

DR 13 78

Asignatura Derecho Administrativo 1 y Derecho Administrativo 2. Título, La Conducta Ciudadana y la Administración Pública. Autor, Jesús Prieto de Pedro. Día de grabación, 19 de diciembre de 1980.

Día de emisión, 7 y 9 de enero de 1981. Con fecha de 1 de diciembre del año que acaba de finalizar, se ha dictado una ley sobre expedición de certificaciones e informes sobre la conducta ciudadana, según reza el título de la misma. Se preguntarán ustedes, quizás, sobre las razones que nos inducen a comentarles este texto en el espacio radiofónico de hoy.

Pues bien, la respuesta es clara. Dicha ley presenta un interés notable para su estudio desde la perspectiva del derecho administrativo, pues, por un lado, aborda un ámbito de intervención administrativa, la conducta ciudadana, que desde una perspectiva global contribuye a definir la posición jurídica del administrado frente a la administración, pues incide sobre su capacidad de obrar. Y, desde una perspectiva más concreta, afronta la delimitación de las conductas que, a partir de la promulgación de la Constitución y de la Tabla de Derechos Fundamentales y de Libertades Públicas enunciadas en la misma, quedan exentas de la posible intervención estatal, como ocurre especialmente en relación con las conductas del ciudadano que se traducen en el ejercicio de los derechos de libertad reconocidos en el texto fundamental que afectan a los ámbitos ideológico, religioso y moral, sobre los que, durante el régimen político anterior, se daba una arbitraria e injustificada intervención administrativa a través de los llamados certificados administrativos de buena conducta que tan frecuentemente eran exigidos a los ciudadanos para el disfrute de determinados servicios o para el ejercicio de determinados derechos.

Incidentalmente, les quiero recomendar que, para una mejor comprensión de esta cuestión de la posición jurídica del Administrado, es conveniente que lean el Tema 25 correspondiente a las Unidades Diácticas de Derecho Administrativo 1, por lo que omito repetirles lo que allí se dice sobre dicha cuestión. Pero, por otra parte, existe también otra razón importante que justifica el estudio de la ley que les comento desde la perspectiva de nuestra materia, ya que dicha norma incide sobre la denominada por algunos sectores doctrinales como función o actividad certificante de la Administración Pública, actividad que posee unas características técnico-jurídicas singulares. Así pues, justificado el porqué de su estudio, podemos ya abordar la exposición del contenido de la ley sobre expedición de certificados e informes sobre conducta ciudadana.

En síntesis, en la misma se viene a decir que la acreditación de la conducta ciudadana, que eventualmente puede exigirse para el acceso a determinados empleos públicos, al ejercicio de profesiones o derechos, consistirá únicamente en la certificación de antecedentes penales expedida por el Registro Central de Penados y Rebeldes, y en una declaración complementaria realizada por interesado, según el modelo oportuno que le facilitarán en los ayuntamientos y en los gobiernos civiles, en la que se expresarán las siguientes cuestiones. Primera, si se

encuentra inculcado o procesado. Segunda, si se le ha aplicado alguna medida de seguridad o se encuentra implicado en diligencias derivadas del procedimiento fundado en la Ley de Peligrosidad Social, aunque este requisito, según se deduce de la única disposición transitoria de la ley, no será exigible en el futuro en la declaración, puesto que se prevé que el Registro Central de Penados y Rebeldes certificará también sobre este extremo.

Tercera, si ha sido condenado a un juicio de faltas durante los tres años inmediatamente anteriores a la declaración. Y cuarta, si en un plazo igual, también inmediatamente anterior a la declaración, le ha sido impuesta sanción gubernativa como consecuencia de expediente administrativo sancionador por hechos que guarden relación directa con el objeto del expediente en el que se exija la certificación o informe de buena conducta, aunque no serán objeto de declaración las sanciones gubernativas impuestas por actos meramente imprudentes ni las derivadas de infracciones de tráfico. En cualquier caso, cuando el interesado se hallare comprendido en alguno de los supuestos enunciados, así deberá hacerlo acostar en el impreso que ha de rellenar, especificando el órgano jurisdiccional ante el que se hayan seguido las diligencias o que le haya impuesto la medida de seguridad, o en su caso, la autoridad gubernativa que lo hubiere sancionado, quedando sujeto, en caso de falsedad de documento público, a las sanciones penales de presidio menor y multa de 5.000 a 50.000 pesetas previstas en el artículo 303 del Código Penal.

