

DIPLOMÁTICA DEL DOCUMENTO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÁNEO A TRAVÉS DE LOS CUERPOS LEGALES VIGENTES. EL CASO DE CANARIAS

ENRIQUE PÉREZ HERRERO
Archivo Histórico Provincial
Las Palmas de Gran Canaria

El hablar del documento diplomático contemporáneo nos arrastra irremisiblemente a considerar a las Administraciones Públicas (si soslayamos el documento privado ante notario público) por ser los centros productores de documentos por excelencia. Y si recalamos en el Procedimiento Administrativo, no nos cabe más alternativa que examinar el marco que regula el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y las diferentes normas y reglamentos que rigen sus organizaciones. La consulta exhaustiva de todas las normas escapa de la intención de las presentes líneas, por lo que nos habremos de dedicar a aquellas de mayor ámbito y que afecten en general a la Administración en su conjunto, olvidando las concretas a una parcela de la misma.

Pretender buscar un articulado que establezca y defina las características externas e internas que configuran el discurso de todo documento, es pretencioso e infructuoso por su manifiesta inexistencia. Tengamos presente que el funcionamiento interno de cada una de las Administraciones Públicas que configuran nuestro Estado es, en la mayoría de los casos, organizado desde su interior. Suele ser la autoridad administrativa de mayor rango la que dicta e impone el procedimiento a seguir y a aplicar por las inferiores, normativa que se transmite por medio de “circulares” de régimen interior, y que no son recogidas, salvo insinuaciones en todo caso, en las normas jurídicas que definen a las numerosas administraciones: Administración Central, Administración Central Delegada, Administración Autonómica, Administración Municipal, Administración de los Cabildos Insulares, etc.

En Canarias recientemente se han realizado estudios sobre la estructura y efectivos personales de la Administración Autonómica, cuyos primeros resultados han revelado la necesidad de adaptar la organización administrativa actual para alcanzar la máxima operatividad y garantía de los procedimientos. Se ha creado una Comisión Interdepartamental para realizar un profundo estudio, definir los

objetivos y programar actuaciones, para proceder de inmediato a una reforma administrativa integral¹. Dentro de las funciones que han sido encomendadas a esta Comisión, está de la “coordinar y proponer los proyectos normativos que deban ser adoptados por el Gobierno en materia de estructuras administrativas, procedimientos y efectos personales” (art. 2.a). Más tarde, por Decreto se modifica la estructura orgánica y el contenido competencial de la Presidencia del Gobierno de Canarias, y se le atribuye, entre otras funciones legales, la “iniciativa y desarrollo de los programas de simplificación de trámites, procedimientos y métodos de trabajo administrativo y de normalización, racionalización y modernización de la gestión burocrática”². Esto resulta sugestivo y esperanzador, pues se abre una posibilidad, que se podrá o no aprovechar, para la fijación de los tipos documentales a emplear en el desarrollo del Procedimiento Administrativo, con lo que unificar criterios en la redacción de los documentos generales a todos los diferentes departamentos gubernamentales (instancia, oficio, registro, disposiciones, acuerdos, etc.). Ello contribuiría no sólo a lograr una homogeneización de los documentos, conveniente siempre para su tratamiento, sino también para evitar la redacción personalizada según criterios de los diferentes autores y rotatorios, productores de nuestro Patrimonio Documental contemporáneo.

No obstante, si leemos con detenimiento las disposiciones que inspiran las actuaciones administrativas, podremos, tras su paciente y meticulosa lectura, ir enhebrando una sarta de caracteres, aunque no lo suficientemente extensa y estructurada como para hablar de un manual de diplomática, aplicable al documento que se genera hoy en las diferentes administraciones públicas.

Los caracteres externos o extrínsecos son aquellos que se refieren a la apariencia física del documento. Es decir, los que fijan de forma permanente la noticia de un hecho en un soporte idóneo perceptible por la vista, en la mayoría de los casos. Por tales se entienden el soporte de la escritura o materia escriptoria; la escritura en sí misma y su disposición (pautado, márgenes, columna y caja de escritura), tipo de escritura (humanística en este caso), puntuación y separación de la escritura, signos especiales empleados en las oficinas (los usados por los otorgantes y suscriptores, por los escribanos o notarios, etc.), los signos de validación, las notas de cancillería (tasas, visas y registros), y la lengua.

Estos caracteres pueden y deben ser analizados fuera del ámbito del tenor documental, pues ni le afectan, modifican, reducen, ni amplían. En todo caso, aseveran su autenticidad y garantizan que ha seguido el procedimiento lógico y reglamentado para que el documento alcance la perfección legal, y pueda ser considerado como un acto jurídico con plena validez administrativa. Estos elementos sólo pueden ser estudiados a través de la contemplación directa de los

¹ Decreto 30/1993, de 5 de marzo, de regulación de la Comisión Interdepartamental para la reforma administrativa (B.O.C., n.º 31, 12 de marzo).

² Decreto 62/1993, de 13 de abril, de reestructuración de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, art. 3.b (B.O.C., n.º 47, de 14 de abril).

documentos originales (color, puntizones, corondeles, filigrana, textura, fuerza de los trazos, raspaduras, etc).

Los caracteres internos o intrínsecos son los que tienen a su cargo la configuración del tenor documental o, dicho de otro modo, los que configuran la articulación del discurso según unas formas determinadas. Siguiendo a Sickel y Ficker, los padres de la Diplomática, cabe distinguir tres partes claramente diferenciadas en el repartimiento analítico del tenor documental, aceptadas y mantenidas por los diplomatas actuales, al menos, por los diplomatas que estudian el documento medieval y moderno: Protocolo Inicial (invocaciones, intitulación, dirección y salutación), Texto (preámbulo, notificación, exposición, dispositivo, sanción y corroboración) y Escatocolo o Protocolo Final (suscripciones, datas y apreciación).

Las características internas del documento, al contrario de lo que ocurre con las externas, sí pueden ser estudiadas a través de copias, ya que las cláusulas, formas de expresión, estilo literario, etc., que lo constituyen, pueden ser repetibles sin por ello anular en todo o en parte su personalidad. Claro es que las copias que sólo recogen su esencialidad, como los certificados, no permiten la comprensión, estudio y valoración del original al que se remiten. Por otro lado, las copias figuradas, tan en desuso hasta la aparición de la fotocopidora, permiten en la actualidad un perfecto estudio de los caracteres que configuran el discurso del documento contemporáneo, al igual que también lo permite de los documentos de épocas pasadas, más o menos remotas, de los que se ocupa la Historia.

Quizá sea excesivo, aunque posible evidentemente, pretender aplicar este esquema al documento contemporáneo, por dos razones básicas. La primera, por no aparecer muchos de estos elementos, tan asiduos en los documentos pretéritos. La segunda, por aparecer formas nuevas. De ahí que diplomatas contemporáneos estén intentando dar un nuevo enfoque a la sistematización de los caracteres internos³.

Romero Tallafigo⁴, siguiendo a Paola Carucci⁵, aunque denotando personalidad propia, divide los caracteres internos en tres áreas de información, que en nada se parecen a las ofrecidas por los mencionados diplomatas decimonónicos. Bien es verdad que este autor recoge de alguna forma esas partes, pues por mucho que haya evolucionado la confección del documento, no ha originado

³ De Felice, R: "L'archivio moderno nella pubblica amministrazione. Manuale per la organizzazione, tenuta e funzionamento degli archivi correnti e di depositi". Edizione dell'Anai. Roma, 1985; Carucci, Paola: "Il documento contemporaneo. Diplomatica e criteri di edizione". Roma: Nuova Italia Scientifica, 1987; Romero Tallafigo, M.: "Diplomática del documento contemporáneo: sus aportaciones para la valoración y selección en los archivos". Actas de las Primeras Jornadas sobre Metodología para la Identificación y Valoración de Fondos Documentales de las Administraciones Públicas. Ministerio de Cultura. Direcc. Gen. de Bellas Artes y Archivos. Direcc. de Archivos Estatales. Madrid, 1992, páginas 53-59.

⁴ Op. cit.

⁵ Op. cit.

uno nuevo con un repartimiento analítico propio y diferente al del documento diplomático de épocas anteriores. Así, Romero Tallafigo distingue unas “formas esenciales”, unas “formas de constancia” y unas “formas archivísticas”, que se corresponden con los “elementi essenziali, elementi eventuali, elementi archivistiche” de Paola Carucci.

Las formas esenciales son las constituidas por la Intitulación o autor y el destinatario (Protocolo Inicial tradicional), por una Exposición de motivos y su correspondiente Dispositivo (Texto tradicional), y por las datas tópica y crónica y las suscripciones (Escatocolo). Dichos elementos marcan el perfil jurídico, por lo que son necesarios en todo documento escrito de cualquier naturaleza⁶. Son, por lo tanto, los encargados de narrar la “actio” del acta jurídica, los que nos comunican y nos hacen comprender el mensaje e intención del escrito, por lo que se convierten en la parte más importante del documento. Sin estas formas no existiría el documento, pues las formas de constancia y las notas archivísticas carecen de vida propia.

Las formas de constancia no son otras que los registros de entrada y salida, las autenticaciones de firmas, intervenciones y vistos buenos. No pretenden sino aumentar la autenticidad del documento y su valor jurídico iniciado por la suscripción del autor del acto documental, aunque no suficiente por sí misma de carecer de esos acompañamientos que hacen legal el Procedimiento Administrativo. Estas formas no afectan en nada al discurso diplomático, salvo ese matiz de autenticidad que confieren al documento, y de haber sido expedido con voluntad de parte.

Las formas archivísticas identifican al documento en su unicidad, por un lado, y lo vinculan con precisión a la estructura orgánica institucional que lo generó y a la unidad de instalación que lo soporta, como lo es el expediente que construye; y, por otro lado, a la serie y al archivo que lo contiene y custodia. Por tales entendemos los elementos o códigos de clasificación (oficina generadora y n.º asignado al documento o expediente al tiempo de su recibo o incoación), los breves resúmenes o extractos incluidos en el documento mismo, el registro de la incorporación al archivo y la signatura archivística o referencia topográfica, variable según la norma aplicada, que ha de aparecer en todo archivo público o privado bien organizado. Estas dos últimas formas (por seguir a Romero Tallafigo) o elementos del segundo y tercer grupo (por seguir a P. Carucci) se incorporan al documento en una fase claramente posterior a su “conscriptio”, más con una intención de control y orden que con un deseo de aumentar su validez y alcance jurídicos.

