

PATRIMONIO DOCUMENTAL Y DOCUMENTOS PÚBLICOS

Angel SÁNCHEZ BLANCO¹

Resumen

Análisis de los condicionantes que afectan a la gestión de los documentos públicos en el conjunto institucional del Estado Español. La carencia de un sistema de gestión documental que identifique la gestión del documento público con las bases del régimen jurídico de las instituciones públicas y la carencia de una gestión electrónica, informática y telemática compromete la coherente decantación de la documentación pública en el Patrimonio Documental por la inexistencia de un coherente Sistema de Archivos.

Abstract

Analysis of the conditions that affect the management of public records in the whole Spanish State's institutional. The lack of a document management system that identifies public document management with the basis of the legal regime of public institutions and the lack of electronic management, compromises settling coherent public documentation on the Documentary Heritage lack of a coherent system files.

Palabras clave: Documento público, procedimiento administrativo, instituciones públicas, gestión pública, gestión administrativa, archivos administrativos, archivos históricos, sistema de archivos, patrimonio documental.

Keywords: Public document, administrative procedure, public institutions, public administration, management, administrative files, history files, system files, documentary heritage.

¹ Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga. Ponencia presentada en CURSOS DE VERANO DE LA UNIVERSIDAD DE CÁDIZ. PATRIMONIO CULTURAL Y PROPIEDAD INTELECTUAL COMO MOTORES DE LA INNOVACIÓN Y EL DESARROLLO. CÁDIZ, JULIO 2012.

Sumario

I.-CONSTATAACIONES SOBRE EL ESTADO DE LOS DOCUMENTOS PUBLICOS EN EL ESTADO ESPAÑOL; II.-CAUSAS HISTÓRICAS Y ACTUALES DE LA DESESTRUCTURACIÓN DE LA DOCUMENTACION PÚBLICA DEL ESTADO ESPAÑOL; III.-LA FALLIDA ALTERNATIVA DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMUN DE 1992; IV.-EL ERROR CONCEPTUAL DE LA DEPENDENCIA DE LA DOCUMENTACION PÚBLICA DEL AREA COMPETENCIAL DE CULTURA; V.-LA NECESARIA COHERENCIA CONCEPTUAL E INSTITUCIONAL CON EL DERECHO FUNDAMENTAL A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN CONTENIDO EN LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNION EUROPEA; VI.-LA INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS DE 2006 EN EL ÁMBITO DOCUMENTAL PÚBLICO DEL ESTADO ESPAÑOL; VII.-LA FALLIDA ALTERNATIVA DE LA LEY DE ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE 2007; VIII.-LA ALTERNATIVA RACIONALIZADORA DE LA GESTION INFORMÁTICA, ELECTRÓNICA Y TELEMÁTICA PARA LA GESTIÓN DE LA DOCUMENTACION PÚBLICA DEL ESTADO ESPAÑOL.

En el contexto de la innovación y el desarrollo, que orienta las reflexiones de la correlación patrimonio cultural-propiedad intelectual, como ideas vertebradoras del curso, articulo mis reflexiones sobre los documentos públicos y la problemática de su incorporación al patrimonio documental.

I.-CONSTATAACIONES SOBRE EL ESTADO DE LOS DOCUMENTOS PUBLICOS EN EL ESTADO ESPAÑOL.

Inicio mi intervención con una constatación de hecho sobre la situación de los documentos públicos en las instituciones españolas, invitándoles a que aprecien imágenes, como la documentación judicial, apilada en columnas verticales en las oficinas judiciales, reproducidas por los medios de comunicación con ocasión de recientes conflictos en el ámbito de nuestra deteriorada organización jurisdiccional, http://elpais.com/diario/2008/12/23/sociedad/1229986801_850215.html. Es obvio el injustificado contraste con la ordenación horizontal de los documentos que demanda el común de los sentidos, si se desea que las oficinas judiciales sean eficaces órganos de gestión, y si se aspira a querer saber la localización de los documentos en gestión y evitar el riesgo de que los juzgados sean espacios sin referencia para la sucesiva sistematización documental, http://www.elmundo.es/elmundo/2012/08/27/andalucia_sevilla/1346060224.html

