



EL DECRETO 196/1976, REGULADOR DE DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIDAD SU INCIDENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Por HERMINIO NUÑEZ MAROTO

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL D. N. I. COMO DOCUMENTO PÚBLICO.—III. ÁMBITOS SUBJETIVO Y OBJETIVO DEL D. N. I.—IV. INCIDENCIA DEL DECRETO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.—V. EL AUXILIO ADMINISTRATIVO Y EL D. N. I.—VI. TASA Y GASTOS.

I. INTRODUCCION

Por Decreto de 6 de febrero del año en curso se regula el documento nacional de identidad pretendiéndose recoger, según expresan sus palabras preliminares, “las previsiones esenciales que actualmente se encuentran dispersas en diferentes normas”, propósito simplificador cuyo logro hubiera resultado altamente positivo. Igualmente se persigue, muy laudablemente, potenciar su eficacia probatoria, modernizarlo, acomodarlo a las nuevas técnicas y necesidades y dificultar su falsificación y manipulación, aunque, en verdad, no todos estos aspectos pueden ser enjuiciados, dado el contenido del Decreto. Por último, se pretende “agilizar y simplificar los trámites administrativos” y generalizar el número del d.n.i. “como identificador unificado de gestión”, objetivos

estos que exceden de la finalidad primaria de este Decreto, que no es otra que la de procurar que todos los españoles estén provistos de su d.n.i.

No sabemos si para la elaboración de este Decreto se habrá observado escrupulosamente el procedimiento especial regulado en la L.P.A. Parece que no, porque su disposición final tercera, después de derogar cinco disposiciones anteriores, termina con una cláusula general derogatoria de "todas aquellas que se opongan a lo preceptuado en el presente Decreto", en vez de consignar expresamente las anteriores que hayan sido afectadas por él en su vigencia, aunque sea parcialmente, según lo exige el artículo 129,3 de la L.P.A.; porque no se advierte (aunque no prejuzgamos que no haya existido) la intervención de la Presidencia del Gobierno, a pesar de que el Decreto afecta a materia de procedimiento (1), y porque tampoco se observan rastros de la intervención de otros Ministerios distintos al de Gobernación (aunque tampoco prejuzgamos esta cuestión) (2). Para enjuiciar debidamente esta cuestión de la regularidad del procedimiento seguido en la elaboración del Decreto de referencia, como de cualquier otra disposición reglamentaria, debería ser obligatorio que los preámbulos de las mismas recogieran sucintamente los trámites observados; al no hacerse así, sólo cabe dejar constancia de esta sospecha.

En cuanto a la entrada en vigor del Decreto, hay que considerarla aplazada por estar necesitada de las normas precisas para su ejecución y desarrollo, como expresa su disposición final primera, por lo que todavía están en vigencia las disposiciones que pretende derogar.

ABREVIATURAS.—Sólo se utilizan las siguientes:

D.N.I. (d.n.i.).—Documento nacional de identidad.

L.P.A.—Ley de Procedimiento Administrativo.

R.O.F.—Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

(1) El artículo 130,2 de la L.P.A. exige la aprobación de la Presidencia del Gobierno en las materias del artículo 13,7 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, materias entre las que se cuenta la de procedimiento.

(2) El Decreto de 22 de febrero de 1962 permitía presentar, para solicitar el d.n.i. por ver primera, el Libro de Familia, que goza de pleno valor probatorio. Ahora hay que presentar necesariamente certificación en extracto del acta de nacimiento (artículo 14). El Ministerio de Justicia podía haber tenido algo que decir al respecto.

En general, acaso pueda estimarse este Decreto algo prematuro, pues no está todavía prevista la forma en que el d.n.i. haya de solicitarse, ni los trámites u operaciones a realizar para expedirlos, verificarlos y controlarlos (artículo trece). En cambio, sí se ha precisado un cuadro de infracciones y sanciones, cuya efectividad ha de examinarse en las líneas que siguen, junto con la incidencia de este Decreto en el ámbito procedimental y la consideración del propio d.n.i. como documento público. Estos temas serán examinados por orden inverso al de su enunciación, para terminar con unos breves comentarios en relación con el auxilio administrativo y con la tasa y gastos que origina la expedición del d.n.i.

II. EL D.N.I. COMO DOCUMENTO PUBLICO

Dice el artículo primero que el d.n.i. es un documento público, que goza de la protección que a éstos asigna la legislación penal, que hace fe de los datos personales que en él se consignan y que constituye el único y exclusivo justificante completo de la identificación de la persona. Pero, con todo, creo que el d.n.i. es un documento público "sui generis".

Por ser documento, hay que distinguir en él, en primer lugar, una base física o soporte, un "corpus" tal que reúna las condiciones básicas suficientes para garantizar su calidad, inalterabilidad e imposibilidad de falsificación (artículo sexto), a la vez que ha de ser, en difícil simbiosis, ligero y resistente, puesto que es obligatorio llevarlo siempre consigo y se sanciona su deterioro o destrucción, como luego veremos. Junto a la base física o soporte, el otro elemento material del d.n.i. viene integrado por los grafismos y fotografía que han de incorporarse al mismo, por una sola cara (artículo quinto), y que son los siguientes:

— Datos personales, es decir, la expresión del nombre y apellidos, nombre de los padres, naturaleza, sexo, fecha de nacimiento, estado civil y profesión (artículo quinto, párrafo segundo). También se expresará el domicilio y, a solicitud del interesado, un título nobiliario y el grupo sanguíneo (artículo cuarto, párrafos primero y cuarto).

— Fotografía del rostro del titular, de frente y con la cabeza

descubierta, que ahora se exige en color (artículo quinto, párrafo primero).

— Impresión dactilar correspondiente al dedo índice de la mano derecha (artículo quinto, párrafo primero).

— Un número inmutable y permanente (artículo cuarto, párrafo primero).

— Los datos relativos a la expedición del d.n.i. (artículo cuarto, párrafo primero), datos que no explicita el Decreto, pero que, verosíblemente, serán los mismos que en la actualidad, a saber, la expresión del lugar y fecha de expedición y la indicación del equipo confeccionador.