Este esquema nuevo tiene como novedad sobre el anterior o tradicional que incorpora formas (eventuales y archivísticas, según Carucci, y de constancia y archivísticas, según Romero) no contempladas en el primero, aunque las formas esenciales se mantienen fieles al esquema tradicional, pero disminuidas en número

⁶ Carucci, P.: op. cit., pág. 99.

y simplificadas en su forma. Si ésto es así, ¿sería oportuno construir un nuevo esquema de la articulación del discurso?, lo que evidentemente fomentaría la disparidad terminológica que caracteriza al vocabulario de la Archivística, o, por el contrario, ¿bastaría con una adecuación del ya existente?, para lo que sería suficiente prescindir de las formas fenecidas y añadir las de nuevo cuño. El tiempo lo dirá, y los estudios profundos sobre el estado de la cuestión lo decidirán con exactitud y responsabilidad. Para defender la primera postura con autoridad, habría que empezar por delimitar la frontera que, dentro del devenir del documento textual, marca el comienzo del recientemente denominado documento contemporáneo, que en modo alguno ha de coincidir con el último período en que ha sido dividida la Historia.

Un cuadro comparativo de los caracteres internos de ambos esquemas sería positivo para comprender la situación alcanzada, y poder así prosperar en la búsqueda de unas conclusiones óptimas definitivas.

Se ha incluido el autor material y el autor del dictado en el apartado de formas de constancia por no ser otra la personalidad de su incorporación en el documento. Cuando hacen acto de presencia, casi siempre en el ángulo superior izquierdo de la caja de escritura, adoptan la forma de iniciales mayúsculas, para indicar el autor del dictado, y de minúsculas, para referirse al autor material, ambos conjuntos separados por barra inclinada. Son datos que sólo tienen valor para la oficina expedidora del documento, pues fuera de ella carecen de personalidad conocida. Su razón es la de dejar constancia de los responsables de la "conscriptio", por si fuese necesario recurrir a los mismos para aclarar o justificar algunos de los elementos que aparecen. Su uso es optativo, aunque más frecuente cuando existe, entre el autor del documento y el autor material, una tercera persona que redacta el texto que se escritura.

En el cuadro adjunto se pueden ver con toda claridad los caracteres internos tradicionales que perduran en el documento contemporáneo y los de reciente incorporación al mismo. Tras su estudio quizá haya que comprender que la estructura básica continúa, y que es necesario simplemente la suma de ambos esquemas para obtener uno general valedero, por el momento, para el documento textual en todo su devenir. Las razones de estilo y cronológicas bastarían para justificar la presencia de determinados caracteres o la de perdonar, por contra, la ausencia de otros. A comienzos del s. XVI, por ejemplo, no aparecen todas las cláusulas del tenor propias de documentos medievales, y no por eso habría que proceder a la elaboración de un esquema diferente.

No obstante, cada "período documental" tiene sus particularidades, que hay que estudiar, evidentemente, para definir en qué momento aparecen y desaparecen cada uno de sus caracteres internos. Sé que hay diplomatas que no aceptan un esquema general, sino múltiple, por lo que quedaría aún por hacer el esquema del documento moderno, ya que el medieval está aceptado y el contemporáneo recientemente creado. Por otro lado, formas de constancia y formas archivísticas, por supuesto que con la personalidad del momento, aparecen en documentos

ESQUEMA TRADICIONAL		ESQUEMA CONTEMPORÁNEO	
Protocolo Inicial	<ul style="list-style-type: none"> Invocación Simbólica Invocación Verbal Dirección Salutación 	Intitulación o Autor Dirección o Destinatario	} Formas Esenciales
Texto o Cuerpo	<ul style="list-style-type: none"> Preámbulo Notificación Exposición Dispositivo Sanción Corroboración 	Exposición Dispositivo	
Escatocolo	<ul style="list-style-type: none"> Data Tópica Data Crónica Suscripciones Aprecación 	Data Tópica Data Crónica Suscripción	
		Registro de Entrada Registro de Salida Autenticación de firmas Intervenciones V.º B.º Autor del dictado Autor material	} Formas de Constancia
		Notas de Clasificación: Departamento/Sección/ Negociado, etc. Nota de extracto o resumen N.º Registro de incorporación al Archivo Signatura topográfica de Archivo	} Formas Archivísticas

del s. XVI custodiados en archivos canarios, por lo que el documento contemporáneo no es novedoso al respecto.

Valgan estas disertaciones para acicate a trabajos más autorizados y documentados que el presente.

CARACTERES EXTERNOS O EXTRÍNSECOS

En cuanto a los caracteres externos cabe citar, en primer, lugar la lengua, que en el documento público civil fue el castellano con exclusividad en todo el territorio nacional hasta 1978. La Constitución de 1978 (art. 3.1) declara que el

castellano es la lengua española oficial del Estado, pero en el siguiente, se reconocen a las demás lenguas españolas como oficiales también de sus respectivas comunidades autónomas de acuerdo con sus estatutos. Este derecho al empleo de las lenguas oficiales en el ámbito de la comunidad autónoma a que afecten, lógicamente marca un cambio en la relación lingüística entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas y, por consiguiente, en el documento escrito.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (art. 35.d), reconoce el derecho de los ciudadanos a emplear la lengua oficial vernácula de la Comunidad en sus relaciones con la Administración, pero siempre entendido sin sobrepasar el territorio de su Comunidad Autónoma. En el caso de documentos que deban surtir efectos fuera de la Comunidad y hayan sido escritos en una lengua cooficial al castellano, deberán ser necesariamente traducidos a éste (artículo 36.2 y 3). En ningún caso, la Administración podrá imponer al administrado alguna de las lenguas oficiales comunitarias, sino que éste podrá elegir la lengua a utilizar en el procedimiento incoado, prevaleciendo la castellana en el caso de discrepancia suscitada entre varios interesados (art. 36.1).

En la Comunidad Autónoma de Canarias, por carecer de una segunda lengua oficial, no será posible redactar documentos públicos en otra lengua que no sea la castellana, por lo que la unidad idiomática escrituraria perdurará en nuestro procedimiento administrativo y, por tanto, en nuestro Patrimonio Documental.

En aquellas otras en las que sí exista este bilingüismo, será admisible redactar en la lengua cooficial las convocatorias de las sesiones, órdenes del día, votos particulares, etc., por parte de las Corporaciones Locales, cuando así lo exija la legislación de la Comunidad Autónoma o cuando así lo acuerde la propia Corporación⁷. Que el uso de dos lenguas oficiales puede influir en la redacción del documento, en cuanto a la disposición de su texto se refiere, es una realidad. Y así acontece en las actas y resoluciones de los Plenos municipales que, cuando son redactadas en versión bilingüe, se deberán asentar en los libros correspondientes “mediante el sistema de doble columna, una para cada lengua, a fin de facilitar su cotejo y uso”⁸.

En cuanto a soportes, dicha Ley no es excesivamente generosa, salvo cuando se refiere a los soportes de los nuevos documentos, entendidos éstos, según determinados teóricos, como los contenidos en sistemas informáticos. Del soporte tradicional o papel nada aclara, pues la única alusión al mismo es indirecta e intuitiva, cuando dice que “los actos administrativos se producirán por escrito a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia” (art. 55.1). La forma escrita, como constancia definitiva de todo

⁷ Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, art. 86.1 (B.O.E. n.º 305, de 22 de diciembre).

⁸ Idem, art. 201.

acto administrativo, prevalecerá sobre cualquier otra forma de transmisión. Esta preferencia de la escritura sobre cualquier otro medio de comunicación ya se hizo patente en el Real Decreto-Ley 1/1986, al permitir las comunicaciones entre los particulares y la Administración y viceversa “por vía telegráfica, télex o cualquier otra de la que quede constancia por escrito, siempre que ofrezcan las debidas garantías de autenticidad”, salvo en el escrito de iniciación del procedimiento administrativo, que seguirá siendo el acostumbrado⁹. Si bien es posible ejercer el acto administrativo de forma oral, éste no surtirá efecto a menos que se escribiera “a posteriori” y se firme por el funcionario que lo recibe, expresando en la comunicación la autoridad de la que procede¹⁰.

Las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos son contemplados más como herramientas de trabajo con los que emitir documentos impresos, que como soportes escriturarios. No obstante, en un solo caso se da prioridad de manera tajante al soporte informático sobre el tradicional: “Los registros generales, así como todos los registros que las Administraciones Públicas establezcan para la recepción de escritos y comunicaciones de los particulares o de órganos administrativos, deberán instalarse en soporte informático” (artículo 38.3). Lo curioso es que, cuando se desea conservar y almacenar de forma definitiva dichos registros, se recurre nuevamente al sistema tradicional de los libros registros encuadernados y diligenciados.

Ello nos inclina, por el momento, a seguir considerando a la informática como herramienta de trabajo operativa y ágil, aunque ineficaz e inoperativa a la hora de conservar permanentemente una información interesante, pero carente ya de vida y fuerza administrativas, en cuyo momento se recurre a la impresión en papel de su memoria. Es más, los documentos en papel extraídos de la memoria informática tendrán la categoría de documentos originales, si cumplen con las garantías y requisitos que avalan su autenticidad, integridad y conservación (art. 45), a pesar de ser genéticamente en el tiempo posteriores a su “conscriptio” propiamente dicha, que queda captada y fija de antemano en los discos magnéticos. Hoy por hoy habría que dividir el “mundum” o realización del documento definitivo en dos momentos claramente diferenciados. Un primer momento de escrituración sin documento real (ordenador), y uno segundo de impresión del documento definitivo sin escrituración (impresora), que pueden estar separados tanto en el tiempo como en el espacio.

Refiriéndonos a la Comunidad de Canarias y a sus primeras leyes relativas a los modelos a los que se deben ajustar las Administraciones Públicas, vemos, en determinados momentos, ciertas dudas sobre la durabilidad de los soportes informáticos, que no del papel que lo ha demostrado, cuando se determina

⁹ Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales, art. 4 (B.O.E. n.º 73, de 26 de marzo).