En el específico ámbito administrativo de Andalucía, la perdida de documentos se constata en asuntos trascendentes, como la tramitación de los expedientes de regulación de empleo, objeto de actuaciones judiciales, y que permite apreciar la sorprendente afirmación de un Director General, según la cual, los

documentos requeridos por el Juzgado de Instrucción actuante se perdieron, con ocasión del traslado de dependencias del organismo del que, al parecer, era responsable

<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/07/03/andalucia/1341344394.html>

Los ayuntamientos pueden ofrecer noticias como la aportada por el Ayuntamiento malagueño de Benadalid, en el que los documentos que se le reclamaban sobre subvenciones sin justificar habían desaparecido por efecto del atípico procedimiento de ser alimento de animales domésticos objeto de detallada identificación,

http://www.revistaelobservador.com/index.php?option=com_content&task=view&id=6517&Itemid=29 .

Sin entrar en el ámbito judicial, y en la desestructurada gestión que realiza, con la finalidad de evitar incurrir en la difícil respuesta que siempre ha planteado resolver el interrogante de quien custodia a los custodios, la contundente excusa de un traslado de dependencias en un ente autonómico, o la activa acción de animales domésticos en un ayuntamiento, sitúan las prácticas públicas consideradas en ámbitos muy distantes de los requerimientos que la Constitución exige a la gestión administrativa de los asuntos públicos, con manifiesta vulneración de los principios de objetividad y eficacia en el servicio de los intereses generales y con elusión del axioma de sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. Las premisas del principio de “buena administración”, expresadas por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, singularizan, en gestores públicos del Reino de España, a infractores que vulneran los derechos de la persona. Lamentables prácticas en el ámbito público que condicionan la gestión de la documentación pública del conjunto institucional del Estado, y que malogran la deseable inserción de los documentos públicos en el patrimonio documental, en garantía del principio de seguridad jurídica, de sus correlaciones con el control de las actividades públicas y la efectiva materialización de los derechos de los ciudadanos, consecuencias indeseables que demandan analizar las causas que han generado una situación tan lamentable.

II.-CAUSAS HISTÓRICAS Y ACTUALES DE LA DESESTRUCTURACIÓN DE LA DOCUMENTACION PÚBLICA DEL ESTADO ESPAÑOL.

La consideración de las causas históricas que han condicionado la actual situación de la difícil integración de los documentos públicos en el patrimonio documental, incorpora una paradoja, sintetizada en el siguiente dato: España incorpora al patrimonio documental mundial los mejores archivos históricos: Indias, Simancas, Reales Chancillerías, Corona de Aragón, Galicia, Valencia, Archivos Históricos Provinciales, sin olvidar las casas nobiliarias, pero carece de archivos administrativos desde 1936 y, por carecer de una coherente gestión documental, desde ese desafortunado año hasta el momento presente,

ni tiene ni tendrá sus documentos públicos contemporáneos, consolidados como Patrimonio Documental, en un sistema de archivos homologable a sus rigurosos archivos históricos.

Un dato muy preciso permite precisar la causa: el General Francisco Franco Bahamonde no sentía ninguna predilección por la memoria de su gestión y los sucesivos Gobiernos de España han respetado escrupulosamente su deseo desde 1976 a 2012 y es previsible que sigan respetando, de modo escrupuloso, los deseos del General, sin relativizar un ápice el estricto contenido de sus deseos. El testimonio documental del estricto respeto de los sucesivos Gobiernos de España a los precisos deseos del General está expresado en el siguiente dato: todos los fondos documentales de la Jefatura del Estado y Presidencia del Gobierno desde 1936 a 1975 radican en una organización privada: la Fundación Francisco Franco, no están depositados, como correspondería por su condición de trascendentes documentos públicos, en el Archivo Histórico Nacional o en el Archivo General de la Administración.

Las consecuencias que derivan de que los documentos públicos más significativos del amplio periodo temporal 1936-1975 estén en posesión de una fundación privada, indica varias cosas: la inexactitud conceptual de los rótulos que ostentan el Archivo Histórico Nacional y el Archivo General de la Administración, peligrosa deriva en la relativización de lo que deben ser rigurosos conceptos institucionales, que tiene secuencia en la carencia de credibilidad de la Ley de Memoria Histórica, que deriva en un conjunto de alharacas y elude la premisa fundamental de situar, en los Archivos del Estado Español, la documentación más sensible para su adecuada investigación como cuestión previa para poder materializar la reparación histórica que dice pretender.

