

Los servicios de información y documentación en la Administración Pública actual

Jaime Luis PEÓN PÉREZ

Escuela Universitaria de Biblioteconomía y Documentación
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

La evolución de las Administraciones Públicas en las sociedades actuales como entidades gestoras de políticas públicas, hace evidente la necesidad y utilidad de unidades y servicios documentales como elementos de apoyo para la toma de decisiones. Ello es especialmente relevante en la Administración pública española actual debido al profundo proceso de transformación que ha experimentado en los últimos años.

Palabras clave: Administración Pública, España, gestión pública, políticas públicas, servicios de documentación, unidades documentales.

Information and Documentation Units in Present Public Administration

ABSTRACT

The evolution of current societies make evident the important role of the documentary services and units in order to provide informative tools in the decision making process. That is especially relevant in the Spanish Public Administration context due to the radical changes experimented in the last recent years.

Key Words: Documentation units, Information services, Public Administration, public policies, Spain.

1. EL CONTEXTO CAMBIANTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Las Administraciones Públicas no son entes atemporales y abstractos sino organizaciones reales que actúan en ámbitos, históricos, geográficos y culturales determinados, que a su vez condicionan a la propia Administración. Desde ese punto de vista puede afirmarse que cada Administración Pública es un producto del entorno en que se inserta y, por ello, la evolución de ese entorno es decisiva para la Administración, puesto que ésta tiene que adaptarse a aquel y cambiar, a su ritmo, sus modos y técnicas de intervención o incluso la intensidad de su aplicación¹.

¹ Una descripción de las características principales del nuevo entorno de las Administraciones Públicas pueden consultarse en: MUÑOZ MACHADO, Andrés: *La Gestión de la Calidad Total en la Administración Pública*. Madrid: Díaz de Santos, 1999.

Se pueden así, sin ánimo de exhaustividad, señalar una serie de factores característicos de las sociedades actuales del mundo occidental² cuya evolución ha influido en mayor grado en el cambio de las correlativas actividades administrativas.

El primero de esos factores es el demográfico. Es un hecho claro y constatable que las poblaciones de los países más desarrollados del mundo occidental se han transformado en las últimas décadas en unos términos que no tienen paralelo histórico alguno. Así, no es tan importante el aumento progresivo de las poblaciones, que de forma progresiva, aunque no rápida, se va produciendo, sino su composición. Ello es así por que las pirámides demográficas se han invertido de tal manera que han decrecido sus niveles inferiores mientras que han aumentado en gran medida sus niveles superiores como consecuencia del aumento de las expectativas de vida, lo que ha supuesto la necesaria transformación en consonancia de las actividades administrativas de asistencia y previsión social.

Un segundo factor es el de la economía, ya que la evolución del contexto económico impulsada por los avances tecnológicos, los procedimientos integradores de carácter internacional³ y la aparición de un mercado y unos marcos económicos realmente universales han promovido igualmente procesos de adaptación y actuaciones correlativas de las distintas Administraciones Públicas.

Finalmente otra serie de factores, el deterioro medio ambiental, las transformaciones de tipo político e institucional y las innovaciones tecnológicas, entre las que figuran más que destacadamente las relativas a las telecomunicaciones, han contribuido a la transformación y al desarrollo de nuevos modelos de Administración Pública capaces de hacer frente a los nuevos retos que ese conjunto de factores ha supuesto para las sociedades en las que esas Administraciones actúan.

Ello ha sido así por que las organizaciones públicas se encuentran en una relación de interdependencia con su contexto social que se traduce en un modelo de relación circular o bidireccional desde la Administración a la sociedad y desde la sociedad a la Administración.

El resultado de ello ha sido la necesaria aparición de nuevos sistemas de gestión pública adaptados a la realidad de unas Administraciones Públicas que han extendido sus competencias a múltiples misiones y funciones y se han convertido en organizaciones suministradoras de bienes y prestadoras de servicios que llevan a cabo actividades de naturaleza cuasi empresarial, gestionan vastos recursos humanos y se enfrentan a crecientes demandas ciudadanas realizadas por usuarios con niveles de conocimiento y exigencia cada vez mayores y que además valoran especialmente la flexibilidad y la capacidad de elección.

