

Documentos administrativos: Un ensayo de diplomática contemporánea

Ana Belén SÁNCHEZ PRIETO

Profesora Ayudante, Depto. CC. TT. Historiográficas

RESUMEN

El estudio de los documentos contemporáneos ha sido prácticamente olvidado por los diplomatas. Se pretende iniciar el camino que conduzca a un estudio diplomático de los documentos administrativos contemporáneos, empezando por los utilizados más corrientemente, por la Administración Pública.

Palabras clave: Administración Pública / Derecho Administrativo / Diplomática / Documentación / Documento / Ejemplo / Legislación / Modelo / Normalización / Tipología diplomática.

0. INTRODUCCIÓN

La *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común* (Ley 30/1992, de 26 de noviembre) explicita que la principal dificultad en orden a la normalización de los documentos (preceptiva por el artículo 30-1 de la *Ley de Procedimiento Administrativo*) es “la falta de conocimiento adecuado del expediente administrativo en general y de los documentos administrativos en particular”, debido en buena medida a la falta de estudios rigurosos sobre la forma de los documentos administrativos que puedan servir de base para una normalización ulterior. Es realmente curioso que el documento administrativo, al contrario que el documento notarial y judicial, haya sido prácticamente olvidado por la legislación y por la doctrina jurídica, y que en la práctica el documento administrativo se apoye exclusivamente en la tradición de la actividad administrativa¹, siendo necesario racionalizar

¹ J. MORÁN DEL CASERO: “Documentos y expedientes administrativos. I”, D. A., 122 (1968), pp. 89-90.

no tanto su proceso de expedición cuanto sus fórmulas. Esto es precisamente lo que nos planteamos en este breve trabajo: profundizar en el conocimiento de los documentos administrativos, si bien desde la perspectiva específica que proporciona la ciencia Diplomática.

Como “ciencia de los documentos”, la Diplomática ha permanecido durante siglos (en sus líneas generales) retraída a los documentos producidos durante la Edad Media principalmente, y a pesar de que más de un teórico ha predicado la erradicación de los estrechos límites cronológicos que constreñían a nuestra ciencia, muy pocos estudios se han hecho siguiendo las nuevas directrices.

1. EL CONCEPTO DE “DOCUMENTO ADMINISTRATIVO”

Denomina la *Ley* “documento” a “aquella cosa mueble susceptible de ser incorporada directamente a un expediente -con foliatura o paginación- y que acredita, mediante escritura o cualquier otro signo -fotografía, dibujo- una idea, un pensamiento o una realización humana, o incluso una situación o aspecto de la naturaleza”. Documento administrativo es, a su vez, cualquier documento producido por un órgano de la Administración Pública, por lo que no pueden considerarse como tales, a pesar de que sean incorporados a los expedientes, documentos redactados por particulares y dirigidos a órganos de la Administración Pública, tales como instancias y recursos (salvo, naturalmente, en los casos excepcionales en que ciertos órganos administrativos tienen la posibilidad de recurrir). Tampoco se considerarán documentos administrativos los libros administrativos (ya que no son susceptibles de ser incorporados a un expediente), ni los impresos administrativos, que sólo constituyen un medio para obtener y normalizar información y sólo se convertirán en documentos administrativos cuando estén debidamente cumplimentados.

Hay que puntualizar la falta de correspondencia estricta entre documento y acto administrativo, ya que un único soporte (y por lo tanto un único documento), puede contener más de un acto administrativo: pongamos por caso la “certificación de descubierto”, que contiene tres actos administrativos distintos: 1.º, el certificado de impago en el período de ingreso voluntario, 2.º, la providencia del tesorero disponiendo que se proceda contra el deudor, y 3.º, la diligencia acusando recibo de la certificación. Esta ausencia de exactitud en la correspondencia entre acto y documento tiene como consecuencia dificultades a la hora de denominar los documentos que contienen la escrituración de más de un acto administrativo, y aunque naturalmente se intenta nombrar al tal documento por el acto principal de los en él consignados, la decisión nunca estará exenta de una cierta arbitrariedad. A esto viene a unirse la falta de acuerdo sobre la terminología que debe aplicarse a los documentos reflejo de ciertos actos administrativos.

