

LA LEY ITALIANA DE 7 DE AGOSTO DE 1990, DE NUEVAS NORMAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS (*)

I

La «Gazzetta Ufficiale» de la República Italiana publicó, el pasado día 18 de agosto de 1990, la Ley número 241, de 7 de agosto de 1990, relativa a las nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos. Estas dos materias (procedimiento administrativo y acceso a la documentación administrativa) carecían hasta la fecha en el Derecho italiano de una regulación general o común. Su origen hay que situarlo en los trabajos de una Comisión presidida por M. NIGRO, creada en 1984, con el objetivo de simplificar y democratizar los procedimientos administrativos, cuyas conclusiones fueron asumidas por el proyecto de ley presentado en la Cámara de los Diputados, en marzo de 1987, con el título de «nuevas normas en materia de procedimiento administrativo y de derecho de acceso a los documentos administrativos», decaído al finalizar la legislatura y vuelto a presentar en noviembre de ese año, y cuya tramitación parlamentaria ha dado lugar a la actual ley (1).

En lo que se refiere al *procedimiento administrativo*, la nueva ley regula, por primera vez, con carácter general *ciertos aspectos* de la actuación de las Administraciones (el responsable del procedimiento, la participación en el procedimiento, la simplificación de la actuación administrativa), por lo que no tiene el alcance material que, por ejemplo, tiene entre nosotros la Ley de Procedimiento Administrativo. La ausencia de una regulación general del procedimiento en Italia ha sido destacada por la doctrina de ese país, aunque sin que haya sido considerado este hecho como algo negativo. Según SANDULLI (2), «en nuestro

(*) Traducción y nota introductoria: ANTONIO FANLO LORAS, Universidad de Zaragoza.

(1) Tomo esta referencia de L. VANDELLI, *L'accesso agli atti degli enti locali*, Revista «Regione e Governo Locale», 1 (1988), pág. 14. Precisamente S. COGNETTI, en *Normativa sul procedimento, regole di garanzia ed efficienza*, «RTDP», 1, 1990, págs. 94-130, estudia este proyecto NIGRO, ahora ley.

(2) A. M. SANDULLI, *Manual di Diritto Amministrativo*, tomo I, 14.ª ed., Jovene Editore, Nápoles, 1984, pág. 626.

ordenamiento (a diferencia de otros: Austria, Alemania, Yugoslavia, Checoslovaquia, Polonia, España, Estados Unidos, etcétera) no existe una regulación de cierta amplitud que pueda ser considerada común a la generalidad de los procedimientos administrativos, sino que cada procedimiento tiene reglas específicas. Allí donde falte una normativa específica, el modo de alcanzar la realización de un acto queda por ello a la discreción del órgano competente, obligado, no obstante, a observar algunos principios generales fundamentales».

No se crea, sin embargo, ya lo he advertido, que la falta de esta regulación general del procedimiento ha sido considerada negativa por la doctrina. El mismo SANDULLI advierte que «en la doctrina italiana más reciente se suele excluir la oportunidad de una ley que cristalice las reglas del procedimiento administrativo» (3), como se puso de manifiesto en Coloquio sobre «La acción administrativa entre la garantía y la eficacia», celebrado en Roma, por iniciativa del FORMEZ, en marzo de 1980, con motivo de la presentación del volumen editado por dicho Instituto sobre *La codificación del procedimiento administrativo en la República Federal Alemana* (4).

Pese a la presencia de influyentes autores en el sector doctrinal contrarios a la codificación de las reglas relativas al procedimiento administrativo (GIANNINI, SANDULLI), este proceso codificador, iniciado en el espacio geográfico europeo en Austria, gracias a la elaboración dogmática de A. MERKL (5), ha dejado sentir también su fuerza en el Derecho italiano, si bien con un alcance muy limitado, como se ha de ver por la lectura directa del contenido de la nueva Ley de 7 de agosto de 1990, cuya traducción ofrezco a los lectores de esta REVISTA. Contenido limitado que, sin embargo, no por ello deja de tener interés para nosotros.

La ley dedica cuatro de sus seis capítulos a ciertos aspectos generales comunes a cualquier procedimiento administrativo. Así, el primero, relativo a los Principios generales, recoge los principios de economía, eficacia y publicidad y la prohibición de agravar el rigor del procedimiento (art. 1); el deber de concluir el procedimiento mediante resolución expresa y el plazo para hacerlo (ar-

(3) *Ibid.*, en nota 93a.

(4) Tomo la referencia del mismo SANDULLI, *ob. cit.*, pág. 88.

(5) A. MERKL, *Teoría General del Derecho Administrativo*, traducción española: Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1935. Yo he manejado la edición de México. Editora Nacional, 1980, págs. 278 y ss. Recuérdese el conocido trabajo de Segismundo ROYO-VILLANOVA, *El procedimiento administrativo como garantía jurídica*, «REP», 48 (1949), págs. 55 y ss.

título 2); la necesidad de motivar los actos administrativos y el plazo y órgano ante el que recurrir (art. 3).