— Por último, la firma del titular, una vez que el documento haya sido cumplimentado, “como prueba de conformidad con los datos que en él figuran (artículo quinto, párrafo tercero).

Ahora bien, en todo documento, junto a los elementos materiales de su soporte físico y grafismos incorporados, hay que considerar la existencia de uno o varios elementos subjetivos. Por lo menos debe existir alguien que, aunque no sea, a la vez, autor material del documento, sea el autor jurídico del mismo, y éste es la persona que se responsabiliza de su contenido y que lo firma, de ordinario, al pie del mismo. Si el documento nacional de identidad es, según el artículo primero, un documento público debería venir firmado por un notario o por otro empleado público competente (artículo 1.216 Código Civil); más en él no figura firma alguna que acredite quién es el autor del mismo, firma que, por otra parte, requeriría estar rodeada de las circunstancias necesarias para acreditar, a primera vista, la intervención del funcionario autenticador en su calidad de tal.

La expresión, a que antes se ha hecho mención, de los datos relativos a la expedición del documento, viene a resaltar únicamente, la diferencia aludida entre autor material y autor jurídico: El equipo confeccionador sería el autor material del d.n.i.; pero no su autor jurídico (3). Sólo figura la firma del titular sin que

(3) La legislación local ofrece un ejemplo claro de tal distinción: Las certificaciones se autorizan por el Secretario; pero se confeccionan, generalmente, en los negociados o secciones correspondientes, cuyos jefes deben rubricar marginalmente las certificaciones (artículo 320 del R.O.F.). En las oficinas públicas y privadas es habitual que el redactor de un documento haga constar sus iniciales en algún lugar del mismo.

ello lo convierta en un documento privado, puesto que el d.n.i. lo confecciona la Administración y dicha firma sólo es expresión de conformidad con los datos en él estampados. El documento nacional de identidad será, si se quiere, un documento público; pero un documento "sui géneris" cuya fuerza probatoria depende mucho más de los documentos que para su expedición ha de aportar el particular y de la firma posterior de éste, que de los procesos que para la reproducción de los datos en él contenidos emplee la Dirección General de Seguridad.

Por otra parte, el d.n.i. pretende ampararse en la protección que a los documentos públicos y oficiales otorgan las leyes penales. Eso es, hoy por hoy, imposible, en estrictos términos jurídico-penales. El Código Penal, en el Capítulo IV del Título III, protege los documentos tipificando diversas modalidades de falsificación. Dedicó una sección a la falsificación de los documentos públicos, oficiales y de comercio y de los despachos telegráficos; otra, a la falsificación de los documentos privados; una última, a la falsificación de los documentos de identidad y de los certificados. Prescindiendo, por no interesar aquí, de los documentos privados, de los mercantiles y de los despachos telegráficos, baste decir que los documentos públicos y los oficiales están protegidos por el Código Penal (artículos 302 y siguientes) con mayor fuerza que los documentos de identidad (artículos 308 y siguientes), pues las penas señaladas para las falsificaciones de los primeros son más graves que las señaladas para las de los segundos. En consecuencia, el d.n.i., aunque otra cosa diga el Decreto, gozará de la protección penal de los documentos de identidad y no de la correspondiente a los documentos públicos y los oficiales (4).

En cuanto a la fuerza probatoria del d.n.i., ya hemos adelantado de donde procede: De los documentos aportados por el par-

(4) La razón de ello puede estar en que, para el Código Penal, algunos documentos oficiales, como el permiso de conducir, acreditan, además de la identidad, si bien de un modo lateral, alguna otra aptitud específica de la persona. Vid. Sentencia de 31 de enero de 1969. Con todo, creo recordar que Quintano Ripollés, muy expresivamente, destaca como goza de mayor protección penal la guía de una res que el documento de identidad del propio ganadero, porque dicha guía es un documento oficial. Pero es claro que el Decreto que comentamos no puede, por sí, modificar el Código Penal.

ticular y de su propia firma. El principal de estos documentos es el certificado en extracto del acta de nacimiento, habiendo desaparecido la opción que el Decreto de 22 de febrero de 1962 otorgaba al particular para presentar el libro de familia. Gozando éste de plena fuerza probatoria, ¿por qué esta limitación? A mi juicio, por lo siguiente: En el sistema antiguo el interesado tenía que presentar una ficha-declaración (artículo 2.º del Decreto de 22 de febrero de 1962), que era cotejada con el libro de familia; ahora, creo, se pretenderá evitar errores de transcripción trasladando directamente los datos de la certificación de nacimiento al propio documento nacional de identidad. Sin embargo, el d.n.i. ha de ser solicitado "en la forma que al efecto determine el Ministerio de la Gobernación" (artículo trece) y en dicha solicitud pueden y deben hacerse constar los datos que luego han de figurar en el documento nacional de identidad. Nada impide, pues, un cotejo con el libro de familia, simultáneo a la presentación de tal solicitud. Mas, como el libro de familia habría que devolverlo después de tal cotejo, se exige la certificación para comprobar su exactitud después de confeccionarlos y antes de ser firmados por los titulares. (El artículo trece habla de "verificarlos") (5).

Con el certificado en extracto del acta de nacimiento, sólo se prueban ciertos datos: Nombre y apellidos, nombre de los padres, sexo, naturaleza y fecha de nacimiento. ¿Cómo se prueban los relativos al domicilio, profesión, estado civil y demás que puedan figurar en el d.n.i.? Según el párrafo tercero del artículo catorce "para garantizar la autenticidad de los restantes datos consignados en el documento, se exigirán los comprobantes que, en cada

(5) Dispone el artículo 14, párrafo segundo, que el extracto del acta de nacimiento "ha de ser expedido precisamente para obtener el d.n.i., de lo que quedará nota marginal en el Libro correspondiente del Registro, no pudiéndose extender otro para los mismos fines, salvo que se haga constar ostensiblemente la repetición". Esto estaba ya previsto en el Decreto de 22 de febrero de 1962 para el caso de que el particular presentara certificación en extracto del acta del nacimiento y no el Libro de familia, siendo curioso señalar la cortesía administrativa de que hizo gala la Resolución de la Dirección General de los Registros de 31 de marzo de 1962 al dar por supuesta la existencia de la debida coordinación entre tal prescripción y el artículo 158 del Reglamento del Registro Civil. Cuando se dictó el Decreto de 1962 parece que tampoco existió intervención alguna del Ministerio de Justicia, pues dice dicha Resolución que la anotación marginal servía "para mantener —al parecer— el debido control".

caso, se establezcan como necesarios". Ello implica la necesidad de aportar otros documentos fehacientes como certificaciones del padrón de habitantes, del Registrado del Estado Civil, etc., amén de otros que no tengan tal carácter, como puede ocurrir con respecto a la profesión, susceptible de experimentar variaciones en relación con la consignada en el padrón de habitantes. Si esto fuese así, la fuerza probatoria del d.n.i., en cuanto a este extremo de la profesión, derivaría tan sólo de la conformidad que expresa la firma del interesado y del documento expedido al mismo por la entidad en que preste sus servicios, que no siempre será una entidad pública.