En líneas generales, puede clasificarse a los documentos administrativos en dos grandes grupos: los documentos internos, que produce la propia Adminis-

tración y quedan incorporados al expediente, sin que puedan tener salida al exterior, y los documentos externos, que, producidos por la Administración, tienen salida al exterior. Esta división no es sin embargo muy acertada, ya que parte de la base de que todo documento debe obrar en un expediente (lo que no es cierto) e ignora el hecho de que los documentos que permanecen dentro de las dependencias de oficinas públicas y los que salen al exterior son muchas veces idénticos². Será, por lo tanto, más acertado, simplificar la clasificación y dividir los documentos entre aquellos producidos por la Administración y los producidos por los administrados y dirigidos a la Administración, si bien estos últimos sólo pueden ser considerados documentos administrativos en sentido lato.

2. NOCIONES DE DIPLOMÁTICA GENERAL

2.1. PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL DOCUMENTO

Como para cualquier documento, para que se produzca un documento administrativo hacen falta la concurrencia de dos personas: un autor y un destinatario, si bien este último puede no aparecer explicitado en el documento.

a) *El Autor*: En la autoría de un documento administrativo concurren habitualmente tres personas³: el “autor jurídico”, esto es, la persona a cuyo nombre se expide el documento y que, mediante la estampación de su firma, se responsabiliza de él⁴; el “autor espiritual” o persona que intelectualmente crea y produce el documento que ha de firmar otro; y autor material, que no es otro que el funcionario que mecanografía el texto del documento. En aras a un mejor control de la producción, se recomienda que se lleve algún sistema para indicar, por medio de iniciales o de algún otro modo, la identidad de los autores material y espiritual⁵.

Puede también suceder que el titular de un órgano administrativo (salvo en las resoluciones de carácter sancionador) delegue la firma de sus resoluciones y actos administrativos al titular de algún órgano o unidad administrativa que de él dependa, lo cual en modo alguno alterará la competencia del órgano delegante. En caso de que así suceda, se hará constar expresamente la circunstancia de la delegación de firma y la autoridad de procedencia⁶.

b) *El destinatario*: Es la persona a quien se dirige el documento, que puede ser o no el interesado en la solución del asunto jurídico contenido en él.

² F. LÓPEZ NIETO Y MALLO: *El Procedimiento administrativo*, Barcelona, 1960, p. 228-229.

³ J. GONZÁLEZ PÉREZ Y F. GONZÁLEZ, *LRJPAC*, p. 496.

⁴ Por lo cual se ha denominado también “suscriptor”; ver N. AMORÓS RICA: *Timbre...*, p. 44 y ss.

⁵ La aparición en el documento del nombre del autor material es preceptiva en algunas actividades públicas, tales como en materia de registro civil, en la cual el artículo 14 del reglamento de 14 de 1958 dispone que “rubricará los asientos y certificaciones el empleado que materialmente los extiende”. Cit. J. MORÁN DEL CASERO: “Documentos y expedientes administrativos”, p. 97-98.

⁶ *LRJ-PAC*, art. 16.

Hasta aquí, las personas que tradicionalmente los diplomatas han encontrado en los documentos desde la época más remota. Sin embargo, la complejidad burocrática de la actual Administración hace (o puede hacer) intervenir a muchas más personas⁷:

c) *Autenticadores*: Son firmas oficiales que legitiman un documento, acreditando que la firma que aparece en el documento en cuestión pertenece realmente al funcionario firmante. Pueden ser: un notario (“visto y legitimado”), un órgano administrativo superior (“visto bueno”), un órgano subordinado (por ejemplo, el caso del Presidente de Gobierno o los ministros, que refrendan lo dispuesto por el Rey) o testigos instrumentales, que actúan como fedatarios de la realización del acto procesal que presencian.

d) *El expedidor*: Es la persona que pone en circulación un documento. Se trata de un “agente colaborador” apoderado por la institución que actúa como autor jurídico del documento.

e) *El bastanteador*: Es la persona que emite un muy breve informe (“Es bastante”) sobre el mismo soporte material y por tanto sobre el mismo documento.

f) *El Receptor no interesado*: Persona legalmente subrogada a tales efectos, que recibe el documento en ausencia del destinatario.

g) *Fiscalizadores contables*: cuya firma debe quedar consignada en los documentos que hayan de ser objeto de un control contable.