En el capítulo segundo establece la obligación de que la Administración ponga en conocimiento de los interesados la dependencia administrativa y el responsable de cualquier procedimiento administrativo (arts. 4, 5 y 6). El capítulo tercero, relativo a la «Participación en el procedimiento», establece la obligación de comunicar a quienes sean interesados su inicio mediante notificación y el contenido de ésta (arts. 7 y 8); quiénes son interesados y su posición en el procedimiento (arts. 9 y 10); la posibilidad de fijar, de acuerdo con los particulares, el contenido de los actos administrativos (art. 11); la obligación de establecer los criterios y modalidades para la distribución de subvenciones y ayudas financieras (art. 12). En el capítulo cuarto, relativo a la «Simplificación de la actuación administrativa» (en mi opinión, el más importante por su contenido), regula un procedimiento singular para aquellos casos en los que una Administración deba obtener de otra su conformidad (arts. 14 y 15); somete a reglas muy estrictas la forma y plazos para que los órganos consultivos y técnicos emitan sus informes (arts. 16 y 17); delega en el Gobierno la facultad de fijar los casos en los que el ejercicio de cualquier actividad privada no necesita previa licencia, bastando la simple comunicación para el inicio de la actividad, debiendo verificar la Administración que dicha actividad se ajusta a la legalidad e impedir, en caso contrario, la misma (artículo 19); delega igualmente en el Gobierno para que fije mediante Decreto los supuestos de aplicación de la técnica de silencio positivo a las solicitudes para el ejercicio de actividades privadas sujetas a autorización (art. 20), aspectos estos dos últimos de una importancia práctica muy considerable. Habrá que estar atentos al desarrollo reglamentario que haga el Gobierno para valorar el alcance de la nueva regulación.

La nueva Ley de 7 de agosto de 1990 aborda, también por primera vez, la regulación con carácter general del *derecho de acceso a la documentación administrativa*. Destaco que se trata de la primera regulación general e indiferenciada, pues la existente hasta ahora estaba limitada a concretos y específicos ámbitos sectoriales (6). En este sentido, la Ley 349/1986, de 8 de julio, de creación del Ministerio del Ambiente y normas en materia de daño ambiental, que recogió el principio de acceso de cualquier ciudadano

(6) Véase el estudio introductorio, ya citado, de L. VANDELLI al número monográfico 1, de 1988, de la Revista «Regione e Governo Locale». Véase la recensión de este número monográfico aparecida en el núm. 119 de esta REVISTA, a cargo de L. A. POMED SÁNCHEZ, págs. 539 y ss.

a la información sobre el estado del ambiente (art. 14.3). Igualmente, la Ley 816/1985, de 27 de diciembre, que proclama (siguiendo principios consolidados en la tradición de régimen local) el derecho de todos los ciudadanos a consultar (*prendere visione*) todas las resoluciones adoptadas por los entes locales, remitiendo la regulación del ejercicio de tal derecho a los reglamentos locales aprobados al efecto (art. 25.1) (7). Ahora la nueva regulación se aplica a «la Administración del Estado, incluidos los organismos autónomos, a los entes públicos y los concesionarios de servicios públicos» (art. 23). Italia se suma así al grupo de países que han regulado con carácter general la importante cuestión del derecho de acceso a la documentación administrativa (8).

La ley, en efecto, dedica el capítulo quinto a regular con carácter general el derecho de acceso a la documentación administrativa: reconoce dicho derecho, precisa qué se entiende por «documentos administrativos» a los efectos de la ley y establece el plazo para que las Administraciones garanticen la aplicación de la ley (art. 22); ámbito de aplicación (art. 23); supuestos excluidos del derecho de acceso y delegación al Gobierno para que desarrolle tanto el ejercicio del derecho de acceso como los supuestos excluidos (art. 24); modalidades para hacer efectivo dicho derecho (art. 25); establece la obligación de publicar determinados instrumentos de actuación administrativa (art. 26); crea, siguiendo el modelo francés (9) de las Administraciones «independientes», la Comisión para el Acceso a los Documentos Administrativos (art. 27); por último, da nueva redacción al deber de secreto profesional de los empleados públicos.

El capítulo sexto y último de la ley hace referencia, también, a cuestiones relativas al derecho de acceso a los documentos administrativos. Así, establece la posición de la ley en relación con las regiones de Estatuto ordinario o especial (art. 29) y regula la eficacia de las actas de notoriedad ante la Administración (art. 30).

La ley, en cuanto a este segundo bloque temático, tiene un enorme interés para nuestro país, a la espera de una regulación que desarrolle con carácter general la previsión

(7) Véanse algunos de los Reglamentos municipales aprobados en desarrollo del citado artículo 25 de la Ley 816/1985, en «Regione e Governo Locale», 1 (1988), págs. 43 y ss.

(8) Véase sobre esta cuestión, además del citado trabajo de L. VANDELLI, el libro de L. A. POMED SÁNCHEZ, *El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, INAP, Madrid, 1989, que constituye un estudio de Derecho comparado y de la problemática que presenta en nuestro ordenamiento el acceso de los ciudadanos a la documentación administrativa.

(9) Es manifiesta la influencia de la Ley francesa 753/1978, de 17 de julio.

contenida en el artículo 105.b) CE (al margen, por tanto, de algunas regulaciones sectoriales, como pueden ser la de la Ley del Patrimonio Histórico Español, de 1985, o la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de 1985, desarrollada por el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, de 1986). La traducción que ahora ofrezco obedece a la idea de aportar la experiencia legislativa reciente de Italia a las medidas de reforma y desarrollo de nuestro ordenamiento jurídico.