La legislación postconstitucional es muy expresiva de la permanencia de límites difusos entre las premisas organizativas e institucionales del Régimen Orgánico instaurado por el General Franco y el sistema constitucional articulado -que no vertebrado- a partir de 1978. Con referencia expresa en los documentos públicos y su deseable integración en el patrimonio documental: el artículo 54 de la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985, correlaciona la posesión de los documentos públicos que tienen a su cargo autoridades y funcionarios con la doble opción, al cesar en sus funciones, de entregarlos a su sustituto o remitirlos al archivo que corresponda. El contenido expresado implica que, la autoridad o funcionario, es el tenedor físico de la documentación pública vinculada a su cargo o función, sin que esté vinculado por un esquema organizativo que vincule los documentos públicos a un sistema objetivo de gestión, carencia que se expresa, como complemento, en la indeterminación del archivo en el que pueda ser depositada la documentación si no se entrega al sucesor de la autoridad o funcionario.

La indeterminación del sistema de gestión documental, su desvinculación de un sistema organizativo, que objetive el tratamiento de los documentos públicos en

las instituciones públicas, está asentado en un subterfugio utilizado por el General Franco y mantenido por el sistema partitocrático que le sucedió.

El General identificó los archivos con la cultura y no tuvo el menor inconveniente en eliminar el concepto de archivo administrativo, concepto que se cuidó de excluir de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y de los organigramas de cualquier ente público, y los fieles sucesores del General, mantienen, en la referida Ley de Patrimonio Histórico de 1985, los archivos en el ámbito cultural y siguen atribuyendo, como hacía el General, al Ministerio de Cultura, a los Diputados Provinciales de Cultura y a las Concejalías de Cultura, la tutela de los archivos y, por supuesto, la creatividad de los sucesores, proyectada en las Consejerías autonómicas de Cultura, asumen la competencia de los archivos culturales autonómicos, sin plantearse la opción de recrear los archivos administrativos amortizados por el General.

La expresa voluntad del General de desvincular los documentos públicos en gestión de los archivos, está documentada por el propio Director General de Archivos y los responsables de archivos estatales, en discretos pero firmes artículos, en la Revista de Administración Pública y en la revista Documentación Administrativa entre los años 1959-1964² Discrepancias, sin éxito, ante la amortización de los archivos administrativos, que estuvo y sigue acompañada de cualificadas inversiones en los Archivos Históricos diseñados por los monarcas de la Casa de los Austrias, pero que dejó en los muy conscientes y activos colaboradores del profesor Laureano López Rodó, como mentor de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, la grave preocupación de mantener la ruptura del flujo documental de los archivos de gestión a los archivos intermedios y la entrada en el Patrimonio Documental mediante la incorporación a los Archivos Históricos, con la consecuente dificultad, como efecto de la ruptura en la secuencia archivística en el tratamiento de los documentos públicos, de imposibilitar documentar las claves históricas.

III.-LA FALLIDA ALTERNATIVA DE LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO COMUN DE 1992.

La recuperación del concepto de archivo por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992,

² Javier Lasso de la Vega (Funcionario del Cuerpo Facultativo de Archivos, Bibliotecas y Museos, Jefe Nacional de Bibliotecas y Archivos y Propiedad Intelectual durante la Guerra Civil, Profesor de Historiografía de la Universidad Complutense): "Necesidad de aplicar un sistema orgánico a la ordenación de los archivos administrativos", Revista de Administración Pública, nº. 28 (1 959) pág. 85; Luís Sánchez Belda (Director General de Archivos y Bibliotecas): "Un 'lapsus' en la Ley de Procedimiento Administrativo, Documentación Administrativa, nºs 62-63 (1 96 3), pág. 68; Carmen Pescador del Hoyo (Directora del Archivo Histórico Nacional): Un problema de la Administración sin resolver, Documentación Administrativa, nº. 77 (1964) pág. 95.

no permite constatar más que, al margen su larga denominación, no resolvió el problema basilar del régimen administrativo y del procedimiento con que tienen que actuar los entes públicos: garantizar la intangibilidad del documento público en la tramitación administrativa, en garantía de la objetividad y eficacia de la propia actuación pública y en garantía de los derechos de los ciudadanos afectados por la tramitación de un procedimiento administrativo.