2.2. CARACTERES EXTRÍNSECOS DEL DOCUMENTO

La materia escriptoria utilizada en la documentación actual es casi exclusivamente el papel⁸, cuya calidad variará según la importancia que quiera darse al documento. En algunos casos, para evitar el deterioro de ciertos documentos se adoptan medidas tales como la plastificación de los mismos, ya sea en las propias oficinas expedidoras (D.N.I., por ejemplo) o por los propios destinatarios-usuarios del documento en cuestión.

Los documentos que han de ser validados mediante la firma del Jefe de Estado se escriben (impresos o mecanografiados) en un papel especial de cantos dorados.

Si bien no hay en España ninguna disposición que obligue al funcionario a emitir los documentos en un tipo de papel específico, en los años 50 el Instituto Nacional de Racionalización del Trabajo estableció unas recomendaciones sobre las dimensiones del papel y de los sobres de distintos documentos (ver láminas 1 y 2)⁹. En la actualidad se tiende a utilizar para la práctica totalidad de los docu-

⁷ J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ: *LRIPAC*, pp. 497-499.

⁸ J. MORÁN DEL CASERO: “*Documentos y expedientes administrativos*”, *D. A.*, 122 (1969), pp. 99 y ss.

⁹ Para un estudio de las características del papel, ver J. M. CASALS MARCEN: *Racionalización de impresos*. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, Alcalá Henares, 1965.

mentos (excluidos carnés, cheches, etc.) el formato DIN-A4, debido sin duda a la generalización del uso de ordenadores en la Administración. En el caso de contratos, pliegos de prescripciones técnicas, pedidos, presupuestos y otros documentos a través de los cuales se lleve a cabo la adquisición de material, está regulado el empleo de ciertos formatos de material impreso, papel y sobres¹⁰:

- * UNE 1-011-75: Formato final de papeles para escritura y de ciertos tipos de impresos;
- * UNE 1-009-77: Papel. Artículos de papelería con hojas separables. Medidas exteriores de los formatos terminados;
- * UNE 1-015-85: Formatos de sobres y bolsas postales;
- * UNE 1-017-85: Sobres con ventana.

En algunos países se ha empleado o emplea un tipo de papel especial con fines legitimadores, por ejemplo, en la expedición de certificados: suelen estos papeles tener una trama tipográfica o viñeta que hace muy difícil, por no decir imposible, que pueda ser raspado o borrado lo escrito sobre ello, e incluso puede llegar a cubrirse el documento, después de extendido, con una cinta adhesiva trasparente que impide toda manipulación posterior¹¹.

La escritura actualmente tiende a ser mecánica, aunque la manual se conserva para ciertos usos. El lápiz, cuya característica principal es la facilidad que tiene su escritura para ser borrada, a pesar de que tiende a abandonarse, se utiliza aún en ciertas formas documentales (documentos taquigráficos, dibujos, etc.) y para determinadas actividades (“punteo”, corrección de escritos, etc.)¹².

El bolígrafo es el instrumento escriptorio de escritura manual más generalizado hoy en día, habiendo desbancado totalmente a la pluma estilográfica, a pesar de que en los primeros momentos padeció las reticencias de ciertos organismos¹³.

Igual que el bolígrafo, la escritura mecanizada tardó en superar todas las reticencias que existían hacia ella, llegando incluso a hacerse necesario que varios reglamentos vinieran a declarar expresamente la conveniencia del uso de la máqui-

¹⁰ Orden de 12 de agosto de 1986 sobre normalización de formatos de material impreso y papel destinado a operaciones administrativas (BOE, n.º 198, 19 de agosto de 1986).

