suprimiendo el trámite de audiencia) o exigibles en defensa del interés público (por ejemplo, prescindiendo de en los proyectos técnicos que respondan de la solidez de un local destinado a pública concurrencia).

Salvados tales límites, todo puede y debe cuestionarse (por ejemplo, ampliación de los plazos de caducidad de determinadas licencias temporales; la supresión o reconversión de ciertas inspecciones que mal encubren una finalidad recaudatoria, etc.).

#### *Ac) De orden organizativo*

Todo procedimiento discurre a través de una estructura de órganos yuxtapuestos, cada uno de ellos servido por un titular físico o funcionario, y en los que se van produciendo, sucesivamente, el conjunto ligado de actos de diversas naturaleza e identidad de fin que constituye todo procedimiento. Así, pues, una estructura orgánica adecuada, que permita un ejercicio ágil y eficaz del poder que se acumula en ella, mediante una racional distribución de competencias entre sus diferentes órganos (desconcentración; delegación) y un equilibrado reparto de funcionarios entre los mismos (plantillas orgánicas), se manifiesta, presupuesto inexcusable para una óptima actuación procedimental.

Todo ello no puede ni debe ser, sin embargo, la obra de laboratorio de unos órganos teóricos de estudio, sino la labor constante, y a pie de obra, de unos buenos Servicios de Inspección Administrativa, trabajando en estrecha colaboración con aquéllos.

#### *Ad) De orden técnico-instrumental*

Como ya se dijo, un procedimiento «burocratizado» ha de ser necesariamente un procedimiento lento, costoso e ineficaz —por muchas garantías de perfección formal y de ajuste a Derecho que ofrezca— como lento, costoso y poco eficaz resulta hoy el trabajo manual con relación al producido en serie. No hay «decisión», que no haya sido antes «información», y esa información se adquiere y se difunde, en buena parte, por la vía de un procedimiento —externo o interno— que no puede ser hecho ya a base de diligencias, providencias y un

sinfín de comunicaciones escritas, todas ellas selladas, registradas, etcétera.

A nuevas técnicas de gestión se imponen nuevos métodos administrativos de trabajo, si no queremos hacer de la Administración un raro ejemplo de fósil viviente y de los funcionarios unos practicones apegados a la rutina que nace del abrigo de las formas.

#### Ae) *De orden socio-económico.*

Este condicionamiento se pone de manifiesto a través de anécdotas tan pintorescas como las enconadas protestas protagonizadas, en su día, por el gremio de fotógrafos ante su temor de que los procedimientos de automatización previstos para la confección del DNI pudiera privarles de una clientela segura.

Por la misma razón —y elevando la anécdota a categoría—, podrían oponerse los gestores administrativos a reformas tan favorables al administrado como la que aquí se reseña; los intermediarios, al perfeccionamiento de nuestros circuitos comerciales, etc. Y no se duda que, llegado el momento, se opondrán, como lo han hecho siempre todos los grupos de presión ante las mejoras de las que salen perjudicados.

#### B) *Esquema de análisis y pautas de actuación*

1. Para la simplificación de los procedimientos que como Director de Equipo se me asignaron, ideé un esquema de análisis que me permitiera «filmar», por así decirlo, la serie de actuaciones —jurídicas o materiales— desencadenadas por la solicitud del DNI o del Pasaporte, desde el momento de su presentación hasta el de su entrega, cuestionando críticamente cuál de ellas convendría mantener y cuáles, y por qué, suprimir o modificar.

2. Por considerar que dicho esquema de análisis, y el repertorio de cuestiones que en él suscito, son perfectamente transplantables a cualquier procedimiento cuya simplificación se pretenda, juzgo del mayor interés incluirlo como ANEXO del presente trabajo, al que, en cierto modo, resume y compendia.