La tardía aprobación de la Ley de 1992, que debiera haber corregido los criterios de la Ley de 1958 no más allá de 1980, si el nuevo sistema político hubiera querido neutralizar las desviaciones del precedente, llegó tarde, y sus retóricas declaraciones, sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, aún obliga a preguntarse si existen los archivos administrativos en la estructura organizativa de las entidades públicas españolas y, como muestra, si es factible identificar el Archivo de cada Universidad, más allá del Archivo Histórico de las históricas, el Archivo de las Delegaciones Provinciales de la Administración General del Estado, o de las Delegaciones de las Comunidades Autónomas, sin poder omitir en la relación la dificultad para poder precisar la existencia de los Archivos Municipales y de sus organismos autónomos, incluidas la Gerencias de Urbanismo, más allá de las anécdotas que pueda aportar el lustroso y, con frecuencia, anecdótico Archivo Histórico Municipal.

IV.-EL ERROR CONCEPTUAL DE LA DEPENDENCIA DE LA DOCUMENTACION PÚBLICA DEL AREA COMPETENCIAL DE CULTURA.

El culto a lo histórico cultural, la específica adscripción orgánica de los archivo, *in genere*, al ámbito político administrativo de Cultura, ha sustraído a los archivos de su naturaleza jurídica: bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y componente basilar del procedimiento administrativo común, en el centro del núcleo del artículo 149.1.18 de la Constitución, de tal modo que la renuncia de las Instituciones Centrales del Estado a especificar las bases del régimen jurídico de los documentos públicos, como parte ineludible del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ha provocado la anarquía: diecisiete sistemas documentales autonómicos regidos por premisas culturales, y no de organización y métodos administrativos, a los que se unen las singularidades de los sistemas documentales de las autonomías que han recibido la transferencia administrativa de justicia, metodología - calificable como de la libre ocurrencia- que pone en serio peligro la incorporación de la documentación pública al patrimonio cultural como referente final en el proceso de decantación de la documentación pública de gestión.

En clave de eficacia organizativa y operativa y, en simultaneo, en clave de adecuación de la actividad pública a la materialización de los derechos de los

ciudadanos, una observación: sin la oportuna atención a la precisa y puntual tramitación procedimental de los documentos públicos no hay posibilidad de adecuar la actividad pública a los principios de objetividad y eficacia y, en este preciso sentido, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de 1992, pretendió supeditar la estructura operativa de las Administraciones a unos requerimientos procedimentales que exigían rigor en la gestión documental, y que requería, en paralelo, una cuidadosa objetivación del procedimiento y una eficaz informatización administrativa.

Sin la previa y precisa atención a la informatización administrativa, era y sigue siendo imposible cumplir los plazos máximos que, entre tres y seis meses, fijaba la Ley para la resolución de los procedimientos administrativos y, a mayor abundamiento, en inasimilable distanciamiento de la Ley, las Leyes de acompañamientos de los Presupuestos Generales del Estado y de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, anularon la pretensión de reducción de plazos de la Ley de 1992 y su paralela pretensión de positivizar los efectos de la inactividad administrativa.

En el trienio posterior, los plazos para resolver los procedimientos se proyectaron por encima de la anualidad cuando no la duplicaron y, como no podía ser de otro modo, se recuperaron los efectos negativos para las pretensiones de los ciudadanos en ausencia de resolución expresa, con evidente desvirtuación de la Ley de 1992. La neutralización de efectos tuvo continuidad con las modificaciones de 1999 a la Ley de 1992 que, si pudieron subsanar algunos aspectos formales, no pudieron evitar la consolidación de los generosos plazos para la resolución de los procedimientos y la reafirmación de los efectos negativos para la inactividad administrativa o la superación de los plazos temporales previstos para resolver.

La insatisfactoria situación descrita obliga a reflexionar sobre las necesarias soluciones institucionales que contribuyan a superar la premeditada consolidación de la desestructuración de la documentación pública en el Estado Español.

V.-LA NECESARIA COHERENCIA CONCEPTUAL E INSTITUCIONAL CON EL DERECHO FUNDAMENTAL A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN CONTENIDO EN LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA.

El artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea³, reconoce y delimita el Derecho a una buena administración, con una

³ Proclamada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre de 2000, ratificado el Tratado de Lisboa la Carta y en aplicación del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea es vinculante para todos los países, excepto Polonia y el Reino Unido.

particularidad, incorpora como contenido del Derecho, las aportaciones originarias de la Ley española de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de 1992, contenidos desvirtuados por las referidas Leyes de acompañamiento de los Presupuestos y por la ausencia de desarrollo informático de los procedimientos administrativos, paradójica situación que obliga a reflexionar sobre la importancia de la Unión Europea para la necesaria evolución institucional de un Estado tan renuente a la racionalidad de su sistema público.

El precepto comienza por reconocer, en su primer párrafo, el derecho de toda persona a que las instituciones y órganos de la Unión, y por efecto inducido las instituciones y órganos de los Estados miembros, traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable, principios de imparcialidad y equidad que remiten, de modo inequívoco, a una coherente regulación del procedimiento administrativo, remisión que confirma el segundo párrafo del precepto, al determinar que este Derecho incluye, en particular: el Derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, y la obligación, que incumbe a la Administración, de motivar sus decisiones.

El Derecho de audiencia, el Derecho de acceso al expediente administrativo y el Derecho a que la Administración actuante motive sus decisiones, materializan la esencia del procedimiento administrativo escrito, inextricablemente unido al documento público administrativo, desde el documento por el que se inicia la tramitación del expediente, hasta el documento por el que, de modo motivado, se resuelve, de modo positivo o negativo sobre las pretensiones del interesado o interesados en el correspondiente procedimiento administrativo y, en el interregno, mediando la integración en el expediente documental de todas las actuaciones realizadas en la tramitación del procedimiento, con el registro documental del trámite esencial de la audiencia del interesado o interesados con carácter previo a la resolución del procedimiento.

La secuencia de documentos descrita se cierra, con el documento por el que se comunica la resolución del procedimiento al interesado o interesados, con la precisa información sobre los recursos, administrativo o jurisdiccionales que en cada caso correspondan, premisa que avala, el tercer párrafo del mismo precepto, al garantizar el control de la actividad procedimental administrativa, mediante el reconocimiento del Derecho a la reparación por la Unión Europea y, por efecto inducido por los Estados miembros, de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de

conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

El artículo 42 de la Carta, sintetiza la trascendencia del documento público en secuencia con la actuación administrativa procedimentalizada en expediente escrito, al reconocer el Derecho de acceso a los documentos por todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro.

El no pequeño problema para todo el arco de las Administraciones españolas, Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones y Municipios, se sintetiza en la difícil tesitura en la que se coloca a cualquier funcionario o autoridad pública, a la que se pueda requerir el acceso a un expediente administrativo, requerimiento que obliga a la convencional observación que testimonia la *praxis* administrativa, de que la unificación documental de actuaciones, no siempre debidamente secuenciada y foliada, solo se materializa en las desestructuras administraciones del Reino de España, cuando finaliza el plazo de presentación del expediente requerido por un órgano judicial previa demanda de interesado o interesados.

VI.-LA INCIDENCIA DE LA DIRECTIVA DE SERVICIOS DE 2006 EN EL ÁMBITO DOCUMENTAL PÚBLICO DEL ESTADO ESPAÑOL.

La Unión Europea ha vuelto a incidir en la adecuación de la actividad pública a parámetros que adecuen los documentados procedimientos administrativos a los requerimientos que demanda el coherente funcionamiento de la economía con el objetivo de que no sean un obstáculo, como de hecho son, para las iniciativas empresariales.

La Directiva de Servicios, 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, ha tratado de materializar este objetivo, y con extraordinaria cautela en sus plazos, mediante la previsión de un periodo de trasposición de tres años, ha dado lugar, con directa referencia en el Estado Español y en el límite temporal de trasposición, a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Las Leyes expresadas, con los correspondientes desarrollos en los textos legislativos autonómicos y reglamentos municipales, se proponen sustituir el clásico procedimiento administrativo ante la correspondiente Administración, a iniciar por quien desea desarrollar una actividad económica y que debiera

concluir en una autorización administrativa expresa de la actividad económica que se pretende realizar, por una declaración previa, calificada como “declaración responsable”, realizada por quien desea iniciar una actividad económica que no tenga especial incidencia ambiental o sobre la salud, documento del empresario sobre el que se podrán realizar las posteriores verificaciones o inspecciones que la correspondiente Administración considere, pero que implica la sustantiva novedad de que el empresario puede iniciar la actividad económica sin estar supeditado a previa autorización administrativa.