II

Ley número 241, de 7 de agosto de 1990: NUEVAS NORMAS EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE DERECHO DE ACCESO A LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

La Cámara de los Diputados y el Senado de la República han aprobado:

El Presidente de la República

Promulga

la siguiente ley:

CAPÍTULO I PRINCIPIOS

Artículo 1

1. La actividad administrativa perseguirá los fines determinados por la ley y estará guiada por criterios de economía, eficacia y publicidad según las modalidades previstas en la presente ley y en aquellas disposiciones que regulen procedimientos especiales (1).

2. La Administración Pública no podrá agravar el procedimiento si no es por extraordinarias y motivadas necesidades exigidas por el desarrollo de la instrucción.

(1) Traduzco «singoli» en este contexto por «especiales».

Artículo 2

1. En los casos en los que el procedimiento se siga obligatoriamente a instancia de parte, o deba iniciarse de oficio, la Administración Pública tiene el deber de concluirlo mediante la adopción de una resolución (2) expresa.

2. Las Administraciones Públicas determinarán para cada tipo de procedimiento, en cuanto no esté ya expresamente previsto por las leyes o reglamentos, el plazo en el que debe finalizarse. Dicho plazo se contará desde el inicio de oficio del procedimiento o desde la recepción de la solicitud, si el procedimiento se inicia a instancia de parte.

3. Si las Administraciones Públicas no fijan el plazo a tenor del párrafo 2, éste será de treinta días.

4. Las determinaciones adoptadas de acuerdo con el párrafo 2 se publicarán según lo previsto en los ordenamientos especiales.

Artículo 3

1. Debe motivarse toda resolución administrativa, incluidas aquellas relativas a la organización administrativa, al desarrollo de los concursos públicos y al personal, salvo los supuestos previstos en el párrafo 2. La motivación deberá indicar los presupuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión de la Administración, de acuerdo con el resultado de la instrucción.

2. No requieren motivación los reglamentos (3) y los actos de contenido general.

3. Si el fundamento (4) de la decisión resulta de otro acuerdo de la Administración al que se remite dicha decisión, deberá indicarse y ponerse de manifiesto junto a la comunicación de esta última, por mandato de la presente ley, también el acuerdo al que se remite.

4. En todo acto notificado al destinatario deberá indicarse el plazo y el órgano (5) ante el que es posible recurrir.

CAPÍTULO II

RESPONSABLE DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 4

1. En los casos en los que no esté ya directamente establecido por las leyes o reglamentos, las Administraciones Públicas están obligadas a señalar, para cualquier clase de procedimiento relativo a los actos de su competencia, la unidad organizativa responsable de la instrucción y de

(2) Traduzco «provvedimento» por «resolución».

(3) Traduzco «atti normativi» por «reglamentos».

(4) Traduzco «ragioni» en este contexto por «fundamento».

(5) Traduzco «autorità» en este contexto por «órgano».

cualquier otro trámite procedimental, así como de la adopción de la resolución final.

2. Las disposiciones adoptadas de acuerdo con el párrafo 1 se harán públicas conforme a lo previsto en los ordenamientos específicos.

Artículo 5

1. Los Jefes de Servicios (6) de cualquier unidad organizativa se reservarán para sí, o atribuirán a otro subordinado destinado en la unidad, la responsabilidad de la instrucción y de cualquier otro trámite inherente al procedimiento concreto, así como, eventualmente, la adopción de la resolución final.

2. Hasta que no tenga lugar la asignación prevista en el párrafo 1, se considerará responsable del procedimiento concreto al funcionario que dirija la unidad organizativa determinada según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4.

3. Se comunicará a los sujetos enumerados en el artículo 7, y, previa petición, a cualquiera que tenga interés, la unidad organizativa competente y el nombre del responsable del procedimiento.

Artículo 6

1. El responsable del procedimiento:

a) Valorará, al objeto de la instrucción, las condiciones de admisibilidad, los requisitos de legitimación y los presupuestos que sean relevantes para la adopción de la resolución.

b) Comprobará de oficio los hechos, disponiendo la ejecución de los actos necesarios a este fin, y adoptará cualquier medida para el adecuado y pronto desarrollo de la instrucción. En particular, podrá ordenar la toma de declaraciones y la rectificación de declaraciones o solicitudes erróneas o incompletas, y podrá practicar comprobaciones técnicas e inspeccionar y ordenar la exhibición de documentos.

c) Propondrá la convocatoria o, si tiene competencia para ello, reunirá la Conferencia de servicios prevista en el artículo 14.

d) Estará encargado de las comunicaciones, publicaciones y notificaciones previstas en las leyes y reglamentos.

e) Adoptará, si tiene competencia para ello, la resolución final, o bien trasladará el expediente (7) al órgano competente para la resolución.

(6) Traduzco «dirigente» en este contexto por «Jefe de Servicio», en el sentido de jefatura de los servicios y negociados.

(7) Traduzco «atti» en este contexto por «expediente».