Todo ello ha configurado finalmente un modelo de Administración Pública en la que la gestión de los servicios públicos constituye su actividad fundamental, de forma que las Administraciones Públicas encuentran básicamente su legitimación

² Una visión global de las características de las sociedades actuales puede encontrarse en: TORTELLA, Gabriel. *La revolución del siglo XX*. Madrid: Taurus, 2000.

³ Una visión de los nuevos fenómenos de internacionalización puede verse en: BECK, Ulrich. *¿Qué es la globalización?*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1998.

en la prestación de servicios a la sociedad⁴. Servicios que solo los poderes públicos pueden garantizar en condiciones de equidad y que son financiados por los ciudadanos a los que con carácter general se destinan.

Ese carácter de prestación y gestión de servicios públicos como elemento definitorio de las Administraciones Públicas actuales en respuesta y adaptación al contexto de la sociedad en la que se insertan, ha motivado asimismo un nuevo marco de ejercicio de sus actuaciones en respuesta a las nuevas exigencias de las sociedades modernas⁵.

2. LAS NUEVAS TÉCNICAS DE GESTIÓN PÚBLICA

El nuevo marco de exigencias de gestión de las Administraciones Públicas actuales debe contemplarse a partir de la toma en consideración de tres líneas de comportamiento que pueden señalarse a partir de tres criterios básicos.

El primero de ellos es un criterio *estructural* o *político*, por el que la Administración Pública, sometida al principio de legalidad, ajusta sus actuaciones y se somete a las normas jurídicas.

El segundo criterio es un criterio *operativo*, en cuanto que la gestión pública está obligada a desarrollarse con eficacia y eficiencia ligadas no tanto a la rentabilidad o maximización del beneficio, como a actuaciones racionales de cumplimiento de objetivos y de optimización de recursos.

El tercero de los criterios es un criterio de *objetividad*, que se entiende como un principio rector de los procesos de toma de decisiones en cuanto a la necesaria publicidad y concurrencia en todos los procesos y decisiones que afecten a los ciudadanos, a la transparencia de los procesos decisorios y a la aplicación excepcional de las autorizaciones que se separen de los criterios generales.

Esos tres criterios, legalidad, eficacia y eficiencia y objetividad, confluyen en la gestión y actuaciones de las Administraciones Públicas actuales y determinan su alcance, siendo éstas las pautas básicas a valorar para su control.

Asimismo se puede afirmar que el gran reto que tienen actualmente planteado las Administraciones Públicas es el de lograr el equilibrio y la armonización permanente de esos tres principios.

Es ese un equilibrio que debe evitar toda visión conflictiva o de preponderancia entre los tres principios enunciados, partiendo de que su ordenación lógica debería llevar en primer lugar a aplicar el cumplimiento normativo, pero considerando que la norma ha de elaborarse desde su orientación a la eficacia y a la objetividad y res-

⁴ En ese sentido puede consultarse el Documento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo: *La transformación de la gestión pública*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, Ministerio de Administraciones Públicas, 1997.

⁵ Existe en la actualidad una amplia y diversa bibliografía, monografías y publicaciones seriadas, sobre políticas públicas en general y sobre políticas sectoriales. Una visión sistemática y general en lengua española puede consultarse en: AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *El Estudio de las Políticas Públicas*, 2ª ed., 3 vols. México: Porrúa, 1999.

peto de las garantías ciudadanas y revisarse en el sentido de propugnar todas aquellas modificaciones que requieran estos dos últimos principios que, a su vez, han de ser contrastados permanentemente con la realidad material de los procedimientos de gestión, mucho más compleja que el simple cumplimiento normativo.