El mismo Decreto, en su artículo quince, ha previsto un supuesto de debilitación de la fuerza probatoria del d.n.i. en cuanto al tiempo, no en cuanto a su intensidad, limitando su validez al período de un año "en los casos en que por circunstancias ajenas al solicitante, éste no pudiera presentar algunos de los comprobantes exigidos", previendo su sustitución por otros "que, de alguna forma, garanticen la veracidad de los datos personales del interesado". Dicho plazo de un año ha de considerarse suficiente para que el interesado tramite la obtención de los justificantes que precise; pero la fuerza probatoria de ese d.n.i. "provisional", por llamarle de alguna manera, podrá alterarse cualitativamente, según la naturaleza y clase de los justificantes que se admitan como sustitutos.

III. AMBITOS SUBJETIVOS Y OBJETIVOS DEL D.N.I.

Con arreglo al Decreto de 22 de febrero de 1962, el d.n.i. era obligatorio para todos los españoles que hubieran cumplido los dieciséis años y residiesen en España. Ahora (artículo doce), tienen "obligación de obtener el d.n.i. todos los españoles mayores de catorce años residentes en España y los de igual edad que, residiendo en el extranjero, se trasladen por tiempo no inferior a seis meses a España". La ampliación es, pues, notoria y, sin entrar a discutir su conveniencia, cabe anotar las repercusiones que pueda provocar la disminución de la edad en el número de infracciones, por pérdida, deterioro, etc. Los menores de catorce años, igual

que antes los menores de dieciséis, pueden obtener voluntariamente el d.n.i. con la autorización de sus padres o tutores, lo que complica el problema de las infracciones.

Las personas que tengan o rebasen los setenta años de edad, también han de obtener o renovar su d.n.i., el cual, sin embargo, no necesita de posterior renovación, salvo en los supuestos de pérdida, sustracción, deterioro o cambio de las circunstancias personales del titular (artículo noveno).

La finalidad primordial a que pretende servir el d.n.i. es la de acreditar por sí mismo y oficialmente la personalidad de su titular (artículo primero), para evitar ser considerado como indocumentado (artículo doce), y a tal efecto se dispone que "todas las personas obligadas a obtener el d.n.i. lo están también a llevarlo permanentemente consigo y a exhibirlo cuando fueren debidamente requeridos para ello por la Autoridad o sus Agentes". Es, pues, una medida de policía general gubernativa la que está en la base de la exigencia del d.n.i.

Este ámbito estricto se desborda inicialmente al preceptuarse (artículo cuarto, párrafo segundo) que el número identificador del d.n.i. "tendrá su proyección y figurará obligatoriamente en toda clase de documentos en los que, en virtud de disposición legal, reglamentaria o estatutaria, hubieren de constar los datos personales del titular", precepto que se complementa con lo prevenido en el último párrafo del artículo diecisiete, a cuyo tenor "las sanciones por omisión o inexactitud del número identificador se impondrán, cuando proceda, con arreglo a las disposiciones que regulen específicamente las materias de que se trate". Puede admitirse este inicial desbordamiento de su finalidad primaria en atención a la existencia de materias de gran importancia y entidad, respecto de las cuales sus normas reguladoras exijan la constancia de todos los datos personales de los interesados; pero conviene aclarar, desde ahora mismo, que por datos personales hay que entender, de acuerdo con el artículo quinto, párrafo segundo, los siguientes: Nombre y apellidos, nombre de los padres, naturaleza, sexo, fecha de nacimiento, estado civil y profesión. Estos datos no se exigen, en su totalidad, por la mayor parte de las disposiciones, por ejemplo, no vienen exigidos todos por el artículo 69

de la L.P.A., lo que demostraría su reducido ámbito de aplicación.

Ocurre, a veces, que determinadas disposiciones exigen expresamente la constancia del número del d.n.i., como ocurre en materia tributaria con el Decreto 2572/1975, de 16 de octubre, siendo claro que, en estos supuestos, no se persiguen fines propios de policía general gubernativa, sino metas distintas de identificación fiscal, que utilizan, en su provecho, la existencia del d.n.i. (6).

Es entonces cuando se puede pensar que el Decreto puede ir, abiertamente, más allá de su finalidad propia de medida general de policía gubernativa. Y, efectivamente así es, proclamándose que el número del d.n.i. se adoptará "como identificador numérico personal de carácter general" so pretexto de "facilitar y agilizar la gestión administrativa" (artículo cuarto, párrafo tercero, y palabras preliminares del Decreto, párrafo tercero, "in finem"). Ello es algo evidentemente desproporcionado para una norma de rango reglamentario, por el enorme poder de control que implica sobre la totalidad de la población, fuera del estricto ámbito de la función de policía, estando la garantía última del ciudadano en la calidad del poder político que disponga de semejante medio de control. Y no sirve la justificación alegada de facilitar y agilizar la gestión administrativa, que, muy al contrario, se verá entorpecida y, a veces, paralizada, como luego veremos. Mas, aunque así sea, lo cierto es que el artículo dieciséis del Decreto contiene una amplia enumeración, que abarca desde la letra a) hasta la letra q), relativa a los supuestos en que se exige la constancia del número del d.n.i. (7), que comprenden prácticamente la totalidad de los actos de la vida jurídica, buena prueba de lo cual es el citado apartado q), según el cual se consignará dicho número, con carácter general, "en toda solicitud, registro o documento preciso para los actos públicos o privados en que sea necesario dejar constancia de la identidad personal del interesado", lo que supone tras-

(6) Siendo tan genérica la obligación de consignar el número del d.n.i. en los documentos tributarios, a tenor del Decreto citado en el texto, llama la atención el que el apartado p) del artículo 16, limite, aparentemente, la constancia del número del d.n.i. a "los documentos de naturaleza tributaria en que así venga exigido por disposiciones legales o reglamentarias".