#### C) *Aplicación del esquema instrumentado a los procedimientos objeto de simplificación*

1. Si no fuera porque la extensión de este trabajo hubiese aumentado desorbitadamente, nada hubiera sido más útil para la finalidad práctica con él perseguida que insertar como anexos II y III del mismo los respectivos Informes-Propuestas en que culminaron mis investigaciones sobre el tema. Con ello, este trabajo habría cumplido una triple función informativo-formativa: la de ser, a la vez, y por la

obligada correlación existente entre sus tres partes, un Estudio teórico; una Crónica informativa y la resolución de un Caso práctico.

2. Ante esa imposibilidad me veo obligado a resumir aquí, en lo esencial, el contenido de las referidas propuestas, ajustándome en su exposición al esquema analítico que me sirvió como método y pauta de trabajo:

*Ca) Fase de redacción y cumplimiento de la instancia o solicitud inicial*

1. Se ha alcanzado aquí el máximo común simplificador posible. Todos los impresos están normalizados y funcionalizados para mejor hacerles servir a las operaciones sucesivas que los tomarán como soportes.

2. Su relleno no plantea dudas, pudiendo ser aclaradas *in situ* las que surjan.

*Cb) Fase de adquisición de los documentos a aportar con la solicitud*

1. Tanto los *datos* a consignar en los referidos documentos como las *garantías* a tomar para responder de su exactitud y veracidad, se ofrecen como los mínimos necesarios para que, de una parte, el ciudadano español pueda acreditar su personalidad en todas las relaciones en que así se le exija o le convenga y, de otra, para que la Administración, a su vez, pueda garantizar su autenticidad y fehcencia, y prevenir posibles fraudes o falsificaciones.

2. Por deseable que pueda ser, no resulta hoy factible, dados los bajos o nulos niveles de informatización existentes entre los diversos servicios intervinientes en unos mismos procedimientos, transferir a la Administración la carga de proporcionarse de oficio y en vía interna la información que, obrando ya en su poder, exige le sea acreditada por los administrados como garantía de sus manifestaciones, obligándoles así, contra toda lógica, a que le demuestren lo que ya conoce, aunque sea a través de órganos diferentes de su personalidad única.

3. Solamente en aquellos supuestos en que la información a recabar se acumule, con exclusividad, en Registros Centrales y Unicos para todo el territorio nacional (caso del Registro Central de Penados y Rebeldes) cabría ensayar tal sistema, haciendo potestativo, por ejemplo, para el administrado que solicite un Pasaporte, optar entre acompañar el certificado de penales o transferir a la propia Administración la carga de obtenerlo de oficio en vía interna, sin perjuicio del pago de la correspondiente tasa, e incluso excepcionalmente, de una sobretasa por los servicios de gestoría prestados adicionalmente por ella.

Aun así, la enorme complejidad de la red de comunicaciones que habría que instalar, con sus correspondientes terminales, entre el Registro Central de Penados y los cientos de Oficinas expedidoras distribuidas por todo el territorio nacional; su elevado coste y las inevitables demoras por sobrecarga, autorizan a poner razonablemente en duda las ventajas idealmente perseguidas, ante su choque con los condicionamientos prácticos, de orden técnico o económico ya indicados.

4. Pero si la Administración no está aún en condiciones de intercambiar, con la rapidez y agilidad deseables, la información que acumula en sus diferentes servicios, sin la cooperación del administrado, al que se le exige que, por la cuenta que le tiene, haga de enlace, recadero o medio trasmisor entre dichos Servicios, lo que sí puede —y debe— es, una vez expedido a un administrado por el órgano competente un documento acreditativo de algún hecho o circunstancia personal relativa al mismo, imponer su aceptación a todos los demás órganos durante el tiempo a que se contraiga su validez (permanente para los datos fijos; limitada en el tiempo o caducable, para los cambiantes), librándole así de la carga de tener que aportar en sucesivos expedientes otros documentos originales, de igual o distinta naturaleza pública, pero acreditativos todos ellos de unos mismos hechos.