El sentido común subyace en la Directiva y sorprende que la Unión Europea haya tardado tanto tiempo en conectar con el común de los sentidos, que requería, desde sus orígenes la articulación del mercado único, que demandaba y sigue demandando el repliegue de obstáculos burocráticos desconectados del interés público y por ello con efectos perversos para los intereses generales. Más sorprendente es que el fracaso del Estado Español en la reconducción de sus procedimientos administrativos por la Ley de 1992 se vea enmendado por la incidencia de la Directiva, que viene a recordar la necesidad de reconocer la obviedad de no condicionar una iniciativa económica mediante un procedimiento administrativo, cuando la actividad empresarial que se pretende iniciar carece de posibles efectos negativo para la comunidad social y aporta a esa misma comunidad los beneficios de bienes y servicios en un mercado competitivo con la correlativa dinamización económica y generación de empleo.

La Directiva de Servicios y su renuente aplicación por las Administraciones españolas, es un elocuente ejemplo de la necesaria simplificación documental administrativa, mediante la sustitución de procedimientos administrativos, gestionados sin plazo cierto de resolución y con la premisa de los efectos desfavorables para el ciudadano si no hay expresa resolución administrativa, y su sustitución por la “declaración responsable” del ciudadano comunicando el inicio de una actividad beneficiosa para la comunidad, dinámica que permite operar con la esperanza de que, en las Administraciones haya menos papeles y dignificados documentos, generados por ciudadanos responsables que requieren Administraciones funcionales.

VII.-LA FALLIDA ALTERNATIVA DE LA LEY DE ACCESO ELECTRÓNICO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE 2007.

Solapada con la Directiva de Servicios, en el año 2007, la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, se planteó, por fin, homologar a las Administraciones españolas con lo que el conjunto del sector privado, ciudadanos, profesionales y empresas, tenían asimilado e incorporado a sus hábitos diarios: la informatización telemática de sus actividades privadas, empresariales y económicas y, en coincidencia temporal con la Directiva de

Servicios, estableció el último día de de diciembre de 2009 para finalizar el desarrollo del modelo en la Administración General del Estado.

El texto legal de 2007, como no podía ser de otro modo, trata de reconducir los conceptos del procedimiento administrativo en soporte papel a los conceptos homónimos del procedimiento electrónico, informático y telemático, con el agregado de eliminar referentes de discrecionalidad y aportar desde el rigor de la informática seguridad jurídica a los procedimientos administrativos.

Como es conocido -mediado el año 2012- sigue pendiente la alternativa de que los ciudadanos españoles, los ciudadanos comunitarios en España y los agentes económicos operantes en España, puedan utilizar los recursos informáticos, electrónicos y telemáticos para tramitar ante las Administraciones españolas los procedimientos administrativos, con la única excepción de los recaudatorios: La Agencia Estatal Tributaria y la Tesorería General de la Seguridad Social, son las únicas estructuras administrativas del disfuncional y asimétrico Estado Español que, por sus conocidos objetivos recaudatorios, facilitan la relación ciudadano-Agencia y ciudadano-Tesorería mediante procedimiento telemático, con la elocuente muestra de que la funcionalidad de la estructura burocrática española se limita al ciudadano en su simple y exclusiva condición de contribuyente.

