

I

FUENTES Y METODOLOGIA PARA EL ESTUDIO DE DOCUMENTOS DE LA ADMINISTRACION

Angel Sánchez Blanco

Universidad de Salamanca

1. IMPLICACIONES CONCEPTUALES Y ORGANIZATIVAS

El análisis de la problemática que presentan las fuentes y métodos para el estudio de los documentos de la Administración obliga a valorar dos premisas de carácter constitucional: la primera, materializada en la inexcusable interrelación de los Poderes Públicos, entre los cuales la Administración es una institución instrumental, que tiene encomendada la realización de los fines del Estado en orden a la satisfacción del interés general; está supeditada al Poder Legislativo, en cuanto vinculada en su actividad al cumplimiento del principio de legalidad, y al Poder Judicial en el eventual control de sus actividades administrativas, con referencia en su adecuación al principio de legalidad, y cuyas Sentencias tiene que cumplir. La segunda premisa está singularizada en la interdependencia de todas las Administraciones territoriales y de los organismos a ella vinculados, estén tipificados como organismos autónomos, empresas públicas o servicios públicos, lo que obliga a compartir las competencias entre las distintas Administraciones, con relegación de la posible operatividad de competencias definidas como exclusivas.

El esquema constitucional que predetermina el conjunto organizativo de las instituciones públicas desde principios de interrelación e interdependencia, excluye el análisis aislado de los documentos administrativos. Remite su estudio a las premisas legales que han permitido materializar una actividad administrativa en una determinada base documental predeterminada por requisitos de carácter procedimental que, con carácter general, especifica la Ley de Procedimiento Administrativo y que están articulados desde la premisa de formalización escrita de toda la actuación administrativa. De modo simultáneo, obliga a cuestionarse sobre su secuencia documental en los controles internos que pueda haber tenido la disposición o acto administrativo, con referencia en los propios servicios de control o inspección administrativos, o por intervención de órganos institucionales dependientes de las Cámaras legislativas, como el Tribunal de Cuentas, o bien los derivados de eventuales recursos administra

tivos formalizados por los ciudadanos afectados por una determinada actuación administrativa, que pueden proyectarse en actuaciones ante los Tribunales de Justicia, sin excluir la instancia del Tribunal Constitucional, y cuya proyección documental e institucional puede cerrarse con exigencias de responsabilidad objetiva a la Administración pública actuante o de responsabilidad subjetiva a los funcionarios o autoridades administrativas responsables de las resoluciones administrativas adoptadas.

2. LA RECEPTIVIDAD DE LA NORMATIVA GENERAL SOBRE ARCHIVOS A LOS PRINCIPIOS DE INTERRELACIÓN E INTERDEPENDENCIA ENTRE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Los conceptos de Nación, Región o Antiguos Reinos de España son las referencias integradoras de instituciones públicas que utiliza el Decreto de 22 de noviembre de 1901, por el que se aprobó el Reglamento de Archivos del Estado, y que estructura el sistema de archivos en las categorías de Archivos Generales, los que contengan documentos referentes a la Nación en general; Archivos Regionales, los que contienen documentos que se refieren a una sola Región o a uno de los Antiguos Reinos de España, y Archivos especiales, en cuya categoría se enmarcan los Archivos de Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerios, Dirección General de la Deuda, Archivos Universitarios y Archivos Provinciales de Hacienda. En el Reglamento de Archivos de 1901 puede apreciarse la ausencia de consideración de los Archivos de las Administraciones Locales, desconsideración que parece segregar a los municipios de su integración en el Estado y que, sin perjuicio de su regulación por la normativa sectorial de régimen local, es generosamente subsanada por los posteriores reglamentos.

Muy explícito en el reconocimiento de las interrelaciones institucionales es el Decreto de 24 de julio de 1947, aprobatorio de las normas para la ordenación de todos los Archivos y Bibliotecas de carácter civil de la Administración central, provincial y local, los de las Delegaciones permanentes del Estado en el extranjero y en cuantos de la misma naturaleza se declaren de interés nacional o local para el estudio y conocimiento de la «historia y cultura patrias», conforme enuncia el tenor del artículo primero del Decreto.

La clasificación de los Archivos Administrativos que establece el Decreto de 1947 incorpora la división cuatripartita entre Archivos de la Administración Central, Archivos de Distrito, Archivos de la Administración Provincial y Archivos de la Administración Local. Entre los Archivos de lo que es calificado como Administración Central se incluyen: «los de las Cámaras Legislativas, Presidencia del Consejo de Ministros, Consejo de Estado, Ministerios, Tribunal Supremo, Tribunal de Cuentas y cuantos radiquen en organismos centrales».