(7) El Decreto de 22 de febrero de 1962 exigía, además del número, la constancia de la fecha de expedición del d.n.i.

pasar la frontera del campo del derecho público para adentrarse en el ámbito, cada día menos libre, del derecho privado (8).

En este trabajo nos interesa precisar, sobre todo, la incidencia de esta exigencia en el procedimiento administrativo, lo que es objeto del apartado siguiente.

IV. INCIDENCIA DEL DECRETO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Dice el apartado j) del citado artículo dieciséis que se exigirá la constancia del número del d.n.i. "en las solicitudes presentadas y en las comparencias formuladas personalmente o por escrito ante cualquier Autoridad o funcionario público, Notarios, Registradores, Tribunales, Juzgados y oficinas públicas en general". Con ello se mantiene la exigencia que ya había establecido el Decreto de 22 de febrero de 1962. Para su efectividad, el repetido artículo dieciséis, proporciona normas cuyos supuestos podemos sistematizar así:

a) Que se consigne el número del d.n.i. en la solicitud.—Su coincidencia será comprobada, mediante la exhibición del documento nacional de identidad, por el organismo específicamente competente para la instrucción del procedimiento. Es decir, no por el encargado del registro de entrada, sino por la dependencia a que corresponda la tramitación. Si se recurre a la presentación indirecta, dicha comprobación se efectuará en los Gobiernos Civiles o en las Oficinas de Correos. ¿Quid de los otros lugares de presentación indirecta? El Decreto los silencia, a pesar de citar expresamente el artículo 66 de la L.P.A., olvidando, pues, la pre-

(8) Lo que no dice el Decreto es lo relativo a las consecuencias que pueda originar la omisión del número del d.n.i. en los documentos privados, lo que supondría invadir la esfera reguladora de la validez o invalidez de los negocios jurídico-privados.

A pesar de la amplitud de supuestos contemplados, el mecanismo de control establecido en este artículo 16, está pensado sólo para el ámbito administrativo.

sentación de escritos en los órganos delegados de los Ministerios y en las oficinas diplomáticas y consulares (9).

b) Que el interesado esté en posesión del d.n.i. y no haya consignado su número en la solicitud.—Los funcionarios encargados de la recepción de los escritos, es decir, los encargados del Registro de Entrada, al mismo tiempo que admiten los documentos, advertirán a los interesados del defecto que constituye la falta de constancia del número identificador del d.n.i. y lo harán constar en la instancia o documento a los efectos de lo dispuesto en el artículo 71 de la L.P.A.

Bien pudiera ocurrir, porque está obligado a ello, que el interesado que incurra en tal omisión, lleve consigo el d.n.i. en cuyo caso parece elemental que se subsane el defecto en el mismo momento de la presentación, lo que llevaría menos tiempo que las advertencias anteriores, para proceder después a su comprobación por el instructor del procedimiento (10).

c) Que el interesado no presente la instancia personalmente.—También ha de consignarse en la misma el número del d.n.i.; pero su coincidencia será verificada por los Gestores Administrativos o por aquellos otros profesionales que estén legalmente facultados para garantizar dicha coincidencia (11). En el supuesto de que el representante sea otra persona distinta a estos profesionales, se puede prescindir de la formalidad de la comprobación, no de la consignación del número del d.n.i., en circunstancias tales que por su trascendencia y urgencia se pudiera causar perjuicio grave al

(9) Además del olvido reseñado en el texto, resalta la obligación a cargo de las Oficinas de Correos de comprobar la exactitud del número del d.n.i. A partir de ahora existe, por ello, un argumento más para exigir que dichas oficinas entreguen recibo de las instancias que se presenten en las mismas o fechen y firmen o sellen las oportunas copias.

(10) El Reglamento de despacho y Procedimiento administrativo del Ministerio del Ejército, en su artículo 53,2 consigna la obligación de instruir al interesado sobre las faltas de que adolezca su escrito para subsanarlas antes de cursarlo, si fuera posible. Vid. mi trabajo sobre este Reglamento en la *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 187, julio-septiembre, 1975.

(11) Por Orden de 31 de enero de 1966 se autorizó a los gestores Administrativos para anotar las características del d.n.i. en los documentos que les sean entregados para su gestión. Lo mismo se dispuso con relación a los Graduados Sociales por Orden de 20 de marzo de 1967. Y para iguales efectos respecto de Abogados y Procuradores por Orden de 22 de junio de 1968.

interesado, verificando, en todo caso, la identidad del compareciente. Si no concurren estas circunstancias o no se obra a través de aquellos profesionales, el propio interesado debe exhibir personalmente el d.n.i., lo que implica una notoria restricción en la libertad de designación de representante voluntario.

d) Que el interesado carezca de d.n.i.—Es claro que, en este supuesto, son imposibles la consignación del número en la instancia y el consiguiente cotejo. Los interesados que se encuentren en esta circunstancia sólo verán cursados sus escritos cuando por la urgencia y trascendencia del acto su aplazamiento pudiera originar perjuicio grave, siempre que, además, le conste al instructor del procedimiento la identidad del interesado por otros medios, debiendo comunicarse la carencia del d.n.i. a la dependencia más próxima de la Dirección General de Seguridad, lo cual, más que un estricto acto de auxilio o colaboración, parece, y es, un acto de denuncia.

Si no concurren las circunstancias de urgencia y trascendencia indicadas, aunque el Decreto no contempla expresamente este supuesto, hay que advertir al interesado, como en el caso anterior, su obligación de obtener el d.n.i. en el plazo más breve posible, denunciarlo a la dependencia más próxima de la Dirección General de Seguridad y, creo, que registrar la instancia, con aplicación del artículo 71 de la L.P.A., por si en el breve plazo de diez días el interesado obtiene el d.n.i. Si no es así, transcurrido dicho plazo, la instancia será archivada, pudiendo reproducirse cuando se disponga por el particular del d.n.i.

