

El Registro de Documentos de las Corporaciones locales

por

JUAN VILÁ OLIVET

Secretario del Ayuntamiento de Amer (Gerona).

SUMARIO: I. ETIMOLOGÍA, CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA: 1. *Etimología*. 2. *Concepto*.—II. NECESIDAD DEL REGISTRO DE DOCUMENTOS: 1. *En el Derecho positivo*. 2. *En el orden práctico*. 3. *En el sector privado*. 4. *Ventajas del Registro*: A) En orden a la constancia y testimonio de los documentos. B) Instrumento de fiscalización y control. C) Iniciación del proceso documental administrativo.—III. PRINCIPIOS: 1. *Oficialidad*. 2. *Unidad*. 3. *Legalidad*. 4. *Coordinación*: A) Asistencia material. B) Asistencia personal. C) Previsión para actuaciones futuras. D) Perfecta sincronización con otros servicios.—IV. SUJETOS.—V. OBJETO.—VI. ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.—ANEXOS.

I. ETIMOLOGIA, CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA

1. ETIMOLOGÍA.

Según MARQUÉS CARBÓ (1), la palabra registro viene del latín *registus*, participio del verbo *regere*, que significa «anotar», «registrar».

(1) MARQUÉS CARBÓ, Luis: *Comentarios al Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico de las C. l.*, págs. 214 y sigs. Tarragona, 1952.

2. CONCEPTO.

Para HICKS (2), el Registro busca la «evidencia de una situación», y es aconsejable su implantación por cuanto:

- a) Justifican la entrega de los documentos.
- b) Robustecen la autoridad.
- c) Muestran los resultados.

ROCA SASTRE (3) considera que el Registro de la Propiedad puede considerarse como «oficina», como «conjunto de libros» o «como institución jurídica» de publicidad. Las mismas distinciones podríamos hacer en cuanto al Registro de Documentos que, asimismo, se integran por unas oficinas, por un conjunto de libros o instrumentos materiales y por una «institución jurídica» destinada a la seguridad y publicidad de los documentos entrados o salidos de las Corporaciones.

Ni la Ley de Régimen local ni el Reglamento de Organización distinguen de manera específica estas tres acepciones del Registro de Documentos, aunque sí puede distinguirse:

- a) «La existencia del Registro-Oficina, bajo la dependencia directa del Secretariado (4) y organizado y dirigido por el mismo» (5).
- b) La de unos libros, que se llevarán con las máximas garantías formales, y de seguridad donde se efectuarán las anotaciones (6).
- c) Una serie de normas sobre prioridad en las anotaciones examen de documentos; circunstancia de los asientos y posibilidad de expedir certificaciones que revelen la preocupación para que el Registro sea una «institución para la seguridad jurídica» (7) organizada en forma de un «servicio público».

Para nosotros, el *Registro de documentos* es un *servicio público* que debe prestarse al administrado de conformidad a las normas del Reglamento de Organización (8), que tendrán el carácter de mínimas y que en ningún caso podrán desconocerse.

(2) HICKS, Ch.: *Organización de oficinas*, 2.ª ed., 1966.

(3) ROCA SASTRE, Ramón M.ª: *Derecho hipotecario*, tomo I, pág. 16. Bosch, 1954.

(4) Art. 264 del Reglamento de Organización (ROF): «En todas las Corporaciones locales... habrá un Registro general», y art. 145 del RF, p. 2.

(5) Arts. 140, d) y e), y 145, núm. 1, del RF.

(6) Art. 265 del ROF.

(7) Arts. 266, 268, 273 y 277 del ROF.

(8) Sección 2.ª, cap. I, tít. IV del ROF.

La Corporación deberá verificar este servicio por *gestión directa* (9), con exclusión de cualquier otro modo.

La organización de la Oficina, tanto en el aspecto de personal como económico—normas de planteamiento y adscripción de medios (10)—corresponderá a la Corporación, a propuesta del Secretario; mientras que la organización del servicio, dirección y funcionamiento corresponde al Secretario (11), sin perjuicio de las facultades que corresponde a aquélla de aprobar un Reglamento de procedimiento administrativo que «no puede contradecir las normas fundamentales del capítulo primero, título IV, del Reglamento de Organización» (12).

Los libros que constituyen el Registro de Documentos tienen la consideración de libros oficiales y están bajo la custodia del Secretario, no pudiendo salir del edificio de la Corporación—ni aun a requerimiento de autoridades de cualquier orden—, incluso judiciales (13), y harán fe a todos los efectos legales. Tienen, pues, el carácter de libro y documento público a tenor de lo dispuesto en el artículo 596, número 4, de la Ley de Enjuiciamiento civil (14).

La Ley de Régimen local califica a los libros de Actas y a los Padrones de habitantes de *instrumentos públicos* (15), mientras que omite esta calificación al hablar de los Libros Registros.

Sería interesante un estudio sobre las concomitancias y diferencias entre los «documentos y los instrumentos públicos administrativos», estudio que no sabemos se haya realizado, mientras que en el ámbito civil, y en especial con referencia al documento notarial, existen trabajos muy precisos sobre ello que, incluso, han tenido reflejo en la legislación positiva (16).

(9) Arts. 41 a 43 del Regto. de Servicios.

(10) Art. 30 del RS.

(11) Art. 145, núm. 1, del RF.

(12) Art. 258 del ROF.

(13) Art. 265 del ROF.

(14) Bajo la denominación de documentos públicos y solemnes se comprenden: ... 4.º) Los libros... registros... que se hallen en los archivos de las Provincias o de los pueblos.

(15) Art. 305 de la LRL. «Los libros de Actas, instrumento público y solemne».

(16) Art. 92 del R. Pobl. «El Padrón de habitantes tendrá el carácter de instrumento público fehaciente a todos los efectos administrativos».

Los asientos en los Libros Registros no pueden conceptuarse como «actos administrativos», sino como actos de «mero trámite» y, por lo tanto, no podrán ser impugnados por el procedimiento contencioso-administrativo (17); pero si las negativas a asentar determinado documento o a certificar sobre el contenido del libro, bien de una manera absoluta o basándose en que el solicitante no es «parte interesada» (18), siendo fiscalizable a través del procedimiento económico-administrativo la liquidación de tasas y reintegros, que pueden originar la calificación de «defecto subsanable» (19), no siendo claro en este supuesto si el documento podrá acceder al Registro; de si deberá quedar en suspenso ínterin se subsana el defecto, o de si, incluso, deberá tramitarse, quedando a salvo la acción ejecutiva de la Corporación para percibir el importe de las tasas.

II. NECESIDAD DEL REGISTRO DE DOCUMENTOS

1. EN EL DERECHO POSITIVO.

En el orden positivo es evidente la necesidad de que exista y funcione el Registro de Documentos, por así haberlo ordenado nuestro ordenamiento jurídico (20).

2. EN EL ORDEN PRÁCTICO.

Pero en el orden práctico, y en concreto desde el punto de vista de Organización y Métodos, ¿es necesario o conveniente el uso del Registro?...

3. EN EL SECTOR PRIVADO.

En el sector privado empresarial son muy pocas las oficinas que los lleven; el Código de Comercio (21) no los enumera

(17) Art. 37 de la L. Pr. C.

(18) Art. 277 del ROF.

(19) Art. 269, núm. 2, del ROF.

(20) Art. 269 del ROF.

(21) Art. 33 del C. de Com.

entre los obligatorios, aunque sí el arcaico e inútil libro *Copiadador de cartas y telegramas*. Por otra parte, VIZCAÍNO (22) pone de relieve el entorpecimiento y la pérdida de tiempo y dinero que representan para la Administración y para el administrado la manera actual de llevar estos libros y la primera pregunta que se nos plantea es si las Corporaciones no ganarían agilidad si se desprendieran de los Registros de Documentos.

A nuestro entender, y aunque se podría estudiar la supresión del Registro general por otro de voluntario que comprendiera aquellos documentos que al administrado o a la Administración interesaran, debe mantenerse el Registro general de Documentos, procurando mejorarle para que gane en eficiencia y rapidez, ya que entraña las siguientes ventajas.

4. VENTAJAS DEL REGISTRO.

A) *En orden a la constancia y testimonio de los documentos.*

La constancia es la «esencia» del Registro, y la razón de su existencia. Los documentos se registran para «que consten» y, precisamente porque están anotados, el Registro da testimonio de ellos, «da fe». Este testimonio puede considerarse en un triple sentido: *positivo* (el documento registrado ha entrado o salido de la Corporación); *negativo* (el no registrado se presume que no ha entrado o no ha salido), y *cronológico*, dando fe de la fecha de presentación, e indirectamente de existencia del documento frente a terceros, ya que:

«La fecha de los documentos privados no se contará respecto de terceros, sino desde el día que hubiere sido incorporado o inscrito en un Registro público... o desde que se entregare a un funcionario público por razón de su oficio».

