

	<i>Página</i>
PRÓLOGO (Prof. Luis Martín Rebollo) .....	17
AGRADECIMIENTOS .....	27
ABREVIATURAS .....	29
INTRODUCCIÓN .....	31

## CAPÍTULO PRIMERO

### ORIGEN Y RAZÓN DE SER DEL REFLEJO DOCUMENTAL DE LAS INTERVENCIONES ADMINISTRATIVAS

I. Escritura, documentos y administración como poder público .....	37
II. La Administración y los expedientes en España .....	39
III. Significado y evolución del concepto expediente administrativo .....	47
IV. El proceso de racionalización del ejercicio del poder en su forma escrita como progreso modernizador: el sentido de la burocracia y <i>el principio de expediente</i> .....	50
V. La creciente importancia de la actividad administrativa informativa y su transcripción documental: El <i>principio de expediente</i> en la sociedad de la información y del conocimiento .....	53

## CAPÍTULO SEGUNDO

### EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN DE LOS EXPEDIENTES Y DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS EN ESPAÑA, A LO LARGO DE LOS SIGLOS XIX Y XX

I. Las primeras normas de procedimiento administrativo y el tratamiento de los expedientes y documentos .....	58
II. Los expedientes y documentos administrativos a partir de la Ley Azcárate .....	66
III. Normas desde comienzos del siglo XX hasta la Ley de Procedimiento Administrativo .....	73
IV. Los expedientes y documentos administrativos en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 .....	80

	<i>Página</i>
V. Los expedientes y documentos administrativos en la Ley 30/1992 y sus posteriores reformas .....	82
VI. Conclusiones históricas .....	84
<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
<b>RÉGIMEN GENERAL DE LOS EXPEDIENTES Y DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS: PROPUESTA SISTEMÁTICA</b>	
I. Concepto jurídico actual de expediente administrativo: El expediente como continente de documentos (administrativos) .....	89
1. El empleo del término expediente administrativo en la doctrina y el Derecho vigente: La confusión del procedimiento con su resultado documental .....	89
2. Formulación de una noción destilada y amplia de expediente administrativo: Su esencia documental .....	92
3. Ejemplos de expedientes administrativos que entrarían en esta definición amplia: expedientes personales, expedientes procedimentales (resolutivos), expedientes informativos .....	93
3.1. Expedientes personales .....	94
3.2. Expedientes procedimentales (resolutivos) .....	95
3.3. Expedientes informativos .....	96
4. El concepto de expediente, el archivo y la definición de «fichero» en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de carácter personal .....	97
5. Los conjuntos ordenados de documentos de otros poderes del Estado: en especial, el problema de los papeles del Gobierno .....	99
II. Contenido del expediente administrativo: ¿Qué documentos debe incluir? .....	103
1. El principio de complitud del expediente administrativo .....	103
2. Los documentos que integran el expediente: origen y naturaleza .....	106
3. Excepciones documentales: documentos indirectamente relacionados con el asunto, el derecho a no presentar documentos y la obligación administrativa de no aportarlos .....	108
4. La devolución de los documentos aportados por los interesados .....	110
III. Estructura formal y presentación el expediente administrativo: La elaboración de los documentos y su ordenación .....	111
1. La forma de los documentos administrativos .....	111
2. La ordenación formal de los documentos: expediente indiciado y foliado en secuencia cronológica .....	114
3. Consecuencias jurídicas de los errores formales en el expediente administrativo .....	115
IV. Publicidad y confidencialidad de los expedientes administrativos: El régimen de acceso a los documentos .....	116

	<i>Página</i>
1. El derecho de acceso al expediente .....	116
1.1. El artículo 105.b) CE y el artículo 37 LPC .....	116
1.2. El acceso a documentos en el Derecho comunitario .....	119
1.3. El acceso a documentos en el Derecho comparado .....	120
1.4. La necesidad de regular mejor el derecho de acceso a expedientes .....	127
2. Excepciones por la confidencialidad .....	127
3. La publicidad promovida de algunos expedientes administrativos .....	129
V. La conservación y destrucción de los expedientes administrativos: el principio general de conservación de los expedientes y el régimen de los archivos .....	131
1. El principio general de conservación de los expedientes: una obligación de la Administración .....	131
2. El lugar adecuado de conservación de los expedientes administrativos: el archivo .....	132
3. La destrucción de los expedientes: el expurgo .....	134
VI. Poder de disposición documental, responsabilidades y control por el manejo de documentos .....	135
1. Poder de disposición sobre los documentos .....	135
2. Responsabilidades por el manejo de documentos .....	137
3. El tratamiento penal de las falsedades y sustracciones documentales .....	138
4. El control del trasiego documental: los registros .....	139
VII. El valor jurídico del expediente administrativo .....	140
1. El valor probatorio del expediente administrativo: documentos públicos, documentos administrativos cualificados y documentos administrativos .....	140
2. La jurisprudencia sobre el valor probatorio del expediente administrativo .....	143
VIII. El principio general de exigencia del expediente administrativo: las actuaciones administrativas deben quedar documentadas .....	144
1. La documentación como exigencia general de formación y expresión de la voluntad administrativa .....	144
1.1. La formación de la voluntad documentada en Derecho administrativo .....	144
1.2. La exigencia de expedientes en el Derecho público de las Democracias más desarrolladas .....	146
2. Excepciones. ....	151