La respuesta a ese reto de búsqueda de equilibrio entre los tres principios señalados ha propiciado la aparición de nuevas formas y procesos de gestión por parte de las Administraciones Públicas entre las que se incluyen no solamente las actuaciones gestoras inmediatas, sino también la reflexión sobre la naturaleza de las acciones de los agentes públicos a largo plazo, en un proceso continuado de generalización de las técnicas de análisis de las políticas públicas y de introducción de las nociones del pensamiento y la gestión estratégica⁶.

Es también en ese marco de los nuevos modelos de gestión de las Administraciones Públicas actuales, y a su necesario servicio, donde ha cobrado una importancia excepcional la utilización de fuentes y servicios de información⁷.

Eso es así debido a que si bien es evidente la importancia de la información en el funcionamiento de cualquier organización debido a la exigencia del manejo de un número cada vez mayor de informaciones y datos para la adopción racional de decisiones, esto es aún más notorio en el caso de las Administraciones Públicas sujetas al compromiso armonizador de los principios de legalidad, objetividad, eficacia y eficiencia que les son propios.

Se tiene en cuenta así la información como un elemento de apoyo a la gestión, a la planificación y a la toma de decisiones de forma que un modelo de gestión pública eficaz exige un alto grado de integración de la información y ello pasa por la existencia necesaria de centros y servicios de información y documentación dentro de las Administraciones Públicas desde los que se recopilen, analicen, conserven se difundan y hagan útiles en cada momento las informaciones y datos necesarios para el desarrollo de los servicios y políticas públicas,

Se delinea entonces un panorama en el cual las Administraciones Públicas actuales necesitan como un elemento básico para el desarrollo de sus actuaciones, en cumplimiento de los principios que les son propios, contar con servicios y centros de información eficaces y estos a su vez se constituyen en un instrumento de apoyo fundamental para el cumplimiento de los objetivos de las instituciones públicas.

Es la anterior una afirmación básica y común para el conjunto de las Administraciones Públicas pero su análisis más detallado debe realizarse en el contexto de cada Administración Pública y de cada Estado en particular, por lo que para

⁶ En ese sentido pueden consultarse los Libros Blancos de actuación elaborados por las Administraciones Públicas de diferentes países y entre los que destacan los correspondientes a Francia, Gran Bretaña y España: *Informe de Actividad sobre la Reforma del Estado en Francia*; Documentos INAP nº 17, Madrid, 1998; *Modernizar la Administración, Libro Blanco del Gobierno Británico 1999*; Documentos INAP nº 23, Madrid, 2000 y *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2000.

⁷ Sobre la nueva sociedad de la información y sus implicaciones para la sociedad y la Administración Pública puede verse: CASTELLS, Manuel. *La era de la información*, 3 vols. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

realizar una aproximación que permita conocer la situación concreta de estos temas en España⁸ debe realizarse previamente una exposición específica de esa situación.

3. CARACTERÍSTICAS DE LA INFORMACIÓN Y LA DOCUMENTACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

De la tradicional definición de la documentación de las Administraciones Públicas realizada por Paul Otlet en 1934⁹ como “conjunto de obras que informan a los jefes y agentes y que les permite tomar decisiones con conocimientos de causa”, y, entendiendo que esas decisiones se producen para la resolución de un fin o una necesidad en el ejercicio de la actividad pública, de ello se deriva nítidamente la primera de las características definidoras de la Documentación de la Administración Pública, su carácter funcional como elemento de aportación de informaciones que sirvan de base sustentante para la toma de decisiones en las administraciones públicas.

Esa característica fundamental, inicial, hace que la perspectiva desde la que se observe la actividad documental de las Administraciones Públicas deba ser necesariamente dinámica, en el sentido de que las actividades documentales que se pretendan analizar constituyen una realidad compleja en la medida en que estarán necesariamente determinadas, en cada momento y en cada contexto, por las variadas y variables características de los procesos de apoyo a decisiones en los que deban intervenir.