CAPÍTULO III

PARTICIPACION EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Artículo 7

1. Salvo que concurren razones que lo impidan derivadas de exigencias específicas de celeridad del procedimiento, mediante las modalidades previstas en el artículo 8, se comunicará el inicio del procedimiento a los sujetos a los que la resolución final pueda producir efectos directos y a aquellos que por ley deban comparecer en él. Salvo que, igualmente, concurren las razones antedichas que lo impidan, si de una resolución pudiera derivarse perjuicio a sujetos individualizados o fácilmente individualizables, distintos de sus directos destinatarios, la Administración está obligada a informarles, mediante idénticas modalidades, del inicio del procedimiento.

2. En los supuestos previstos en el párrafo 1, queda a salvo la facultad de la Administración para adoptar medidas cautelares, antes incluso de que se efectúen las comunicaciones previstas en el mismo párrafo 1.

Artículo 8

1. La Administración comunicará el inicio del procedimiento mediante notificación personal.

2. En la notificación deberá indicarse:

- a) La Administración competente.
- b) El objeto del procedimiento incoado.
- c) La dependencia (8) y la persona responsable del procedimiento.
- d) La dependencia en la que puede consultarse el expediente.

3. Cuando por el número de los destinatarios no sea posible la notificación personal o resulte particularmente gravosa, la Administración informará de los extremos previstos en el párrafo 2 mediante formas de publicidad idóneas periódicamente establecidas por la Administración.

4. La omisión de alguna de las notificaciones prescritas podrá ser alegada sólo por el sujeto en cuyo interés esté prevista la notificación.

Artículo 9

Cualquier sujeto que ostente intereses públicos o privados, así como quienes ostenten intereses colectivos (9) constituidos en asociaciones o agrupaciones (10), a los que pueda ocasionar algún perjuicio la resolución, tendrán la facultad de comparecer en el procedimiento.

(8) Traduzco «ufficio» en este contexto por «dependencia».

(9) Traduzco el complejo concepto de «diffusi» por «colectivos», sabedor de su no correspondencia exacta con lo que se designa en Italia con dicho adjetivo.

(10) Traduzco «comitati» en este contexto por «agrupaciones».

Artículo 10

Los sujetos enumerados en el artículo 7 y aquellos que comparezcan de acuerdo con el artículo 9 tendrán derecho:

- a) A consultar el expediente administrativo, salvo lo previsto en el artículo 24.
- b) A presentar alegaciones escritas y documentos, que la Administración está obligada a tomar en consideración (11) cuando sean pertinentes al objeto del procedimiento.

Artículo 11

1. Caso de que se admitiesen las observaciones y propuestas presentadas según lo previsto en el artículo 10, la Administración actora, sin perjuicio de los derechos de terceros, y persiguiendo, en todo caso, el interés público, podrá establecer acuerdos con los interesados al objeto de determinar el contenido discrecional de la resolución final o incluso, en los casos previstos por las leyes, en sustitución de aquél.

2. Los acuerdos del presente artículo deberán formalizarse por escrito, bajo sanción de nulidad, salvo que las leyes dispongan otra cosa. Se les aplicarán, salvo disposición en contrario, los principios del Código Civil en materia de obligaciones y contratos en cuanto sean compatibles con los mismos.

3. Los acuerdos sustitutivos de las resoluciones estarán sujetos a los mismos controles previstos para estas últimas.

4. Por motivos sobrevenidos de interés público, la Administración podrá rescindir unilateralmente el acuerdo, sin perjuicio de la obligación de proceder a la liquidación de una indemnización por los eventuales perjuicios causados al particular.

5. Las controversias en materia de preparación, conclusión y ejecución de los acuerdos previstos en el presente artículo serán competencia exclusiva del juez administrativo.

Artículo 12

1. La concesión de subvenciones, ayudas, subsidios y auxilios financieros y la atribución de ventajas económicas de cualquier naturaleza a personas y entes públicos o privados estarán condicionadas a la fijación y a la publicación por la Administración actora, en las formas previstas en los respectivos ordenamientos, de los criterios y modalidades a los que dichas Administraciones deban sujetarse.

2. La observancia efectiva de los criterios y de las modalidades previstas en el párrafo 1 debe resultar de las resoluciones específicas relativas a las actuaciones previstas en el párrafo 1.

(11) Traduzco «valutare» en este contexto por «tomar en consideración».

Artículo 13

1. Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo no se aplicarán a la actividad de la Administración Pública que tenga por objeto la aprobación de reglamentos, actos administrativos generales, planes y programas, para los que siguen vigentes las normas especiales que regulan su elaboración.

2. Dichas disposiciones no se aplicarán tampoco a los procedimientos tributarios, para los que siguen vigentes, igualmente, las normas especiales que los regulan.

CAPÍTULO IV

SIMPLIFICACION DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA

Artículo 14

1. Cada vez que sea conveniente realizar un examen simultáneo (12) de varios intereses públicos concurrentes en un procedimiento administrativo, la Administración actora convocará como regla una Conferencia de Servicios.

2. Podrá convocarse también dicha Conferencia cuando la Administración actora deba obtener de otras Administraciones convenios, conciertos, visto buenos (13) o manifestaciones de conformidad, cualquiera que sea su denominación. En tal caso, las resoluciones acordadas en la Conferencia entre todas las Administraciones intervinientes sustituirán a dichos actos.