¹¹ J. MORÁN DEL CASERO: “*Documentos y expedientes administrativos*”, D. A., 122 (1968), p. 100.

¹² J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO, *LRJPAC*, p. 500.

¹³ El 22 de febrero de 1964, el Ministerio del Ejército envió a Presidencia de Gobierno un escrito solicitando información acerca del uso del bolígrafo en la Administración Pública, tras consultar con la Dirección General de los Registros y del Notariado, la Subsecretaría de Justicia, a la que Presidencia había remitido copia de la solicitud expresada, emitió el 25 de abril del mismo año el informe siguiente:

“la expresión de las ideas, pensamientos y sentimientos humanos en los documentos puede hacerse constar por cualquier procedimiento gráfico, siempre que la escritura sea fija, permanente, inalterable, y permita poder identificar a las personas que la ejecuten; que para ello no habría inconveniente en permitir la compatibilidad de la tinta, medio generalmente usado para escribir, con el bolígrafo, siempre que el Departamento Técnico del Estado competente informe que la escritura realizada con bolígrafo reúne esas condiciones de fijez y permanencia, consistiendo fácilmente identificar a la persona que escriba”.

na de escribir en la emisión de documentos por parte de la Administración¹⁴. En la actualidad, la máquina de escribir está totalmente obsoleta, habiendo sido substituída por los ordenadores, y, de hecho, es cada día más frecuente que algunos documentos tales como liquidaciones, nóminas, etc. aparezcan impresos por ordenador.

La imprenta es utilizada por la Administración pública especialmente para la confección de impresos y formularios, además de para la elaboración de los diarios oficiales. Los documentos que ha de validar el Jefe del Estado con su firma se imprimen en un papel especial y a un tercio del margen, salvo cuando por razones de urgencia se prescinde de esta formalidad y se presentan mecanografiados a renglón seguido y sin márgenes.

La estenografía se utiliza rara vez, aunque va ganando terreno poco a poco a la taquigrafía.

Los signos de validación son, como en cualquier otra época, la firma y el sello.

La firma se compone del nombre y apellidos y la rúbrica o signo personal del que, en cosaciones, puede prescindirse.

Entre las firmas, hay que distinguir entre la “media firma”, que es aquélla en que se omite el nombre de pila, y la “firma entera”. No obstante, si bien la “media firma” es usual en la práctica judicial por imperativo de la Ley de Enjuiciamiento Civil¹⁵, lo cierto es que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 ya no distingue entre una y otra¹⁶.

Lo normal es que la firma que aparece en el documento sea la de la autoridad competente que expide dicho documento; sin embargo, pueden aparecer otras firmas. La firma del interesado puede obedecer a uno de los siguientes propósitos: dejar constancia de la aceptación por parte del interesado de ciertas condiciones impuestas por la Administración, con lo cual el documento en cuestión toma un cierto carácter contractual; acreditar la recepción por parte del interesado de dicho documento, y evitar fraudes en los casos en que el documento sólo puede ser exhibido por su titular (D.N.I., permiso de conducir...). Pueden aparecer en el documento las firmas de los autenticadores (notarios, testigos instrumentales), del bastanteador del documento, del receptor no interesado y de fiscalizadores contables.

Denominamos sello a un signo con finalidad validadora o recaudadora, que se adhiere al documento. Quedan fuera, por lo tanto, del concepto de sello¹⁷ las

¹⁴ En España, el empleo oficial de la máquina de escribir se admitió por Real Orden de la Presidencia del Consejo de Ministros el 12 de febrero de 1990 (Gaceta del día 19), mientras que el Ministerio de Justicia la autorizó para la expedición de documentos relativos a la Administración de Justicia el 28 de mayo de 1904 (Gaceta del día 29) (Cit. J. MORÁN DEL CASERO: “*Documentos y expedientes administrativos*”, pp. 95-96). Sin embargo, la reticencia a la utilización por parte de los organismos de la Administración Pública de la máquina de escribir continuó muchos años más tarde, pues en 1917 fue necesario reiterar la conveniencia de su uso (Ver, por ejemplo, el reglamento de la Subsecretaría de Justicia, de 9 de julio de 1917, artículo 162.4. Cit. J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO: *LRJPAC*, p. 501).