Tal exigencia aparece aquí plenamente cumplida, como lo demuestra el valor probatorio legal que se atribuye al Libro de Familia en materia de estado y filiación: a la Cartilla Militar revistada en cuanto a las situaciones militares impeditivas de la libre salida al extranjero y a los datos consignados en el propio DNI respecto de la cumplimentación y obtención del Pasaporte.

5. En ocasiones llega incluso a darse valor probatorio legal a documentos privados —por ejemplo, recibos de la luz, gas, etc., para acreditar el cambio de domicilio, en lugar del certificado municipal de empadronamiento— o a avales de personas solventes, que declaren conocer determinados datos exigibles al solicitante, evitándose así mayores averiguaciones en la comprobación de los por él declarados (cláusula que se recoge *ad hoc* en el correspondiente impreso de solicitud del DNI) o al visto bueno de los jefes superiores respecto de los funcionarios civiles y militares, que llegan, a través de él, a ser eximidos de la aportación del certificado de penales para la obtención del Pasaporte; o a las comparencias *apud acta* como medio de evitar autorizaciones más solemnes (caso de la paterna respecto de los hijos menores que desean salir al extranjero), etc.

Cc) *Fase de presentación y recepción de la solicitud y documentación unida a ella*

1. Los Registros de Entrada, las Oficinas de Información, las Unidades de Gestión y los Organos de Decisión, se han unificado, cons-

tituyendo una auténtica cadena administrativa de montaje, cuyas operaciones sucesivas se realizan sin más demoras que las que impone la búsqueda y cotejo obligado de antecedentes en los correspondientes archivos y ficheros internos.

2. El número de oficinas o puntos de despacho al público está muy bien estudiado y distribuido, con el fin de evitar colas y molestias innecesarias a los administrados. En el caso del DNI se dispone incluso de Equipos Móviles prestos a desplazarse, en caso necesario, a los lugares precisos (Municipios, Ministerios, Centros de Trabajo, Hospitales e incluso domicilios particulares de inválidos o impedidos).

En el caso de los Pasaportes se llega a habilitar como Registros de Entrada y oficinas de Información a todos los puestos de la Guardia Civil existentes en los Municipios donde no haya Comisaría de Policía. Cor. ello se amplían los puntos de presentación de instancias previstos en el artículo 66 LPA.

3. La presencia física de los administrados se hace inevitable por exigirlo así la impresión de sus huellas digitales, la recogida de su firma y la comprobación de su identidad personal, razón por la que no se puede actuar a través de gestor administrativo.

4. La solicitud debe ir acompañada desde el momento mismo de su presentación de la documentación exigible en cada caso. Si así no fuese, se le informará verbalmente al interesado de qué documentos le faltan y dónde y cómo podrá adquirirlos, invitándole a reinstar su petición cuando los posea. Ello es así porque el interesado ha de presentar personalmente su solicitud, según se ha visto, lo que posibilita una comunicación instantánea con el mismo que hace innecesario el trámite de subsanación previsto en el artículo 71 LPA.

*Cd) Fase de tramitación interna subsiguiente a la presentación de la solicitud.*

1. Los trámites internos subsiguientes a la recepción de la solicitud y documentación a ella aneja se concatenan unos a otros constituyendo, como ya ha quedado dicho, una auténtica cadena administrativa de montaje.

2. Una vez extraídos de los correspondientes impresos los datos a consignar en el DNI o en el Pasaporte, garantizada su autenticidad a través de los documentos que los acreditan y comprobada su concordancia con los antecedentes ya obrantes en los archivos y ficheros internos, se procede a su mecanografiado o impresión en la correspondiente tarjeta o cartulina; a la adhesión de las fotografías y al sellado y revestimiento o plastificado (DNI) de las mismas, de acuerdo con los procedimientos técnicos prefijados.