3. Se considerará otorgada la conformidad de la Administración que, convocada regularmente, no haya participado en la Conferencia o haya participado en ella a través de representantes sin competencia para expresar definitivamente la voluntad, salvo que comunique a la Administración actora su desacuerdo motivado en el plazo de veinte días desde la Conferencia o desde la fecha de la recepción de la comunicación de las resoluciones adoptadas, cuando estas últimas tengan contenido sustancialmente diferente de las originalmente previstas.

4. Las disposiciones previstas en el párrafo 3 no se aplicarán a la Administración encargada de la tutela ambiental, paisajístico-territorial y de la salud de los ciudadanos.

Artículo 15

1. Además de los supuestos previstos en el artículo 14, las Administraciones Públicas podrán siempre celebrar entre ellas acuerdos al objeto de regular la colaboración para la ejecución de actividades de interés común.

(12) Traduzco «contestuale» por «simultáneo».

(13) Traduzco «nulla osta» por nuestro «visto bueno».

2. En dichos acuerdos se observarán, en cuanto sean aplicables, las disposiciones previstas en el artículo 11, párrafos 2, 3 y 5.

Artículo 16

1. Cuando obligatoriamente deba ser oído un órgano consultivo, éste deberá emitir su informe en el plazo establecido en las normas legales o reglamentarias o, en su ausencia, no más tarde de noventa días desde la recepción de la solicitud.

2. En caso de vencimiento del plazo sin que se comunique el informe o sin que el órgano requerido haya solicitado la práctica de diligencias (14), será facultad de la Administración solicitante actuar al margen de la obtención del informe.

3. Las disposiciones previstas en los párrafos 1 y 2 no se aplicarán a los casos de informes que deba emitir la Administración encargada de la tutela ambiental, paisajístico-territorial y de la salud de los ciudadanos.

4. Caso de que el órgano requerido haya solicitado la práctica de diligencias, o ante la imposibilidad, debido a la naturaleza del asunto, de respetar el plazo general previsto en el párrafo 1, este último comenzará a contarse de nuevo, por una sola vez, desde el momento de la recepción por dicho órgano de la información o de los documentos solicitados, o bien desde su primer vencimiento.

5. Cuando el informe sea favorable, sin observaciones, se comunicará, telegráficamente o por medios telemáticos, la parte dispositiva.

6. Los órganos consultivos del Estado establecerán procedimientos de especial urgencia para la emisión de los informes que les sean solicitados.

Artículo 17

1. Cuando por disposición expresa de las leyes o reglamentos esté previsto que para la adopción de una resolución deban obtenerse, con carácter previo, informes (15) técnicos de órganos o de entes específicos y tales órganos o entes no resuelvan o no soliciten la práctica de diligencias que sean competencia de la Administración actora en el plazo establecido por dichas normas o, en su ausencia, en el plazo de noventa días desde la recepción de la solicitud, el responsable del procedimiento deberá solicitar los citados informes técnicos a otros órganos de la Administración pública o a entes públicos que estén dotados de cualificación y capacidad técnica equivalente, o incluso a institutos universitarios.

2. La disposición prevista en el párrafo 1 no se aplicará en caso de los informes que deba emitir la Administración encargada de la tutela ambiental, paisajístico-territorial y de la salud de los ciudadanos.

3. En el caso de que el ente o el órgano requerido haya presentado diligencias para su instrucción a la Administración actora, se aplicará lo previsto en el párrafo 4 del artículo 16.

(14) Traduzco «rappresentato esigenze istruttorie» en este contexto por «solicitado la práctica de diligencias».

(15) Traduzco «valutazioni» en este contexto por «informes».

Artículo 18

1. En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente ley, las Administraciones interesadas adoptarán las medidas organizativas idóneas para garantizar la aplicación de las disposiciones en materia de autocertificación y de presentación de actos y documentos por parte de los ciudadanos a las Administraciones Públicas, previsto en la Lcy de 4 de enero de 1968, número 15 (16), y sus posteriores modificaciones y desarrollos. Las Administraciones darán cuenta de las medidas adoptadas a la Comisión prevista en el artículo 27.

2. Cuando el interesado declare que hechos, estados y cualidades están acreditados en documentos que obren ya en poder de la Administración actora o de otra Administración Pública, el responsable del procedimiento procederá de oficio a obtener dichos documentos o copia de ellos.

3. Igualmente, el responsable del procedimiento acreditará de oficio los hechos, los estados y las cualidades que la misma Administración actora u otra Administración Pública esté obligada a certificar.

Artículo 19

1. Mediante reglamento adoptado de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 17 de la Ley de 23 de agosto de 1988, número 400 (17), que deberá aprobarse en el plazo de noventa días desde la fecha de entrada en vigor de la presente ley y previo informe de la Comisión parlamentaria competente, se determinarán los casos en los que el ejercicio de una actividad privada, condicionado a la autorización, licencia, habilitación, visto bueno, permiso o manifestación de conformidad cualquiera que sea su denominación, pueda iniciarse mediante comunicación del inicio de la actividad por parte del interesado a la Administración competente. En tales casos corresponderá a la Administración competente verificar de oficio que subsisten los presupuestos y los requisitos requeridos por la ley y ordenará, llegado el caso, mediante resolución motivada, la prohibición de continuar la actividad y el cese de sus efectos, salvo que, cuando ello sea posible, el interesado adecue dicha actividad y sus efectos a la normativa vigente, en el plazo que establezca la Administración.