Sin embargo, no obstante establecerse en la ley como regla general que las certificaciones e informes sobre conducta ciudadana consistirán únicamente en la certificación de antecedentes penales y en la declaración aludida, en la misma también se prevén dos bloques de excepciones importantes. Uno que se refiere al régimen jurídico de los informes de conducta dentro de la competencia del ramo de defensa y a los regulados por los reglamentos de armas explosivos, que se seguirán rigiendo por sus propias normas. Y otro que se refiere a la facultad del juez instructor para solicitar en los procedimientos penales informes sobre la moralidad de los procesados, que seguirán en vigor, pues a tenor del artículo 377 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, si el juez instructor lo conceptuase conveniente, podrá pedir informes sobre la moralidad del procesado a los alcaldes de barrio o a los correspondientes funcionarios de policía del pueblo o pueblos en que hubiese residido.

Es preciso señalar que esta segunda excepción, enunciada en la vieja Ley de Enjuiciamiento Criminal, posee una garantía importante, pues el artículo citado exige tasativamente que los informes sobre moralidad sean fundados por la autoridad informante, debiendo, en caso contrario, manifestar la causa que impidiera su fundamentación. Y es preciso señalar también que su posible uso en el proceso está restringido a supuestos en la práctica muy restringidos, ya que, según la orden del Ministerio de Justicia de 21 de marzo de 1932, éstas sólo se pedirán cuando puedan rendir algún resultado útil por no hallarse suficientemente dibujada en el sumario la personalidad del delincuente. Una vez realizada la síntesis del contenido de la ley que les estoy comentando, quiero, para finalizar, hacer dos breves observaciones sobre la misma.

Como observación de Masvulto, destaca que, salvo los dos bloques de excepciones que les he señalado, cuya crítica exigiría un estudio específico, la Ley sobre Expedición de Certificaciones e Informes sobre Conducta Ciudadana, al referir ésta a los antecedentes penales, excluye de raíz la posibilidad de que los órganos administrativos puedan entrar a valorar y a calificar discrecionalmente las conductas de los ciudadanos, como ha sido una práctica frecuente en los regímenes políticos no democráticos y, entre ellos, en el régimen político anterior de nuestro país. Y así pues, la actividad de la Administración Pública queda ahora, por lo tanto, circunscrita únicamente a una mera actividad de transcripción de unos datos objetivos contenidos en el Registro Central de Penados y Rebeldes establecido en el Ministerio de Justicia por el Real Decreto de 2 de Octubre de 1878, y que se concreta en la expedición del Certificado de Antecedentes Penales. Es decir, teniendo en cuenta que los datos que se escriben en dicho registro proceden de las sentencias condenatorias dictadas por los tribunales penales, en último término, son éstos los únicos competentes para juzgar y valorar las conductas de los ciudadanos a través del procedimiento garantizador penal, cuando estas conductas son constitutivas de algún delito penal previsto en las leyes.

Sin embargo, la exigencia de la declaración complementaria es merecedora de algunas objeciones que nacen de la oscura redacción del artículo primero de la ley, pues en el mismo se dice textualmente que la certificación de antecedentes penales será complementada con la declaración a que se refiere el artículo segundo, salvo prescripción en contrario contenida en norma con rango de ley. Pues bien, si la presunción en contrario significa, como parece adivinarse en su sentido más literal, que la regla general es la exigibilidad de la declaración complementaria, y la excepción, cuando así lo dice una norma con rango de ley, es su no obligatoriedad, podría llegar a plantearse, en relación con los dos primeros puntos en los que, como vimos, el artículo 2 exige al interesado declare si está inculcado o procesado, o si se encuentra implicado en diligencias seguidas por procedimiento fundado en la ley de peligrosidad social, podría llegar a plantearse, decía, un supuesto de inconstitucionalidad de la ley, ya que, en el caso de un individuo que se encontrara procesado, si al manifestar esa situación procesal, su manifestación conllevara efectos negativos sobre su situación jurídica, como de hecho ocurre, se estaría violentando el principio de presunción de inocencia que el artículo 24 de la Constitución proclama solemnemente. Por eso concluyo, la declaración complementaria, al menos en relación con los dos puntos aludidos, solamente se debería exigir de forma excepcional, como podría ocurrir, por ejemplo, en el caso de la expedición de un pasaporte, supuesto en el que quizás resultaría lógico que la Administración quisiera conocer la situación jurídico-procesal del solicitante, y, por lo tanto también, la regla general debería ser la de su no exigibilidad.