¹⁰ Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, art. 55.2 (B.O.E. n.º 285, de 27 de noviembre).

que las resoluciones de los Alcaldes, Tenientes Alcaldes y Concejales Delegados se fijarán para constancia “en un soporte documental que garantice su permanencia y publicidad”¹¹. ¿Se duda del papel o del disco informático? Sin duda, del segundo. Esta misma administración local valora el empleo del papel como soporte idóneo para sustentar las actas de las sesiones de la Corporación, aunque considera a las nuevas técnicas como medio o instrumento simple de escritura¹².

Esta novedad de soportes ya aparece contemplada en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, cuando define al documento como “toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos”. Casi con idénticas palabras acepta los nuevos soportes la Ley 3/1990, de 22 de febrero, de Patrimonio Documental y Archivos de Canarias, al permitir la fijación permanente del documento “en cualquier tipo de soporte material, incluidos los mecánicos o magnéticos” (art. 1.2). Como se comprueba, los nuevos soportes conviven con el soporte tradicional o papel, lo que nos recuerda lo que debió acontecer en el siglo XIII con la introducción del mismo, novedoso por aquel entonces, y que llegó a desbancar al pergamino como soporte documental. Así tenemos en Las Partidas (III, tit. XIX, ley V), ante esta duplicidad de soportes, qué documentos debían ser escritos sobre “pergamino de cuero” y cuáles sobre “pergamino de paño”, reservándose los primeros para los documentos importantes y los segundos para cuantos escritos careciesen de esta solemnidad y calificación¹³.

Que el soporte informático se ha introducido no sólo en la correspondencia personal, sino también en las oficinas administrativas, es ya toda una realidad, y así se vislumbra en las leyes citadas anteriormente. Y si el papel modificó las características externas e internas del documento en pergamino, igual ocurrirá con los soportes magnéticos, si no lo está haciendo ya.

Si aceptamos la definición de lo que es un documento original dada por “Travaux Preliminaires de la Commission Internationale de Diplomatie” para la obtención de un vocabulario internacional sobre Diplomática¹⁴, vemos que el disco informático grabado puede ser considerado como documento original, por ser el documento-texto primigenio en el que se ha consignado por vez primera y bajo su forma definitiva la voluntad del autor del acta. Por contra, ese mismo disco informático no puede ser tomado como documento original por no contener los últimos requisitos esenciales para ser considerado como tal, ya que el carácter

¹¹ Ley 14/1990, de 26 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, art. 68 (B.O.C., n.º 96, de 1 de agosto).

¹² Idem, art. 136, tercera.

¹³ Pérez Herrero, E.: Alonso Hernández, escribano público de Las Palmas (1557-1560). Estudio diplomático, extractos e índices. Ediciones del Cabildo Insular de Gran Canaria. Servicio Insular de Cultura, Las Palmas, 1992, pág. 28.

¹⁴ Folia Caesaraugustana, 1. Zaragoza, 1983, C.S.I.C., Institución Fernando el Católico.

de original se funda primordialmente en la suscripción del autor del acto documental, punto imprescindible para causar fe.

Por otro lado, el documento textual debe ser perceptible y comprensible directamente sin necesidad de un mediador que interprete y sirva de puente entre el emisor o cifrador y el receptor o descifrador.

Y volviendo al papel, ya la Ley del Procedimiento Administrativo de 1958 (art. 30.1) comprendió la necesidad de normalizar los formatos de los documentos para que cada tipo o serie obedeciese a idénticas características externas. Pero este afán regulador no fue escuchado, continuando un acusado desorden en esta materia, aumentado por la introducción y empleo de los nuevos formatos normalizados sin que éstos llegasen a desplazar a los tradicionales. Dicha ausencia de resultados prácticos, hizo necesario recurrir a una fórmula que resolviese el tema o el problema de la normalización de los soportes donde fijar las operaciones administrativas. La fórmula esperada fue regulada en el Real Decreto 1614/1985, de 1 de agosto, con la creación de la Norma Oficial y la incorporación de las Normas españolas (UNE) al ordenamiento jurídico. Como resultado de todo ello, por Orden de 12 de agosto de 1986, se confiere carácter de Norma Oficial a las Normas españolas, y se dimensionan y definen los formatos de papeles para escritura e impresos, así como los sobres (simples y de ventana) y de las bolsas postales¹⁵. Esta normalización será de aplicación a todos los documentos oficiales y usos administrativos, en general.

En Canarias, la tradición y la costumbre siguen siendo la regla que marca fundamentalmente la calidad y el tamaño de la hoja sobre la que plasmar los actos administrativos. No conozco ninguna normativa al respecto que canalice el empleo de este soporte. No obstante, vemos un intento en la Resolución de 2 de febrero de 1993¹⁶, de la Secretaría General Técnica, por la que se anuncia concurso público para contratar el suministro de impresos necesarios para la gestión tributaria de la Comunidad Autónoma de Canarias. Al definirse el suministro de impresos, se ofrecen tres tamaños diferentes de papel lito: Din A-5, Din A-4, Din A-3 (plegado); y uno sólo en papel autocopiativo plano o continuo: Din A-4, de uno a cuatro originales, y de una a cuatro copias. En definitiva, por la propia nomenclatura empleada, se ajustan al conjunto de normas universales dirigidas a la unificación de los tamaños fabricados por las industrias papeleras de los países adscritos a las normas Din.

En cuanto a los instrumentos de escribir, la Ley 30/1992 añade a los usuales (máquina de escribir por excelencia) los propios de las nuevas técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos¹⁷. Como consecuencia de ello, el empleo

¹⁵ Orden de 12 de agosto de 1986 sobre normalización de formatos de material impreso y papel destinado a operaciones administrativas (B.O.E. n.º 198, de 19 de agosto).

¹⁶ B.O.C., n.º 17, de 8 de febrero.

¹⁷ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, art. 45 (B.O.E. n.º 285, de 27 de noviembre).

de estas técnicas y medios de escrituración de los documentos gozarán no sólo de validez, sino que además se impulsarán y aplicarán por parte de las Administraciones Públicas para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias. De hecho, de todos es conocido el abandono de la máquina de escribir de percusión y cinta entintada por el ordenador y la impresora.

La Ley 14/1990¹⁸, al referirse a los Libros de Actas de las Corporaciones Locales de Canarias, permite “utilizar medios mecánicos para la transcripción de las Actas de las Sesiones de los órganos colegiados”. Esto rompe la unidad inicial del libro diligenciado y foliado de comienzo, pues fuerza al empleo de hojas móviles y a su encuadernación posterior. En evitación de cualquier fraude o sustitución de folios, manobra no posible de emplearse el libro encuadernado, se establecieron ciertas normas para garantizar la autenticidad del proceder y evitar cualquier intento de dolo o engaño. Se permite, pues, el empleo de hojas móviles en papel timbrado del Estado o de la Comunidad Autónoma, con numeración correlativa, para así poder hacer constar en la diligencia de apertura la numeración de los folios de que constará una vez asentadas las actas, cerrado y encuadernado. Aprobada el acta, “el Secretario la hará transcribir mecanográficamente, por impresora de ordenador o el medio que se emplee... a las hojas correlativas siguiendo rigurosamente su orden, haciendo constar al final de cada Acta por diligencia, el número, clase y numeración de todos y cada uno de los folios del papel numerado en que ha quedado extendida”. Lógicamente, para garantía y seguridad de las hojas sueltas a emplear, hasta que se unan y fijen por encuadernación, se prohíbe alterar el orden numérico de los folios descritos en la diligencia de apertura. El empleo de este nuevo sistema de hojas sueltas sólo será posible por acuerdo expreso del Pleno, a propuestas del Alcalde.

El empleo de medios mecánicos, en la Administración Autónoma de Canarias, también es posible siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos en la confección de los documentos. Así los libros de contabilidad a llevar por los habilitados podrán ser mecanizados en equipos de informática, siempre y cuando el formato de la hoja impresa por ordenador se ajuste a la Resolución de 17 de julio de 1987; que dichas hojas se encuadernen correlativamente al final de cada ejercicio económico y se archiven en Habilidad; y que las cuentas de cada libramiento que se gestionen por ordenador, se archiven por ejercicios y aplicación presupuestaria¹⁹.

En cuanto a la disposición de la caja de escritura, encontramos una incipiente reforma que se convertirá en norma en breve. En la actualidad, la caja de escritura tiende a ocupar el amplio margen izquierdo en blanco, reservado

¹⁸ Ley 14/1990, de 26 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, art. 136 (B.O.C. n.º 96, de 1 de agosto).

¹⁹ Resolución de 24 de abril de 1992, de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias, por la que se dictan instrucciones acerca de los Libros de Contabilidad a llevar por los habilitados y los perceptores de “Pagos a Justificar (B.O.C., n.º 78, de 15 de junio).

tradicionalmente para recoger aquellas notas marginales que requería el procedimiento. Estas notas se apuntaban en el margen dicho para con ello dejar constancia del acto administrativo realizado, y así pasar a otra oficina para su cumplimiento. La personalidad de estas notas era muy variada. Podían ser notas de cumplimiento, procedéses, decretos del alcalde, minutas de documentos posteriores, informes, conformes, diligencias de aprobación, etc., que buscaban en este margen espacio libre para ubicarse. El fenecimiento de esta práctica y la inutilidad de este campo libre ha motivado el inicio de incorporarlo a la caja de escritura, por lo que la imagen columnar tan característica de los “oficios” se está perdiendo. Es frecuente ver ahora oficios y escritos que no respetan el blanco margen izquierdo, y proyectan su texto casi a hoja completa. ¿Han desaparecido las notas marginales?. No se puede decir que estos apuntes se eviten, sólo que utilizan para transmitirse una pequeña hojilla (casi siempre de color amarillo o azul celeste) con un borde autoadhesivo, y que se destruye una vez cumplido su cometido. No diremos que este proceder sea menos o más eficaz, sólo lamentarnos que atenta contra la perdurabilidad del procedimiento administrativo de cara a la investigación diplomática del futuro. ¡Cuánta información nos ha llegado a través de estas notas marginales!