De todo lo anterior, se deduce el planteamiento de dos problemas inmediatos:

1.º La determinación de cuando el interesado no exhibe el documento nacional de identidad porque no lo tiene y cuando no lo exhibe porque, a pesar de su obligación, no lo lleva consigo. Las consecuencias son muy distintas, como se ha visto, no disponiendo los funcionarios administrativos de medios coercitivos para comprobación de la realidad.

2.º La cuestión de la eficacia, a efectos administrativos, del documento nacional de identidad no renovado. El artículo noveno dispone que, transcurridos cinco años desde su expedición o re-

novación, el d.n.i. pierde su validez (12). Pero, por otro lado, sólo se está obligado a comprobar el número y no la fecha de su expedición, aparte de que dicho número es inmutable y permanente (artículo cuarto, párrafo primero). Es cierto que en el transcurso de cinco años pueden variar circunstancias tales como el domicilio, la profesión, el estado civil; pero hay otras invariables como la fecha de nacimiento, por lo que no es correcto afirmar, sin más, que el d.n.i. caducado pierde su validez, es decir, su fuerza probatoria. En armonía con la inspiración del Decreto, habría que concluir afirmando la obligación de denunciar también los supuestos de documentos caducados, lo que no concuerda con la exigencia de cotejar sólo el número.

Prescindiendo de estas dos últimas cuestiones, cabe preguntarse sobre la virtualidad de este Decreto para imponer eficazmente las actuaciones anteriormente expuestas. En primer lugar, el Decreto obliga a consignar el número del d.n.i. en la instancia, frente al artículo 69 de la L.P.A. que no contiene esta exigencia. Ya con referencia al Decreto de 22 de febrero de 1962, comentó Entrena Cuesta (12 bis) que, de una parte, "se añade por vía reglamentaria un requisito a los que, por ley formal, ha de reunir el escrito por el que los interesados soliciten la iniciación del procedimiento; y además, dicho reglamento deriva del Ministerio de la Gobernación al que en ningún momento se han reconocido facultades para desarrollar la L.P.A. y que, por supuesto, carece de competencia para vincular la actuación de los restantes departamentos ministeriales. Todo ello permite acoger con bastante cautela la legalidad de la norma transcrita". Estas palabras son enteramente aplicables al actual Decreto, por la identidad de supuestos contemplados, permitiendo concluir afirmando que por vía reglamentaria no se puede modificar una Ley formal.

Los hechos han venido a confirmar esta interpretación de modo contundente. Así, por Decreto de 2 de junio de 1966 se adaptó a los Departamentos militares la L.P.A. Si ésta hubiera sido modi-

(12) También la pierde, por el transcurso de un año, en el supuesto del artículo 15 del Decreto.

(12 bis) ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho Administrativo*, 3.ª edición, Madrid, 1968, p. 534, por nota.

ficada por el Decreto de 22 de febrero de 1962, que estableció primero la obligación de consignar el número (y también la fecha, ahora no exigida) del d.n.i. en las instancias, tal modificación habría sido recogida en el texto regulador del procedimiento en la Administración militar, lo que en modo alguno ha acontecido, habiéndose limitado sus redactores a transcribir el artículo 66 de la L.P.A. sin introducir requisito de ninguna clase referente al documento nacional de identidad. Dictado en 7 de enero de 1975 el Reglamento de Despacho y Procedimiento administrativo del Ministerio del Ejército, tampoco se recoge en él, para nada, ningún requisito relativo al número de referencia. Y nótese que, a primera vista, parece que la Administración militar podía ser mucho más rigurosa que la civil en orden a la precisión de la identidad de los interesados.

Otra prueba viene proporcionada por las normas reguladoras del procedimiento sindical de 9 de mayo de 1975 (13). Pues bien, dichas normas reconocen en su preámbulo la servidumbre del Derecho Sindical respecto al administrativo en materia de procedimiento y, de acuerdo con ello, se inspiran en la L.P.A. Tomando, pues, como modelo la L.P.A., se exige, por estas normas, la constancia del nombre, apellidos y domicilio; pero nada relativo al número del d.n.i. Esto prueba que para sus redactores, la L.P.A. no fue alterada por el Decreto de 22 de febrero de 1962, supuesto éste que, en unión del anterior, nos permite afirmar aquí que tampoco el actual Decreto de 6 de febrero de 1976 afectará a la L.P.A., dadas la identidad de la materia y el rango normativo idéntico de ambas disposiciones.

El más benévolo autor en la materia, González Navarro (14), que entendía que el repetido Decreto de 1962 exigía la aplicación del artículo 71 de la L.P.A. en el supuesto de no consignación del número y fecha del d.n.i., terminaba afirmando "que no conside-

(13) Dichas normas han sido por mí comentadas en un trabajo de próxima aparición en la "Revista de Estudios Sindicales", siendo patente en ellas su inspiración en la L.P.A., aunque el procedimiento sindical muestra también aspectos tomados del R.O.F., por lo que, en algunas ocasiones, no existe total armonía de preceptos.

(14) GONZÁLEZ NAVARRO: "Modelos de instancia y estilo administrativo", en *Documentación Administrativa*, núm. 121, p. 82.

ramos correcto el conseguir la finalidad perseguida por la norma reglamentaria a que venimos refiriéndonos —finalidad consistente fundamentalmente en lograr que todos los ciudadanos estén provistos de su correspondiente documento de identidad— mediante un entorpecimiento de la vía procesal administrativa. Es decir que entendemos que esta exigencia debe suprimirse y que deben instrumentarse otros medios tendentes a conseguir la expresada finalidad”.