No se puede ocultar la grave infracción de elementales principios constitucionales que supone el pretender encajar los Archivos de las Cámaras Legislativas o del Tribunal Supremo en la Administración Central, sólo justificable desde el enunciado de «unidad de poder y coordinación de funciones» que definía el «sistema institucional del Estado» en el artículo 2.º,2 de la Ley Orgánica del Estado de 1967, interconexa con la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 y la Ley de Cortes de 1942, que configuraron el Régimen político del que emanó el Decreto de 1947 con referencia institucional unipersonal en la Jefatura del Estado. No obstante, con independencia de estas singularidades institucionales, el tenor del artículo 5.º del Decreto de 1947

incorpora el acierto de mostrar una sistemática de organización documental coherente con la interrelación e interdependencia de las instituciones del Estado y que, de modo asistemático, rompe el Decreto de 8 de mayo de 1969 al crear el Archivo General de la Administración Civil, sin hacer objeto de la menor atención al Decreto de 1947.

La organización de los Archivos de Distrito, conforme a las previsiones del Decreto de 1947, en los que se integra la documentación de las Audiencias Territoriales y los de las Universidades, el ámbito organizativo atribuido a los Archivos de la Administración Provincial, que disponen la incorporación de la documentación de los Gobiernos Civiles, de las Delegaciones de Hacienda, de las Audiencias Provinciales, de las Diputaciones Provinciales y demás Dependencias de la Organización Provincial, y las referencias establecidas para el funcionamiento de los Archivos de la Administración Local, integradores de los archivos municipales sobre las interconexiones competenciales y documentales de los distintos organismos públicos, sistematizados a efectos de la organización de los Archivos en el ámbito de referencia territorial que delimitan sus competencias.

La inclusión de los archivos de la Administración Pública Central, Local e Institucional en el Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación, por el artículo 1.º, 1.d) de la Ley de 21 de junio de 1972, confirma la línea de tendencia de la normativa precedente, que ratifica la Ley de Patrimonio Histórico Artístico, de 25 de junio de 1985, al operar, en su artículo 59, con la dualidad personas jurídicas públicas o privadas como referencia subjetiva para definir los archivos como conjuntos orgánicos de documentos, objeto de las previsiones normativas que este texto legal determina operando con el principio de sistema integrado de Archivos, Bibliotecas y Museos, establecido por su artículo 66.

Esta voluntad integradora ha estado apoyada por órganos instrumentales de carácter colegial representativo: Patronatos Provinciales de Archivos (1938 y 1950), Patronato Nacional de Archivos (1947), Servicio Nacional de Información Documental y Bibliográfico (1958), Junta Facultativa de Archivos, Bibliotecas y Museos (1968), y Servicio Nacional del Tesoro Documental (1972), que han contribuido a proporcionar la necesaria cohesión al sistema de Archivos y a minorar el asistematismo propiciado por las singularidades provenientes de las regulaciones sectoriales de la Administración Militar: Archivo General Militar (1898) y Archivo General e Histórico del Aire (1953, 1972, 1981), por la referida incidencia del Decreto de 8 de mayo de 1969, creador del Archivo General de la Administración Civil, y por la incidencia de la segregación de los Archivos de la Secretaría General del Movimiento y de la Organización Sindical Española objeto de transferencia a los Departamentos ministeriales correlativos por el Real Decreto 14 de abril de 1978. En detrimento de la efectiva articulación de un sistema de archivos concurre el dato relativo a la organización en fechas tan distantes de las previsiones normativas establecidas por el Decreto 1947, de los Archivos Provinciales de Alicante (1974), Burgos (1975) y Sevilla (1987), y el reconocimiento, en 1977, de los Archivos Provinciales de Alicante, Avila, Ciudad Real, Pontevedra, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife, Toledo y Zamora.

El reconocimiento constitucional de las autonomías territoriales y la institucionalización de las Comunidades Autónomas con la transformación del Estado unitario en Estado Regional Descentralizado, ha implicado la necesaria modulación de las actividades administrativas, con acentuación de las necesarias conexiones interorgánicas y la incorporación de la creatividad de las Comunidades Autónomas a la efectiva articulación del sistema de custodia documental, como muestran la Ley de Régimen de Archivos de Andalucía, de 9 de enero de 1984; la Ley de Regulación de

Archivos de Cataluña, de 26 de abril de 1985, y la Ley de Archivos de Aragón de 28 de noviembre de 1986, textos legales que operan con la interrelación de instituciones públicas y privadas, y que tienen afortunado complemento en los Convenios formalizados por las Comunidades Autónomas y el Ministerio de Cultura (Resoluciones de 14 de diciembre de 1984) relativos a Gestión de Museos, Archivos y Bibliotecas de Titularidad Estatal.