CARACTERES INTERNOS DEL DOCUMENTO ORIGINAL Y SU TIPOLOGÍA DOCUMENTAL

Vistos los caracteres externos, pasemos a considerar los internos, que no van a recibir tampoco excesivas atenciones en los cuerpos legales. Estos caracteres están vinculados forzosamente con las tipologías documentales, ya que los diferentes documentos reclaman diferentes características internas. Por ello, habremos de ver conjuntamente los caracteres internos y las tipologías documentales.

Antes de continuar, aclarar que en los cuerpos legales vigentes existe una tendencia generalizada a volver a llamar al documento según la finalidad o verbo dispositivo, que es, en definitiva, el elemento que manifiesta el objeto del documento, y no por el conjunto o suma de todos sus caracteres, ni por la dirección del mismo. Así, los administrados sólo pueden emplear la “instancia” para dirigirse a la Administración, cuyas características internas son sobradamente conocidas. A través de este documento, un ciudadano puede solicitar o suplicar algo, en los casos legalmente discutibles, pedir alguna pretensión, cuando la ley ampara al peticionario, desistir de una petición formulada con anterioridad, renunciar a una petición o derecho concedido por la Administración o interponer un recurso. Históricamente, con el término de instancia se ha designado a otros tipos de documentos, como la petición, la súplica, el memorial, la demanda o recurso y la apelación, por ser todos ellos de igual factura en la disposición de las cláusulas del dispositivo (suplica, pide, solicita, desiste, renuncia), que es el que marca el grado del deseo que motiva la redacción y

expedición de la instancia de un particular a una autoridad administrativa. Esta simplificación terminológica, tan del gusto de administrados y administradores, parece que se obvia intencionadamente en la Ley 30/1992, pues en ella no aparece el apelativo de “instancia”, pero sí los de solicitud, desistimiento, renuncia, interposición de recursos y petición, todos ellos con la personalidad de escrito de particulares dirigidos a una autoridad pública (instancia, por lo tanto). El término instancia es utilizado en la Ley de 1958, como sinónimo de escrito relacionado con el procedimiento administrativo y dirigido por un particular a la Administración, y en la Ley 164/1963²⁰.

No obstante, en la Ley 30/1992 (art. 70.1) la instancia se denomina “solicitud de iniciación” (“escrito de iniciación” en la Ley de 17 de julio de 1958), y contiene una redacción particular que define su repartimiento analítico en las siguientes cláusulas: nombre, apellidos y domicilio del interesado (Intitulación para los diplomatas); hechos y razones que motivan la acción jurídica (Exposición o “Expone:”); manifestación concreta de lo que se pretende (Dispositivo o “Súplica, pide, etc.”); lugar y fecha (data tópica y crónica); firma del solicitante (Suscripción); y denominación del órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige (Dirección). Como se comprueba, estructuralmente no ha cambiado de la instancia de épocas anteriores, salvo la Salutación o saludo (Dios guarde a Ud. muchos años...), que ha desaparecido sin dejar rastro por considerarse expresión no esencial para la exposición del contenido del documento, a la que Romero Tallafigo denomina “cláusulas de cierre”²¹, así como cualquier otro giro vacío de contenido²².

A pesar de estos precedentes, en Canarias no se recoge el nombre de “solicitud de iniciación”, ya que leemos el término de “instancia” en la Ley 14/1990²³. También se emplea el término genérico de “escrito” aplicado al derecho que tienen los ciudadanos de dirigirse a cualquier autoridad u órgano municipal para realizar peticiones, consultas y propuestas (art. 159).

La Ley 14/1990 no desciende a describir los elementos que han de constituir su tenor documental, aunque sí define estructuralmente el modelo por la práctica de incluirlo en las convocatorias y otros actos administrativos que se inician por parte de los administrados interesados. Es, a través de estos ejemplos, por donde podemos comprender sus características internas y la tendencia a la fijación de un modelo casi único, aunque con ciertas variantes debidas a la personalidad de los datos solicitados.

²⁰ Ley de 17 de julio de 1958, del Procedimiento Administrativo, art. 70.1 y 2 (B.O.E., n.º 171, de 18 de julio). Ley 164/1963, de 2 de diciembre, sobre revisión de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (B.O.E. n.º 291, de 5 de diciembre).

²¹ Op. cit., pág. 57.

²² Orden de 7 de julio de 1986, por la que se regula la confección de material impreso y se establece la obligatoriedad de consignar determinados datos en las comunicaciones y escritos administrativos, art. 2.2 (B.O.E. n.º 174, de 22 de julio).

²³ Ley 14/1990, de 26 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, art. 40.c y 144. 2 (B.O.C. n.º 96, de 1 de agosto).

La consolidación de un modelo único ya se puede considerar logrado en las instancias de solicitud para participar en cursos y jornadas que realiza el Instituto Canario de Administración Pública (I.C.A.P.), ya que en todas sus convocatorias se incluye el modelo, siempre idéntico, de la instancia a cumplimentar por los interesados. Dicha solicitud está estructurada en cinco apartados numerados, los cuatro últimos donde exponer los datos personales y administrativos del suscribiente (que no es otra cosa que la Intitulación), y el primero donde citar el nombre del curso a que se aspira (que sustituye al “Suplica” tradicional o Dispositivo). Ha desaparecido de esta estructura el “Expone” y el “Suplica”, aunque se mantienen lógicamente las datas, la suscripción del intitulado y la dirección, ésta al pie del documento. En resumen, este tipo documental se aleja del modelo tradicional, y la concatenación de sus cláusulas queda como sigue: Dispositivo sin elemento introductorio (nombre del curso que se solicita), Intitulación (datos personales y administrativos), Datas tónica y crónica, Suscripción y Dirección.

No obstante lo dicho, el modelo de instancia tradicional no ha desaparecido, y se mantiene aunque mucho más desarrollado por motivos de evidente afán de recabar una información muy exhaustiva. Su tenor documental se puede definir como sigue: Intitulación (datos personales: apellidos y nombre, D.N.I., teléfono de contacto, domicilio completo; datos profesionales: cuerpo al que se pertenece, número de Registro Personal, situación administrativa, puesto de trabajo), Exposición (motivos por los que se crea el acto, introducidos por “Expone: que...”), Dispositivo (acción que se pretende, introducida por “Suplica: que...”), Datas, Suscripción y Dirección (ésta puede ir al pie o en la cabecera del documento).

En cualesquiera de los casos, práctica acostumbrada es la inclusión en anexo del modelo de instancia o solicitud de inicio en todas las convocatorias públicas canarias. En ello vemos un intento de homogeneizar, al menos dentro de un mismo acto administrativo, el documento exógeno que lo incoa.

Y continuando en Canarias, aparte de los modelos publicados en las convocatorias, se nota una intención de evitar la farragosidad en su expresión, con la recomendación de “indicar en forma clara y concisa” todos y cada uno de los datos en ellos contenidos²⁴. Dicha recomendación hace acto de presencia en las disposiciones por las que el Gobierno determina la necesidad de la solicitud de inicio para participar en convocatorias públicas diversas. Meses más tarde, volvemos a encontrar esta recomendación a nivel nacional, pero algo más desarrollada y precisa, en la Orden de 7 de julio de 1986, que intenta un acercamiento entre Administración y administrados a través de la simplificación del oscuro lenguaje empleado. Se dispone que, en los documentos que se dirijan

²⁴ Decreto 55/1986, de 4 de abril, por el que se regula la provisión de puestos de trabajo de funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, art. 3.2 (B.O.C. n.º 43, de 14 de abril).

a los particulares, se emplee una redacción clara, concisa, frases breves, no se abuse de las oraciones subordinadas y se eviten las abreviaturas²⁵.

Este carácter de redacción fija permite la normalización del documento y la confección de impresos con blancos a cumplimentar. Dichos modelos estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas²⁶. La Ley de 1958²⁷, en uno de sus artículos derogados por la vigente (30.1), era más espléndida en datos, pues esta normalización la hace extensible a todos los documentos y expedientes administrativos “para que cada serie o tipo de los mismos obedezca a iguales características y formatos”. En este punto, la Ley 30/1992 pierde interés para el estudio diplomático del documento.

Patente es en Canarias, por supuesto, este deseo de normalizar los documentos, pero esta voluntad de racionalizar el proceso burocrático no suele descender al nivel práctico en todos los casos. Sí hemos podido localizar esta conveniencia en toda su amplitud en determinadas instrucciones acerca de documentos contables, lo que nos induce a pensar que cuando se trata de actividades eminentemente económicas y de seguimiento de los gastos, la complejidad del procedimiento obliga a un apoyo documental perfectamente definido, conocido y aplicado. Así, en las instrucciones acerca de los libros de contabilidad a llevar por los habilitados y los perceptores de “Pagos a Justificar”, se dictamina como objetivo el “conseguir un criterio de homologación de impresos para todos los Servicios”, finalidad que no está tan claramente perseguida en los documentos no contable. Con posterioridad, por Orden de 25 de febrero de 1993 se aprueban las instrucciones de Contabilidad de Ingresos y Pagos, imprescindibles para conocer las anotaciones contables soportadas en un documento de cariz económico. En esta Orden, de máximo interés para este tipo de documento, se definen un sinfín de ellos, como la orden de pago, carta de pago, documento de reconocimiento de derechos no tributarios, certificación de descubierto, justificante de notificación, talón de cargo, notificación de carta de pago, mandamiento de ingresos, mandamiento de pagos por devolución de ingresos, idem no presupuestario, libros varios de contabilidad, etc. Con ello, queda perfectamente establecida la tipología de los documentos contables, con lo que se ha dado un gran paso en este terreno²⁸.

La interposición de recursos, como instancia que es, mantiene el mismo paradigma que la descrita “solicitud de iniciación”, ahora iniciación de un

²⁵ Orden de 7 de julio de 1986, por la que se regula la confección de material impreso y se establece la obligatoriedad de consignar determinados datos en las comunicaciones y escritos administrativos, art. 2.1 y 2.6 (B.O.E. n.º 174, de 22 de julio).

²⁶ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, art. 70.4 (B.O.E. n.º 285, de 27 de noviembre).

²⁷ Ley 17 de julio de 1958, del Procedimiento Administrativo (B.O.E. n.º 171, de 18 de julio).