Por ello deben asimismo tenerse en cuenta las también clásicas apreciaciones de Pelou¹⁰, en el sentido de diferenciar en las Administraciones Públicas entre un primer tipo de documentación, que el autor denomina como *Documentación Administrativa*¹¹, que se corresponde con la producida por las propias Administraciones Públicas en el ejercicio de su actividad, un segundo tipo, que Pelou llama *Documentación de la Administración*, que correspondería a la documentación política, jurídica, económica y social que condiciona el funcionamiento regular de las instituciones y, finalmente, un tercer tipo conceptual, la *Documentación en la Administración*, que comprendería los conjuntos de fuentes documentales, pluralistas y plurales, sobre los sectores y actividades de interés para la Administración Pública y que concurren a su funcionamiento y desarrollo.

⁸ El introductor del estudio de las políticas públicas en España ha sido Joan Subirats a partir de la publicación de su obra: *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP, 1989. Asimismo, y desde su aparición en el año 1994, la publicación seriada *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, editada conjuntamente por el Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto de Estudios Fiscales, la Escuela de Organización Industrial y el Boletín Oficial del Estado, y dirigida inicialmente por Joan Subirats y con posterioridad, desde 1997, por Carlos Alba Tercedor, se ha convertido en una fuente referencial inexcusable.

⁹ OTLET, Paul. *El Tratado de Documentación*. Murcia: Universidad de Murcia, DL 1996. p. 350.

¹⁰ PELOU, Pierre. *La Documentation Administrative*. París: La Documentation Française, 1988

¹¹ Ese parece ser el sentido unitario con el que se corresponden los tratamientos que realizan de la Documentación de las Administraciones Públicas, conceptualizaciones aparte, los autores españoles reseñados.

De esa triple tipología se puede derivar asimismo un criterio práctico de las distintas posibilidades y modalidades de utilización de las actividades documentales en la Administración Pública.

La primera modalidad sería la de una utilización que se podría denominar como *conservadora*, en el sentido de constituir una actividad documental de mantenimiento y conservación de fuentes informativas y documentos como rememoración y testimonio de la actividad de la Administración Pública como productora de documentos.

La segunda modalidad de utilización, sería una utilización *funcional*, en la que las fuentes y productos documentales se utilizarían como servicios de asistencia administrativa, que ayudasen y apoyasen la determinación de políticas administrativas.

Finalmente, un tercer tipo de utilización documental en la Administración Pública sería una utilización *estratégica*, en la cual fuentes y servicios documentales contribuirían a los procesos informativos organización de las acciones y toma de decisiones.

Dejando a un lado la utilización documental denominada como *conservadora*, como mas propia de las funciones de conservación testimonial características de los archivos, o de las funciones asimismo semejantes de las bibliotecas tradicionales, parece evidente que los modelos de utilización documental que se corresponden con los servicios y unidades documentales de las administraciones públicas son los enumerados en segundo y tercer lugar, el modelo *funcional* y el modelo *estratégico*, y especialmente este último, debido a su carácter informativo y prospectivo, que es el que sin duda mejor se acomoda con el modelo actual de una Administración Pública que vincula su actividad al servicio de los ciudadanos y a las políticas públicas y asistenciales que desarrolla.

Ese conocimiento de la utilidad y utilización estratégica de la información, y, por tanto, de los servicios documentales que la gestionan en las Administraciones Públicas, permite desarrollar subsiguientemente una serie de apreciaciones sobre cuales son las características de las informaciones documentales en las administraciones públicas.

Así, a lo ya indicado de la utilidad de la documentación para la toma de decisiones en la Administración Pública como primera de sus características, debe entonces añadirse una segunda consideración en el sentido de indicar que las administraciones públicas son por lo común los principales productores de información de cada país y, muy sustancialmente, en mayor grado, cuanto mayor sea asimismo el grado de desarrollo de cada uno de los países¹².