3. EL «LAPSUS» DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SOBRE LOS ARCHIVOS

La aún vigente Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 ignora la figura de los Archivos e ignora la tramitación documental interna de los expedientes a efectos de garantizar su unidad e integridad. Una persona de significativa influencia en la organización de los Archivos del Estado Español, como don Luis Sánchez Belda, interpretó estas omisiones como un «lapsus» en la Ley de Procedimiento Administrativo¹. Existían y, al parecer, siguen existiendo razones institucionales para derivar los archivos sólo hacia una proyección histórica —la historia y la cultura patrias enunciada por el Decreto de 1947— en detrimento de su inicial funcionalidad administrativa y en posterior menoscabo de su utilización en la investigación histórica.

La organización de los Archivos en su tradicional dependencia administrativa del Ministerio de Educación-Ministerio de Cultura tiene como consecuencia enfatizar los aspectos histórico-culturales de los Archivos en desconsideración de la coherencia que tienen que poseer los archivos administrativos carentes, con la excepción de los Archivos de Hacienda y Militares, de la obligada interconexión con los expedientes administrativos tramitados por las cada vez más numerosas, heterogéneas y complejas unidades administrativas generadoras de resoluciones administrativas.

Con referencia en las observaciones que anteceden, es de apreciar que el buen orden de tramitación y resolución de los expedientes administrativos pasa por una adecuada previsión de las responsabilidades funcionariales de Registro y Archivo Documental, con proyección en sus consecuencias no sólo en posibles inquietudes científicas de los investigadores históricos, sino con incidencia en aspectos como la eficacia de los controles internos de las actividades administrativas por las autoridades de quien dependen; la virtualidad de los controles generales administrativos que tienen encomendados los servicios de inspección e intervención; el efectivo desarrollo de las funciones constitucionales y legales que tienen encomendados órganos dependientes de las Cámaras Legislativas, con competencias formalizadas como el Tribunal de Cuentas, o con competencias vinculadas al análisis de supuestos específicos como las Comisiones de Investigación Parlamentaria, sin poder olvidar el trascendente aspecto de la directa incidencia de la organización o de la desorganización de los archivos administrativos sobre los derechos e intereses ciudadanos, individuales o vinculados a colectivos organizados, cuyas expectativas o pretensiones jurídicas pueden ser lesionadas por la carencia de pruebas documentales que debieran estar referenciadas en los archivos administrativos y que, por imprevisión normativa, provocan situaciones de inasimilable inseguridad jurídica derivada de pérdidas o carencia de localización de documentos.

¹ *Documentación Administrativa*, n.º 62-63 (1963), p. 68.

En fecha tan significativa como el 17 de julio de 1958 tenían justificación las omisiones en materia de archivos por la Ley de Procedimiento Administrativo. Las cualificadas aportaciones de técnica jurídica que la Ley incorporaba tenían que soslayar aquellos aspectos que pudieran ir en menoscabo de una estructura administrativa centralizada y autoritaria que, por coherencia con su distanciamiento de cualquier legitimación social, no podía incorporar la racionalización de la documentación administrativa, que podían suponer incómodas referencias para las pretensiones individuales o de intereses colectivos. La exclusión de control jurisdiccional de los calificados como actos políticos del Gobierno, y de las actuaciones administrativas en materia de prensa, radio, cinematografía y orden público, referenciada en el artículo 2 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, es un índice significativo, al que se añade la restricción, en la formalización de recursos y en el acceso a los documentos administrativos, a quienes aleguen y demuestren estar afectados en sus derechos o intereses legítimos personales y directos por las actuaciones administrativas que pretenden conocer e impugnar.

Como salvaguarda complementaria actuaba la restricción en el acceso a los archivos, la técnica de clasificación de materias, la restricción en las certificaciones, los modos, más que técnicas, de selección y expurgo de documentos, aspectos que contribuyen a definir una discrecionalidad pública en la organización de los Archivos Administrativos que contrasta con el encomiable celo puesto al servicio de los Archivos de nuestro más remoto pasado, que parece haber querido reservar a eruditos y funcionarios muy cualificados el uso del sistema de Archivos, y que ha significado, y aún está significando, un serio detrimento para la entidad documental de los archivos, al identificar la documentación administrativa con el libre albedrío de autoridades o funcionarios, en detrimento del flujo de la ordenada tramitación de los expedientes administrativos con referencia en los Archivos.