²⁸ Resolución de 24 de abril de 1992, de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de Canarias, por la que se dictan instrucciones acerca de los Libros de Contabilidad a llevar por los habilitados y los perceptores de “Pagos a Justificar” (B.O.C., n.º 78, de 15 de junio). Orden de 25 de febrero de 1993, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad de Ingresos y Pagos de la Comunidad Autónoma de Canarias (B.O.C. n.º 68, de 26 de mayo).

recurso: nombre, apellidos y domicilio del recurrente (Intitulación); razón de la impugnación (Exposición); acto que se recurre (Dispositivo); lugar y fecha (Datos tónica y crónica); identificación personal del recurrente (Suscripción y datos personales en antefirma); y órgano, centro o unidad administrativa a quien se dirige el escrito (Dirección)²⁹.

Las restantes categorías de instancia o solicitudes de iniciación, apenas se definen y describen, pues lógicamente en nada se habrán de diferenciar, salvo en el verbo incluido en el Dispositivo, similitud que no se expresa en la Ley, pero que se intuye por el contexto en que se inscriben. Estas categorías a las que nos referimos son el desistimiento, la renuncia³⁰, y la petición³¹, aunque ésta última entendida sólo como petición de informes para facilitar los actos administrativos.

Frente a la instancia por la que se solicita el inicio de un acto administrativo, cabría situar toda una serie de documentos en los que se incluyen un mandato o decisión de una autoridad forzada a manifestarse sobre el asunto iniciado. Estos documentos se vienen denominando genéricamente bajo el nombre de disposiciones. El carácter de este término genérico queda perfectamente recogido en el "Título V: De las disposiciones y los actos administrativos" de la Ley 30/1992. Aunque no se citan cuáles son, sí se determinan sus jerarquías, competencias y publicidad para que produzcan los efectos jurídicos pretendidos³². Las disposiciones pueden revestir diferentes formas y alcances según la autoridad de que procedan: Real Decreto, Real Orden, Orden Ministerial, Resolución, Dictamen e Informe. De las tres primeras categorías no se ocupa la Ley que analizamos.

La resolución es una de las disposiciones que pone fin al procedimiento, junto con el desistimiento y la renuncia³³. La diferencia estriba en que la primera nace de una autoridad administrativa, y las dos siguientes de la propia voluntad del autor de la solicitud de inicio del acto. La resolución contendrá en su tenor la decisión adoptada por la Administración, además de los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlo³⁴. Desgraciadamente, dada la importancia de esta tipología, esta descripción es excesivamente parca para comprenderla desde el punto de vista diplomático, que es lo que nos ocupa. Este carácter de poner fin a la vía administrativa está contemplado también en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local³⁵, pero sin entrar a considerar su tenor documental ni facilitar dato alguno.

²⁹ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, art. 110 (B.O.E. n.º 285, de 27 de noviembre).

³⁰ Idem, art. 87.1 y 90.

³¹ Idem, art. 82.

³² Idem, art. 12.3, 51, 52, 62.2.

³³ Idem, art. 87.1.

³⁴ Idem, art. 89.3.

³⁵ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, art. 52.2 (B.O.E. n.º 80, de 3 de abril).

Escasa es también la descripción que sobre este particular nos ofrece la Ley 14/1990³⁶, pues sólo da importancia a la suscripción del documento que, por referirse a los municipios canarios, corresponde a la autoridad de la que emana, más la firma del Secretario o de la persona que legalmente le sustituye, quien dará fe de su autenticidad, sin cuyo requisito el documento expedido carecerá de alcance jurídico.

Para comprender este tipo documental hay que contrastar las resoluciones publicadas en el *Boletín Oficial de Canarias* (antes *Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Canarias*) para con ello llegar a unas conclusiones relativas a sus cláusulas internas. En líneas generales, la estructura es uniforme a todas ellas, y se puede definir en los siguientes elementos: una Exposición, que abre el documento sin elemento introductorio alguno, en la que se expresan los antecedentes que generan la resolución; un Dispositivo introducido por el verbo resolver (“Resuelvo”, “Resuelve”) o, en menores casos, por el verbo disponer (“Dispongo:”, “Se dispone:”), por el que se detalla la acción documental propiamente dicha; las Datas tópica y crónica; y la Suscripción con especificación de la calidad administrativa del autor del documento. Este tipo documental queda reservado para los Directores Generales y los Secretarios Generales Técnicos departamentales, y debe ser asentado en el Libro de Resoluciones.

La vía para hacer llegar al interesado las resoluciones y los actos administrativos adoptados es la notificación. Toda notificación, además de cumplir los plazos y otros extremos, deberá contener el texto íntegro de la resolución³⁷, por lo que comprendemos que no es más que un oficio de traslado de la resolución tomada previamente. El término “oficio” es la denominación genérica del escrito endógeno de toda administración. Por lo tanto, le caben los calificativos generados por su intención, finalidad u objeto concretos, elementos que si bien no modifican sus características intrínsecas, sí cambian el valor y la fuerza de la información que transmite. Además de la copia de la resolución, deberá indicar de si es o no definitiva en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos.

También se llama notificación a la comunicación dirigida a los interesados del inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas admitidas³⁸. En este tipo de notificación se habrá de consignar el lugar, la fecha y la hora en que se habrá de practicar la prueba³⁹.

Como se puede ver claramente, la descripción de las cláusulas que configuran el documento, que encontramos en la Ley 30/1992, se refieren y reducen en muchos casos al Dispositivo únicamente, quedando las restantes supeditadas al

³⁶ Ley 14/1990, de 26 de julio, de Reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, art. 68 (B.O.C. n.º 96, de 1 de agosto).

³⁷ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, art. 58 (B.O.E. n.º 285, de 27 de noviembre).

³⁸ *Idem*, art. 81.1.

³⁹ *Idem*, art. 81.2.

estudio directo del documento para poder comprenderlas y conocerlas. No obstante, en 1981 se dispuso a nivel general, y refiriéndose a las suscripciones de toda resolución expedida por la Administración, que en éstas se incluyesen los siguientes extremos: nombre, apellidos, firma y rúbrica del titular del órgano del que emana el acto o resolución; antefirma con expresión del cargo que ostenta el que suscribe el documento; y referencia, en los casos de facultades delegadas, a la disposición que lo autoriza⁴⁰. Más tarde, estos requisitos formales se van a hacer extensibles, con carácter de obligatoriedad, a toda comunicación oficial, tanto interna como externa, elaborada por los Servicios Centrales o Periféricos de la Administración⁴¹.

Hemos dicho que una autoridad administrativa puede tomar una decisión o resolución, pero éstas también pueden adoptarse en común por una junta, sesión o tribunal. En este caso, las decisiones alcanzadas se suelen denominar acuerdos, y se fijan de forma permanente en un tipo de documento original "sui generis", el Libro de Actas encuadernado, foliado y diligenciado. El Real Decreto Legislativo 781/86⁴² obliga a llevar en todas sus hojas, debidamente foliadas, la rúbrica del Presidente y el sello de la Corporación. Las características externas de los libros de actas los separan del resto de los documentos originales administrativos, por lo que su redacción, manejo, comunicación, conservación y descripción han de ser, por consiguiente, diferentes y particulares. Son documentos originales no remitibles a sus destinatarios, a no ser en la forma de certificado, traslado o copias en general.

De cada sesión celebrada por los órganos colegiados se levantará acta por el secretario correspondiente, quien se convierte así en rogatorio, pues prepara el documento (acta), lo redacta, escribe y valida, amén de custodiarlo y certificar su contenido para su transmisión y conocimiento. El art. 27.1 de la Ley 30/1992 nos enseña cuáles son las cláusulas de su tenor: nombre de los asistentes (autores de la acción jurídica); circunstancias del lugar y tiempo de celebración de la sesión (Datos tónica y crónica); orden del día que motiva la sesión (Exposición); y deliberaciones y acuerdos adoptados (Dispositivo). Con iguales cláusulas (no en la forma pero sí en el fondo), se describe en el Real Decreto Legislativo 871/86⁴³. Así se nos ilustra que en el acta de cada sesión se hará "constar, como mínimo, la fecha y hora de comienzo y fin; los nombres del Presidente y demás asistentes; los asuntos tratados; el resultado de los votos y de los acuerdos emitidos. En las actas de las sesiones plenarios se deberán recoger sucintamente

⁴⁰ Orden de 10 de enero de 1981 por la que se establecen determinados requisitos formales de las resoluciones administrativas, art. 1.1 (B.O.E. n.º 12, de 14 de enero).

⁴¹ Orden de 7 de julio de 1986, por la que se regula la confección de material impreso y se establece la obligatoriedad de consignar determinados datos en las comunicaciones y escritos administrativos, art. 1.a (B.O.E. n.º 174, de 22 de julio).

⁴² Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (B.O.E. n.º 96, de 22 de abril).

⁴³ Idem.

las opinionces emitidas”⁴⁴. Los libros de actas tienen la consideración de documentos solemnes⁴⁵.

En lo que se refiere a los Libros de Actas de las Sesiones de las Corporaciones Municipales Canarias, la Ley 14/1990 se nos presenta más rica en información, por ser ésta más extensa y minuciosa⁴⁶. Se nos describe como un documento público solemne, protegido por numerosas medidas cautelares para con ellas defender su integridad moral y material. Físicamente se trata de un libro encuadernado y foliado, con firma del Alcalde y sello de la Corporación, y con diligencia de apertura por parte del Secretario, en la que se especificará la personalidad de continente de los acuerdos adoptados, junto con el número de folios y fecha de inicio. Como novedad, se autoriza el empleo de hojas móviles o sueltas para su escrituración por medios mecánicos, como vimos anteriormente al hablar de los instrumentos de escribir dentro de las características externas del documento. En cuanto a las características internas del acta, se determinan las siguientes, en este orden: lugar de la reunión, con expresión del nombre del municipio y local (Data tópica); fecha completa y hora (Data crónica de apertura); nombre y apellidos de los presentes y ausentes a la sesión (autores de la “actio”); carácter ordinario o extraordinario de la sesión, y si se celebra en primera o en segunda convocatoria; asistencia del Secretario (rogatorio de la “conscriptio”); asuntos que se examinan, acuerdos sobre los mismos, votaciones, opiniones y cuantos incidentes se produzcan durante el acto y fuesen dignos de reseñarse a juicio del Secretario (Dispositivo); hora en que el Alcalde levanta la sesión (Data crónica de cierre); y firmas de los asistentes (Suscripciones y validación por parte del Secretario y del Presidente). Esta disposición de la estructura interna del acta no es novedosa ni aporta elementos nuevos de estudio, pues no es más que la aplicación a nivel comunitario canario de los elementos definidos en el Reglamento de las Entidades Locales de 1986⁴⁷.