Esta presunción, naturalmente, es *iuris tantum* (23), o sea, puede deshacerse mediante prueba en contrario, y se extiende so-

(22) VIZCAÍNO COLOMA, Carlos: *Lecciones de clase en el Curso de Interventores*, 1968.

(23) Art. 1.227 C. C., y art. 8 L. 14 abril 55.



bre todas las circunstancias del asiento, a efectos de identificación o reconstrucción del documento—pero no sobre los hechos que motivaron su otorgamiento ni sobre la firma, salvo que ésta se hubiere estampado ante el funcionario correspondiente, y así constare en el documento—y mediante diligencia en el Registro.

MARQUÉS CARBÓ resalta la importancia del Registro de Documentos para el administrado, a efectos de interponer y computar los plazos para recurrir. A partir de la publicación de la Ley de Procedimiento administrativo, en 17 de julio de 1958, pueden presentarse, y se entenderá que los escritos han tenido entrada en la Corporación en la misma fecha en que fueron entregados en cualquiera de las dependencias que se señalan en el artículo 65 de la mencionada Ley, o sea:

- 1.º Los Gobiernos Civiles de la misma o de diferente Provincia (24).
- 2.º Los órganos delegados de los distintos Ministerios, respecto de la documentación con destino a otros órganos del propio Departamento (art. 66 L. Proc. adm.).

Sería discutible si la presentación de documentos en las Oficinas del Servicio Provincial de Inspección y Asesoramiento tendría los mismos efectos. Nosotros opinamos que no—dada la personalidad indiscutible y discutida autonomía de los entes locales—. En cambio, por analogía, y principalmente en las grandes Corporaciones, creemos que deberían abrirse delegaciones del Registro general en cada uno de los diversos edificios donde radicaran organismos dependientes de la Corporación.

- 3.º Las representaciones diplomáticas y consulares españolas en el extranjero (art. 66 L. Proc. adm.).

Este procedimiento, como es lógico, queda reservado a los españoles en el extranjero, locución que debe entenderse en sentido amplio, o sea, no sólo los que jurídicamente tienen establecido su domicilio en otros países, sino, incluso, aquellos que accidentalmente se encuentren en el extranjero. No lo dice la Ley, pero creemos de razón debiera extenderse esta facultad a los extran-

(24) Art. 69-2 de la Ley de Proc. administrativo y Orden-circular de 28 de octubre de 1958, en relación con el artículo 66-1 de la Ley de Pr. adm.

jeros, siempre que hubiese reciprocidad de trato con los españoles.

4.º Las Oficinas de Correos, siempre que se presenten los documentos en sobre abierto, para ser fechados y sellados por el funcionario de Correos antes de ser certificados (25).

En todos estos supuestos la Ley de Procedimiento administrativo se aplica, en virtud de lo dispuesto por el artículo 1.º, párrafo 4.º, y de la disposición final 4.ª de esta Ley, habiendo el Tribunal Supremo sancionado en varias sentencias la anterior doctrina (26).

En caso de duda o inexistencia en el documento del sello de Correos y de la fecha, tendrá siempre preferencia la fecha de ingreso en el Registro de Documentos, sin que se admita certificación del Administrador de Correos (27), ni sobre con sello correspondiente (28), porque en estos casos se impone una interpretación formalista de la legislación y un reconocimiento del mayor rango jurídico del Registro de Documentos a efectos probatorios.

En el supuesto de colisión de varios Registros administrativos, en los que aparezcan asientos contradictorios, tales como remisión de expediente que consta salido de un Ayuntamiento y

(25) Además del artículo 66-3 de la L. Pr. adm. está regulado este sistema por las OO. de 20 y 22, párrafos 5 y 28, de octubre de 1958; Dr. de 26-11-59.

(26) S. del Tribunal Supremo de 7 de julio de 1964.

(27) «Los recurrentes pretenden fundar el indicado error (declaración de recurso extemporáneo), en que ha de entenderse como fecha de presentación del escrito en la estafeta de Correos... pero sólo aparece que en aquella oficina postal fue registrada bajo el número 21 una plica (sobre), pero al faltar el requisito del sello y fecha en el documento, ...no puede tenerse como auténtica otra fecha que la de entrada en el Registro». (S. 27 de noviembre de 1964).

(28) «Para nada obstará la anterior conclusión (desestimación del recurso por extemporaneidad), la circunstancia de que figure unido en las actuaciones un sobre con la estampilla de Correos, porque aun admitiendo que dicho escrito se hubiere remitido en la expresada fecha, carecía de eficacia para autenticar la fecha de su admisión en las Oficinas de Correos e interrumpir el plazo de presentación, por no acreditarse cumplidos los requisitos formales que para la concesión de tales efectos a los escritos remitidos por correo otorgan el artículo 66 de la Ley de Procedimiento administrativo y la Orden ministerial de 20 de octubre de 1958, en orden al previo diligenciamiento de tales escritos por el funcionario de Correos». (S. de 14 de mayo de 1964).

no entró en un Ministerio, si no pudiera salvarse la cuestión por otros medios probatorios (en cuyo caso se efectuaría la «apreciación conjunta de la prueba», por el órgano que entendiera del asunto), jurídicamente debería prevalecer la anotación en el Registro de Documentos de la Corporación local, por cuanto hace fe (29), mientras que ningún otro Registro administrativo, salvo los dependientes de la Dirección General de Registros y del Notariado, tienen esta privilegiada condición.

Por desgracia, dudamos que en la práctica, a lo menos en la práctica administrativa, se siguiera este criterio y se diera preferencia alguna al Registro de Documentos local.

B) *Instrumento de fiscalización y control.*

El Registro de Documentos es un precioso instrumento para la «fiscalización y control» del hacer administrativo. El volumen de los documentos registrados es un índice de la vitalidad de la Corporación; la diferencia entre la fecha de entrada y la de salida de los documentos—promedio—será el índice o coeficiente de eficiencia en el despacho de los asuntos, y un análisis comparativo de los diversos documentos, clasificándolos por materias, a través del transcurso del tiempo, y de diferentes Corporaciones, nos dará idea de la actividad operativa de la Corporación.

También nos orientará el Registro de Documentos sobre la importante actividad no municipal que realizan las Corporaciones. MARTÍN MATEO (30) llama la atención sobre:

«El considerable volumen de actividades que realizan las Corporaciones locales, y en especial los pequeños Municipios, a los que sin sujeción a los cauces legales y al margen, incluso, de toda legalidad, se les imponen, como, por ejemplo, la realización de notificaciones, comunicaciones y traslados; la cobranza de multas, la averiguación del paradero de las personas, suministros de datos, estadísticas e informes; actividades éstas oscuramente desempeñadas por estos entes, y de los que, sin embargo, se prescinde a la hora de efectuar, aunque sea ligeramente, el balance de la importancia de las Corporaciones locales» (31).

(29) Art. 265, último párrafo, del ROF.

(30) MARTÍN MATEO: «Competencias instrumentales de las Corporaciones locales», REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, 147, pág. 375.

(31) La Ley de Procedimiento administrativo dispone que las notificaciones y comunicaciones serán cursadas directamente a los interesados por

Y continúa el mismo tratadista en una nota:

«En Alemania se ha estimado que más del 75 por 100 de la actividad municipal se realiza en beneficio del Estado; en España, si se realizaran evaluaciones parecidas, sobre todo en relación a los pequeños Municipios, resultarían quizá superadas estas cifras».

Y abundando sobre el mismo tema, ya RUIZ DEL CASTILLO (32) nos decía que el Estado se había acostumbrado a hacer del Municipio «su oficina primaria».

También a través del Registro podremos medir el tiempo que se «tarda en resolver un asunto», y en tramitarse los expedientes, y comparando se podría llegar a fijar tiempos *standards*, con los que indirectamente se mediría la eficiencia y eficacia de la Administración y, en definitiva, se traduciría en economía y facilidad para el administrado.