Ha sido necesario el tránsito democrático de 1978 para registrar el cambio organizativo y operativo del artículo 105.b) de la Constitución, que incorpora el mandato conforme al cual la Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los Archivos y Registros administrativos, con la excepción de los supuestos que afectan a la seguridad jurídica y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. Reconocimiento constitucional que está supeditado en su efectividad al cumplimiento de la precisión constitucional de su previa regulación por Ley, texto legal que, obligado es lamentarlo, no ha merecido la atención legislativa del primer decenio de la obra legislativa que ha desarrollado la Constitución de 1978, ni por parte de la legislación emanada de las Cortes Generales, ni por parte de la referida legislación regional de Archivos, orientada por el criterio de articular el sistema de archivos de las propias Comunidades Autónomas. Leyes Regionales que han carecido de las previas bases de las Administraciones públicas, cuya competencia corresponde ejercitar a las Instituciones Centrales del Estado, con proyección en su desarrollo para las Administraciones Regionales, Provinciales y Locales, y cuya demora está suponiendo un obstáculo para el adecuado desarrollo de la normalización y tratamiento informatizado de la documentación administrativa, en calidad de referencia organizativa para la adecuada organización de los Archivos del Estado Español que, como obligada referencia organizativa, parece demandar resituar las actuales competencias del Ministerio de Cultura en el ámbito de las relaciones interadministrativas del Ministerio de las Administraciones Públicas o del Ministerio de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con las Cortes, referencias departamentales que contribuirían a facilitar la articulación de procedimientos administrativos y del sistema de Archivos del conjunto institucional del Estado.

La necesidad de respuesta institucional a esta problemática viene exigida por la necesidad de evitar tener que seguir afirmando que los Archivos Administrativos no existen en el Estado Español. Es de apreciar la calidad de los Archivos Históricos, de tal modo que el investigador puede recrearse en el análisis documental del pasado, pero, con dificultad, podrá encontrar cordura en el amasijo documental administrativo del pasado siglo y del siglo actual. El tránsito del Estado censitario al Estado democrático parece haber incidido, de modo negativo, en el adecuado orden que debiera tener la documentación pública. No es un exceso afirmar que los expedientes administrativos sólo se unifican cuando el organismo público es demandado ante los Tribunales y, en cumplimiento del artículo 61 de la Ley Jurisdiccional Cotencioso Administrativa, se ve obligado a poner orden en los documentos relativos a un determinado asunto hasta entonces dispersos entre distintas unidades administrativas. Pueden hacerse matices entre Departamentos Ministeriales y Corporaciones Públicas, y apreciar, como ejemplo, la diferencia, sensible, entre los Archivos de las Delegaciones de Hacienda y los Archivos de las Universidades, en beneficio de los primeros.

Sin menoscabo de comparaciones, la línea de tendencia es clara y, obligado es constatarlo y advertirlo, para intentar corregir disfunciones, que si de algún modo se han podido eludir, es por el buen sentido de muchos anónimos funcionarios que, en carencia de adecuada normativa y de precisas referencias legales, organizativas e instrumentales, han optado por ofrecer respuestas personales a la ineludible necesidad organizativa y operativa de una estructura de Archivo.

Para evaluar la situación actual siguen siendo lamentablemente válidas las observaciones, hechas en 1959, por un autor, don Javier Lasso de la Vega, al apreciar la necesidad de aplicar un sistema orgánico a la organización de los Archivos Administrativos, y constatar que resulta inexcusable, en nuestro tiempo, la inmediata sustitución de la forma frívola, por improvisada y empírica, de archivar los papeles y expedientes en los negociados administrativos, por la entrega a peritos capacitados en la materia que apliquen un orden sistemático, científicamente estructurado conforme a reglas y principios de práctica ejecución, capaces de ser aplicados a todas las dependencias de la Administración, cualquiera que sea la dirección, negociado, sección o subsección de que se trate así como el lugar.

Pese a la uniformidad de la organización estatal, provincial y municipal, por ejemplo, los cuadros de clasificación y ordenación de los Archivos en España difieren fundamentalmente unos de otros, es decir: para idénticas actividades públicas no existe una coincidencia, una uniformidad ni siquiera en el cuadro de clasificación de los fondos.

La fracturación parcelaria de estos archivos con precisa referencia en las singularidades que cada organismo aporta, es el resultado que aprecia Lasso de la Vega, y el caos y la irresponsabilidad la inevitable resultante del empirismo: Las organizaciones empíricas, hijas de la fortuita adscripción de un funcionario al servicio de determinado archivo, resultan caóticas, pues confían su orden y funcionamiento a la capacidad y diligencia del que de ello se encarga, sin otra garantía que la de la fortuna o el acierto en la elección. En cambio, la adopción de un sistema orgánico, con reglas claras y precisas, garantiza la existencia de una responsabilidad en todos los órdenes, ya que, de ser buenas y eficaces las reglas dictadas y el sistema elegido, cabe fácilmente advertir el origen del fallo o de la falta que produzcan, pues han de recaer, precisamente, o bien sobre el sistema —y entonces cabe corregirlo— o bien sobre el funcionario, por no haber observado la regla o haberla interpretado mal, lo que per-

mite también subsanarlo y, con ello, en todo caso, queda abierto el camino para su perfección ².