Como se ve, en todos los esquemas de estructuración interna del documento ofrecidos, se mantiene casi la misma pauta: Autor, Exposición, Dispositivo y Datas. En cambio, esta aparente similitud desaparece tras la contemplación directa de los documentos, gracias a los caracteres externos de los mismos, en concreto en su disposición (pautado, márgenes, caja de escritura, etc.), ya que las restantes características extrínsecas coinciden (soporte, tipo de escritura, instrumentos de escribir, signos especiales...).

De los dictámenes y de los informes, que se citan en el articulado, nada se dice, por lo que el recuerdo a la Ley de 1958 se hace obligado⁴⁸. El art. 86.1,

⁴⁴ Idem, art. 50.

⁴⁵ Idem, art. 52.1.

⁴⁶ Capítulo III, Sección V: de las Actas.

⁴⁷ Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, art. 86.1 (B.O.E. n.º 305, de 22 de diciembre).

⁴⁸ Ley de 17 de julio de 1958, del Procedimiento Administrativo (B.O.E. n.º 171, de 18 de julio).

derogado en la actualidad, era, en lo que respecta al informe, más dadivoso, pues nos ilustra de cómo debían ser: “sucintos y no se incorporará a su texto el extracto de las actuaciones anteriores ni cualquier otro dato que figure en el expediente”. Como se puede comprobar, salvo del dispositivo, de las restantes cláusulas no se ocupa. El Real Decreto Legislativo 781/86 considera importante que en los informes se señale la legislación aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto⁴⁹. Aglutinador de estos extremos, contenidos en ambas normas, es el Reglamento de las Entidades Locales de 1986 por unirlos en un solo artículo. Así, se dice que los informes enumerarán los hechos de forma clara y sucinta, y contendrán las disposiciones legales aplicables y los pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva de la resolución definitiva que dé por cumplido el expediente⁵⁰. Los informes son documentos que se generan previa petición o, por el contrario, por el propio procedimiento de determinados supuestos en los que tiene que intervenir la Comisión Nacional de Administración Local, según establece la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local⁵¹.

A nivel de Canarias, la Ley 14/1990 contempla el informe como medio eficaz para comprobar la efectividad de la aplicación de las legislaciones autonómica, municipal y de los cabildos⁵²; y para la supervisión, seguimiento y fiscalización, por parte de la Comisión Especial de Colaboración con otras Administraciones Públicas, de las competencias delegadas en los Ayuntamientos por otras instituciones territoriales⁵³.

El informe es el documento de asesoramiento por excelencia y, por tanto, se debe incorporar a los expedientes administrativos a que se refiere. Dada la personalidad dicha, el informe es el documento a través del cual se realiza un asesoramiento jurídico, necesario para la recta constitución de la relación personal en los actos jurisdiccionales en que sea parte la Comunidad Autónoma de Canarias, respecto a la formación de los actos y disposiciones emanados de la Administración, de forma que puedan ser manejados por los órganos jurisdiccionales y por los propios administrados⁵⁴. La función de asistencia jurídica a la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, queda encomendada

⁴⁹ Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, art. 54.2 (B.O.E. n.º 96, de 22 de abril).

⁵⁰ Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, art. 86.1 (B.O.E. n.º 305, de 22 de diciembre).

⁵¹ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, art. 118.1 (B.O.E. n.º 80, de 3 de abril).

⁵² Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Canarias, art. 19.2 (B.O.C. n.º 96, de 1 de agosto).

⁵³ Idem, art. 88.2.

⁵⁴ Decreto 145/1990, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias (B.O.C. n.º 101, de 10 de agosto).

a los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, que se manifestará a través de los denominados informes preceptivos e informes facultativos. La importancia de los primeros es tal, que su omisión dará lugar a la nulidad de actuaciones, por lo que el procedimiento se deberá retrotraer al momento en que debió evacuarse aquel. El mencionado Decreto no tipifica sus cláusulas internas, aunque sí la obligatoriedad de llevar un registro de informes.

En cuanto al dictamen, se puede decir que tampoco ha reclamado en exceso un interés por parte de los legisladores. Quizá, la referencia más amplia la encontramos en el Reglamento de las Entidades Locales, por cuanto se define como propuesta que se somete al pleno tras el preceptivo estudio del expediente por parte de la Comisión Informativa. Si la definición ofrecida es parca, más lo es la descripción de su estructura interna, que se compone de una “exposición” y un “dispositivo”, sin más aditamentos: “contiene una parte expositiva y un acuerdo a adoptar”⁵⁵.

Como se comprueba por todo lo hasta aquí dicho, el documento contemporáneo tiende a una evidente simplificación en la articulación de su discurso, del que se elimina con toda intención cualquier fórmula innecesaria, tan bellas y literarias en otras épocas.

Cada Administración tiene un procedimiento particular, y cada procedimiento sus documentos específicos con los que resolver sus actos. La Administración Local, para la consecución de sus fines, requiere unos tipos documentales propios, y así lo leemos en las bases legales que le rigen. Como novedad frente a otras Administraciones, las entidades locales municipales requieren el uso de Padrones, Bandos, Ordenanzas e Inventarios.

El Padrón Municipal es un documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos, y su finalidad es la de relacionar a los residentes y transeúntes de un término municipal. La Ley Reguladora de Bases del Régimen Local no sólo define este tipo documental, sino que además determina los elementos que lo componen. Aunque todo ello de forma un tanto ambigua, ya que la descripción de su tenor se reduce a prescribir que se deberán hacer constar “los datos personales precisos para las relaciones jurídicas públicas, con inclusión de los que el Estado o las Comunidades Autónomas soliciten a los Ayuntamientos”⁵⁶.

De las ordenanzas y bandos nos dice que son los medios a través de los cuales las Corporaciones Locales pueden intervenir la actividad de los ciudadanos⁵⁷. Y de los bandos en concreto, que es una atribución que ostenta el alcalde como Presidente de la Corporación⁵⁸. Poco es lo que nos aclara, pero al menos,

⁵⁵ Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, art. 97.1 (B.O.E. n.º 305, de 22 de diciembre).

⁵⁶ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de Bases del Régimen de Local, art. 17.1 (B.O.E. n.º 80, de 3 de abril).

⁵⁷ Idem, art. 84.1.a.

⁵⁸ Idem, art. 21.1.e.

indirectamente, nos señala la dirección de este documento, su autor, sus destinatarios y su intención interventora en la actividad del ciudadano.

Como medida de control de la propiedad de bienes inmuebles y de derechos reales, deberán formar un inventario valorado de todas estas pertenencias, del cual se remitirá copia a la Administración del Estado y Comunidad Autónoma⁵⁹, amén de inscribirlas en el Registro de la Propiedad⁶⁰.

Además de las tipologías tratadas, existen otras muchas que no sacamos a colación (edictos, anuncios, órdenes, decretos, leyes, circulares, etc.), bien por no ser recogidas en los cuerpos legales citados, bien por requerir un estudio tipológico más extenso que escapa de la intención de la presente comunicación.

CARACTERES INTERNOS DE LA CATEGORÍA INTERMEDIA ENTRE ORIGINALES Y COPIAS

Se entiende por Tradición Documental el grado de relación y de cercanía de cualquier documento copia con su original. Las formas de la tradición documental se agrupan en torno a dos extremos: original y copia, en cuyo centro, como separación entre ambos polos, hay que ubicar unos tipos de documentos que participan de la validez de los originales y de las formas de las copias, es decir, categoría que fluctúa entre el original y la copia⁶¹.

No debemos olvidar esta categoría intermedia entre original y copia, pues también se da en la Administración de hoy. Siguiendo la línea de estudio del Prof. Romero⁶² y su cuadro de clasificación, comprobamos que las que permanecen hoy son los “pseudo-originales” o ampliaciones, las renovaciones o “neo-originales”, las inserciones y los “vidimus”. No vemos el empleo de la confirmación dentro de la práctica administrativa actual.

La ampliación, documento solemne originado de otro de forma simple, expedido con mayor premura o urgencia, no es más que una copia embellecida y artística de su original, al que suple en cierta manera, pues adquiere fuerza legal y probatoria. Es el caso de los títulos administrativos o diplomas profesionales que hablan de la labor realizada o de la profesión de su titular, quien lo expone orgullosamente en la pared de los despachos, salas de espera, etc., para recordar su condición.

Aparte de que la ampliación surta efectos legales, el documento primigenio que lo hace posible es la Resolución de la autoridad competente, la cual reviste

⁵⁹ Idem, art. 86.

⁶⁰ Art. 85.

⁶¹ Romero Tallafigo, M.: *La Tradición Documental. Originales y Copias*. En *Archivística, Estudios Básicos*. Diputación Provincial de Sevilla. Sevilla, 1981, págs. 63 y ss.

⁶² Op. cit.

a la persona de referencia de la condición alcanzada. De este documento de nombramiento, carente de solemnidad y belleza, se extraerá la acción jurídica a embellecer en un documento posterior, cuyas características externas están realizadas esmeradamente y exageradas para magnificar el título. En Canarias, el modelo de esta ampliación ha quedado definida por Orden de 19 de mayo de 1993, de la Consejería de Trabajo y Función Pública⁶³, en cuyo tenor se ha de citar la Resolución del nombramiento real y su publicación en el B.O.C., prueba palpable de que la ampliación no es documento primigenio, sino consecuencia lógica de uno anterior.

Las renovaciones o neo-originales son documentos que cubren el vacío producido por la desaparición de sus originales por pérdida, robo, destrucción, deterioro u otras causas afines. Por lo tanto, estos nuevos documentos van a estar revestidos de fuerza legal suficiente para que surtan los efectos administrativos esperados. Denotada la ausencia perdurable del original, la Administración permite su renovación de acuerdo a un procedimiento establecido. La renovación ya estuvo contemplada en Las Partidas (III, tit. XIX, leyes 10 y 12), aunque referida a documentos notariales desaparecidos, como herencia del Derecho Romano, que también la considera lógicamente. En el ámbito del documento público, esta solución de “reparatio scripturae” se hace posible a través de las minutas y de los registros, que demuestran la existencia del documento desaparecido cuya renovación se solicita. Las renovaciones tienen una fecha posterior al documento que reemplazan, y son solicitadas y expedidas a petición de parte interesada.