C) *Iniciación del proceso documental administrativo.*

El trabajo administrativo es un «proceso». Empieza con una entrada en el Registro de Documentos y termina con otra entrada en el Archivo municipal. Entre estos dos asientos, ordinariamente, han tenido lugar una serie de actuaciones, trámites y actos administrativos, que es posible hayan correspondido a órganos, negociados o secciones diferentes. Esta tramitación administrativa, nos dice el Reglamento (33), «que deberá desarrollarse por procedimientos de economía y eficacia técnica y legal», por lo que paralelamente a la consideración del Registro de Documentos, en su aspecto jurídico, es menester estudiarlo en su aspecto operativo, como libro o instrumento burocrático, estudiando la manera de mecanizarlo, o utilizar modelaciones impresas, ficheros complementarios, etc., de tal manera que no sólo no produzca ninguna demora ni entorpecimiento en la tramitación, sino que se convierta en un poderoso instrumento de trabajo que nos

los órganos que dictaron el acuerdo, pero en la práctica continúan imponiéndose a los Ayuntamientos.

(32) RUIZ DEL CASTILLO, Carlos: *Ideario de Maura sobre la Vida local*. Madrid, 1954.

(33) Art. 257 del ROF.

permita centralizar, controlar, informar (tanto a la Administración como al administrado, en los casos que fuere procedente), localizar y medir todos los expedientes y trabajos que se realicen.

Para ello deberá tenerse en cuenta y de una manera principal el volumen de la documentación que entre o salga, y su complejidad, así como el grado de mecanización que sea óptimo y permitan las circunstancias económicas de la Corporación.

III. PRINCIPIOS

FENECH (34) considera que «principios» son aquellos postulados fundamentales por los que debe guiarse la organización y el funcionamiento de algo; en este caso, del Registro de Documentos.

ROCA SASTRE (35) entiende por principios el resultado de «la sintetización o condensación técnica del ordenamiento jurídico, ...en una serie sistemática de bases fundamentales, orientaciones capitales o líneas directrices».

Con referencia al Registro de Documentos podríanse señalar los siguientes principios:

1. Oficialidad.
2. Unidad.
3. Legalidad.
4. Coordinación.

Cada uno de los cuales se traduce a su vez en otros postulados o normas, según iremos viendo a continuación.

1. OFICIALIDAD.

El Registro de Documentos es de carácter oficial; siendo público, si bien esta publicidad no es absoluta en algunos extremos; es documentario; imperativo para la Corporación, y de carácter rogado para los administrados.

(34) FENECH, Miguel: *Derecho procesal penal*.

(35) ROCA SASTRE, Ramón M.ª: *Derecho hipotecario*, tomo I, pág. 145.

Que el Registro de Documentos es de carácter público se deduce por su pertenencia a una Corporación de Derecho público; por ser funcionarios públicos los que lo sirven (36), y por el acceso que debe tener al mismo toda persona que pretenda presentar documentos, siempre que éstos tengan las condiciones externas de admisibilidad previstas en la Ley (37). El Registro de Documentos por precepto legal debe estar abierto un mínimo de cuatro horas diarias (38), y podrán subsanarse todos los defectos formales o de reintegro (39) dentro del plazo de diez días que, al efecto, se concederá (40). Si el interesado subsanare los defectos, entendemos que el documento producirá efectos desde su ingreso en el Registro; y si no lo hiciera dentro del plazo que se le conceda—lo cual tendrá que notificársele en forma—, se deberá proceder al archivo del documento sin más trámite.

Aunque la admisión de documentos es imperativa, no es «automática», o sea, que debe preceder «decreto marginal» del Secretario o de la persona que el mismo delegue (41), lo cual supone una previa calificación, aunque sea sumaria, del documento, a los solos efectos de decidir sobre su ingreso en el Registro, y existencia o no de defectos. Este previo decreto marginal, que está en desuso, ya que a lo sumo se stampa de una manera simultánea, creemos que está en franca contradicción con el artículo 257, último punto, del mismo Reglamento, que prohíbe los proveídos de mera impulsión, y conciliable con dificultad con los artículos 273 del Reglamento de Organización y 69-2 de la Ley de Procedimiento administrativo, que facultan a los interesados para obtener recibo o sellado, con fecha y firma del funcionario del Registro, en el momento de presentación del documento.

En otro aspecto—examen de los libros que constituyen el Registro de Documentos—, la publicidad es restringida, no admi-

(36) Arts. 145-2 del RF. y 269 del ROF.

(37) Arts. 269-1 del ROF y 69 de la Ley de Proc. administrativo, 45 y 46 de la Ley Gral. Trib. de 28-12-63 y Dr. 22-2-62 (D. N. I.).

(38) Art. 264-2 del ROF.

(39) Art. 269, 1 y 2, del ROF.

(40) Art. 71 Ley de Proc. adm., en relación a los arts. 54 y 69 de la misma Ley, aplicable como supletoria, y por analogía, el artículo 55-2 del Decreto de 26-11-59.

(41) Art. 275 del ROF.

tiéndose el acceso al público y pudiéndose estos libros únicamente inspeccionar por mandato de la autoridad competente y sin que en ningún caso sea admisible efectuarlo fuera de la sede de la Corporación (42).

La expedición de certificaciones de los asientos o contenidos del Registro se basa igualmente en el criterio de publicidad restringida, ya que el Secretario, previo decreto y con el visto bueno del Presidente, podrá expedirlos, siempre que el solicitante justifique ser «parte interesada», extremos (43) que tendrán que ser objeto de la correspondiente alegación y prueba, no bastando un mero interés, sino que será menester un interés directo y personal (44).

El Registro de las Corporaciones locales es «documentario», o sea, que no podrán tener acceso al mismo aquellas cosas, cualquiera que sea su naturaleza que no son «documentos», tales como bienes muebles, enseres, inmuebles, semovientes, sean o no inventariables, pero sí los títulos, contratos, etc., donde consten. Tampoco son objeto del Registro de Documentos la entrada de dinero, «discos», «cintas magnetofónicas», «microfilms», «fotografías», «libros», «revistas», «impresos», etc.

Y, por último, la anotación de documentos ha de ser «rogada». La «rogación» se entiende implícita con la presentación del documento o con la remisión del mismo por correo. Los documentos no procedentes de administrados, sino de la misma Corporación, y que deben anotarse en el Registro—de salida o de incoación de expedientes—se anotarán en virtud de un «mandato» implícito, al igual que los que procedan de otros organismos administrativos.

Lo que no puede el funcionario del Registro—ni debe—es investigar, buscar y descubrir el documento, sino que éste siempre debe serle facilitado.

2. UNIDAD.

El Registro de Documentos ha de ser *único* para cada Cor-

(42) Art. 265 del ROF, último párrafo.

(43) Art. 277 del ROF.

(44) Por analogía, art. 62 Ley Proc. adm.

poración. Así se deduce del artículo 264 del Reglamento de Organización, «habrá un Registro general», lo cual no es óbice para que «además» exista un Registro especial para cada sección.

En la Administración central (45) la unicidad del Registro no se refiere a cada organismo si no es con referencia a todas las «dependencias radicadas en un mismo inmueble», criterio mucho más elástico y flexible que en la Administración local, en la que puede que el Registro esté situado en otro edificio que el de la dependencia, con los consiguientes trastornos.

Una excepción a este principio de «unidad» parece, a primera vista, que lo constituyen los pliegos de proposiciones para optar a subastas y concursos, así como los documentos complementarios (46), ya que el Reglamento de Contratación establece (47) que se anotarán en un Registro especial; pero a nuestro entender este precepto puede armonizarse con el principio de unidad establecido en el artículo 264, donde *además* del Registro general se prevé la existencia y anotación de los documentos en los Registros especiales existentes en los distintos servicios, o sea, que las plikas, etc., deberán, a nuestro entender, anotarse en el Registro general de Documentos, y además en el especial de subastas existente en Secretaría.

En el Registro deben anotarse la totalidad de los documentos administrativos que entran o salen de la Corporación. Únicamente los no administrativos—verbigracia: informes de tipo político—; los que no van dirigidos a la Corporación, sino, verbigracia, al Alcalde personalmente, o los de tipo confidencial o secreto, no deben registrarse, si bien MARQUÉS CARBÓ considera que estos últimos deben anotarse y dárseles número en el Registro a efectos de constancia, pero sin abrirlos, ni hacer constar otro dato que el de la fecha de ingreso y origen.

Los documentos de tipo interno, decretos (48), acuerdos (49), etcétera, no deben anotarse en el Registro, no siendo preceptivo, pero sí aconsejable que se relacionen en un Registro de expedien-

(45) Art. 65 de la Ley de Proc. adm.

(46) Art. 270 del ROF.

(47) Art. 31 del Reglamento de Contratación.

(48) Arts. 233 y 261 del ROF.

(49) Art. 12 del ROF.

tes integrado o dependiente del Registro general la incoación de expedientes de oficio.