Cuando se ha querido introducir en una norma de rango legal la exigencia de reseñar el d.n.i., se ha tenido que aprovechar una reforma de la misma efectuada, como no podía dejar de suceder, a través de una Ley formal. Me refiero a la reforma efectuada en la Ley de Enjuiciamiento criminal, por Ley de 8 de abril de 1967, que, entre otras cuestiones, modifica el llamado procedimiento de urgencia, reforma en cuya virtud el artículo 785, apartado tercero, de dicha Ley procesal penal exige la reseña del d.n.i. de las personas que presten declaración. Es de suponer que, tratándose de procedimiento de urgencia, la falta del d.n.i. no retrasará ni impedirá las declaraciones precisas, sin perjuicio de que el órgano judicial adopte las prevenciones que sean oportunas.

De otra parte, sabido es que la L.P.A. permite actuar por medio de representante voluntario con gran amplitud, no exigiendo ningún requisito específico para ostentar la cualidad de representante y requiriendo sólo que la representación se acredite para los supuestos tasados de formular reclamaciones, desistir de instancias y renunciar derechos. En cambio, el Decreto que comentamos, al disponer que el d.n.i. es intransferible, que debe llevarse siempre consigo, que nadie puede desprenderse de él ni ser desprendido ni siquiera temporalmente, y al disponer también que la exhibición de tal documento debe hacerse personalmente, excepto cuando se actúe a través de Gestor Administrativo o de aquellos otros profesionales que puedan garantizar la coincidencia de su número, está modificando, o intentando modificar, la Ley de Procedimiento Administrativo que no exige ninguna nota de profesionalidad para ostentar la cualidad de representante. Precisamente la doctrina ha considerado nula de pleno derecho la Orden de 30 de abril de 1968, según la cual la actuación en concepto de representante, al amparo del artículo 24 de la L.P.A., cuando

se lleve a cabo de forma habitual, retribuida o profesional, deberá someterse al cumplimiento de las normas del estatuto orgánico de la profesión de gestor administrativo. Y este Decreto regulador del d.n.i. es también, en este punto, nulo de pleno derecho por contrariar lo dispuesto en una Ley formal cual es la L.P.A., sin que contradiga en lo más mínimo esta conclusión la excepción prevista de peligro de perjuicio grave por la concurrencia de circunstancias de urgencia y trascendencia, porque la L.P.A. no limita a supuesto alguno la representación voluntaria.

Hasta aquí la incidencia del Decreto en la L.P.A. Pero, ¿qué decir con respecto al ámbito del procedimiento local? El R.O.F., fundamental texto regulador del procedimiento administrativo local, fue aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952 y puede ser perfectamente modificado por otra disposición posterior de idéntica categoría normativa, cual es el Decreto regulador del d.n.i., que, además, trae su origen del Ministerio de la Gobernación ampliamente competente en el ámbito de la Administración Local. Incluso aunque la exigencia de consignar el número del d.n.i. se hubiese establecido por orden ministerial o por simple circular, se habría operado la reforma del R.O.F., en este aspecto, por la facilidad modificadora contenida en su artículo 259, que permite su reforma por simples instrucciones. Así, pues, tendrán plena vigencia en el ámbito local, mientras la regulación del procedimiento no se ajuste a los principios de la legislación estatal, según está previsto en la Base 41 de la Ley 41/1975, de 19 de noviembre, la exigencia de consignar el número del d.n.i. en los escritos y la de efectuar su comprobación y demás obligaciones anejas. La aplicación del artículo 71 de la L.P.A. producirá perturbaciones por la paralización y, en su caso, archivo del escrito. El cotejo, a cargo del instructor, es también entorpecedor. El juicio sobre la concurrencia de circunstancias de trascendencia y urgencia con peligro de perjuicio grave, no siempre será fácil por la relatividad de las condiciones personales del interesado. Los funcionarios, en suma, se convierten en denunciantes de cuestiones ajenas al procedimiento, con detrimento de su propia función.

En el otro aspecto de la representación, la cuestión ofrece un matiz distinto en virtud de que la L.P.A. es supletoria de la normativa local sobre procedimiento administrativo. A causa de ello

el régimen de la representación voluntaria es el mismo en ambas esferas administrativas, salvo en determinadas especialidades locales (15), que nada empecen a esta afirmación. En consecuencia, modificar el régimen local en este punto equivaldría a modificar la propia L.P.A., lo que, según antes se expuso, no es posible efectuar a través de una norma reglamentaria. De aquí se deduce una patente contradicción con las conclusiones sentadas anteriormente, a propósito de la exigencia de consignar el número del d.n.i. en las instancias dirigidas a la Administración Local, pues cuando el interesado actúe por medio de representante voluntario, deberá hacer constar dicho número en su escrito, pero no exhibirá personalmente su d.n.i. y, sin embargo, la actuación a través de persona no profesional es admisible por imperio de la L.P.A. Si esto agiliza y simplifica el trámite administrativo o, por el contrario, sólo sirve para demorarlo y oscurecer su régimen, es algo cuyo enjuiciamiento es obvio.

V. INFRACCIONES Y SANCIONES

El artículo diecisiete tipifica las infracciones al Decreto y señala las correspondientes sanciones, aparte de indicar la posibilidad de recurrir en alzada contra los respectivos acuerdos. Obviando este último aspecto, las infracciones y sanciones mencionadas son las siguientes:

- a) No solicitar la obtención o renovación del d.n.i. oportunamente: Cincuenta pesetas de multa por cada mes transcurrido sin solicitar el documento o su renovación. Sanción módica, que ningún reproche merece.
- b) No exhibir el documento ante quienes se tenga el deber de hacerlo: Multa de mil a diez mil pesetas. Plantea el problema de precisar, con posterioridad, si el documento no se exhibe porque no se posee, lo que encajaría en el apartado anterior, porque no se lleva consigo o porque no se

(15) Vid. mi libro: *Iniciación y desarrollo del procedimiento administrativo municipal ordinario*, Viñanueva de los Infantes (Ciudad Real), 1973, pp. 33 y ss.

desea exhibir, supuestos ambos de difícil comprobación contra la voluntad del interesado.