2. El reglamento previsto en el párrafo 1 determinará los casos en los que la actividad puede comenzar inmediatamente tras la presentación de la comunicación, o bien tras el transcurso de un plazo fijado para categorías de actos, atendiendo a la complejidad de las comprobaciones requeridas.

3. Al objeto de la aprobación del reglamento previsto en el párrafo 1, los informes de la Comisión parlamentaria y del Consejo de Estado debe-

(16) Se refiere a la ley relativa a las normas sobre la documentación administrativa y sobre la legalización y autenticación de firmas.

(17) Se refiere a la ley que regula la actividad del Gobierno y al ordenamiento de la Presidencia del Consejo de Ministros.

rán emitirse en el plazo de sesenta días desde la solicitud. Transcurrido dicho plazo, el Gobierno procederá, en todo caso, a la aprobación del mismo.

4. Las disposiciones del presente artículo se aplicarán a los casos en los que la manifestación de conformidad de la Administración dependa exclusivamente de la comprobación del supuesto de hecho y de los requisitos prescritos, sin que sea necesario practicar ningún tipo de prueba al efecto, ni esté previsto algún límite o supuesto obligatorio para la aprobación de acto y, en todo caso, no resulte perjuicio para la protección de los valores histórico-artísticos y ambientales y se respeten las normas de tutela de los trabajadores en el centro de trabajo.

5. Siguen siendo aplicables las normas actualmente vigentes que establecen reglas análogas o equivalentes a las previstas en el presente artículo.

Artículo 20

1. Mediante reglamento adoptado en los términos previstos en el párrafo 2 del artículo 17 de la Ley de 23 de agosto de 1988, número 400, que deberá aprobarse en el plazo de noventa días desde la fecha de entrada en vigor de la presente ley y previo informe de la Comisión parlamentaria competente, se determinarán los casos en los que la solicitud de obtención de una autorización, licencia, habilitación, visto bueno, permiso o manifestación de conformidad cualquiera que sea su denominación, al que esté condicionado el ejercicio de una actividad privada, se considere admitida cuando no se comunique al interesado la resolución de denegación dentro del plazo fijado para categorías de actos por dicho reglamento, atendiendo a la complejidad del respectivo procedimiento. En tales casos, si subsisten las razones de interés público, la Administración competente podrá anular el acto de conformidad ilegítimamente producido, salvo que, cuando ello sea posible, el interesado proceda a subsanar los vicios en el plazo que le fije la Administración.

2. Al objeto de la aprobación del reglamento previsto en el párrafo 1, los informes de la Comisión parlamentaria y del Consejo de Estado deberán emitirse en el plazo de sesenta días desde la solicitud. Transcurrido dicho plazo, el Gobierno dispondrá, en todo caso, su aprobación.

3. Siguen siendo aplicables las normas actualmente vigentes que establecen reglas análogas o equivalentes a las previstas en el presente artículo.

Artículo 21

1. Con la comunicación o con la solicitud previstas en los artículos 19 y 20, el interesado deberá declarar que subsisten los supuestos de hecho y los requisitos exigidos por la ley. En caso de declaraciones doloosas o de certificaciones falsas, no se admitirá la adecuación de la actividad y de sus efectos a la ley o la subsanación prevista en dichos artículos y el declarante será castigado con la sanción prevista en el artículo 483 del Código penal, salvo que constituya un delito más grave.

2. Las sanciones actualmente previstas en caso de ejercicio de actividades carentes de la autorización (18) de la Administración o en contradicción a la misma se aplicarán también a quienes inicien la actividad, de acuerdo con los artículos 19 y 20, faltando los requisitos requeridos o, en todo caso, en contradicción con la normativa vigente.

CAPÍTULO V

ACCESO A LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Artículo 22

1. Al objeto de garantizar la transparencia de la actividad administrativa y de favorecer su ejercicio imparcial se reconoce, a cualquiera que tenga interés en la tutela de situaciones jurídicamente relevantes, el derecho de acceso a los documentos administrativos, según las modalidades establecidas en la presente ley.

2. Se considera documento administrativo toda representación gráfica, fotocinematográfica, electromagnética o de cualquier otra especie del contenido de los actos, incluso internos, producidos por la Administración Pública o, en todo caso, utilizados al objeto de la actividad administrativa.

3. En el plazo de seis meses desde la fecha de entrada en vigor de la presente ley, las Administraciones interesadas adoptarán las medidas organizativas idóneas para garantizar la aplicación de las disposiciones previstas en el párrafo 1, comunicándolas a la Comisión prevista en el artículo 27.

Artículo 23

El derecho de acceso previsto en el artículo 22 se ejercitará en relación con la Administración del Estado, incluidos los organismos autónomos (19), los entes públicos y los concesionarios de servicios públicos.