VIZCAÍNO COLOMA (50) entiende que la unidad del Registro no es óbice para la división del Registro en libros por materias diferentes, y así se viene practicando en varios Ayuntamientos; verbigracia, Palma de Mallorca, Valencia, etc.

Tendríamos entonces una división por «Registros múltiples» análoga al conocido sistema de Contabilidad que implica la división del libro diario en varios libros, atendiendo a criterios funcionales.

Es indudable la ventaja de este sistema en las grandes Corporaciones, y no creemos existan reparos de tipo legal, dado el texto del artículo 265 del Reglamento de Organización.

3. LEGALIDAD.

El Registro de Documentos está regulado por la Ley, y tanto en el aspecto externo como en el interno debe estar de acuerdo con lo previsto en la misma.

Entre los *requisitos externos* podemos señalar el que los libros deben ser encuadernados, foliados, sellados y diligenciados (51). Los libros de Registro no deben reintegrarse por cuanto les alcanza la exención del artículo 673-6 de la Ley de Régimen local (52).

Deben contener como mínimo el encasillado previsto en el artículo 266 del Reglamento de Organización, a saber:

Libros de entrada:

- a) Número de orden correlativo del asiento.
- b) Fecha del documento (día, mes y año) y eventualmente hora.
- c) Fecha del ingreso del documento en Secretaría (53).
- d) Procedencia del documento, con indicación de la autoridad, Corporación o persona que lo suscribe (54).
- e) Extracto, reseña o breve referencia del asunto comprendido en el cuerpo del escrito registrado.

(50) VIZCAÍNO COLOMA: *Ob. cit.*

(51) Art. 265 del ROF.

(52) Ley de Reforma Tributaria.

(53) Véase art. 273 del ROF.

(54) De conformidad con la O. M. debe constar el D. N. I.

- f) Negociado, Sección o Dependencia a que corresponda su conocimiento.
- g) Resolución del asunto, fecha y autoridad que la haya dictado; y
- h) Observaciones.

Es evidente que se pueden adicionar datos y es aconsejable la clasificación del documento según la clave correspondiente, el número del expediente, si es que ha dado lugar a ello, y la fecha de archivo, por riguroso orden de entrada en el Registro, sin que puedan alterarse, no ya las fechas, sino tampoco el orden de inscripción, no siendo admisible la «cesión del rango», ya que en el momento que ingresa un documento pierde el remitente la disponibilidad del mismo y no le es factible retirarlo ni hacer constar otra fecha de presentación. Entre los documentos entrados simultáneamente, por ejemplo, en el correo de un mismo reparto, debe existir simultaneidad, y, por lo tanto, no cabe prioridad de inscripción.

Debe tenerse en cuenta que, por imperativo del artículo 66 de la Ley de Procedimiento administrativo, los documentos presentados a través de los organismos que se citan en el mismo «se entenderá que fueron entregados en el órgano al que van dirigidos en la misma fecha», y, por lo tanto, tendrán la misma prioridad que los anotados en igual fecha en el Registro, aunque su inscripción en éste fuere posterior, contándose como fecha auténtica, no la del documento ni la del Registro, sino la de entrada en el órgano previsto en el artículo 66 de la Ley de Procedimiento administrativo.

Entre los requisitos del asiento de anotación (55) no figura la hora de presentación o recepción, pero sí es exigible este dato en el recibo a expedir (56), por lo que sí, excepcionalmente, podrá prescindirse de ella en casos extraordinarios, y siempre que se exija en el recibo, deberá constar en el asiento respectivo.

4. COORDINACIÓN.

El Registro de Documentos no tiene razón de existir si se le

(55) Art. 266, c), del ROF.

(56) Art. 273-1.

considera aislado. Es una pieza más de la maquinaria administrativa local, y debe estar perfectamente integrado dentro de la concepción unitaria burocrática, e íntimamente coordinado con las otras secciones, servicios o departamentos y funcionar sincronizado con ellos.

No debe ser una rémora del hacer administrativo, sino convertirse en un «instrumento de trabajo».

Parodiando a HICKS (57), el Registro de Documentos no interesa un Registro estático, sino un «Registro dinámico», verdadero «centro nervioso» de la Corporación, que recoja, controle, distribuya y remita todos los documentos con prontitud, precisión y seguridad, ofreciendo las máximas garantías y comodidad al administrado e información a la Administración.

Para conseguir todos estos objetivos el Registro de Documentos debe organizarse como una oficina que preste al administrado, además de sus funciones específicas, la necesaria información y asistencia.

La información al administrado debe ser doble:

a) De una manera genérica debe informarse a quien lo solicite—sea quien fuere—del procedimiento y trámites a seguir para cualquier pretensión, y si no fuere específica de la Corporación, orientarle, instruirle y dirigirle, aunque para ello sea menester ponerse en comunicación por teléfono u otro medio con el organismo competente. Si la «ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento», menos aún puede alegarla el funcionario al servicio del público para informarle, y me he dado cuenta que con el solo hecho de atender al público con sinceridad y buena voluntad, incluso en materias que no corresponden a la Corporación, o son periféricas, se obtiene más el prestigio y el agradecimiento del público, y éste tiene una sensación de apoyo y de eficiencia, que efectuando muchas filigranas burocráticas interiores.

Puede establecerse que, cuando menor es la entidad de población, más esencial es este servicio de información, correspondiente a la concentración de funciones que pesa sobre el funcionario local, y que en pueblos muy pequeños, es y debe ser, el consejero, asesor y gestor nato de toda la población.

(57) HICKS, Ch.: *Organización de oficinas*.

b) De una manera específica debe facilitar información sobre el estado de cualquier expediente, pretensión, acuerdo o recurso que afecte al administrado o en el que éste tenga un interés directo y personal (previa justificación en su caso de esta circunstancia), y sin que en ningún caso se revelen incidencias o circunstancias que deban permanecer secretas, por lo que el funcionario encargado debe tener muy presentes las normas deontológicas y penales relativas al secreto profesional, debiendo en caso de duda, consultar sobre la extensión de la información que debe facilitar (58).

Para poder eficientemente cumplir con este «deber de información» el funcionario encargado del Registro debe conocer el organigrama de toda la oficina y estar debidamente conectado y relacionado con todos y cada uno de los departamentos y secciones, a fin de obtener rápidamente y poder facilitar todos los datos que sea menester.

En cuanto a la asistencia al administrado, que igualmente atribuimos a los funcionarios del Registro, debe configurarse como un auxilio que, de una manera graciosa para el administrado y reglada para el funcionario, debe éste prestar al primero, ya que siendo un deber común a todos los funcionarios locales (59) el:

«Tratar con esmero y cortesía al público, ... y facilitarles medios necesarios para el cumplimiento de sus deberes».

Es evidente que este deber de asistencia alcanza a los funcionarios que sirven el Registro.

Podemos considerar la asistencia de dos maneras:

A) *Asistencia material.*

Mediante la existencia—en depósito—en las dependencias del Registro de impresos, modelaje, papel sellado, papel común, reintegros, sellos de Mutualidad, papel de multas de la Corporación y del Estado, timbres para hacer efectivas las tasas municipa-

(58) Art. 62 de la Ley de Proc. administrativo.

(59) Art. 74, núm. 7, del Reglamento de Funcionarios.

les, sobres y sellos de franqueo; en una palabra, todos aquellos elementos materiales que el administrado puede en un momento necesitar para que se le admita un documento o para extenderlo, y que le serán facilitados contra pago de su importe en metálico, cuidándose después el funcionario encargado de la reposición de las existencias, ingresos en Depositaria, etc.

VIZCAÍNO COLOMA (60) pone de relieve, de una manera inequívoca, la pérdida de tiempo, de prestigio y de dinero que supone a los administrados y a la Administración la manera actual de llevar los Registros, y clama contra el despilfarro que ello supone, ya que implica para el administrado una pérdida promedia de dos horas y para la Administración de cinco a seis horas de trabajo para los diversos funcionarios.

B) *Asistencia personal.*

Existen muchas personas que, por defectos físicos, ignorancia, impericia, etc., no están capacitadas para—en forma—presentar sus peticiones a la Administración, y dado el principio de «escritura» que progresivamente se ha ido implantando, se encuentran con la necesidad de acudir al sector privado—Gestorías, Agencias, etcétera—cuando tienen que acudir a la Administración.

Si el funcionario del Registro no sólo les facilita los medios materiales, sino también su formación profesional y les extiende la documentación necesaria mediante instancias, comparecencias, relleno de impresos, etc. (bien gratuitamente, bien percibiendo la tasa que al efecto haya aprobado la Corporación mediante la correspondiente Ordenanza fiscal), es evidente que prestaremos, con poco gasto para la Corporación, un notorio servicio al público.