Se sabe que en Roma, cuando se solicitaba una renovación ante la Curia, tal demanda se exponía durante tres días al público, para con ello permitir cuantas alegaciones por parte de testigos e interesados se pudiesen presentar. En caso contrario, se expedía el documento renovado. En la actualidad, esta mecánica se mantiene activa, y sigue siendo requisito indispensable publicar en el Boletín Oficial del Estado o en el Boletín Oficial de Canarias (en el caso de nuestra Comunidad) un anuncio para oír posibles reclamaciones al respecto antes de proceder a la expedición del documento solicitado. Si bien a niveles de teoría archivística se denomina “renovación”, la Administración le conoce bajo el nombre genérico de “duplicado”, y así lo leemos en la Resolución de 13 de diciembre de 1988, por la que se dan instrucciones para la expedición de títulos, diplomas y certificados (art. 8.1), y en los anuncios que el Gobierno de Canarias publica al respecto en su correspondiente Boletín Oficial. Dichos anuncios nos resumen perfectamente bien todo lo expuesto: “Habiéndose extraviado el título de (auxiliar administrativo, por e.j.), a favor de D....., a fin de extender el correspondiente duplicado del mismo, se hace público para oír reclamaciones, en

⁶³ Orden de 19 de mayo de 1993, por la que se determina el modelo de título de funcionarios de carrera comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley Territorial 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria (B.O.C. n.º 70, de 31 de mayo).

cumplimiento de lo dispuesto en la resolución del M.E.C. de 13 de diciembre de 1988 (B.O.E. de 12 de enero de 1989)”⁶⁴.

Las inserciones también van a mantenerse en la actualidad, cuando en un documento se incluye o reproduce otro de data crónica anterior, para con su presencia reforzar un acto administrativo. El objetivo de la inserción puede ser de mera información, de justificación a la resolución que se adopta o de garantía del recto proceder de la acción jurídica contenida en el dispositivo del documento en el que se incluye el inserto. Así las encontramos en los actuales edictos de notificación de sentencias, que emiten y publican los Juzgados de Primera Instancia; en las resoluciones de la autoridad competente para publicar en el boletín legislativo correspondiente los convenios y similares; en las resoluciones por las que se dispone el cumplimiento de sentencias dictadas y declaradas firmes por los Tribunales de Justicia, etc.

El inserto suele ser diferenciado del resto del texto al que acompaña por ir entrecomillado y, además, por anunciarse la autoridad o persona de la que procede y la fecha de su expedición. Por ejemplo, en una Orden de la Consejería de la Presidencia del Gobierno de Canarias denegando el escudo heráldico a un municipio, se nos presenta del siguiente modo: <..(texto de la orden)... “Informe emitido por la Real Academia de la Historia, de fecha 23 de noviembre de 1990: En la minuciosa y exhaustiva investigación practicada al efecto no se han encontrado antecedentes de uso de emblemas privativos por esta localidad. En suma, las armas del Ayuntamiento de N son...” (continúa el texto de la Orden)>.

El “vidimus” es un acta a través de la cual una autoridad afirma haber visto una anterior genuina, con la intención de conceder autenticidad al documento realizado. Si partimos del hecho de que el “vidimus” describe las características externas (apariencia física) e internas (tenor documental) del documento visto, y cuya transcripción queda avalada y validada por una autoridad administrativa, podemos llegar a la conclusión de que una fotocopia autenticada es la versión contemporánea del acta vidimada medieval. Si recordamos los “vidimus”, su porqué y para qué, hay que ver en la fotocopia compulsada la pervivencia, o mejor dicho, la revitalización del “vidimus”, fenecido a comienzo de la Edad Moderna por la aparición de las “copias”. Es más, la cláusula que al principio del “vidimus” se incorporaba para causar fe de haberse visto el documento a vidimar (“Noverint universi... quod nos... legimus et inspeximus...”, “Nos legisse et inspexisse...”), vuelve a aparecer con toda su fuerza cuando se plasma la diligencia o compulsada, variable en su forma pero no en su fondo, que puede resumirse en las siguientes fórmulas: “La presente fotocopia concuerda fielmente con su original al que se remite” o “Diligencia para hacer constar por el funcionario que suscribe, que la presente fotocopia, sin enmiendas ni raspaduras,

⁶⁴ Para constancia de lo dicho, cf. el B.O.C. en su parte V.I: Anuncios. Para mayor rapidez se puede consultar el B.O.C., n.º 27, de 3 de marzo de 1993, fol.: 1.111 y el B.O.C., n.º 32, de 15 de marzo de 1993, fol. 1.372.

concuenda en todos sus extremos con su original al que me remito”. Se puede constatar, ante todo lo dicho, que hay poca distancia entre el “vidimus” pretérito y la fotocopia certificada o compulsada actual, salvo la lengua y los términos por los que se especifica que se ha visto y contrastado el original. En ambos casos, la fecha de expedición del nuevo documento es posterior al original que se reproduce, y la autoridad administrativa que lo elabora no forzosamente ha de ser la expedidora del documento vidimado, sino que puede ser otra, bien porque conserva bajo su custodia el documento, bien por ser la constituida al presente para la realización de este acto, a quien se le exhiben los documentos a vidimar y vidimado. Y tanto es así, que las fotocopias de documentos exentas de diligencias acreditativas de su conformidad con los originales carecen de todo valor, y no se habrán de tomar en consideración, pues no alcanzarán más interés que el otorgado a las copias figuradas.

CARACTERES INTERNOS DE LAS COPIAS Y TIPOS DE ESTA TRADICIÓN DOCUMENTAL

En cuanto a la Tradición Documental se refiere, aparte de los originales a los que ya hemos hecho mención, la Ley 30/1992⁶⁵ contempla sólo la categoría de copia. Esta puede ser copia certificada o auténtica, copia simple, copia figurada, traslado y registro.

Como todo documento diplomático, la copia está sujeta al respeto de determinadas condiciones y requisitos conocidos “a priori”, que no son otros que sus caracteres internos. Poco nos ilustra al respecto la Ley 30/1992, pero veamos qué es lo que nos dice.

El valor útil de la copia es importante, ya que se considera como un derecho que los ciudadanos tienen para el conocimiento y constancia del estado de la tramitación de los procedimientos que le afectan⁶⁶. Además, la copia sellada o recibo tienen la doble función de resguardo de entrega y de prueba acreditativa de las circunstancias del lugar y del tiempo de presentación del escrito original. La copia también puede ser de garantía de la realización de cualquier acto documental que los ciudadanos tengan que hacer en su relación con las Administraciones Públicas⁶⁷. Este tipo no implica una forma determinada de redacción, ya que se limita a sellar un duplicado del documento presentado, documento o copia sellada que retiene en su poder el ciudadano como medida cautelar y de garantía del cumplimiento de un deber u obligación para con la Administración.

En esta misma línea, se nos presenta la Ley 14/1990 de reforma de la Ley de

⁶⁵ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común (B.O.E. n.º 285, de 27 de noviembre).

⁶⁶ Idem, art. 35.a.

⁶⁷ Idem, art. 35.c.

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, por conferir a todos sus ciudadanos el derecho a obtener copias y certificaciones de los acuerdos de los órganos del Gobierno y Administración Municipal, siempre y en cuanto éstos no contravengan ninguna de las limitaciones a este derecho que, por motivos de seguridad del Estado, prudencia o defensa de la intimidad de las personas, se hayan establecido o establezcan (art. 143 y 156.c). Este nivel de transmisión o de reproducción del documento original queda reservada a los documentos de vida administrativa, ya que la consulta por este medio de fondos considerados históricos queda supeditada a disposiciones y reglamentos específicos.

El certificado se entiende no sólo como prueba de la existencia del acto administrativo, tanto ante la Administración como ante cualquier otra persona, natural o jurídica, pública o privada, sino también como comprobación de su eficacia. Los certificados, dentro de la estructura administrativa, serán emitidos por el órgano competente que resolvió expresamente el procedimiento; en los órganos colegiados será expedida por los secretarios de los mismos o por personas delegadas. Para la mejor eficacia de los actos, la emisión del certificado queda supeditada al plazo máximo inexcusable de veinte días a contar desde la fecha de su solicitud⁶⁸. El certificado suple al documento original y produce iguales efectos. Incluso puede suplir a una escritura pública, como en el caso de certificaciones que los Municipios emiten de sus bienes y derechos para su inclusión en el Registro de la Propiedad⁶⁹.

Los certificados serán emitidos por el órgano competente a quien correspondió resolver expresamente el procedimiento, con lo que ya tenemos el autor documental, cuando se trata de la Administración. Dentro de la esfera de los órganos colegiados, este cometido corresponde sólo y exclusivamente al secretario de los mismos, o a la persona en quien delegue⁷⁰. No se descende a hacer un análisis completo de esta tipología, ya que se limita a contemplar la certificación de actos presuntos, y en este caso sólo descende a especificar el contenido del Dispositivo, pues dictamina que en todo certificado de esta índole se incluirá el objeto del procedimiento seguido, de su fecha de iniciación, del vencimiento del plazo para editar resolución y de los efectos generados por la ausencia de resolución expresa.

En el caso de certificaciones demostrativas de las propiedades y derechos de los Municipios, cuyo dispositivo se intuye, deberán referirse a inventarios aprobados por la Corporación respectiva, y deberán ir validadas por la firma del Secretario y el visto bueno del Alcalde o Presidente⁷¹.

⁶⁸ Idem, art.44.

⁶⁹ Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, art. 85 (B.O.E. n.º 96, de 22 de abril).

⁷⁰ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, art. 44.2 (B.O.E. n.º 285, de 27 de noviembre).

⁷¹ Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, art. 85 (B.O.E. n.º 96, de 22 de abril).