¹⁵ Artículo 251:

“Los jueces pondrán su firma entera en la primera providencia... y media firma en las demás providencias que dictaren y en las declaraciones en que intervengan”.

¹⁶ Artículo 41 y 42.

¹⁷ Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de Corporaciones locales, artículo 320; Reglamento del Registro Civil, artículo 27.

estampaciones de tampones que recomiendan la urgencia de la tramitación del documento o hacen constar su carácter reservado o secreto.

Normalmente, el sello figura junto a la firma del autor jurídico del documento, sobreponiéndose ligeramente a ella. A pesar de que distintos servicios públicos prevén y exigen el uso del sello, falta el tratamiento general y uniforme, dándose por sobreentendido que cada órgano público tendrá su propio sello y lo estampará en los documentos que expida.

A pesar de que la finalidad validadora del sello mantiene plena vigencia, lo cierto es que el abuso en el empleo de los sellos, sobre todo por el hecho de que en muchas ocasiones las oficinas subordinadas tienen una matriz de sello exactamente igual a la institución de la cual dependen y la ausencia de medidas de seguridad para la custodia de dichas matrices, ha restado credibilidad a este medio de validación. No obstante, dentro de la Administración su uso sigue siendo preceptivo, por ejemplo, en los registros de entrada y salida.

En la actualidad han desaparecido los sellos pendientes, por lo que todos los sellos pertenecen a la categoría de sellos adheridos o sellos impresos. Entre los primeros destacan los sellos de dorso engomado, mientras que entre los segundos se encuentran los sellos en tinta, el papel sellado y los sellos secos. El módulo de los sellos actuales suele ser pequeño, esto es, de un diámetro de menos de cinco centímetros, pero la forma, el tamaño, la disposición de sus elementos en el campo del sello e incluso el color de la tinta empleada se deja al libre albedrío de la oficina emitente.

Todo sello consta de dos partes bien diferenciadas: la leyenda y el campo. La leyenda suele contener el nombre de la dependencia titular del sello; en los redondos u ovalados la leyenda suele desarrollarse a lo largo de todo el perímetro del sello; lo más normal es que el centro del sello esté ocupado por el campo, que suele estar constituido por una representación con las armas del Estado o el escudo de la corporación de que se trate.

Junto a la rúbrica y el sello, la práctica administrativa actual dispone de otros medios autenticadores. El más importante sin duda es la legitimación notarial de firmas oficiales, que consiste en el “testimonio de que el notario considera como auténticas, por conocimiento directo o identidad con otras indubitadas, las firmas de los funcionarios autorizantes, y hallarse éstos, según sus noticias, en el ejercicio de sus cargos a la fecha del documento”¹⁸; debido a que el notario identifica una firma que ha sido estampada con anterioridad, puede decirse que se trata de una información más que de un auténtico signo de validación. La fórmula, que cubre todas las firmas que aparezcan en el documento, consiste simplemente en la expresión “visto y legitimado”. Cuando la autenticación de firmas oficiales tiene lugar por un órgano superior, la fórmula empleada es “visto bueno” y cuando la hace un interviniente, “visado”.

¹⁸ Reglamento notarial, artículo 256. Cit. J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO: *LRJPAC*, p. 507.

Signos externos: La actual normativa española nada prescribe acerca de la presentación de los documentos administrativos, por lo que aspectos como el espacio entre caracteres, el interlineado o los márgenes se confían al buen juicio del funcionario encargado de la expedición del documento.

El signo externo no validador más común es el membrete situado en el margen superior del papel utilizado por la mayor parte de los organismos oficiales, en el que suele figurar el nombre de la identidad y una figura igual o muy semejante a la del sello.