C) *Previsión para actuaciones futuras.*

A menudo el administrado solicita documentos, tales como informes, certificaciones, etc., que no pueden despachársele en el acto, pero cuya expedición lleva inherente reintegros, tasas, etcétera. El funcionario del Registro debe prever estos devengos,

(60) VIZCAÍNO COLOMA, Carlos: *Ob. cit.*

indicárselo al peticionario, y si éste prefiere abonarlos en el acto percibirlos—sin perjuicio de su más exacta percepción una vez realizado el trámite si procediere—, quedárselos en depósito y hacerlo constar en el mismo recibo del documento, así como en el expediente o instancia.

Asimismo, debe anotarse el domicilio, teléfono, etc., del solicitante con el fin de que éste pueda, con la máxima comodidad y rapidez y sin ulteriores desplazamientos, ser informado de cualquier incidencia o de la resolución de su pretensión, o recibir en el domicilio que indique el documento que haya solicitado.

Si debiera efectuársele alguna notificación es preferible avisarle antes en su domicilio, por si el administrado prefiere trasladarse a las Oficinas municipales, con lo que ahorraremos gasto y trabajo al notificador, pero si no lo hiciere en el plazo que al efecto se le indicara, debe acudir éste personalmente a casa del administrado o efectuarse la notificación en la forma prevista en la Ley.

D) *Perfecta sincronización con otros servicios.*

El funcionario del Registro debe conocer y sincronizar perfectamente con los servicios de Correos, Telégrafos, etc., de tal manera que no se pierda, no ya una fecha, sino un solo reparto por causas imputables a la Sección de Registro. A tal efecto, la recogida de documentos de las diversas secciones, firma de los documentos, etc., se efectuará con la antelación indispensable, pero suficiente, para aprovechar dichos servicios de comunicaciones.

La información, asistencia, previsión para actuaciones ulteriores y sincronización con los medios de comunicación pertenecen a lo que podríamos llamar coordinación externa; pero existe, además, una coordinación con los demás servicios y departamentos de la Corporación que denominamos interna.

Debe el Registro de Documentos estar en íntima conexión:

a) *Con la Secretaría general*, de la que por imperativo legal (61) depende directamente, y *en todo momento* debe dar cuen-

(61) Arts. 264 del ROF y 145-2 del RF.

ta al Secretario de aquellas comunicaciones, documentos o informaciones de carácter *urgente* o de gran importancia que se recibían en el Registro.

Diariamente debe facilitarse a Secretaría la relación de todos los documentos que han entrado o salido a través del Registro, indicando la clasificación de los mismos de conformidad con el Código administrativo adoptado, y con indicación de la sección, negociado, servicio o departamento al que haya correspondido su diligenciamiento. Puede muy bien sustituirse esta relación general por la suma de las relaciones parciales enviadas a cada uno de los departamentos. Es conveniente que el Registro subraye con lápiz de distintos colores los asuntos de carácter urgente, importante, etc.

Periódicamente debe comunicar a Secretaría aquellos asuntos o expedientes que habiendo entrado por el Registro no han sido despachados, y asimismo aquellos escritos que figurando en el Registro, que se remitieron a personas u organismos exteriores, no han sido contestados o cumplimentados; todo ello a fin de que el Secretario (62), por sí o por persona delegada, adopte las medidas pertinentes.

b) *Con la Presidencia o Alcaldía* (63), a la que por precepto legal se le debe dar cuenta de toda la correspondencia, remitiéndosele la relación o copia de toda la documentación entrada o salida, bien directamente o por mediación de Secretaría y subrayando igualmente aquellos documentos de carácter importante o urgente.

c) *Con las diversas secciones, departamentos, servicios o negociados* a los que se les entregará debidamente clasificados, decretados y relacionados por duplicado los documentos que han entrado, y de los que recibirá por mediación de Secretaría, también debidamente firmados y relacionados por duplicado, los documentos que tengan que remitirse al exterior.

Las relaciones de documentos remitidos o enviados a cada o de cada sección han de ser parciales, y un ejemplar de las mis-

(62) Sobre órdenes y delegación, CARRASCO BELINCHÓN, Julián: *Manual de Organización y Métodos*, Madrid, 1966, págs. 239 y 261.

(63) Art. 271-2 del ROF.

mas ha de quedar en el Registro debidamente sellada o firmada por el funcionario receptor y otra en la sección o departamento, a fin de, por superposición, constituir el Registro parcial de la misma (64).

Es muy útil igualmente que sea el servicio de Registro el que confeccione las fichas (65) y las carpetas de los expedientes, y que en el Registro o fichero de expedientes, dependiente del de documentos, se vayan anotando en cada ficha todos los documentos que con relación al mismo entren o salgan de la Corporación, con lo que indirectamente se llevará un control bastante completo de los mismos.

d) *Con el Departamento de planificación y control*, donde exista, ya que debe facilitarle los datos y material para efectuar sus previsiones, informes y estudios.

e) *Con el Archivo*. Hemos dicho que si el Registro es el principio del «hacer administrativo», el Archivo es su «final». De ahí la conveniencia de una íntima conexión y de adoptar el mismo Código y criterio de clasificación, así como de que en el Registro de Documentos conste la fecha de entrada en el Archivo municipal, bien de aquellos documentos que por no precisar de elaboración en las secciones ingresan directamente del Registro al Archivo, bien de aquellos expedientes que una vez ultimados se remiten a dicho Archivo.

IV. SUJETOS

Tenemos, en primer lugar, la Administración, o mejor dicho, la Corporación titular del Registro, y de otra los administrados o personas que acceden al mismo.

a) *La Administración* interviene a través de una serie de órganos y funcionarios.

La organización, planeamiento y dotación del Registro de Documentos, tanto en sus medios materiales como personales, y las normas de funcionamiento por las que ha de regirse, competen al Pleno del Ayuntamiento (66), a propuesta del Secretario, y en

(64) Art. 264-1 del ROF.

(65) VIZCAÍNO COLOMA, *ob. cit.*, las denomina «fichas guía».

(66) Art. 121, h), de la Ley de Régimen local.

su caso con informe del Departamento de Planificación y Estudios, si existiera, y de la Comisión informativa correspondiente (67).

La alta dirección e inspección del Servicio corresponde al Alcalde como Jefe de toda la Administración municipal y Delegado del Gobierno en el término municipal (68).

Regular y dictar las disposiciones de régimen interior precisas para el mejor funcionamiento del Servicio (69) y coordinar las dependencias a fin de lograr la más perfecta actuación conjunta; decretar (70) el registro y admisión de los documentos, su clasificación, su distribución a las distintas dependencias y servir de nexo entre el diverso personal y los órganos deliberantes y directivos de la Corporación es misión del Secretario (71) que es a quien—y sin perjuicio de las correspondientes delegaciones—le corresponde la dirección del Registro de Documentos y el pase de cada documento a la oficina o funcionario encargado de su tramitación (72).

Corresponde a los funcionarios administrativos, y dentro de las órdenes y delegaciones que el Secretario les confiera, la ejecución material de cuantas operaciones correspondan a este Departamento. El número de funcionarios dependerá de la magnitud del trabajo y de la organización del mismo. En las pequeñas Corporaciones el Secretario llevará personalmente el Registro; en las grandes habrá una oficina integrada por personal especializado, y acaso se habrán automatizado ciertas operaciones.

b) *El administrado*. SERRANO GUIRADO considera (73) como tal «al sujeto pasivo de la potestad administrativa que ocupa una situación jurídica opuesta a la Administración en sus relaciones con la misma».

(67) Sobre la tramitación de los mismos los arts. 109 y 110 de la L. R. L.

(68) Art. 116, c), de la L. R. L., y 121-6 del ROF.

(69) Art. 144-1-2 y 3 del RF.

(70) Art. 275 del ROF.

(71) Art. 145-2 del RF.

(72) CARRASCO BELINCHÓN, Julián: *Manual de Organización y Métodos*.

(73) SERRANO GUIRADO: «Voz "administrado"», *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, pág. 378.

La capacidad jurídica y la capacidad de obrar (74) no se distinguen apenas en Derecho administrativo, y, asimismo, las circunstancias modificativas de la capacidad jurídica (75) tienen en Derecho administrativo una extensión y consideración diferente que en Derecho privado.