Especial relevancia adquiere, en el caso de DNI, la asignación del número de identificación personal que en él se consigna y que acompañará ya de por vida, como una matrícula, a su titular en todas las relaciones que entable con la Administración.

3. Las operaciones materiales que se acaban de describir se realizan actualmente por procedimientos manuales que lentifican y encarecen la confección del DNI y, en menor grado, también del Pasaporte. Todo ello aconseja la completa mecanización del servicio en este punto, infructuosamente intentada hasta ahora (el concurso convocado, al efecto, a finales de 1979 se declaró desierto), pero que habrá que repetirlo previa modificación, en su caso, de las bases técnicas, por exigirlo así, explícitamente, el artículo 6.º del Decreto regulador del DNI, e implícitamente la Ley 84/1978, de 28 de diciembre, que reajustó la tasa por su expedición, atendiendo a los gastos previsibles de implantación del nuevo sistema.

Con ello se reducirían al mínimo las demoras de entrega; se ahorrarían, en más de un tercio, los medios personales y materiales; las comunicaciones y comprobaciones entre Oficinas se harían casi instantáneas; los riesgos de error, por parte de los funcionarios, o de falsificación o fraude, por maquinación de los administrados, disminuirían considerablemente, y producidos éstos, su descubrimiento y persecución se verían sensiblemente facilitados gracias al sistema de lectura óptica o magnética de los documentos, etc.

#### *Ce) Fase de resolución, entrega y recogida de los documentos*

1. Mientras el DNI no puede ser denegado, pues quien lo solicita no ejerce un derecho sujeto a previa autorización o licencia, sino que cumple con el deber legal de ir siempre documentado, llevándolo consigo; el Pasaporte, en determinados supuestos, puede ser denegado o retirado, una vez concedido, lo que le convierte en una verdadera autorización o licencia —reglada después de la Constitución— que posibilita el legítimo ejercicio de un previo derecho fundamental.

2. El DNI, por su mayor complejidad interna de elaboración, y por afectar a un colectivo muy numeroso (todos los mayores de catorce años, con renovaciones periódicas quinquenales) no tiene prefijado el plazo máximo de entrega, que podrá variar de unos equipos a otros, sin exceder, por lo general, de los diez días. Por razones de signo contrario, el Pasaporte sí tiene prefijado plazo máximo de entrega (setenta y dos horas), plazo que aún podrá reducirse al mínimo imprescindible en los casos de urgencia probada.

3. La desconcentración o delegación de atribuciones desciende hasta los más bajos niveles orgánicos en los supuestos de concesión y firma del Pasaporte, no así en los de denegación o retirada del mismo que centraliza, sin posibilidad de delegación, el Ministerio del Interior.

En el caso del DNI, como su entrega se puede calificar de operación material antes que de resolución administrativa, se ha llegado al máximo de simplificación imaginable: no lleva firma oficial alguna, siendo, que sepamos, el único documento público en que tal circunstancia concurre (Orden de 30 de octubre de 1965). Con ello se evita

además la inutilización de grandes «stocks» de tarjetas, cosa que ocurría con anterioridad cada vez que se producía un cambio en la titularidad del órgano firmante (el propio Director general de Seguridad, por medio de estampillado).

4. La recogida del DNI o del Pasaporte puede hacerse personalmente o a través de persona autorizada. El impreso de solicitud de aquél lleva ya incorporada, para mayor facilidad del administrado, la cláusula de autorización al correspondiente resguardo de presentación y recogida. No parece viable, sin embargo, su remisión por correo, ya que para evitar extravíos o pérdidas, siempre posibles, y tener constancia de su recepción, habría que enviarlo por correo certificado con acuse de recibo, lo que, sobre encarecer los gastos de gestión (carencia de franquicia), obligaría a montar Estafetas en las propias Oficinas expedidoras o enlaces permanentes con las mismas.