Ciertos documentos, especialmente los llamados de exhibición, pueden llevar adherida o impresa la fotografía del interesado, para satisfacer la necesidad de identificación.

Otros documentos como tarjetas de identidad, carpetas, etcétera, pueden llevar una franja o señal de determinado color que destaca de manera inconfundible, permitiendo que el documento pueda ser identificado inmediatamente. La arbitrariedad a este respecto es total.

Las firmas y marcas de la oficina expedidora: se hacen constar en el encabezamiento de muchos documentos. Son fundamentalmente los llamados “datos generales de identificación”, que proporcionan al destinatario la información más significativa que le permite la identificación del documento, a saber, el número de expediente (signatura del expediente para su identificación por parte del órgano responsable) y las “referencias”, códigos de letras o números que permiten conocer las referencias de procedencia del destino: si el documento se envía por primera vez, la unidad emisora consignará la referencia y, cuando sea contestado, la unidad receptora deberá consignar tanto la referencia del documento a que contesta como la de la contestación. Entre éstas firmas y marcas de la oficina expedidora pueden contabilizarse también el “título” de los distintos documentos, que no es otra cosa que la calificación jurídica del documento, que se sitúa en un lugar inmediatamente visible, con caracteres tipográficos que lo resaltan y normalmente justo a continuación del logotipo de la dependencia que expide el documento, y el “asunto”, objeto concreto a que se refiere el documento.

2.3. CARACTERES INTRÍNSECOS DEL DOCUMENTO

Como todo documento, los documentos administrativos se componen de tres partes bien diferenciadas, para las cuales podemos conservar los tradicionales en Diplomática nombres de protocolo, texto y escatocolo, si bien los actuales manuales de documentos¹⁹ administrativos los denominan encabezamiento, cuerpo del documento y pie²⁰.

¹⁹ Ministerio para las Administraciones Públicas, *Manual de Documentos Administrativos*, Madrid, Tecnos, 1994.

²⁰ En el manual citado en la nota anterior, la división del tenor documental en encabezamiento, cuerpo del documento y pie se efectúa según la disposición de estos elementos en el papel, considerándose enca-

Hay que tener en cuenta que la Ley especifica la no obligatoriedad de mantener un formulario determinado, por lo cual lo que de aquí adelante se especifique se hará en función de los usos administrativos consuetudinarios y de las recomendaciones del Ministerio para las Administraciones Públicas, pero que en la práctica podrán encontrarse documentos que no correspondan a la estructura que aquí se enunciará.

Dentro del protocolo, además del título, las referencias y firmas y el asunto, a que ya se ha hecho mención en el apartado de “signos y marcas de la oficina expedidora”, encontraremos, en líneas generales²¹, los siguientes elementos:

Intitulación: Debe constar con toda claridad el nombre y el cargo del autor jurídico del documento y el concepto en que actúa, pues ello contribuye a precisar la legitimidad del documento. De hecho, es fácil observar que cuando en un documento no figuran tales datos con toda precisión, aparece la tendencia a que sean los subordinados del titular de la competencia los que firmen en lugar de él.

Dirección: Nombre, apellidos y cargo (si procede) de la persona física o denominación social de la persona jurídica a la que se dirige el documento. En la actualidad, la utilización de fórmulas honoríficas de tratamiento tiende a ir desapareciendo; e incluso se recomienda su supresión, manteniéndose únicamente los tratamientos de “don” y “señor” y sus equivalentes femeninos delante de nombres y apellidos. Consecuentemente, el uso de tratamientos en los documentos es una regla de protocolo, que rige sólo en el ámbito interno de la Administración; su utilización es la siguiente²²:

* Excelencia / Sus Excelencias: Se utiliza para Jefes de Estado y sus cónyuges, sin perjuicio del tratamiento específico que les corresponda.