Desde el punto de vista del Registro de Documentos no obsta a la presentación de los mismos la falta de capacidad jurídica, o la existencia de circunstancias modificativas que impidan al administrado la consecución de sus pretensiones, ni incluso la nacionalidad del instante. No obstante, creemos que el funcionario deberá rechazar todo escrito que se presente en nombre de entes cuya personalidad haya sido proscrita por la Ley—verbigracia, en nuestra Patria del Partido comunista—y que podrá advertir y hacer constar la advertencia de cualquier defecto que sobre capacidad de obrar o capacidad jurídica observare.

Si el documento no fuera público o la firma no se estampare o ratificare ante funcionario público que puede ser el del Registro, no existe una seguridad sobre la autenticidad de la misma. No obstante, en la inmensa mayoría de los expedientes se admite el documento a trámite, presumiéndose la autenticidad de la misma y la pertenencia al instante.

El derecho de postulación, o sea, representación ante la Administración por un profesional requiere, aparte del otorgamiento del correspondiente poder notarial o *apud acta*, que el representante figure como profesional en ejercicio dentro del territorio de la Corporación y que la pretensión del administrado encaje dentro de las facultades o atribuciones del primero, siendo de desear un mayor rigor en la admisión de ciertos escritos para evitar el «intrusismo» que de una manera habitual se practica en la Administración local.

El representante, en legal forma, sustituye al administrado en sus relaciones procesales con la Corporación, por lo que ésta debe efectuar a través del mismo todas las notificaciones.

En caso de representación necesaria, como en las personas ju-

(74) GARRIDO FALLA, Fernando: *Tratado de Derecho administrativo*, volumen I, pág. 309.

(75) ZANOBINI: *Corso di Diritto amministrativo*.

rídicas, o voluntaria—factores mercantiles, etc.—, el administrador debe presentar el documento que les acredite como tales (76). En caso de representación legal, verbigracia, los padres que comparecen en representación de sus hijos menores de edad, bastará la mención de esta circunstancia, que se deberá acreditar, cuando sea menester. Siempre que en los archivos municipales ya obren los documentos acreditativos de la representación no será menester acompañarlos de nuevo, pero sí hacer mención a esta circunstancia. Los poderes, escrituras, etc., podrán presentarse originales, por testimonio o por copia, que cotejará el encargado del Registro (77).

El bastanteo de los poderes, en cuanto a la personalidad de los reclamantes o de sus apoderados, o a la suficiencia de poder, tanto en casos generales como en los de licitación (78), corresponderá al Secretario o al Letrado que designe la Corporación.

El sujeto de la mera presentación personal de documentos puede ser cualquier persona, así como remitirse por correo o por los medios del artículo 66 de la Ley de Procedimiento administrativo.

Para solicitar la expedición de certificados de los asientos del Registro (79) deberá alegarse—y, en su caso, justificarse—el derecho subjetivo o interés directo y personal del solicitante (80).

V. OBJETO

Es objeto de inscripción en el Registro solamente los «documentos», considerándose como tales, en frase de SIEGEL (81), «aquellas cosas que sirven para representar a otras», o según la doctrina italiana (82), documento es aquello que *docet*. Es un *dictum* que representa al *actum*. En un sentido más restringido, podemos distinguir los *documenta* de los *monumenta*, y sólo los

(76) Art. 274-1 del ROF.

(77) Art. 272 del ROF.

(78) Art. 274 del ROF.

(79) Art. 277 del ROF.

(80) Art. 277 del ROF.

(81) Citado por NÚÑEZ LAGOS, Rafael, en *Hechos y derechos del documento público*, pág. 27.

(82) CARNELLUTTI, entre otros autores.

primeros son los que pueden tener acceso al Registro general.

Dado el principio de escritura que domina las actuaciones administrativas, el administrado sólo puede dirigirse a la Corporación mediante documentos. Veamos la manera de obtenerlos:

a) *Por comparecencia* oral ante el Presidente o su Delegado, en cuyo caso el Secretario dará fe de las manifestaciones de los comparecientes, documentándose el acta e ingresando en la Corporación a través del Registro.

b) *Por comparecencia escrita* mediante instancia (o petición), bien sea de un acto graciable, instancia propiamente dicha, o de un acto reglado, al que tiene derecho el peticionario. También puede comparecerse mediante *denuncia* o declaración de conocimiento de algún hecho en uso de la acción popular que tiene todo administrado; o mediante simple declaración o informe.

c) Un tercer medio de dirigirse a la Corporación es por *correspondencia*, bien sea oral (teléfono), en cuyo supuesto existe el problema de la identificación y comprobación de la personalidad del comunicante; o por correspondencia ordinaria, o telegráfica, medio este último no admitido entre los del artículo 66 de la Ley de Procedimiento administrativo y que en todo caso tendrá que ratificarse mediante carta (83).

d) Los medios impresos de comunicación, prensa, radio, televisión ordinariamente no producen anotaciones, ni aun las cartas públicas insertas en las mismas y dirigidas a la Corporación. No obstante, podriase encargar perfectamente a alguno de los funcionarios del Registro la lectura y anotación, subrayándolas con lápiz de color, de aquellas disposiciones (84).

e) *De oficio* pueden anotarse en el Registro aquellos expedientes que sean fruto de un acto volitivo de la Corporación o de alguno de sus órganos de gobierno o funcionarios directivos, así como todos los oficios, notificaciones, certificaciones, expedientes o resoluciones que emanen de la Corporación, autoridad o funcionarios locales, e igualmente aquellos actos cognoscitivos que presenten los funcionarios, tales como denuncias de los agentes, guardias, etc.

(83) Por analogía, art. 50 del C. de Com.

(84) Fichero de disposiciones legales.

VI. ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

El Registro de Documentos lo divide la Ley en un Registro general, bajo la dependencia directa de Secretaría y una serie de Registros especiales, a nivel de los distintos servicios (85).

El Registro general comprenderá (86) Libros de Entrada y Libros de Salida de Documentos. En los primeros se deben registrar todos los documentos que se reciben, y en los segundos, todos los que «emanen» de la Corporación, órganos o funcionarios.

Los datos mínimos que deben contener estos Libros ya los hemos reseñado anteriormente (87).

La organización del Registro podría ser del tenor siguiente:

Cara al público:

Recepción.
Información.
Asistencia.

Internas:

Examen, comprobación y anotación.
Dación de cuenta (relaciones).
Clasificación.
Codificación y atribución clave.
Asignación de competencia.
Remisión (relaciones parciales).
Control periódico.

Dependiente del Registro podría existir la recepción de personas, a cargo de un funcionario que reúna singulares condiciones de simpatía, presencia y dinamismo y que atienda al mismo tiempo el teléfono y las visitas, distribuyéndolas entre los distintos servicios, aunque procurando resolver solo o ayudado de información la mayor parte de las preguntas que se le hagan, a fin de evitar el máximo de visitas posibles a los servicios y con el fin de que éstos puedan trabajar y rendir el máximo.

Sobre los servicios de información y asistencia ya hemos hablado en páginas anteriores.

En cuanto a ¿quién debe abrir la correspondencia?...

(85) Art. 264 del ROF.

(86) Art. 265 del ROF.

(87) Ver pág. 378 de este trabajo y art. 266 del ROF.

He aquí un problema, al parecer intrascendente, pero que ha sido objeto de gran interés por parte del legislador; a través de la historia los sucesivos textos legales han aportado soluciones diversas de los comentaristas (88), e incluso en la práctica ha dado lugar a frecuentes roces.

Actualmente, el Reglamento de Organización (89) establece un sistema ecléctico:

«El Secretario abrirá la correspondencia oficial en presencia del Alcalde o del Presidente... a la hora que los mismos señalen dentro de las de oficina, y la remitirá al Registro»...

Dado el volumen de la correspondencia diaria de la mayor parte de las Corporaciones, este artículo habitualmente no se aplica, y se hace uso de la delegación permitida en el segundo párrafo del mismo, siendo el Secretario el que abre la correspondencia. Más aún, según nuestro criterio, esta facultad debería a su vez subdelegarla al funcionario encargado del Registro de Entrada, reservándose únicamente la de aquellos comunicados que por su procedencia (verbigracia: Gobierno Civil), por sus indicaciones «confidencial», «importante», «personal» o por su enoltura en doble sobre, se exceptuaran de la subdelegación antedicha.

Lo que no puede el Presidente de la Corporación ni debe consentirse, es el que recoja o abra la correspondencia por sí. La Ley dice que «se abrirá ante él», que «se le dará cuenta»; pero jamás le faculta para que pueda abrirla por sí y menos retirarla de la Corporación.