- c) Incumplir el deber de exigir el d.n.i. en los casos a que se refiere el artículo dieciséis: Multa de doscientas cincuenta a dos mil quinientas pesetas. Patente la desproporción entre la sanción al obligado a disponer del d.n.i. y la que corresponde al funcionario que debe exigir su exhibición. Suponemos que la oportuna comprobación, en la que son posibles, aunque difíciles, los errores, se hará constar por diligencia.
- d) Dar lugar, por negligencia o descuido inexcusable, al extravío o sustracción del d.n.i.: Multa de mil a diez mil pesetas.
- e) No denunciar la desaparición del d.n.i. tan pronto como se tenga conocimiento de ella: Multa de mil a diez mil pesetas. Es claro que esta infracción y la anterior pueden originar sendas multas a una misma persona, la suma de las cuales puede alcanzar una cifra de cierta consideración.
- f) Dar lugar, por negligencia o descuido inexcusable, al deterioro o destrucción del d.n.i.: Multa de doscientas cincuenta a dos mil quinientas pesetas.

Para la graduación de las referidas sanciones, dice el artículo diecisiete que comentamos, se tendrá en cuenta la gravedad y trascendencia de las infracciones, la culpabilidad y capacidad económica de los infractores y, en su caso, la reiteración o reincidencia. Es de esperar que se obre así en relación con toda clase de personas, pero, en especial, con relación a los niños de catorce años, los cuales no sólo necesitan el d.n.i. para matricularse en cualquier clase de centros docentes, tanto oficiales como privados, sino que también están obligados a llevar permanentemente consigo el d.n.i. y a exhibirlo cuando fuesen debidamente requeridos para ello. A la vista de esto puede pensarse que, aunque tales multas no tienen un fin fiscal, puede haber a la puerta de cada centro docente un simbólico pastel, no para los niños, sino para el propio Estado, pues todos ellos son, por la razón de su edad, unos presuntos cualificados infractores de este Decreto. Pero si bien se miran las cosas, es muy posible que, con relación a las

personas de catorce años, se obtengan muy pocos resultados de la imposición de multas, en virtud de los propios principios que informan la potestad sancionadora de la Administración.

Con independencia de la identidad sustancial de naturaleza entre las penas y las sanciones administrativas, es un hecho que el artículo 26, 3.º del Código Penal establece que "las multas y demás correcciones que, en uso de atribuciones gubernativas o disciplinarias, impongan los superiores a sus subordinados o administrados" no se reputan penas en sentido técnico, lo que implica la existencia de una potestad sancionadora administrativa al margen del proceso y de los jueces penales. Ahora bien, aquella identidad de naturaleza produce la consecuencia de que el ejercicio de ese poder sancionador viene informado por unos principios que son proyección, en el ámbito administrativo, de aquellos que informan el ejercicio del poder punitivo de los Tribunales de Justicia, aunque, ciertamente, con desviaciones notables; por ejemplo, el principio de legalidad, *nullum crimen, nulla pena, sine previa lege*, no viene referido, en la mayor parte de los casos a la existencia previa de Ley formal, sino de simples normas reglamentarias procedentes de la propia Administración, para mayor debilidad del principio.

Uno de estos principios es el de la responsabilidad personal del delincuente o, en nuestro supuesto, del infractor del Decreto. Una persona de catorce años puede incurrir en extravío, sustracción, deterioro o destrucción del d.n.i. o en no denunciar su desaparición inmediatamente. ¿Qué ocurre si la resolución que imponga la correspondiente sanción adquiere firmeza? No lo dice el Decreto; pero aplicando las normas generales de la competencia sancionadora del Gobernador Civil, según el Reglamento de 10 de octubre de 1958, esta Autoridad puede, o bien oficiar al Juzgado para su exacción por la vía de apremio, lo que sería totalmente inoperante por razón de la general insolvencia de las personas de catorce años, o bien decretar el arresto sustitutorio hasta el máximo autorizado por la Ley de Orden Público. Ahora bien, esta segunda opción es totalmente inadmisibles porque la Ley de Orden Público, en completa armonía con el Código Penal, dispone que los infractores a la misma que sean menores de dieciséis años serán entregados a la jurisdicción tutelar propia. Luego no cabe

aplicar el Estatuto de Gobernadores Civiles con más rigor que la Ley de Orden Público, que le sirve de límite. Además piénsese que tanto el Código Penal como la Ley de Orden Público prevé esta medida para excluir la responsabilidad criminal o la responsabilidad por actos contrarios al orden público y nótese también que en materia penal y sancionadora, dada su odiosidad, no caben interpretaciones extensivas o analógicas. Siendo esto así, no me cabe la menor duda de la imposibilidad de entregar a la jurisdicción tutelar los menores de dieciséis años, que incurran en extravío, sustracción, deterioro, destrucción u omisión de denuncia de desaparición con respecto al d.n.i. Pero, ¿las personas solventes, mayores de esa edad, que no abonen las sanciones, están sujetas al arresto sustitutivo? En mi opinión la respuesta debería ser negativa fundándola en el mismo argumento anterior de que no es correcta la aplicación extensiva o analógica de una sanción prevista para las más graves de las infracciones administrativas, como son las referentes al orden público, a otras infracciones de menor entidad, como las previstas en el Decreto regulador del documento nacional de identidad. Pero me temo que, en los casos más notables, se proceda en sentido contrario, porque tal interpretación extensiva se contiene en el propio Estatuto de Gobernadores Civiles con carácter general.

Por último, el artículo diecisiete prevé que la omisión o inexactitud en la consignación del número del d.n.i. será sancionado, cuando proceda, con arreglo a las disposiciones que regulen específicamente las materias de que se trate, lo que puede originar, probablemente, infracciones al superior principio *non bis in idem*, al poder sancionarse por el mismo motivo con arreglo al Decreto y con arreglo a la normativa específica de que se trate, según parece.

Con todo, la efectividad de estas sanciones, queda supeditada, en muchos aspectos, al alcance modificadorio efectivo del Decreto en la reglamentación positiva del procedimiento administrativo, porque si estas modificaciones no se producen, y ya hemos visto la medida en que ello ocurre, las infracciones previstas y las sanciones son letra muerta, al igual que ocurre con la responsabilidad de las personas de catorce años y menores de dieciséis.