Para el Pasaporte si está expresamente previsto poderlo hacer llegar al interesado por conducto del Puesto de la Guardia Civil a cuyo través se solicitara. Otro tanto sucederá con la entrega y recogida del DNI en los casos en que la petición o renovación del mismo se haya hecho a través de Equipos Móviles desplazados a los lugares de residencia de sus titulares.

#### D) *Sumaria referencia al Derecho comparado*

1. El contraste entre el Real Decreto 196/1976, de 6 de febrero, modificado por los Reales Decretos 1189/1978, de 2 de julio, y 2002/1979, de 20 de junio, por los que se regula el DNI, y el Real Decreto 3129/1977, de 23 de septiembre, por el que se regula la concesión de Pasaportes, y las disposiciones equivalentes reguladoras de tales documentos en otros Estados de parecida concepción jurídica al nuestro, resulta excepcionalmente útil para, analizando críticamente las diferencias entre unos y otros sistemas jurídicos, extraer valiosas sugerencias innovadoras que perfeccionen el nuestro.

2. En el caso del Pasaporte, por tratarse de un documento perteneciente más al Derecho Internacional que al Interno, tales comparaciones poco o nada pueden aportar. Por otra parte, la tendencia a convertir el DNI en título de viaje que sustituya al Pasaporte (Real Decreto 1189/1978, de 2 de junio) hace que se desplace y concentre en aquél toda la problemática de ambos documentos.

3. Como fuente de información he utilizado la Resolución (77) 26 relativa al establecimiento y armonización de los Documentos Nacionales de Identidad, adoptada por el Consejo de Ministros Europeos en su reunión del 28 de septiembre de 1977, así como diversos informes, cuestionarios y encuestas elaborados con posterioridad a dicha reunión por el CAHID (Comité *had hoc* d'experts pour les documents d'identité et la circulation de personnes).

4. Como ya dejé apuntado más arriba, un primer dato llama poderosamente la atención: el de que, pese a tratarse de un documen-

to de identificación, en ninguno de los Estados encuestados se exige la impresión dactilar, lo que reduce considerablemente las garantías de fiabilidad atribuibles al mismo, en supuestos de fraude o suplantación de personalidad y en los casos de identificación de cadáveres o de perturbados que no porten documentación identificatoria alguna o se sospeche de la autenticidad de la que lleven.

El temor a posibles desviacionismos políticos de signo policiaco acaso esté en la base de semejante recelo o actitud. Corroboración de ello podría ser, con referencia a nuestro propio Derecho, el Reglamento de 21 de septiembre de 1938, dictado en plena guerra civil y explicable por su propio contexto, por el que se regulaba el Servicio de Identificación Personal, entonces vigente, y que exigía la impresión de «los dactilogramas de los dedos de ambas manos y las fotografías del interesado, de frente y de perfil». Hoy, para el DNI sólo se exige la impresión de la huella digital correspondiente al dedo índice de la mano derecha (o del que le supla en el caso de las personas mancadas), y tal exigencia ha desaparecido para el Pasaporte.

5. Otras deficiencias identificadoras reseñables son: se omite la filiación completa, ya que no se consigna el segundo apellido ni los nombres del padre y de la madre; la mujer cambia de apellido cada vez que contrae matrimonio, lo que es grave factor de confusión, además de un serio desmentido al «machismo» hispánico; finalmente no se hace constar el estado civil ni la profesión del titular, quizá por un deseo de no consignar en el documento datos variables que, sobre no ser suficientemente identificatorios o localizadores, como en el caso del domicilio, obligarían a la renovación del mismo cada vez que se produjera un cambio en ellos.

6. Tales omisiones se suelen contrapesar previendo la incorporación de otros datos alternativos de igual o superior valor identificativo, tales como la talla o estatura, el color de los ojos y algunas otras singularidades físicas de igual fijeza o inalterabilidad, siempre que su mención no viole la intimidad personal ni tenga carácter vejatorio para el identificado (v. gr., ser jorobado, hallarse castrado, etc.).