MARQUÉS CARBÓ sostiene que si de una manera habitual un Alcalde se empeñara en recoger o abrir la correspondencia, aparte de las sanciones administrativas que podría imponerle el Gobernador civil, como superior jerárquico, podría ser procesado y penado al amparo del artículo 377 del Código Penal, por «*usurpación de atribuciones*» y que castiga al funcionario público que *invadieren las atribuciones del Poder legislativo derogando o suspendiendo la ejecución de una Ley*, por cuanto el Reglamento de Organización participa del carácter legal de la Ley de Régimen

(88) MARQUÉS CARBÓ, Luis: *Ob. cit.*

(89) Art. 271 del ROF.

local, y cita una sentencia de 17 de enero de 1885 en apoyo de su tesis.

Lo que no puede el Secretario, y menos otro funcionario sin la delegación expresa o tácita del Presidente, es abrir la correspondencia sin la presencia de éste, ya que entonces podría acusársele de «*infidelidad en la custodia de documentos*» (90), ya que la custodia de la correspondencia compete al Secretario o al funcionario que la recibiere, desde el momento en que se la entrega el Servicio de Correos.

El mismo delito cometería el funcionario que «recibiere por error documentación dirigida a otro órgano, ya que se encuentra obligado, no a guardar, sino a devolver a su procedencia aquello que no está dirigido a su oficina» (91), de donde se desprende el escrupuloso cuidado que debe existir en Secretaría o en el Registro de no admitir o devolver esta documentación.

Una vez recibida la documentación por presentación o correspondencia, comprobados los documentos anejos y anotados en el Registro de entrada, sellado del documento, previo el decreto de unión y expedición, en su caso, del recibo de entrega, se procederá a la clasificación del material (92).

Esta clasificación se puede hacer atendiendo a dos criterios: el de su naturaleza y el del destino de lo ingresado.

Por *el destino* pueden clasificarse en:

- a) Documentos a archivar directamente.
- b) Documentos a devolver directamente.
- c) Documentos a cumplimentar y devolver.
- d) Documentos que darán origen a expedientes o deban unirse a los mismos.

a) Los documentos que deben pasar directamente a *archivo*, una vez clasificados y numerados de conformidad al Código administrativo, y dada cuenta a los señores Presidente y Secretario, se proveerán en este sentido y remitirán al Archivo, ha-

(90) El art. 366 del Código Penal castiga «al funcionario público que abriere o consintiere abrir, sin la autorización competente, papeles o documentos cerrados, cuya custodia le estuviere confiada».

(91) S. del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1962.

(92) Art. 275 del ROF.

ciéndose constar en el Registro de Entrada, casilla de Archivo, la fecha, que será la misma que la de entrada.

b) Los destinados a ser cumplimentados y devueltos, tales como multas, notificaciones, etc., una vez registrados, modificados y relacionados, como en el número anterior, se proveerán ordenándose que se cumplan en sus propios términos (salvo que el Presidente de la Corporación decidiere lo contrario por decreto motivado), y se remitirá a la sección correspondiente tomándose nota en el Registro de Entrada; una vez recibidos de la sección, se proveerán, ordenándose su remisión al organismo que interesó la diligencia, poniéndose el sello de fecha en el Registro de Entrada, lugar señalado para la devolución, e igualmente en el sello del documento.

c) Igual procedimiento se seguirá para aquellos documentos que deban ser devueltos a su procedencia sin tramitación alguna (remitidos por error, notificaciones a la Corporación, etc.).

d) Los documentos que deban dar origen a expedientes, sean o no cabeza de los mismos, se anotarán en el Registro o fichero de expedientes—dentro de la misma sección del Registro general—, confeccionándose, en su caso, las tapas o cubiertas del expediente y decretándose desde el propio Registro la incoación del mismo y abriéndose una ficha en él donde se anoten todas las incidencias. Los documentos que se unan a dichos expedientes se proveerán en este sentido y constarán en la ficha guía correspondiente, al igual que los que se remitan al exterior y se refieran a un expediente determinado.

Por *el contenido* es conveniente clasificar toda la documentación de conformidad a unos criterios preestablecidos. De los varios criterios clasificativos que se pueden adoptar: ideológico o por materias, funcional o por secciones, geográfico, alfabético, cronológico, parece el más aceptable una combinación del ideológico o por materias y el funcional o por secciones, sin perjuicio de que, como dice LLISSET BORRELL, «dentro de un año determinado y una materia concreta los expedientes o documentos se archiven, también, por orden de fechas. Tal ocurre con las licencias de apertura de establecimientos, licencias de obras, proyectos dentro del mismo servicio, etc.».

La ONU recomendó la clasificación funcional (93); los Reglamentos de la Ley de Régimen local implican una división de materias y otra la clasificación presupuestaria local (94). Un intento de conciliación fue objeto del I Seminario de Estudios de Administración Local de Gerona (95), y últimamente en Barcelona (96) se ha celebrado un cursillo de técnicos de codificación administrativa promovido por el Jefe de la unidad operativa de «Coordinación y Productividad», don Manuel FERNÁNDEZ DE CASTRO, que amén de otros importantes intentos en la materia, nos muestran una tendencia hacia la codificación y racionalización de la documentación administrativa local.

Nos parece importante que, una vez haya transcurrido el período experimental oportuno, se proceda a la *normalización* administrativa local, aprobándose unas normas nacionales de codificación administrativa, a fin de comparar resultados de distintas Corporaciones y poder, mediante la elaboración de datos estadísticos, sacar las correspondientes conclusiones.

La clave que conforme al Código se daría a cada documento desde origen—Registro—sería la misma que lo acompañaría hasta el Archivo, y ello entrañaría, a nuestro entender, una gran economía, sencillez y simplicidad, tanto para localizar como para controlar cualquier documento o expediente.

Y como epílogo de este trabajo, unas palabras del Secretario don Juan Ignacio BERMEJO GIRONÉS, quien después de elogiar los intentos, principios y tendencias de la organización municipal a través de criterios racionalizadores y de la mecanización, aconsejó «que se cuide mucho de la personalidad del hombre en lo humanístico y en el sentido de desear hacer bien hechas las cosas, ya que ni el sistema ni la máquina, con toda la perfección de que es capaz, no lo es todo en la vida colectiva y de trabajo de la Humanidad, porque el hombre continúa siendo, como dijo un filósofo "la medida de todas las cosas"».

(93) *Manual para la clasificación de las transacciones del Gobierno*. Nueva York, 1958.

(94) Aprobada por Orden ministerial de 1 de abril de 1967.

(95) Ponente-Redactor don Francisco LLISSET BORRELL.

(96) *Curso de Codificación y Oficinas*, 1967.

MODELO HOJA DEL REGISTRO DE ENTRADA

Número de orden	Número y fecha del documento	Fecha de entrada	Clave	Autoridad o persona que lo envía	Asunto	Departamento	Resolución	Observaciones
813	23-1	10-2	1.3.3	Excmo. señor Gobernador civil.	Invita Alcalde a reunión F. C.	—	A. 10.2	
814	24-1	10-2	5.1.2	Jefe Servicios Estadística.	Pide servicios e inversiones.	4	D. 17-2	
815	11-2	11-2	8.2.5	Juan Pérez.	Pide licencia obras.	9	Expd.	

A = Archivo.
D = Devolución.
E = Expediente.

**CLASIFICACION RECOMENDADA EN EL I SEMINARIO DE ESTUDIOS
DE ADMINISTRACION LOCAL****Gerona, 1967.****1. Administración general.****1.1. Geografía urbana (territorio y población).**

- 1.1.1. Alteraciones del término municipal.
- 1.1.2. Deslindes del término municipal.
- 1.1.3. Distritos del término municipal.
- 1.1.4. Denominación de calles.
- 1.1.5. Numeración de fincas urbanas.
- 1.1.6. Empadronamiento.
- 1.1.7. Censo electoral.

1.2. Gobierno y Régimen interior.

- 1.2.1. Organos de gobierno (elecciones, constitución del Ayuntamiento, Comisiones informativas, formas de gestión de servicios, mancomunidades).
- 1.2.2. Actas y resoluciones.
- 1.2.3. Registro general.

1.3. Relaciones públicas.

- 1.3.1. Honores y distinciones.
- 1.3.2. Mensajes de protocolo.
- 1.3.3. Actos públicos.
- 1.3.4. Información, Prensa.
- 1.3.5. Iniciativas y reclamaciones.
- 1.3.6. Investigación social. Desarrollo comunitario.

1.4. Planificación.

- 1.4.1. Planes y programas de acción municipal.
- 1.4.2. Memoria anual de Secretaría.
- 1.4.3. Organización.
- 1.4.4. Métodos e impresos.
- 1.4.5. Mecanización. Distribución y ambientación de servicios.
- 1.4.6. Costes y rendimiento de los servicios.
- 1.4.7. Estudios locales.