VI. EL AUXILIO ADMINISTRATIVO Y EL D.N.I.

Según el artículo séptimo, "corresponden al Ministerio de la Gobernación, a través de la Dirección General de Seguridad, las funciones de dirección, organización, desarrollo y administración de todo lo referente a la expedición, confección, control, custodia y archivo del citado documento, así como la atribución y gestión del número identificador personal". Y el siguiente artículo octavo expresa que "para el desarrollo de tales funciones, la Dirección General de Seguridad podrá solicitar de cualquier Organismo de la Administración Pública el auxilio y colaboración que considere convenientes".

Sin esperar a que el expresado Centro Directivo lo solicite, el propio Decreto impone, como se ha visto, la obligación de exigir y cotejar el d.n.i. a los funcionarios administrativos. En mi opinión, ello no puede estimarse aplicación del instituto del llamado auxilio administrativo, que, a diferencia del auxilio judicial (artículo 284 Ley Enjuiciamiento Civil), no se encuentra formulado con carácter general de un modo expreso, como acertadamente dice González Navarro (16). Sin embargo, esta referencia expresa del Decreto y el uso claro que, en orden al control de la existencia del d.n.i., se hace en su articulado del auxilio administrativo, hace interesante recordar los límites del mismo, que han sido condensados así: El órgano requerido no está obligado a prestar el auxilio cuando el órgano que lo pide dispone de medios para hacerlo por sí mismo; cuando otro órgano puede hacerlo de forma más sencilla o con gastos menores; cuando sólo puede hacerlo con gastos desproporcionadamente elevados; cuando por consecuencia del mismo ponga en serio peligro la ejecución de sus propias funciones (17).

Me parece que concurren todos los casos de excusa citados. El entorpecimiento y paralización del procedimiento es algo evidente, luego existe notorio perjuicio para la propia función. Los

(16) GONZÁLEZ NAVARRO: "Notificaciones, auxilio administrativo y entes locales", en *Documentación Administrativa*, núm. 11, p. 36, señala el apoyo normativo que podría tener el principio del auxilio administrativo.

(17) GONZÁLEZ NAVARRO: *Notificaciones...*, cit., p. 37, texto y nota (47).

gastos de requerimiento del artículo 71 L.P.A., junto con los perjuicios, evaluables económicamente, del retraso para los interesados y, en muchos casos, para la propia Administración, en el conjunto de órganos administrativos, pueden alcanzar una cifra elevada. El propio Ministerio de la Gobernación, en fin, dispone de medios suficientes para cumplir, sin necesidad de encomendársela a nadie, la función primordial del Decreto, que es la ya repetida de procurar que todos los españoles estén provistos de su documento nacional de identidad, pues cuenta para ello, según el Reglamento orgánico de la Policía Gubernativa, con el Cuerpo General de Policía, con los Cuerpos Especial Administrativo y Auxiliar de Oficinas de la Dirección General de Seguridad y con las Fuerzas de la Policía Armada (18). Además, según el artículo sexto de este último Reglamento, dispone también, en concepto de auxiliares de la Policía Gubernativa, de los individuos pertenecientes a Cuerpos armados que dependan de Diputaciones y Ayuntamientos, de los vigilantes privados de industria y comercio o entidades bancarias y similares, vigilantes nocturnos y porteros, de los guardas forestales, guardas jurados y guardas particulares de montes, sembrados, etc., de ciertos empleados de las Compañías de ferrocarril, etc. etc. Estos sí que son auténticos auxiliares de la Policía gubernativa para exigir, cuando proceda, la exhibición del d.n.i. La extensión del deber de colaborar en este sentido a cualquier clase de órgano y personal administrativo, sólo se explica por el desbordamiento injustificado de aquella finalidad primaria, desbordamiento que puede afectar a bienes jurídicos tales que requieren una ley, y no un mero texto reglamentario, para ser regulados.

VI. TASA Y GASTOS

Según la disposición final segunda de este Decreto "el Gobierno promoverá la norma legal de rango adecuado para la elevación de la tasa que haya de percibirse por la expedición del d.n.i., de acuerdo con su coste y en consideración a los beneficios que proporciona a la comunidad".

(18) También dispone el Ministerio de la Gobernación de la Guardia Civil, como integrante de las Fuerzas de Seguridad del Estado (vid. artículo 4.º de la Ley de Orden Público).

Por una vez podemos felicitarnos de que el Decreto se preocupe de respetar el principio de jerarquía normativa no disciplinando materia tributaria. Pero a continuación debemos reparar en que no utiliza con exactitud el concepto de tasa. Sin pretender sentar precisiones definitivas ni adentrarnos en el estudio de las mismas, baste recordar como, doctrinalmente, las tasas se separan de los impuestos por ser pagos que total o parcialmente compensan el particular beneficio que un sujeto extrae del consumo de un servicio público, en tanto que los impuestos se fundan en la capacidad general de pago del ciudadano, por no ser discernibles las ventajas que le proporcionan ciertos servicios públicos. Y sea suficiente también añadir que para la Ley General Tributaria, las tasas son tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización del dominio público, la prestación de un servicio público o la realización por la Administración de una actividad que se refiera, afecte o beneficie de modo particular al sujeto pasivo. Frente a esta amplitud del concepto legal de tasa, referida simplemente a actuaciones que se refieran al sujeto pasivo, el Decreto la vincula únicamente a los beneficios que el d.n.i. reporte a la comunidad, con lo cual la convertiría propiamente en un impuesto.

A pesar de cierta nostalgia por aquellos principios y postulados de economía, celeridad y eficacia en la actuación administrativa, junto a la simplificación, racionalización, automatismo, etc., etcétera, prefiero concluir con cierto humorismo: Si para obtener el d.n.i. hay que aportar múltiples certificados y comprobantes, por los cuales habrá que satisfacer los oportunos derechos o tasas; si es necesario hacerse fotos en color, que tienen cierto precio; si la tasa va a tener en cuenta, como dice el Decreto, el costo de producción (sabiendo que se van a emplear materiales de calidad para dificultar su deterioro y posibilidad de manipulación) y, sobre todo, los altos beneficios que reporta a la comunidad, bien se puede decir que la cantidad a satisfacer por el próximo d.n.i. estará muy en consonancia con el nivel general de precios a que hemos llegado y deberá ser periódicamente objeto de revisión para incrementarla, según la elevación del índice del coste de la vida.