## ANEXO QUE SE CITA

### ESQUEMA ANALÍTICO A APLICAR A LOS PROCEDIMIENTOS CUYA SIMPLIFICACIÓN SE PRETENDA

(Los números entre paréntesis reenvían a los correspondientes artículos LPA)

#### 1. *Observaciones para una mejor aplicación del esquema que se propone*

1.1 Debe partirse del principio de que «trámite o actuación que no es necesario mantener, es necesario suprimir» (29).

1.2. Tal necesidad de supresión se deberá valorar en función de estos dos parámetros: que no padezcan las garantías esenciales debidas al administrado ni se ponga en riesgo de ser perjudicado el interés público (41.3, 43, 72 y 98).

1.3 Como quiera que para evitar un perjuicio menor no se debe imponer un sacrificio mayor de la misma naturaleza o rango, pero sí para evitar un perjuicio mayor, imponer un sacrificio menor, se concluye que no todo beneficio para la Administración podrá justificar cualquier perjuicio para los administrados ni todo beneficio para los administrados cualquier perjuicio para la Administración. Beneficios y perjuicios que no habrá que medir, obviamente, por comparación entre los intereses públicos y los privados en conflicto, sino por el tiempo invertido y el coste pagado por la Administración o por los administrados, respectivamente, para su satisfacción.

1.4 La LPA es un texto esencialmente flexible, elaborado para servir indistintamente a los procedimientos más diversos y que rehúye, por lo mismo, toda casuística. Pero tal flexibilidad encierra un riesgo: que se rompa, a su amparo, la unidad de tramitación, forzando a los órganos centrales, para reconstruirla, a dictar una normativa complementaria, a veces del mínimo rango, que nos vuelva a hacer caer en la misma atomización que se quiso evitar.

1.5 La totalidad de los trámites que se pueden ir sucediendo a lo largo de un procedimiento, así como la incidencia que tenga sobre ellos la organización operativa soporte, se han agrupado en torno a cinco fases o secuencias: «redacción de la instancia», «documentación que se le debe unir y modo de adquirirla», «presentación y recepción de la instancia y documentos anejos a ella», «tramitación interna subsiguiente a la presentación de tales documentos» y «emanación del acto o entrega del documento solicitado».

1.6 Los criterios de reflexión o directrices que se sugieren en el esquema como pautas de actuación y descubrimiento de eventuales disfunciones, a corregir o rectificar, se ha procurado avalarlos con los principios mismos en que se inspira la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, a cuyo articulado se hace en cada caso, y entre paréntesis, el oportuno reenvío.

## 2. *Redacción de la instancia o solicitud inicial*

2.1 Extendida en modelo o impreso oficial de contenido prefijado (30 y 38):

21.1 Dónde se pueden adquirir.

211.1 En las propias oficinas en que haya de ser presentada.

211.2 En Estancos, Farmacias u otros establecimientos públicos. (Ayuntamientos, Puestos de Guardia Civil, etc.).

21.2 Examen crítico de los requisitos de obligatoria consignación y posible supresión de los que se estimen innecesarios, por ejemplo, lugar y fecha para los que hayan de ser registrados de entrada (32.2).

21.3 Venta de pólizas: posibilidad de adquirirlas en las propias Oficinas o de incorporarlas al propio impreso como en las letras de cambio, papel timbrado, etc.

21.4 Fotografías y fotocopias: posibilidad de instalar fotomatonés y fotocopiadoras en las propias Oficinas receptoras.

21.5 Posibilidad de que las propias Oficinas receptoras y, en su caso, las de Información, asesoren al administrado que no sepa cómo cumplimentar o rellenar el impreso, antes de presentarlo (33.1).