La carencia de adecuada estructura sistemática en la organización y ordenación de los archivos administrativos se proyecta en la deficiente configuración del sistema de Archivos del Estado y condiciona cualquier consideración que puede realizarse sobre las fuentes y métodos en el estudio de la documentación pública.

El incremento de las actividades públicas, manifestado en la mayor intensidad de trabajo en las estructuras clásicas y en la creación y desarrollo de nuevas estructuras organizadas, como muestra la articulación organizativa y operativa de la actividad legislativa y administrativa de las Comunidades Autónomas y los diseños que realizan de estructuras comarcales, de administraciones institucionales y de empresas públicas, agravan los problemas subyacentes en la organización de nuestro sistema de Archivos.

Los datos expuestos permiten observar que los problemas existentes en 1959 adquieren dimensiones macroscópicas en 1989, consecuencia del cambio cualitativo —con asimilación de la creatividad conceptual italiana— que está expresado en el tránsito, entre una estructura Pública, centralizada y con un escaso desarrollo organizativo y la articulación del Estado en diecisiete Comunidades Autónomas, con un sustancial incremento en la dinámica documental del complejo conjunto institucional que estructura la organización del Estado descentralizado.

4. EVALUACIÓN DE FONDOS DOCUMENTALES EN EL CONJUNTO INSTITUCIONAL DEL ESTADO

Con referencia en la sistemática de considerar de modo integrado el conjunto de instituciones públicas, incorporadas por el Decreto de 1947 y la legislación regional de archivos, hago objeto de consideración la situación de los fondos disponibles por los órganos legislativos, judiciales y administrativos, y valoro la problemática que afecta a las entidades autónomas y fórmulas empresariales o societarias utilizadas por las Administraciones territoriales.

1.º *Fondos Documentales de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas Regionales*

Las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas Regionales han presentado, en la experiencia republicana, y presentan en la actualidad, una modélica actuación procedimental en la publicidad de todas sus actuaciones a través de los Boletines Oficiales de las Cortes y los Boletines Oficiales de las Asambleas Legislativas. Estos incorporan el tracto completo de todas las actualidades parlamentarias, con las tramitaciones de los Proyectos de Ley, Propositiones de Ley, Ruegos, Preguntas, Interpelaciones, comparecencias de altos cargos de la Administración o de responsables de órganos institucionales del Estado.

Los Boletines de las Cortes Generales presentan, en la actualidad, el relevante interés complementario de las comparecencias de los altos cargos de la Administración con ocasión de la tramitación anual de los Presupuestos Generales del Estado, y

² *Revista de Administración Pública*, n.º 28 (1959), pp. 274-275.

los informes de la Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de dictaminar los Informes del Tribunal de Cuentas. Son dos aspectos que, en unión de los Informes anuales del Defensor del Pueblo, constituyen un venero de información de incuestionable trascendencia para evaluar las actuaciones públicas.

Con referencia a estos fondos documentales, es preocupante el desinterés bibliotecario por la recepción y adecuada catalogación de los Boletines y Diarios Oficiales de las Comunidades Autónomas, circunstancia que, en una proyección no muy larga de tiempo, producirá el efecto de una fragmentación de las fuentes de investigación o la inevitable polarización en Madrid de los centros de investigación.

2.º *Fondos Documentales de los Organos Jurisdiccionales*

A) *Sentencias y Autos de las Jurisdicciones Constitucionales*

La doctrina del Tribunal de Garantías Constitucionales, durante la II República, y del actual Tribunal Constitucional, manifestada con referencia en sus sentencias y autos, son un preciado instrumento para el conocimiento de la fenomenología que concurre en la adecuación a los preceptos constitucionales de las Cámaras Legislativas, las Administraciones Públicas y los mismos Tribunales de Justicia, y son un inapreciable instrumento para apreciar las patologías que afectan a las actividades de todos los Poderes Públicos del Estado.

La cuidada redacción de los Autos y Sentencias y la pormenorizada atención que prestaron y prestan a la fenomenología de los hechos concurrentes, los erigen en un inapreciable instrumento hermeneútico que trasciende las referencias jurídicas para proyectarse sobre el ámbito de todas las ciencias sociales.

Los suplementos del «Boletín Oficial del Estado» son el más inmediato punto de referencia documental para el conocimiento de las Sentencias y los servicios del propio Tribunal Constitucional realizan la publicación oficial sistematizada de su doctrina con ejemplar periodicidad.

En la anécdota queda la experiencia del Recurso de Contrafuero previsto por el precedente régimen político con la tardía referencia de la Ley Orgánica del Estado de 1967, cuya utilización se limitó al experimento controlado, materializado en la resolución de un solo caso, que tuvo como referencia el reglamento disciplinario de los funcionarios públicos.