De ello se deriva una segunda característica de la información documental de las administraciones públicas, como es el volumen más que considerable de datos a registrar y tratar, tanto del tipo de documentación que se podría calificar, siguiendo

¹² En ese sentido basta señalar en un país desarrollado como España la cantidad de datos e informaciones de tipo social y económico se producen y conservan en unidades departamentales de Economía o Hacienda, clínicos en Sanidad, académicos en Educación, etc.

a Pelou, como *administrativa*, como también de los tipos de documentación *funcional y estratégica*.

Una tercera característica sería la gran abundancia de informaciones y datos internos, que constituyen repertorios documentales específicos en cada área de actuación, y que obligan y condicionan a la administración pública en cuanto a su generación, uso y custodia¹³.

Una cuarta característica, que incide también directamente sobre el trabajo de los servicios documentales de las administraciones públicas, es el elevado grado de urgencia en las necesidades y consiguientes requerimientos de las demandas y solicitudes informativas, derivado su función de apoyo a decisiones y a actuaciones que deben en muchos casos hacer frente a situaciones que requieren acciones inmediatas.

Finalmente, una quinta característica de la información en las administraciones públicas es la interdependencia entre los métodos y técnicas de recopilación y tratamiento de las informaciones para la toma de decisiones y los conceptos y métodos de las Ciencias Sociales¹⁴.

De esas características de la información de las administraciones públicas pueden derivarse asimismo nuevas consideraciones sobre cuales serán las características tipológicas en cuanto a sus utilidades finales de las informaciones que resulten de utilidad para las funciones de apoyo a las tomas de decisiones en el ejercicio y desarrollo de las actividades y políticas públicas.

En primer lugar figuraría la información y las fuentes documentales sobre las propias actividades, pasadas, presentes y previsibles, de cada Administración Pública, en el sentido de concebir y desarrollar cada actividad futura de forma vinculada con las actuaciones públicas anteriores¹⁵.

En segundo lugar figuran las informaciones constituidas por datos cuantitativos, estadísticos, o de cualquier otro tipo, sobre los que fundamentar y desarrollar actividades y actuaciones, ya sean informaciones obtenidas por medio de censos, bien por la actividad normal cotidiana de la propia Administración, o bien por medio de encuestas o sondeos¹⁶.

¹³ Ello es así tanto en el caso de la documentación referida a temas relacionados con la Defensa o la Seguridad Pública, como con todos los relativos a datos personales de los ciudadanos, cuestiones sobre las que actúan paralelamente los deberes de confidencialidad y los derechos de acceso a la información de los ciudadanos. En España el derecho de acceso de los ciudadanos a la información y documentación de las Administraciones Públicas se encuentra regulado en su más alto nivel en el artículo 105 b) de la Constitución Española.

¹⁴ Puede pensarse en ello en la necesidad de métodos y técnicas de análisis cuantitativos y de simulación que se realizan en las administraciones públicas y que requieren la recopilación de nuevos datos por sondeo y asimismo la necesidad de rigor metodológico que implican las actuaciones de organismos públicos responsables de la realización de estadísticas, censos o sondeos, cuyo trabajo es finalmente enjuiciado tanto social como técnicamente.

¹⁵ La necesidad de vinculación de las actuaciones de los poderes públicos, y la consiguiente importancia de la información retrospectiva, es una de las características que permiten diferenciar los servicios documentales de las administraciones públicas de otros servicios de información y documentación.

¹⁶ Pueden citarse como ejemplos organismos de la Administración Pública estatal cuya razón de ser corresponde específicamente a ese tipo de actividades, como son el Instituto Nacional de Estadística o el Centro de Investigaciones Sociológicas.

En tercer lugar están las informaciones y fuentes documentales descriptivas de instituciones y actividades, o referenciales de tipo orgánico o personal¹⁷.

Finalmente, en cuarto lugar habría que considerar las informaciones con un carácter más netamente prospectivo, esto es, las informaciones y fuentes documentales sobre áreas de investigación y desarrollo, materiales, productos y servicios¹⁸, sobre las que basar actuaciones y políticas públicas en un futuro previsible.