1.5. Servicio contencioso.**1.6. Certificaciones, informes y legalizaciones.**

- 1.6.1. Certificaciones.
- 1.6.2. Informes.
- 1.6.3. Legalizaciones.

1.7. Asistencia al administrado.

(Comprende la remisión de instancias o diligenciamiento de documentos presentados en las Oficinas municipales, pero que han de surtir efecto en otros organismos públicos).

1.8. Casa consistorial.

2. Administración de personal.**2.1. Plantillas.**

- 2.1.1. Plantilla funcionarios.
- 2.1.2. Plantilla laboral.

2.2. Escalafones.

- 2.2.1. Registro del personal.
- 2.2.2. Relaciones de funcionarios.
- 2.2.3. Relaciones del personal laboral fijo.
- 2.2.4. Relación de técnicos contratados.
- 2.2.5. Relaciones de otro personal contratado.

2.3. Retribuciones (quinquenios, ayuda familiar, pluses).**2.4. MUNICIPAL y Asistencia médico - farmacéutica.**

- 2.4.1. MUNICIPAL (reconocimiento derechos, prestaciones, cuotas).
- 2.4.2. Asistencia médico-farmacéutica.

2.5. Seguridad social.**2.6. Relaciones humanas.**

(Integración del grupo, valoración del personal, perfeccionamiento de funcionarios).

2.7. Expedientes personales funcionarios.

(Selección, situación, régimen disciplinario).

2.8. Expedientes del personal no funcionario.

(Laboral, técnicos, contratados, sin dedicación).

2.9. Sanitarios locales.

(Tomas de posesión y ausencias).

3. Administración financiera (Hacienda).**3.1. Ordenanzas fiscales.****3.2. Presupuestos y cuentas.**

- 3.2.1. Ordinarios.
- 3.2.2. Extraordinarios.
- 3.2.3. Especiales.

3.3. Administración de rentas y exacciones.

- 3.3.1. Padrones.
- 3.3.2. Contribuciones especiales.
- 3.3.3. Plus valía.
- 3.3.4. Otras liquidaciones directas.

3.4. Inspección de rentas y exacciones.

(Organización del servicio, investigación de tributos y de derechos patrimoniales, inspección de servicios económicos).

- 3.5. *Crédito local.*
- 3.6. *Contabilidad.*
 - 3.6.1. Presupuestos ordinarios.
 - 3.6.2. Presupuestos extraordinarios.
 - 3.6.3. Presupuestos especiales.
- 3.7. *Recaudación.*
- 4. **Administración del patrimonio.**
 - 4.1. *Adquisiciones.*

(Compras, expropiaciones, constitución de derechos reales, arrendamiento de bienes, desahucios administrativos).
 - 4.2. *Defensa del patrimonio.*
 - 4.2.1. Inventario general y Registro de la Propiedad.
 - 4.2.2. Reinvidicaciones administrativas.
 - 4.2.3. Deslindes.
 - 4.2.4. Obras en bienes patrimoniales.
 - 4.2.5. Seguros (incluso los de bienes de servicio público).
 - 4.3. *Aprovechamiento de bienes.*
 - 4.3.1. Licencias demaniales (término utilizado para expresar el concepto de dominio público) (kioscos, puestos de venta y demás ocupaciones especiales de la vía pública).
 - 4.3.2. Concesiones demaniales (uso exclusivo o anormal).
 - 4.3.3. Aprovechamiento de bienes comunales.
 - 4.3.4. Aprovechamiento de bienes «de propios».
 - 4.4. *Cambios de calificación.*

(Afectaciones, desafectaciones).
 - 4.5. *Enajenaciones.*
 - 4.5.1. Cesiones.
 - 4.5.2. Ventas y constitución de derechos reales.
 - 4.5.3. Permutas.
- 5. **Estadística y servicios estatales.**
 - 5.1. *Estadísticas.*
 - 5.1.1. Estadísticas de la vida real.
 - 5.1.2. Estadísticas de inversiones.
 - 5.1.3. Otras estadísticas.
 - 5.2. *Censo de población.*
 - 5.3. *Elecciones estatales.*
 - 5.4. *Abastecimientos y transportes.*
 - 5.5. *Testimonios de condena.*
 - 5.6. *Impuestos estatales.*
 - 5.6.1. Riqueza rústica.

- 5.6.2. Riqueza urbana.
- 5.6.3. Impuesto industrial.
- 5.7. *Servicios militares.*
 - 5.7.1. Quintas.
 - 5.7.2. Transportes militares.
- 5.8. *Lotería nacional.*
- 5.9. *Notificaciones.*
 - 5.9.1. Notificaciones procedentes de Corporaciones locales.
 - 5.9.2. Notificaciones procedentes de las Jefaturas de Tráfico.
 - 5.9.3. Notificaciones procedentes del Ministerio de Hacienda.
 - 5.9.4. Otras notificaciones.
- 6. **Seguridad.**
 - 6.1. *Orden público.*
 - 6.2. *Policía urbana y rural.*
 - 6.2.1. Ordenanzas de Policía y buen gobierno.
 - 6.2.2. Inspecciones, sanciones.
 - 6.2.3. Detenidos.
 - 6.2.4. Uniformes.
 - 6.2.5. Dependencias de la Policía municipal (si son distintas de la Casa consistorial).
 - 6.2.6. Otros asuntos de Policía urbana y rural.
 - 6.3. *Tráfico.*
 - 6.3.1. Ordenación del tráfico urbano.
 - 6.3.2. Infracciones de tráfico. Sanciones.
 - 6.4. *Defensa pasiva.*
- 7. **Servicios sociales.**
 - 7.1. *Sanidad.*
 - 7.1.1. Hospital municipal. Botiquín de urgencia.
 - 7.1.2. Laboratorio.
 - 7.1.3. Policía sanitaria.
 - 7.1.4. Pompas fúnebres.
 - 7.1.5. Cementerio municipal.
 - 7.2. *Beneficencia.*
 - 7.2.1. Padrones de Beneficencia.
 - 7.2.2. Expedientes de hospitalización.
 - 7.2.3. Ayudas de ancianidad e invalidez.
 - 7.2.4. Prevención y represión de la mendicidad.
 - 7.2.5. Protección de menores.
 - 7.2.6. Guardería infantil.
 - 7.3. *Cultura.*
 - 7.3.1. Biblioteca y archivos.
 - 7.3.2. Museos y similares.

- 7.3.3. Casa de Cultura (relaciones).
- 7.3.4. Enseñanza y Servicios complementarios (comedores escolares).
- 7.3.5. Monumentos histórico-artísticos.
- 7.3.6. Festejos. Folklore.
- 7.3.7. Teatros y cines.
- 7.3.8. Religión.

7.4. *Deportes.*

8. **Servicios comunitarios.**

8.1. *Vivienda.*

8.2. *Urbanismo.*

- 8.2.1. Planificación urbanística.
- 8.2.2. Urbanizaciones (vías públicas, alumbrado público, parques y jardines).
- 8.2.3. Informaciones urbanísticas.
- 8.2.4. Policía del Suelo (parcelaciones, movimientos de tierras).
- 8.2.5. Licencias de edificación.
- 8.2.6. Licencias de obras menores (anuncios, acometidas, etc.).
- 8.2.7. Infracciones urbanísticas. Sanciones.
- 8.2.8. Declaraciones de ruina.
- 8.2.9. Edificación forzosa.

8.3. *Fuentes públicas.*

8.4. *Abastecimientos de agua.*

8.5. *Alcantarillado.*

8.6. *Extinción de incendios.*

8.7. *Limpieza viaria y recogida de basuras.*

8.8. *Policía de actividades industriales y comerciales.*

9. **Servicios económicos.**

9.1. *Agricultura.*

- 9.1.1. Pósito agrícola.
- 9.1.2. Ordenación rural.
- 9.1.3. Explotaciones agrícolas.
- 9.1.4. Montes y viveros.
- 9.1.5. Concentración parcelaria.
- 9.1.6. Otras medidas de fomento de la agricultura.

9.2. *Industria y servicios.*

- 9.2.1. Matadero.
- 9.2.2. Mercados.
- 9.2.3. Ferias y exposiciones.
- 9.2.4. Turismo.
- 9.2.5. Promoción de obras y servicios estatales.
- 9.2.6. Promoción de industrias y servicios privados.
- 9.2.7. Transportes (taxis, concesiones, estación de autobuses).