* Excelentísimo señor / Excelentísima señora: Para el Presidente del Gobierno, Vicepresidente del Gobierno, Ministros del Gobierno, Secretarios de Estado, Subsecretario de Asuntos Exteriores, Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, Gobernadores Civiles, Presidente del Congreso de los Diputados, Presidente del Senado, Vicepresidentes de las Mesas del Congreso y Senado, Presidente, Vicepresidentes y Vocales del Tribunal Constitucional, Presidente, Vicepresidentes y

bezamiento, cuerpo del documento y pie se efectúa según la disposición de estos elementos en el papel, considerándose encabezamiento a un espacio reservado mediante un recuadro o de alguna otra manera al título, las referencias y el asunto. Nosotros seguiremos, en cambio, los criterios establecidos desde hace largo tiempo por la Diplomática, y por lo tanto, prestaremos mayor atención a la formulación que a la disposición física de cada uno de los elementos.

²¹ En la práctica administrativa habitual se dan documentos que no responden a esta estructura general. Ver más adelante, la tipología de los principales documentos administrativos.

²² Tomo estos datos del *Manual de Documentos Administrativos* del Ministerio para las Administraciones Públicas, que a su vez los toma de una relación facilitada por José Antonio de Urbina, Embajador de España y asesor del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Vocales del Consejo General del Poder Judicial, Presidente del Tribunal Supremo, Presidentes de Sala, Fiscal y Magistrados del Tribunal Supremo, Fiscal General del Estado, Presidente y Consejeros de Estado, Presidente y Ministros del Tribunal de Cuentas, Presidentes de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, Presidentes de las Asambleas Parlamentarias y de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, Presidente del Instituto de España, Presidentes y Académicos de las Reales Academias Centrales del Estado, Vicerrectores de las Universidades, ex-Presidente y ex-Ministros del Gobierno, Alcaldes de Madrid y Barcelona, Caballeros y Damas del Collar y Grandes Cruces de las Ordenes Españolas, Grandes de España, Capitán General y Capitán General de la Armada, Tenientes Generales y Almirantes, Generales de División y Vicealmirantes, Generales de Brigada y Contralmirantes, Embajadores de España y Ministros Plenipotenciarios de Primera y Segunda Clase.

* Magnífico y Excelentísimo Señor: Rectores de las universidades.

* Ilustrísimo Señor / Ilustrísima Señora: Diputados y Senadores, Consejeros de Gobierno de las Comunidades Autónomas, Presidentes de las Diputaciones Provinciales, Mancomunidades y Cabildos Insulares, Interventor General de la Administración Central del Estado, Decanos y Vicedecanos de las Facultades Universitarias, Comisarios Generales de Policía, Delegados de Hacienda, Fiscales de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, títulos nobiliarios sin Grandeza de España, Caballeros o Damas con la Encomienda con Placa de las Ordenes españolas, Coroneles y Capitanes de Navío, Ministros Plenipotenciarios de Tercera Clase y Consejeros de Embajada.

Las fórmulas de salutación, como las de despedida, se suprimieron expresamente en 1986²³.

El *texto* o *cuerpo* del documento es naturalmente la parte que está sujeta a mayores variaciones. Suele contener un *expositivo* con la motivación y antecedentes del procedimiento que se trate y un *dispositivo* que es un verbo en tercera persona, acompañado por la *narración*, en la que aquél se desarrolla. El uso de "*cláusulas finales*" de texto dependerá del tipo de documento.

El *escatocolo* o pie contiene la data (en caso de que no se haya puesto al comienzo del documento) y la validación, normalmente con antefirma, firma, rúbrica y otros signos o códigos de validación y el "Firmado", con expresión del nombre, apellidos y cargo del firmante.

²³ Orden de 7 de julio de 1986 (BOE n.º 174, de 22 de julio de 1986).

3. TIPOLOGÍA DE LOS DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS MÁS CORRIENTES²⁴

Como se ha dicho más arriba, la formulación ni es preceptiva ni se ajusta a normativas, pero la práctica administrativa y las recomendaciones del Ministerio para las Administraciones Públicas ha dado lugar a unos cuantos tipos documentales que en líneas generales se atienen a una estructura homogénea.