Artículo 24

1. El derecho de acceso estará excluido respecto de los documentos amparados por secreto de Estado de acuerdo con el artículo 12 de la Ley de 24 de octubre de 1977, número 801, así como respecto de los casos de secreto o de prohibición de divulgación previstos por el ordenamiento.

2. Se autoriza al Gobierno para que, en el plazo de seis meses desde la fecha de entrada en vigor de la presente ley, dicte, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 17 de la Ley de 23 de agosto de 1988, número 400, uno o más decretos que regulen las modalidades de ejercicio del derecho

(18) Traduzco «atto di assenso» en este contexto por «autorización».

(19) Traduzco «aziende autonome» por «organismos autónomos», sabedor de su no correspondencia exacta.

de acceso y aquellos casos de exclusión del derecho de acceso en relación a la necesidad de salvaguardar:

- a) La seguridad, la defensa nacional y las relaciones internacionales.
- b) La política monetaria y de divisas.
- c) El orden público y la prevención y represión de la criminalidad.
- d) La intimidad de terceros, personas, grupos y empresas, garantizando, además, a los interesados la vista de los actos relativos a los procedimientos administrativos, cuyo conocimiento sea necesario para velar o para defender sus intereses jurídicos.

3. Mediante los decretos previstos en el párrafo 2 se fijarán, además, las normas específicas para garantizar que el acceso a los datos recogidos mediante instrumentos informáticos se realice respetando las exigencias previstas en el mismo párrafo 2.

4. Cada una de las Administraciones tiene la obligación de concretar, con uno o más reglamentos que deberán aprobar en el plazo de seis meses, las categorías de documentos que hayan producido o, en todo caso, que estén a su disposición, y se hallen sustraídos del acceso por las exigencias previstas en el párrafo 2.

5. Continúan vigentes las disposiciones previstas en el artículo 9 de la Ley de 1 de abril de 1981, número 121 (20), según la modificación del artículo 26 de la Ley de 10 de octubre de 1986, número 668, y de las correspondientes normas de aplicación, así como cualquier otra disposición actualmente vigente que limite el acceso a los documentos administrativos.

6. Los sujetos enumerados en el artículo 23 tendrán la facultad de retrasar el acceso a los documentos solicitados mientras su conocimiento pueda impedir u obstaculizar gravemente el ejercicio de la acción administrativa. No se admitirá, en todo caso, el acceso a los actos preparatorios en el proceso de elaboración de las resoluciones previstas en el artículo 13, salvo disposición contraria de la ley.

Artículo 25

1. El derecho de acceso se ejercitará mediante el examen y obtención de copia de los documentos administrativos, en las formas y con los límites indicados en la presente ley. El examen de los documentos es gratuito. La obtención de copias está condicionada, no obstante, al reembolso del costo de reproducción, sin perjuicio de las disposiciones vigentes en materia de timbre, así como los derechos de investigación y visado.

2. La solicitud de acceso a los documentos deberá ser motivada. Deberá dirigirse a la Administración que ha producido el documento o que disponga de él habitualmente.

3. El rechazo, el aplazamiento y la limitación del acceso se admitirán en los casos y con los límites establecidos en el artículo 24 y deberán motivarse.

(20) Se refiere a la ley que regula la Administración Pública de Seguridad.

4. Transcurridos infructuosamente treinta días desde la solicitud, ésta se entenderá rechazada.

5. Las resoluciones (21) administrativas relativas al derecho de acceso en los casos previstos en el párrafo 4 podrán recurrirse, en el plazo de treinta días, ante el Tribunal Administrativo Regional, quien decidirá en Sala de Consejo en el plazo de treinta días desde el vencimiento del plazo para la presentación del recurso, oídos los defensores de las partes que lo hayan interpuesto. El fallo (22) del Tribunal es apelable, en el plazo de treinta días desde la notificación del mismo, ante el Consejo de Estado, que decidirá según las mismas formas y en los mismos plazos.

6. En caso de total o parcial estimación del recurso, el juez administrativo, si subsisten los supuestos de hecho que lo motivaron, ordenará la exhibición de los documentos solicitados.

Artículo 26

1. Sin perjuicio de lo previsto para la publicación en la «Gaceta Oficial de la República Italiana» por la Ley de 11 de diciembre de 1984, número 839 (23), y por las correspondientes normas de desarrollo, serán publicadas, según las modalidades previstas en los ordenamientos sectoriales, las directrices, programas, instrucciones, circulares y todo acto que afecte en general a la organización, a las funciones, a los objetivos, a los procedimientos de una Administración Pública, incluso a los que determinen la interpretación de normas jurídicas o dicten disposiciones para la aplicación de las mismas.

2. Se publicarán, además, en la forma precedente, los informes anuales de la Comisión prevista en el artículo 27 y, en general, se dará la máxima publicidad a todas las disposiciones de desarrollo de la presente ley y a todas las iniciativas encaminadas a precisar y a hacer efectivo el derecho de acceso.

3. La libertad de acceso a los documentos indicados en el previsto párrafo 1 se entenderá realizada con la publicación prevista en el párrafo 1, siempre que sea íntegra.

Artículo 27

1. Se crea, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, la Comisión para el Acceso a los Documentos Administrativos.