B) *La Jurisprudencia de los Tribunales de Justicia*

Las Sentencias de los Tribunales permiten evaluar el conocimiento de la correcta e incorrecta adecuación de las actuaciones administrativas al principio de legalidad, conocer la fenomenología de estas actuaciones y la correlación con las premisas legales y referencias sociales. En este ámbito la bonancible imagen de la existencia de ejemplares fondos documentales públicos es fracturada por la carencia de publicaciones oficiales que incorporen y sistematicen las Sentencias y Autos.

La única publicación que existe con rigor en su periodicidad desde 1930 es realizada por una editorial de carácter privado que publica las Sentencias del Tribunal Supremo, con una síntesis de los hechos y la transcripción completa de los fundamentos jurídicos. Hasta 1936 y desde 1870 está la referencia de los Diccionarios y Apéndices anuales de Martínez Alcubilla, que ofrecen síntesis jurisprudenciales, lo que

implica sustraer los elementos determinantes para una completa información documental, y el constatar la carencia de publicación de las Sentencias del resto de los Tribunales, en estos momentos: Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencias Provinciales y Juzgados.

Las publicaciones oficiales del Ministerio de Justicia se mantienen desde 1870 a 1920. Este desolador panorama denota una grave, contradictoria y lamentable situación que es muestra de una inasimilable situación de desorganización institucional, que permite apreciar, desde una vertiente sectorial pero muy significativa, la desalentadora perspectiva del Servicio Público de la Justicia en lo que sólo puede ser calificado como nuestro emergente Estado de Derecho.

3.º *Fondos documentales de las Administraciones Públicas*

La documentación de las Administraciones Públicas es la más afectada por la carencia de adecuados esquemas en la organización de los Archivos administrativos, con problemas que se incrementan en función de la mayor complejidad administrativa.

A) *Fondos documentales de los Ayuntamientos*

La Administración municipal presenta situaciones muy desiguales con unos problemas comunes referenciados en crónicas carencias presupuestarias, funcionariales y patrimoniales, y unos factores de diferenciación que conectan con la muy distinta tipología de los ayuntamientos, ejemplificada por las diferencias cualitativas que existen entre el pequeño municipio rural y el municipio metropolitano, que obliga al primero a remitirse a la tutela de la correspondiente Diputación Provincial y al último a concertarse con las Administraciones Regional y Central. Un rasgo peculiar de la Administración Local está materializado en la tradicional existencia en sus organigramas funcionariales de la plaza de archivero, y en la expresa encomienda de esta función al secretario de la Corporación ante la carencia de archivero en los pequeños municipios, planteamiento que carece de paralelismo en las plantillas funcionariales de otros organismos públicos y en sus previsiones reglamentarias o estatutarias. En contraste, son las únicas Administraciones que carecen de Boletines que den publicidad a sus disposiciones normativas o a sus resoluciones administrativas, remitiendo a la obsoleta técnica de los tablones o de los bandos el conocimiento de las actuaciones de los ayuntamientos, a salvo de los supuestos de exigencia de notificación personal, o de los municipios metropolitanos que utilizan la técnica de Boletines Oficiales en los que ofrecen publicidad a textos reglamentarios y resoluciones o acuerdos.

B) *Fondos documentales de las Diputaciones Provinciales*

Las Diputaciones Provinciales pueden ser consideradas como los organismos públicos que mayor atención han prestado a la organización de su documentación. Los motivos que han justificado esta favorable situación conecta con la sistemática y disciplina en el tratamiento de la documentación derivada de la gestión de las contribuciones rústica y urbana en estricta coordinación con las Delegaciones de Hacienda. La actividad sustitutoria en referencia a la adecuada conservación de los

archivos municipales en los ayuntamientos carentes de los necesarios recursos, constituye un motivo complementario que ha propiciado una obligada atención a los propios archivos.

La publicación, con diferentes referencias en su periodicidad, de los Boletines Oficiales de la Provincia contribuye a facilitar el conocimiento de textos reglamentarios y resoluciones administrativas de las Diputaciones Provinciales, así como de los órganos jurisdiccionales radicados en cada provincia y de las Direcciones y Delegaciones de los Departamentos Ministeriales de la Administración Central en la provincia, interrelación de referencias institucionales que muestran, una vez más, la interdependencia funcional de los organismos y de los documentos públicos.