#### CAPÍTULO CUARTO

#### E-ADMINISTRACIÓN Y EXPEDIENTES ELECTRÓNICOS

I. Administración y nuevas tecnologías .....	155
--	-----

	<i>Página</i>
1. Recepción y evolución de la Administración electrónica en España ..	155
2. El impulso europeo e internacional a la Administración electrónica ...	159
2.1. La Administración electrónica en Europa .....	159
2.2. Panorama comparado .....	160
3. Consecuencias de la Administración electrónica sobre el Derecho administrativo: el Proyecto de Ley para el acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones públicas .....	161
II. El procedimiento administrativo electrónico .....	162
III. El documento público electrónico .....	163
IV. El expediente administrativo electrónico .....	164
1. Concepto, diferencias con el expediente clásico y ventajas .....	164
1.1. Concepto: crítica constructiva al Proyecto de Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones públicas .....	164
1.2. Diferencias con el expediente clásico .....	166
1.3. Ventajas del expediente electrónico respecto del expediente clásico en papel .....	167
2. Contenido .....	168
2.1. El principio de plenitud del expediente electrónico .....	168
2.2. El hiper-expediente administrativo .....	168
2.3. Excepciones de contenidos por el régimen de protección de datos .....	169
3. Estructura formal y presentación .....	169
3.1. La forma de los documentos administrativos electrónicos .....	169
3.2. La necesaria normalización de los formatos electrónicos .....	170
3.3. El orden formal de los expedientes electrónicos .....	171
4. Publicidad y confidencialidad .....	172
4.1. El derecho de acceso al expediente electrónico .....	172
4.2. Excepciones por la protección de datos .....	173
4.3. La publicidad en Internet de los expedientes electrónicos .....	174
5. Conservación y destrucción .....	175
5.1. El principio de conservación del expediente electrónico .....	175
5.2. Los archivos electrónicos .....	176
5.3. El expurgo electrónico .....	177
6. Poder de disposición y responsabilidades .....	178
6.1. Poder de disposición sobre el expediente electrónico .....	178
6.2. Responsabilidades por las irregularidades con los documentos del expediente electrónico .....	179
7. Valor del expediente virtual .....	180
7.1. ¿Vale lo mismo un expediente electrónico que un expediente en papel? .....	180

7.2. Condiciones de la igual validez .....	180
8. Principio de exigencia: Principio de documentación de las actuaciones administrativas informatizadas .....	181
8.1. El principio de documentación traducido en conservación y acceso .....	181
8.2. Documentación en papel y protocolización de ciertos documentos .....	181

## CAPÍTULO QUINTO

### CONCLUSIONES

I. Las funciones del expediente: legalidad y eficacia administrativa .....	183
1. Función genérica: función informativa .....	183
1.1. Los expedientes informan a la Administración .....	183
1.2. Los expedientes informan a los ciudadanos .....	185
2. Función preparatoria de decisiones .....	187
3. Función probatoria .....	188
4. Función controladora .....	188
4.1. El control objetivo e interno .....	189
4.2. El control externo y defensivo: La necesidad del expediente para la defensa en los tribunales del orden contencioso-administrativo .....	190
5. Función racionalizadora .....	191
6. Función garantizadora de la calidad .....	192
7. La síntesis de todas las funciones: La formación y expresión de la voluntad administrativa objetiva .....	193
II. Crítica del régimen actual y propuestas de reforma normativa .....	195
1. Crítica .....	195
2. Propuestas de reforma sobre la Ley de Procedimiento Administrativo, el régimen de documentos y archivos y la Administración electrónica ..	195
3. Conclusión final .....	201
BIBLIOGRAFÍA .....	203