Así, de la enumeración de las características de la información propia de las administraciones públicas y de la tipología de las informaciones y fuentes documentales en las que estas administraciones centran su interés, puede derivarse una aproximación al conocimiento de cuales deban ser las funciones y servicios que deben desarrollar las unidades documentales que trabajen en esas materias en la Administración Pública española y, a su vez, de ello, las técnicas documentales que deban emplear, especialmente en lo relativo a la descripción de contenidos informativos acordes con esos tipos de informaciones y sus necesidades como base fundamentadora para una función de apoyo en los procesos de toma de decisiones.

De este modo esas consideraciones globales previas pueden ayudar a entender cual es la incardinación en cada situación real y concreta de las unidades y servicios documentales de cada Administración Pública permitiendo su caracterización y conocimiento, por lo que estas concreciones deben abordarse desde el análisis y descripción de cada situación y de cada modelo organizativo de las Administraciones Públicas de los distintos Estados y países.

4. CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA ACTUAL COMO MARCO PARA LA ACTIVIDAD DE CENTROS Y SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN

El siglo XX supuso para la historia de España durante su primer tercio un período convulso, compartimentado entre los estertores en su inicio del sistema político heredado de la Restauración del siglo anterior, una dictadura militar en su segunda década y, finalmente, la instauración de un régimen republicano en 1931.

El alzamiento militar y la subsiguiente guerra civil dieron paso a un régimen autoritario y a un dilatado período de dictadura personal tras el cual, en el último cuarto de siglo, se produjo una transición hacia un régimen democrático basado en el consenso y la participación ciudadana.

Ese consenso se vio reflejado en la redacción, tras la convocatoria en 1977 de unas elecciones parlamentarias democráticas, de un texto constitucional consensuado entre los grupos políticos con representación parlamentaria y su subsiguiente ratificación mediante referéndum.

¹⁷ En ese sentido puede señalarse la importante labor informativa que desarrolla el Centro de Información Administrativa del Ministerio de Administraciones Públicas con la creación de bases de datos y publicaciones como los *Organigramas* de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas o la *Agenda de la Información*.

¹⁸ Puede pensarse en ese sentido en todos los trabajos de normalización, nomenclaturas y autorizaciones sobre productos, materiales y servicios, que se realizan desde las Administraciones Públicas.

Ese texto constitucional, la actual Constitución Española¹⁹, supuso un cambio trascendental en el desarrollo histórico del país tanto por su radical ruptura de signo democrático respecto del régimen autoritario anterior, como por la instauración de un nuevo modelo de organización territorial del Estado.

Tales cambios supusieron asimismo una modificación fundamental de la Administración Pública española en su conjunto sobre la que se pueden establecer algunas notas definitorias y criterios de valoración que permitan aproximarse a su conocimiento.

Atendiendo en primer lugar a los criterios de valoración, debe destacarse que la Administración Pública en España ha seguido un proceso de adaptación a los principios y normas de la Constitución de 1978, de modo que no sólo no ha sido un obstáculo para la transición de un régimen autoritario a un régimen democrático, sino que ha facilitado e impulsando esa transición, asumiendo también las transformaciones producidas en el proceso descentralizador subsiguiente.

Asimismo, la Administración, las Administraciones Públicas en España, han desarrollado procesos paralelos de mejora, abiertos a las reformas normativas, al estudio y aplicación de la jurisprudencia y a los estudios de la ciencia y el desarrollo administrativo, las nuevas tecnologías de la información y las nuevas técnicas de gestión pública.

Por todo ello, y como última nota valorativa, puede decirse que la Administración Pública española desempeña tareas insustituibles para los ciudadanos, siendo imprescindible su contribución a la acción de los poderes públicos, y se encuentra por ello plenamente integrada en la sociedad española, llegando incluso a convertirse en un elemento cohesionador de esa sociedad.