2. La Comisión será nombrada por Decreto del Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros, oído el Consejo de Ministros. Estará presidida por el Subsecretario de Estado de la Presidencia del Consejo de Ministros e integrada por dieciséis miembros, de los cuales dos senadores y dos diputados designados por el Presi-

(21) Traduzco «determinazioni» en este contexto por «resoluciones».

(22) Traduzco «decisione» en este contexto por «fallo».

(23) Se refiere a la ley que regula las normas sobre la Colección Oficial de Disposiciones Generales de la República Italiana y sobre la Gaceta Oficial de la República Italiana.

dente de las respectivas Cámaras, cuatro elegidos entre el personal previsto en la Ley de 2 de abril de 1979, número 97, por designación de los respectivos órganos de autogobierno, cuatro entre profesores de carrera en disciplinas jurídico-administrativas y cuatro entre quienes tengan la categoría de Jefes de Servicio del Estado y de los otros entes públicos.

3. La Comisión se renovará cada tres años. Los miembros parlamentarios serán nombrados de nuevo en caso de finalización o disolución anticipada de las Cámaras en el transcurso del trienio.

4. Los gastos para el funcionamiento de la Comisión correrán a cargo del presupuesto de la Presidencia del Consejo de Ministros.

5. La Comisión vigilará la aplicación del principio de plena publicidad (24) de la actividad de la Administración Pública con el respeto de los límites fijados en la presente ley; elaborará un informe anual sobre la transparencia de la actividad de la Administración Pública, que comunicará a las Cámaras y al Presidente del Consejo de Ministros; propondrá al Gobierno las modificaciones de los textos legislativos y reglamentarios que sean útiles para alcanzar la más amplia garantía del derecho de acceso previsto en el artículo 22.

6. Todas las Administraciones están obligadas a comunicar a la Comisión, en el plazo que ésta les fije, las informaciones y los documentos que les solicite, a excepción de aquellos declarados secreto de Estado.

7. En caso de prolongado incumplimiento de la obligación a que se refiere el párrafo 1 del artículo 18, las medidas allí previstas serán adoptadas por la Comisión a la que se refiere el presente artículo.

Artículo 28

1. El artículo 15 del texto único de las disposiciones relativas al estatuto de los funcionarios (25) civiles del Estado, aprobado por Decreto del Presidente de la República de 10 de enero de 1957, número 3, queda redactado de la siguiente manera:

«Art. 15 (Secreto profesional). 1. Los funcionarios deben guardar secreto profesional. No podrán transmitir a quien no tenga derecho de información respecto de resoluciones o actuaciones administrativas, en curso o concluidas, datos (26) de los que hayan tenido conocimiento con ocasión de sus funciones, fuera de los supuestos y de las modalidades previstas por las normas relativas al derecho de acceso. En el ámbito de sus atribuciones, el funcionario encargado de la dependencia extenderá copia y extractos de los acuerdos y documentos de la dependencia en los casos no prohibidos por el ordenamiento.»

(24) Traduzco «conoscibilità» en este contexto por «publicidad».

(25) Traduzco «impiegato» en este contexto por «funcionario», aunque referido al personal de la Administración Pública.

(26) Traduzco «notizie» en este contexto por «datos».

CAPÍTULO VI
DISPOSICIONES FINALES

Artículo 29

1. Las Regiones de Estatuto ordinario regularán las materias comprendidas en la presente ley respetando los principios deducibles de las disposiciones contenidas en ella, que constituyen principios generales del ordenamiento jurídico. Tales disposiciones serán de aplicación directa en aquellas Regiones mientras éstas no legislen en la materia.

2. En el plazo de un año desde la fecha de entrada en vigor de la presente ley, las Regiones de Estatuto especial y las provincias autónomas de Trento y Bolzano procederán a adecuar los respectivos ordenamientos a las normas fundamentales contenidas en la presente ley.

Artículo 30

1. En los casos en los que las leyes y reglamentos prevean actas de notoriedad o declaraciones acreditadas por testigos (27), cualquiera que sea su denominación, el número de los testigos se limitará a dos.

2. Queda prohibido a las Administraciones públicas y a las empresas que realizan servicios de necesidad pública y de utilidad pública exigir actas de notoriedad en lugar de la declaración sustitutiva del acta de notoriedad previsto en el artículo 4 de la Ley de 4 de enero de 1968, número 15, cuando se trate de probar cualidades personales, estados o hechos que sean de conocimiento directo del interesado.

Artículo 31

1. Las normas sobre el derecho de acceso a los documentos administrativos previstos en el Capítulo V tendrán efectos desde la fecha de entrada en vigor del Decreto previsto en el artículo 24.

La presente ley, provista del sello del Estado, se incluirá en la Colección Oficial de Disposiciones Generales (28) de la República Italiana. A quien le corresponda, queda obligado a observarla y a hacerla observar como ley del Estado.

Dada en Roma, el día 7 de agosto de 1990.

COSSIGA

ANDREOTTI, Presidente del Consejo de Ministros

Visto, el Guardasellos: VASALLI

(27) Traduzco «attestazioni asseverate da testimoni» por «declaraciones acreditadas por testigos».

(28) Traduzco «atti normativo» en este contexto por «disposiciones generales».

BIBLIOGRAFIA