C) *Fondos documentales en las Comunidades Autónomas*

La carencia de determinación de las bases de las Administraciones Públicas en materia de Archivos, en calidad, como ya he precisado, de competencia cuyo ejercicio corresponde a las Instituciones Centrales del Estado, significa una ocasión perdida para que las nacientes Comunidades Autónomas pudieran haber sido la referencia para reestructurar el sistema de Archivos del Estado. Como consecuencia de no haber concedido atención a esta premisa, las Administraciones Regionales están condicionadas por las mismas limitaciones que la Administración Central, sintetizadas en la referida fracturación parcelaria de los archivos y una organización empírica producto de la ocurrencia singular de cada uno de los funcionarios responsables de las distintas unidades administrativas.

La técnica de transferencia de competencias, con medios personales, materiales y patrimoniales provenientes de la Administración Central, ha trasladado sus carencias a las nuevas Administraciones Autonómicas que, en este ámbito, nacen con serios defectos congénitos y contribuyen a prolongar una situación caracterizada por las secuelas de falta de previa normativa reguladora que subsane el calificado como «lapsus» de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1959.

Las leyes autonómicas sobre los Archivos son un esperanzador prelude de reacción autonómica que, como en otros sectores de la acción pública, determinará la reacción de las instituciones centrales en la elaboración de los instrumentos normativos, de modo que sea subsanada la carencia de regulación central donde ya existe una regulación autonómica, si bien, y obligada es también la afirmación, es de lamentar que la normativa de las Comunidades Autonómicas no pueda extraer toda su potencialidad por carencia de previas bases normativas centrales.

D) *Fondos documentales de la Administración Central*

La carencia de marco normativo y la dispersión organizativa, a lo que se añaden los efectos negativos de las reestructuraciones ministeriales y el procedimiento aún inconcluso de transferencias de servicios a las Comunidades Autónomas, son los factores determinantes de una situación que hace difícil la investigación documental en los órganos de la Administración Central Española y que incide, de modo particularmente negativo, sobre las actuaciones profesionales en defensa de intereses o derechos que se entienden perjudicados o lesionados por las disposiciones o acciones administrativas.

La insatisfactoria situación descrita tiene muestras muy diferentes que afectan, como ejemplo, a la inexistencia de un archivo de disposiciones auténticas que

advere que las disposiciones publicadas en el «Boletín Oficial del Estado» son las efectivamente aprobadas por el órgano competente, evitando, de este modo, la vinculación de la presunción de validez normativa al hecho de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y soslayando la incertidumbre de las calificadas como «correcciones de errores» que, con excesiva frecuencia, superan el carácter de meros errores materiales, de hecho o aritméticos, e incorporan opciones alternativas al texto originario, vieja problemática que implica incurrir en situaciones de inseguridad jurídica y cuyo análisis fenomenológico permitió al profesor Villar Palasí contraponer el mito a la realidad³.

En contraste con la permeabilidad informativa que debe caracterizar a los documentos públicos y de la que hacen gala los órganos parlamentarios, en la Administración Central se observa una lamentable regresión en la publicidad que lograron obtener los dictámenes del Consejo de Estado o de la Dirección General de lo Contencioso hoy Servicio Jurídico del Estado. Los dictámenes de estos cualificados órganos consultivos de la Administración tienen como última referencia temporal en la publicación oficial que ofrecía la síntesis de los dictámenes emitidos el año de 1983, dato que permite apreciar una regresión, en desafortunado contraste con la necesidad de incrementar las referencias informativas de los órganos administrativos, en obligada coherencia con la previsión constitucional de estructurar una Administración participada por los ciudadanos (artículo 9.2 y 23 CE).

En las nuevas estructuras administrativas participadas es donde puede apreciarse las carencias organizativas en el ámbito documental; los documentos administrativos en poder de los representantes en órganos colegiados administrativos son una fuente de información directa que contrasta con la imprevisión del órgano del que emana esa misma información a efectos de disponer de un lugar de consulta de esa documentación debidamente atendido por el correspondiente personal, constatación que problematiza la virtualidad de las previsiones legales de integrar en el Patrimonio Documental y Bibliográfico o en los Archivos Centrales o Regionales la documentación de personas físicas o de entidades privadas, en calidad de previsión de la Ley Estatal de Patrimonio Histórico⁴ y de las Leyes Regionales de Archivos de Andalucía⁵, Cataluña⁶ y Aragón⁷.

La problemática que incorpora la documentación de empresas públicas y servicios públicos con personalidad jurídica propia es otro de los aspectos carentes de adecuada previsión normativa, que tienen en el Tribunal de Cuentas la única referencia institucional para el análisis y adecuada conservación de una documentación pública, y que, al no implicar a la Administración directa sino a formas de gestión pública que utilizan técnicas de derecho privado, incrementa la indeterminación en sus referencias de archivo documental, incluso están afectadas por la restricción en el conocimiento de aspectos que se califican como sustraídos al conocimiento público, en cuanto son materia objeto de estricta reserva en virtud de las estrategias de gestión empresarial o de secreto industrial.