Atendiendo, en segundo lugar a cuales son las notas caracterizadoras de la Administración Pública en España se pueden observar claramente siete notas características que la identifican como modelo de organización pública administrativa diferenciada.

La primera de esas características es su alto grado de descentralización, derivado de la construcción, desarrollo y consolidación del Estado Autonómico, y de la existencia de una articulación territorial interadministrativa entre sus tres niveles de organización, Estatal, Autonómico y Local.

Una segunda nota característica es la de su proyección internacional, tanto por las exigencias de presencias y actuaciones propias de un contexto común interrelacionado como es el de las relaciones internacionales en la actualidad, como, funda-

¹⁹ CONSTITUCION ESPAÑOLA. Aprobada por la Cortes en Sesiones Plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978. Ratificada por el Pueblo Español en Referéndum de 6 de diciembre de 1978. Sancionada por S. M. el Rey ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978. BOE 29.12.78.

mentalmente, por la presencia activa de España como país miembro de la Unión Europea²⁰.

Una tercera característica de la Administración española es la de la profunda reformulación de su normativa reguladora, desarrollada con posterioridad y en aplicación del texto constitucional, que ha permitido el establecimiento de un modelo de administración pública descentralizada propio de un régimen democrático, en sustitución del modelo de régimen autoritario y centralizado existente con anterioridad.

Una cuarta nota caracterizadora es el destacado y creciente papel que juegan las nuevas formas y estructuras de las Administraciones Públicas diferenciadas de las tradicionales estructuras administrativas departamentales, así el destacado papel de la Administración Institucional, Organismos Públicos Sociedades Mercantiles Estatales, la Administración Corporativa y la Administración Independiente en España.

La quinta nota característica de las Administraciones Públicas en España es su adaptación, en todos los niveles de su organización territorial, a los nuevos modos y formas de las técnicas de gestión pública y su papel complementario en la gestión de políticas de actuación públicas.

Una sexta nota distintiva es la de su elevado grado de crecimiento, tanto en el número de organismos, como en el número de sus recursos humanos, derivación evidente de la configuración de las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Y finalmente, derivada de la anterior, una séptima nota característica, es la de la creación de nuevos modelos de Empleo y Función Pública, que han supuesto un elemento añadido de renovación de la gestión y los servicios públicos.

La suma de esas siete notas características puede dar una visión global de cómo es la Administración Pública española actual, en suma, un modelo de Administración moderno, descentralizado, con proyección internacional y con nuevos modelos normativos y organizativos, en el que lógicamente deben jugar un papel fundamental de apoyo a la actividad y las prácticas de trabajo y gestión cotidianos, los servicios y unidades de gestión documental.

La descripción y el análisis concreto de esas unidades documentales debe ser objeto de estudio aparte, pero aún así, y con vistas al propósito de incidir en los aspectos relacionados con la gestión documental en la Administración Pública española actual, y más específicamente en los centros y servicios donde se desarrollan esas tareas de gestión documental, debe resaltarse un último aspecto que no suele comúnmente ser puesto de relieve: la homogeneidad básica de la Administración española en sus distintas formas y estructuraciones.

²⁰ En ese sentido debe tenerse presente la propia representación y presencia activa de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, reconocida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia STC 165/1994.

Esto es, si bien la Administración Pública española se corresponde con un modelo de organización administrativa fuertemente descentralizado y existe una lógica diferenciación territorial y de ejercicio del poder en sus distintas formas y niveles, no debe perderse de vista su identidad común básica.

Esa identidad, lógicamente derivada de la Constitución Española de 1978, se refleja de un lado en el carácter común y supletorio de la normativa estatal respecto de las normativas de las restantes administraciones públicas y, de otro lado, en la propia construcción organizativa de las nuevas Administraciones Autonómicas siguiendo como modelo la propia estructura organizativa de la Administración del Estado.