2.2 Sin modelo oficial prefijado:

22.1 Posibilidad de que el administrado omita o tergiversar datos de obligatoria consignación, provocando peticiones de subsanación evitables en el supuesto 2.1.

3. *Documentación que debe aportarse juntamente con la instancia o solicitud inicial y modo de adquirirla o hacerla valer*

3.1 Revisión crítica de su necesidad o legalidad, por ejemplo, los certificados de penales; de buena conducta; etc. (Vid. reciente Ley 68/1980, de 1 de diciembre).

3.2 Posibilidad de solicitar y de recibir por correo (ni personalmente, ni por gestor) determinados documentos de otorgamiento obligatorio (certificados, partidas, ciertos permisos o licencias) y expedición inmediata, previa justificación, en su caso, del pago de la correspondiente tasa (29; 66.3; 78.2; 80.1).

3.3 Relación y examen de los documentos o información que obran ya en poder de la propia Administración que los exige, bien porque los produce ella misma, bien porque fueron ya aportados con anterioridad por el administrado y no son caducables (por ejemplo, las partidas de nacimiento) y posibilidad de que la Administración se los procure de oficio (63; 81).

33.1 Demoras que supondrían su adquisición de oficio, caso de obrar en Oficinas distintas o dependientes de autoridades no comunes.

33.2 Coste de los servicios de interconexión que habría que establecer para el intercambio —a ser posible sistemático y automatizado— de información.

33.3 Posibilidad de atribuir la competencia para expedir un documento al mismo órgano que lo elabora o propone por poseer la información de base (5; 6 y 76).

33.4 Posibilidad de utilizar directamente la información ya incorporada a otros documentos públicos (por ejemplo, el Documento Nacional de Identidad o el Libro de Familia) en sustitución de los que fue

tomada aquélla (caso de las partidas de nacimiento respecto de la filiación y fecha de nacimiento reproducidas en el DNI, etc.).

3.4 Posibilidad de sustituir o de elaborar ciertos documentos mediante comparecencia voluntaria de los interesados (por ejemplo, en el caso de las Fe de Vida; autorizaciones paternas, etc.) (24.2; 28).

3.5 Posibilidad de sustituir ciertos documentos por Declaraciones Juradas, bajo apercibimiento de sanción penal por falsedad o perjurio (Ley 68/1980, de 1 de diciembre).

3.6 Posibilidad de acumular o refundir las tasas devengadas por la expedición de los documentos recabados de oficio o sustituidos por Declaraciones Juradas, en una tasa final única, repartible de forma que ninguno de los Servicios perceptores quede lesionado en sus ingresos.

#### 4. *Presentación y recepción de la instancia y documentación unida a ella.*

4.1 Número y emplazamiento deseable para las Oficinas, Registros o puntos de entrega y recepción de documentos, de acuerdo con la teoría de las colas y de las temporadas punta (76).

4.2 Especial consideración de los supuestos de presentación personal en que no se pueda actuar por medio de gestor, por ejemplo, recogida de las huellas digitales; comprobación de la identidad personal, etc. (28).

4.3 Posibilidad de controlar y, en su caso, de subsanar en las propias Oficinas receptoras algunos de los defectos de que adolezca la documentación presentada, a fin de evitar ulteriores trámites subsanatorios (arts. 29, 33, 54.11.83).

4.4 Posibilidad de utilizar a las Oficinas de información como colaboradores de las de recepción de documentos a los fines previstos en el punto 4.3 (33.1).

4.5 Posibilidad de que los propios Jefes de las Oficinas receptoras cotejen las fotocopias con sus originales, devolviendo éstos acto seguido de su presentación (64 y 69.2).

4.6 Posibilidad de habilitar la propia Oficina gestora como Oficina receptora que supervise la documentación presentada a los efectos del punto 4.5 e inicie, sin más trámites, su despacho y resolución (54).