Es más, la copia queda revestida de la misma validez y eficacia que su original del cual es extraído su tenor, siempre que aporte constancia suficiente de su autenticidad⁷². La copia certificada, en resumen, ha de venir avalada por la autoridad pública, aunque, eso sí, no forzosamente por la que expidió el original. Legalmente surte los mismos efectos que el documento original. Lo que se autentica es la relación entre la copia y su original, no la veracidad de éste, por lo que se puede dar (y de hecho ha ocurrido) una certificación auténtica de un original falso.

En lo que respecta a las Administraciones Públicas de Canarias, la Ley 14/1990 define el certificado como uno de los derechos de los ciudadanos (artículo 143 y 156.c), documentos en todos los casos expedidos por el Secretario de la institución, y solicitado a través de instancia por persona interesada o reclamado de oficio por autoridades, tribunales u organismos públicos que tramiten expedientes o actuaciones (art. 144).

Y para mayor abundamiento del tema, la Consejería de Trabajo y Función Pública de Canarias dictó, por Orden de 14 de octubre de 1991, las instrucciones de expedición de certificados por los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma⁷³. Por desgracia, esta Orden no detalla las cláusulas o caracteres internos, ni en cómo éstos se concatenan. Sólo se ocupa de la Intitulación, que reserva a los funcionarios públicos con jefatura de Servicio, Sección o Negociado, respecto a los expedientes que tramiten o, en su caso, custodien; y del Dispositivo, que versará obligatoriamente de lo acreditado documentalmente en el expediente.

Como novedad, dicha Orden crea el Registro Especial de Certificaciones con una finalidad de constancia y control. En el Registro de Certificaciones se inscribirán las generadas por el órgano correspondiente, y se documentará por la custodia paralela de las copias de las certificaciones expedidas e inscritas. Viene a ser, por lo tanto, un registro de salida especial o particular a este tipo documental, aunque no único por institución, pues cada uno de los diferentes Servicios de los Departamentos habrá de contar con un Registro Especial de Certificaciones propio.

La copia tiene un importante papel en las relaciones interadministrativas y en el cumplimiento de la eficacia administrativa. La copia va a ser la herramienta que permita estas relaciones y el intercambio de información sobre la gestión realizada. De tal modo, las entidades locales tienen el deber de remitir copia o extracto de sus actos y acuerdos a las Administraciones del Estado y a la Comunidad Autónoma, según Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, art. 56.1. En efecto, en la Ley 14/1990 de reforma del régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, en su art. 19.2, vemos que se hace eco de este sentir en cuanto que la Comunidad Autónoma, con el fin de comprobar la efectividad de la aplicación de la legislación

⁷² Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, art. 46.3 (B.O.E. n.º 285, de 27 de noviembre).

⁷³ B.O.C., n.º 141, de 28 de octubre.

comunitaria, está capacitada para solicitar información sobre la actividad administrativa llevada a efecto por otras administraciones públicas (Cabildos y Ayuntamientos). Dicha información puede ser evacuada por exhibición de la documentación original que de ello hable, o por la remisión de copias autorizadas de los expedientes administrativos, en el caso de no querer su poseedor desprenderse de los originales, caso muy recomendable ante el riesgo de extravío de los documentos, tan frecuente como evitable.

Asimismo, dicha Ley (art. 70.3) ve en la copia y en el certificado el camino por el que todo ciudadano puede llegar a conocer los acuerdos adaptados por las Corporaciones Locales y sus antecedentes. Por desgracia, el articulado de la Ley nada aclara para la mejor comprensión de este tipo de documento.

En cambio, es muy precisa y exhaustiva cuando describe los elementos o áreas de información que tienen que poseer los registros de entrada de escritos y comunicaciones en las Administraciones Públicas. Nada dice de los homónimos de Salida, salvo su simple cita (art. 38.1).

Los registros son libros en los que se asientan de forma abreviada tanto los documentos oficiales expedidos por los órganos administrativos, como los recibidos en cualesquiera de sus unidades propias. Su existencia responde al principio de eficacia y celeridad para poder verificar la expedición documental, dejar constancia de una actividad y para comprender rápidamente, llegado el caso, el conjunto de los negocios jurídicos realizados o cumplimentados, amén de garantizar la exactitud del procedimiento administrativo realizado.

Todo órgano administrativo llevará obligatoriamente un Registro General de Entrada y otro de Salida de correspondencia. También podrá crear otros registros auxiliares para con ello facilitar la presentación de escritos y comunicaciones. Como novedad se impone el empleo del soporte informático donde fijar este movimiento de documentos (art. 38). En cuanto a las Corporaciones Locales, su Ley reguladora no menciona los registros de correspondencia, pero sí el Registro de Personal, cuyos datos determinarán las nóminas, a efectos de las debidas justificaciones de todas las retribuciones (art. 90.3). Esta laguna se subsana en el Reglamento a la Ley, donde con detalle se describen los caracteres internos del Registro de Entrada y del de Salida. Del primero se dice que deberá contener los siguientes extremos: número de orden de llegada, fecha completa del documento (no contemplada en la Ley 30/1992), fecha de ingreso del documento en la oficina de Registro, procedencia del documento, extracto del mismo, oficina a la que corresponde su conocimiento, resolución del asunto y observaciones (desaparecido este punto en la Ley 30/1992). La estructura del Registro de Salida es idéntica, pero con la salvedad propia que marca la dirección del documento endógeno⁷⁴.

⁷⁴ Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, art. 153 (B.O.E. n.º 305, de 22 de diciembre).

Siguiendo dentro del ámbito de las Corporaciones Locales, en concreto en los Ayuntamientos, la Ley 14/1990, en la parte relativa a los municipios canarios, nos habla de unos registros donde recoger ordenadamente las decisiones de los alcaldes, que se materializan mediante los llamados Decretos de la Alcaldía. Dichos libros de Registro de Decretos tendrán carácter público, y servirán para expedir las certificaciones que sobre el contenido de los decretos sean solicitados por los concejales o por cualquier persona que tenga interés directo (art. 68). Dentro de la mencionada ley, cada municipio canario habrá de llevar un Registro Municipal de Entidades Ciudadanas, a través de los cuales poder comprender los objetivos de cada una de ellas, a fin de practicar una correcta política municipal de fomento de las mismas (art. 164).

En los Registros de Entrada de correspondencia se hará constar los siguientes elementos: número de orden de entrada, naturaleza del documento (tipología), fecha de entrada, hora de presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente (si procede), persona u órgano administrativo al que se envía y breve resumen de su contenido o intención⁷⁵. La reciente Ley añade al registro definido en 1958 (art. 65.3) dos campos nuevos de información: la hora de presentación del documento y la obligatoriedad de un breve resumen del contenido del documento registrado, punto éste último que se evitó en 1958 cuando se dijo: "...sin que deba consignarse en el Registro extracto alguno de su contenido". Bien es verdad que esta descripción tan detallada de lo que es un Registro de Entrada llama la atención, frente a las rápidas descripciones de otros documentos. La razón está en la implantación de los nuevos soportes (informática) para este tipo de documento, por lo que no se quiso dejar a la decisión personal de administrativos e informáticos el diseño de los programas.

Este deseo de homogeneizar los registros no es nuevo. En la Ley 30/1984⁷⁶, se apercibe claramente un intento de homogeneizar los contenidos mínimos, en este caso, de los Registros de Personal de todas las Administraciones Públicas. Como era de esperar, esta homogeneización es recogida en la Ley 2/1987, de 30 de marzo de la Función Pública Canaria, y aplicada también al Registro de Personal de esta comunidad, que obrará en la Consejería de la Presidencia (artículo 19.2).

Al margen de estas modalidades de copia, en la práctica administrativa se siguen produciendo otras, como los traslados, copias figuradas y copias simples.

Los traslados son documentos originales que comunican por copia en su tenor un documento anterior en el tiempo y conocido por el que suscribe. El documento copiado se suele inscribir entre dos fórmulas que avalan, por un lado, la personalidad de la copia ("... cuyo tenor es el siguiente:") y, por el otro,

⁷⁵ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común, art. 38.3 (B.O.E. n.º 285, de 27 de noviembre).

⁷⁶ Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, art. 13.3 (B.O.E. n.º 185, de 3 de agosto).

la intención de su transmisión (“Lo cual traslado para su conocimiento y efecto oportunos”). Este tipo de escrito es empleado en el procedimiento administrativo como remedio para transmitir información, no con valor de mandato o de ejecución.

La copia figurada pretende reproducir los elementos internos y externos del documento modelo con la intención de lograr idéntica imagen y apariencia, pero sin ánimo de engañar o falsificar. Este sistema, indudablemente artístico y esforzado, y carente de todo valor probatorio, fue empleado con cierta frecuencia en la Alta Edad Media, periodo en el que se desconocía la copia material, los “vidimus” y las copias certificadas. La copia figurada dejó pronto de existir, y pasarían bastantes siglos para producirse su renacer con las técnicas modernas de reproducción. La fotocopia, el microfilm y otras soluciones no son más que copias figuradas obtenidas por procedimientos mecánicos y químicos de alta rapidez y precisión de ejecución, aunque, si bien exactas, no tan bellas y artísticas como las que se hacían en los monasterios por pacientes monjes y religiosos. La rapidez y la exactitud de ejecución de estas técnicas de reproducción ha revitalizado este tipo de copia llegándose a un evidente abuso en su empleo. Muchas administraciones conservan y custodian verdaderos «archivos figurados» para garantizar la perdurabilidad de la información, por su duplicidad, archivos que suelen fenecer por expurgo en una transferencia documental correcta.

El tenor de las copias figuradas tiene los mismos elementos que sus originales, pues los reproducen con exactitud y garantía suficientes.

En la actualidad, este nivel de tradición documental está bastante cercano al certificado, por la práctica acostumbrada, rápida y eficaz, de conferir legalidad a la fotocopia con la simple plasmación de la diligencia de que concurda con su original al que se remite, de lo que ya nos hemos ocupado más arriba. Ello evita la expedición de acta jurídica nueva con la que transmitir la información contenida en su original.

La copia simple o libre se preocupa en reproducir los caracteres internos o formas esenciales del documento original que emula, sin pretender alcanzar valor jurídico o diplomático alguno, ya que su objetivo único es el de informar, ayudar u orientar al lector. La copia simple en la actualidad, salvo contadas excepciones, no tiene razón de ser, desplazada totalmente por el renacimiento mencionado de la copia figurada actual o, simplemente, fotocopia.