Ello se traduce, desde un punto de vista de gestión documental, en una base común para el establecimiento de pautas y criterios comunes, ya que una misma realidad formal, en cuanto a normas, estructuras y modelos, con la única diferenciación de su estricta aplicación en ámbitos territoriales diferentes, permite sin duda alguna el empleo de técnicas y recursos, y, por supuesto, terminologías, idénticas, con las únicas diferenciaciones derivadas de las aplicaciones locales inmediatas.

Esa identidad común es una plataforma lógica para una homogeneidad básica de los productos y servicios documentales de las Administraciones Públicas españolas, independientemente de sus distintas formulaciones y adscripciones organizativas, y constituye por ello un elemento configurador añadido a las notas definitorias de la Administración Pública en España en la actualidad.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrúa, 1999, 2ª ed.
- ALBI, Emilio. *Gestión Pública: Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel, 1997.
- ALCALDE HERNÁNDEZ, José C. *El Control de Gestión en el Sector Público*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 3, 1995.
- ALLI ARANGUREN, Juan C. *Derecho Administrativo y Globalización*. Madrid: Civitas, 2004.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique, coord. *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. Madrid: INAP, 1998.
- BAENA DEL ALCAZAR, Mariano. *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos, 2000, 4ª ed.
- BALLART, Xavier. *Gestión Pública, Análisis y Evaluación de Políticas*. Revista de Estudios Políticos, núm. 97, 1997.
- BECK, Ulrico. *¿Qué es la globalización?*. Barcelona: Paidós Ibérica, 1998.
- BOZEMAN, Barry. *Los fundamentos de la gestión pública estratégica*. Madrid: BOE; INAP, 1996.

- CANALES ALIENDE, José M. *Algunas reflexiones sobre los principales problemas y desafíos pendientes en la innovación de las Administraciones Públicas*. Seminario Nacional de Gestión Pública (1º, Murcia, 2003). Murcia: Universidad, 2003.
- CASTELLS, Manuel. *La era de la información*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- CRUZ MUNDET, José Ramón, MIKELARENA PEÑA, Fernando. *Información y Documentación Administrativa*. Madrid: Tecnos, 1998.
- FRIEDMAN, John. *Planificación en el ámbito público: Del conocimiento a la acción*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- GÓMEZ CAMARERO, C. *Las nuevas formas de comunicación de la Administración con el ciudadano*. Anales de Documentación, núm. 6, 2003, pp. 109-119.
- INFORME de Actividad sobre la Reforma del Estado en Francia; Documentos INAP, núm. 17, 1998.
- MINISTERIO de Administraciones Públicas. *Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 2000.
- MODERNIZAR la Administración. *Libro Blanco del Gobierno Británico 1999*; Documentos INAP, núm. 23, 2000.
- MUÑOZ MACHADO, Andrés. *La Gestión de la Calidad Total en la Administración Pública*. Madrid: Díaz de Santos, 1999.
- OTLET, Paul. *El Tratado de Documentación*. Murcia: Universidad de Murcia. D. L. 1996.
- PELOU, Pierre. *La Documentation Administrative*. París: La Documentation Française, 1988.
- SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP, 1989.
- SUBIRATS, Joan. *El papel de la información en la toma de decisiones*. Seminario sobre Información y Comunicación (1º, Madrid, 1992). Madrid: INAP, 1992.
- TORTELLA, Gabriel. *La Revolución del Siglo XX*. Madrid: Taurus, 2000.
- VELÁZQUEZ LÓPEZ, Francisco J. *Empleados Públicos y Funcionarios*. Cuadernos de la OICI, núm. 11, 1999.
- VILLAR GARCÍA-MORENO, Francisco. *Las Administraciones Públicas Españolas: Presente y futuro*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 7-8, 1996.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel. *Gestión y planificación estratégica de Recursos Humanos en la Administración*. Cuadernos de Gobierno y Administración, núm. 1, 2000.
- ZAPICO GOÑI, Eduardo. *La adaptación de la Administración Española a la Unión Europea*. Gestión y Análisis de Políticas Públicas, núm. 4, 1995.