#### 5. *Trámites internos subsiguientes a la «presentación-recepción» de la instancia y previos a su resolución*

5.1 Incorporación de los antecedentes y documentos que por obrar ya en la Unidad gestora no deban ser exigidos al administrado, de acuerdo con el punto 3.2.

5.1.1 Posible mecanización de los Archivos y Ficheros en los que consten tales datos a fin de agilizar su consulta (30.2).

5.2 Petición a otras Unidades de los datos necesarios para resolver así como de los informes preceptivos que deban emitir (véase punto 3.3).

5.2.1 Conveniencia de que tales datos e informes se recaben simultáneamente (fotocopiado del expediente) y precisamente por el propio Jefe de la Unidad gestora, a fin de evitar dilaciones innecesarias (artículos 6.º; 38, 41.2 y 75).

5.2.2 Revisión crítica de los informes preceptivos, así como de los pedidos habitualmente por rutina o comodidad, con vistas a su supresión (32 y 84).

5.2.3 Posibilidad de aplicar la doctrina del silencio positivo o presunción de no oposición a los informes no evacuados dentro de plazo (art. 39.2-86.3) o previsión de reiteración automática de los mismos, transcurrido éste (56, 61, 75.3 y 76) cuando sean vinculantes o cumplan una estricta función de control preventivo.

5.3 Posibilidad de utilizar el teléfono como instrumento de comunicación con otros órganos y con los interesados para la práctica de aquellas actuaciones que, por su menor trascendencia, lo permitan (41 y 78.1).

5.4 Conveniencia de delegar en los Jefes de las Unidades que tramitan el expediente (Jefes de Sección o de Servicio) o en sus superiores inmediatos (Subdirectores Generales) la práctica de todas las actuaciones preparatorias de la resolución final, con el fin de evitar desviaciones procedimentales o dilaciones innecesarias (imposición de trámites no previstos y demoras de despacho y de firma) (6.º, 41.2 y 76).

5.5 Estudio comparativo de la carga de trabajo que entra y debe ser despachada por cada Unidad, en cuanto pueda justificar atrasos o estrangulamientos en la tramitación de los expedientes, sólo evitable a través de una mejor redistribución de los medios y efectos disponibles (2.2, 3.2, 36).

## 6. *Emanación y notificación de la resolución procedente y, en su caso, entrega del Documento solicitado*

6.1 Necesidad de acumular para su tramitación simultánea y resolución única o por relación, todos aquellos asuntos o expedientes cuya íntima conexión lo permita (30; 39, 41, 42, 73, 74.1 y 75).

6.2 Posibilidad de normalizar, en todo o en parte, el contenido y la forma de la resolución a dictar o del Documento a entregar, con vistas a su tratamiento mecanizado, producción en serie y formalización conforme a modelo o impreso a rellenar (30, 38, 41.2, 75).

6.3 Posibilidad de sustituir la notificación formal del acto, especialmente en los casos de autorizaciones o permisos, por la recogida material del Documento que lo incorpore, en la propia Oficina, ya por el mismo interesado ya por la persona que él autorice, previa fijación de un plazo máximo de elaboración y entrega (28 y 78).

6.4 Necesidad de efectuar las notificaciones y traslados de manera directa y simultánea y sólo a aquellos órganos o unidades que deban tener conocimiento del acto dictado en concepto de interesados o por razones de fiscalización, coordinación o toma de datos (caso de los ficheros o registros centrales interconectados a los provinciales) (75,1, 78).

6.5 Conveniencia de delegar en los órganos inferiores más idóneos aquellas atribuciones que aseguren un más rápido despacho, resolución y firma de los expedientes (5, 6).

6.6 Posibilidad de elevar los plazos de validez o caducidad de todas aquellas autorizaciones, licencias o permisos de necesaria renovación periódica, con la consiguiente reducción proporcional en trabajo, tiempo y costes.

LUIS DE LA MORENA Y DE LA MORENA

Facultad de Derecho  
de la Universidad Complutense