³ *El mito y la realidad en las disposiciones aclaratorias*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1965.

⁴ Artículo 49.5, Ley 13/1985, de 25 de junio.

⁵ Artículo 4, Ley 9 de enero de 1984.

⁶ Artículos 12-19, Ley 6/1985, de 26 de abril.

⁷ Artículo 7-14, Ley 6/1986, de 28 de noviembre.

5. LÍNEAS METODOLÓGICAS EN EL ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Con referencia en los datos que anteceden, la primera y obligada reflexión conecta con la necesaria consciencia de la integración institucional de las disposiciones y resoluciones de las Administraciones Públicas en el conjunto integrado de los Poderes del Estado Descentralizado, lo que demanda atención, como primer punto de referencia, a la articulación de las relaciones interadministrativas y a la sucesiva integración analítica de los antecedentes relativo a la elaboración de los textos normativos, y de la hermenéutica que los Tribunales hayan podido realizar al enjuiciar la actuación administrativa con referencia en sus premisas legales.

El progresivo desplazamiento de las estructuras administrativas de un modelo unipersonal jerarquizado a un modelo colegial y participado, determina un cambio en el análisis documental, que debe prestar adecuada atención a la reconstrucción del procedimiento de decisión colegial, y que proyecta los análisis a la problemática derivada de la conexión de representaciones sociales en los órganos administrativos, con obligada relativización de la dualidad público-privado y la necesaria valoración de su interdependencia.

Con referencia en recientes experiencias institucionales conexas a la problemática que incorporan las técnicas de concertación económica social, no puede ser ignorada la influencia que tienen determinadas actuaciones públicas adoptadas al margen de los procedimientos públicos de decisión y carentes de adecuada formalización documental, cuando no en oposición con las normas que regulan la adopción de resoluciones administrativas. Esta es la problemática que ha condicionado los sucesivos acuerdos socioeconómicos adoptados por representaciones de las Centrales Sindicales, de las Organizaciones Patronales y de la Administración Central, en calidad de modelo que ha definido la concertación socioeconómica —al margen de las instituciones parlamentarias y administrativas— y que ha condicionado, hasta diciembre de 1988, las opciones adoptadas en materia de política económica.

En las actas de las sesiones de trabajo celebradas por los calificados como interlocutores sindicales, patronales y administrativos, radica el origen y la única explicación de medidas administrativas que han tenido su única clave en decisiones adoptadas en ese peculiar foro.

La problemática de carencia de formalización procedimental de decisiones tiene también manifestaciones en el ámbito local, como consecuencia de la sustitución de la aplicación de la legalidad urbanística por fórmulas transaccionales o negociales, de difícil registro documental y que, con relativa frecuencia, sustituyen la norma jurídica por la actuación de hecho, con explicable dificultad de reconstrucción del rastro documental.

La ignorancia de las desviaciones señaladas implicaría ignorar prácticas administrativas que pueden ser valoradas, bien desde la perspectiva de la inadecuación de la norma a la realidad social o, de modo más exacto, de inadecuación de determinadas actuaciones públicas y privadas al imperativo de la norma jurídica, pero, en cualquier caso, sí es obligado registrar estas referencias —no tan atípicas como sería de desear— como expresión de actuaciones administrativas carentes de la necesaria base documental, pero que son fehacientes realidades existenciales que exigen análisis al margen de la metodología de la documentación y de los archivos administrativos, aunque no —y este sería otro necesario objeto de análisis— de la voluntad de aplicar la Ley como garantía de adecuación a los intereses generales de la comunidad social.

La normalización y la informatización de la documentación pública constituye el inexcusable punto de evolución que está demandando la organización de los Archivos administrativos, aspecto que, en mi opinión, materializa el punto de partida de lo que tienen que ser las bases de las Administraciones Públicas en esta materia, y en el que es posible registrar brillantes soluciones aportadas por el sector privado, en particular en el ámbito bancario y de los seguros, en doloroso contraste no sólo con el retraso del sector público, sino con la efectiva neutralización de las previsiones de la fallida reforma administrativa que pretendió iniciarse, con evidente sentido prospectivo, en 1959, con ocasión de la promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo, y cuyas líneas directrices, en materia de organización y métodos, es inexcusable retomar para la necesaria racionalización de las complejas Administraciones Públicas del actual Estado Descentralizado.

La última reflexión no pretende hurtar el contraste de criterios interdisciplinar, sino, muy al contrario, alimentarlo: la metodología jurídica, de derecho público, es la inevitable referencia para el historiador en el análisis de la documentación administrativa, sólo desprovista del análisis de los aspectos formales vinculados a las categorías conceptuales jurídicas, pero, de modo inevitable, condicionado por el análisis institucional.