La causa de la causa del mal causado tiene génesis política, cuyos datos son los siguientes: los responsables políticos de la esperanzadora Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de 1992 (Ministro Sr. Eguiagaray y Subsecretario Sr. Moltó), fueron apartados de las responsabilidades de su desarrollo, mediante su nominación como nuevos responsables del Ministerio de Industria y en su lugar nominado un nuevo titular en el Ministerio de Administraciones Públicas (Sr. Saavedra) cuya más notoria actividad ministerial se materializó en desactivar la Ley; el responsable político de la no menos esperanzadora Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicio Públicos de 2007 (Ministro Sr. Sevilla) es desplazado del Ministerio en secuencia con la aprobación de la Ley, y la integración de las competencias del Ministerio de Administraciones Públicas en el Ministerio de Política Territorial, con nuevo cambio en el área ministerial al producirse la sustitución de la Ministra Sra. Salgado por el Sr. Chaves, reacio a lo que no fuera estricta gestión política como Ministro o Vicepresidente, y que singulariza una nueva incidencia, al pasar las responsabilidades de gestión de la Ley de Acceso, entre otras competencias, a la colapsada Vicepresidencia del Gobierno, con el incremento de referentes al probado voluntarismo de su titular, Sra. Fernández de la Vega. Como consecuencia, las referencias telemáticas que el Gobierno tiene en diciembre de 2009 y sigue teniendo en el año 2012, no pasaban ni

pasan, a efectos de tangible constatación de la realidad operativa, de las referidas al ámbito tributario y de la Seguridad Social⁴.

VIII.-LA ALTERNATIVA RACIONALIZADORA DE LA GESTION INFORMÁTICA, ELECTRÓNICA Y TELEMÁTICA PARA LA GESTIÓN DE LA DOCUMENTACION PÚBLICA DEL ESTADO ESPAÑOL

Si, en estos momentos, mediado el año 2012, la Secretaria de Estado para las Administraciones Públicas, quisiera o quisiese -lo que no es probable- las Administraciones españolas y, por efecto inducido, sus ciudadanos, tendrían que beneficiarse de la transformación del documento en papel en documentos electrónico, con la evidente racionalidad que ello podría implicar para la gestión documental de los procedimientos administrativos y para el estricto ajuste a los plazos procedimentales facilitado por los sistemas informáticos, electrónicos y telemáticos.

La aplicación en las Administraciones españolas de esta ineludible alternativa, cuya funcionalidad está testada por la estructuras empresariales privadas que hace algunos decenios las incorporaron, lleva pospuesto desde la entrada en vigor de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de 1992, cuyo artículo 45, correlacionó, de modo muy consciente, el objetivo de la reducción de plazos de los procedimientos administrativos con la incorporación a la gestión documental administrativa de la informática, electrónica y la telemática, con el objetivo de materializar el derecho ciudadano a dirigirse a las Administraciones por cualquier medio (art. 70.1,a) LRJAP 1992), incluido los telemáticos, bien asimilados, por los ciudadanos, profesionales, agentes económicos y empleados públicos, pero aún neutralizados -como referente temporal último de una lamentable secuencia histórica- por los obsoletos dignatarios de la hoy Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

Si la hoy Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, quisiera o quisiese, aplicar y hacer aplicar, en el ámbito autonómico, provincial y municipal, la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, marcaría el fin del franquismo en la neutralización de la memoria histórica que el General pretendió y parece que consiguió petrificar en la clave de documentos públicos.

⁴ He tenido la oportunidad de valorar el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 2007 que aprueba los Anexos: I-Relación de procedimientos Adaptados a la Ley 11/2007, y Anexo II- Relación de procedimientos no adaptados a la ley 11/2007, con la incorporación de las adaptaciones de fecha 6 de abril de 2009, en El derecho a una buena administración. Control de desviaciones y concreción procedimental, *Estudios Homenaje al Profesor Alfonso Pérez Moreno*, Edit. Iustel, Madrid 2011, págs. 366-380

Con la colaboración de la inapreciable tecnología informática, los archivos públicos serían reelaborados desde los archivos documentales de los ciudadanos; la confección de los expedientes administrativos se realizaría con el inteligente y fiable automatismo procedimentalizado por la electrónica y la telemática, que pueden incorporar los procedimientos de selección documental para la decantación de la documentación que tenga que integrarse en el Patrimonio Documental y, con ello, solo sería necesario, agregar, un poco de sentido político y responsabilidad pública, con el objetivo, también de ejemplarizante racionalización documental y patrimonial, de integrar los Archivos de la Jefatura del Estado-Presidencia del Gobierno de los años 1936-1975 en el Archivo Histórico Nacional, con el oportuno reconocimiento institucional a la labor de conservación realizada por la entidad privada Fundación Francisco Franco.