DECISIONES (DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS DE DECISIÓN)

Son aquellos documentos que contienen una declaración de voluntad de un órgano administrativo sobre materias de su competencia.

Jurídicamente se dividen en *acuerdo* y *resolución*, diferenciándose ambos en un pequeño matiz relativo al estado del procedimiento: mientras que el acuerdo recoge decisiones adoptadas por órganos competentes sobre la iniciación y las cuestiones que se suscitan en la tramitación de un procedimiento con carácter previo a la resolución del mismo, la resolución recoge las decisiones adoptadas por el órgano competente que ponen fin a un procedimiento.

Tanto acuerdos como resoluciones pueden subdividirse en un gran número de tipos:

Acuerdos	Instrumentales	Acumulación de procedimientos (art. 73) Práctica simultánea de trámites (art. 75-1) Apertura del período de prueba (art. 80.2) Ampliación de plazos (arts. 42.2 y 49) Tramitación de urgencia (art. 50)
	Sustantivos	Adopción de medidas provisionales (art. 72) Admisión/rechazo de pruebas compuestas (art. 80.3) Solicitud de informes (art. 82) Información pública (art. 86.1) Caducidad del procedimiento (arts. 43.4 y 92)
Resoluciones	Según el sentido de la decisión	Positivas: confirman el presupuesto que inició el procedimiento. Negativas: desmienten el presupuesto que inició el procedimiento.

²⁴ Los modelos de los tipos documentales que figuran a continuación proceden del *Manual de Documentos Administrativos* editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, de donde también están tomados los ejemplos contenidos en las láminas que se encuentran al final del texto.

	Según el contenido de la decisión	De ampliación	Autorización de ejercicio de actividades Concesión de dominio o servicio público Reconocimiento de derechos económicos. Concesión de subvenciones y ayudas
		Restrictivas	Sancionadoras
		De modificación	Nulidad de pleno derecho Anulabilidad Revocación Rectificación de errores
		De inadmisión (art. 89.4)	

Diplomáticamente hablando son exactamente iguales, variando exclusivamente el título del documento (“Acuerdo de...” o “Resolución de...”) y el dispositivo (“Acuerda” o “Resuelve”), lo cual nos ha conducido a aplicar a ambas el término común de “decisión”. En nuestra opinión, pueden considerarse como el descendiente contemporáneo de la provisión.

Su estructura es la siguiente:

En el protocolo se puede considerar que el primer elemento es la intitulación, que figura en el membrete, en el que se especifica el órgano que emite la decisión y, muy frecuentemente, su logotipo. Sigue el encabezamiento, que proporciona al receptor información inmediata, básica y sintética de los elementos fundamentales de la decisión; enmarcados dentro de un recuadro a veces sombreado o destacados de alguna otra manera, figuran los siguientes datos:

* Título del documento: “Acuerdo de...” o “Resolución de...”, más la decisión que contiene. Debe situarse en un lugar inmediatamente visible, con caracteres tipográficos que lo resalten y normalmente justo a continuación del logotipo de la dependencia que expide el documento; expresará de forma sintética y precisa la decisión contenida en el documento, evitándose utilizar más de una línea.

* Datos generales de identificación: que proporcionan al destinatario la información más significativa que conduzca a la identificación del documento; son el número de expediente (signatura del expediente para su

identificación por el órgano responsable) y asunto (objeto concreto del procedimiento expresado de forma breve, precisa y clara y evitando usar más de una línea).

* Procedimiento: tipo general de procedimiento administrativo (subvención, autorización, etc.).

* Fecha de iniciación: fecha en que se inició el cómputo del plazo para la resolución del procedimiento.

Dentro del texto o cuerpo del documento, que reflejará el contenido del acto administrativo, se contendrá una parte expositiva que incluye:

* Antecedentes: breve resumen de las circunstancias que determinan la necesidad de adopción de la decisión: iniciación del expediente y hecho que dio lugar a la iniciación del procedimiento.

* Motivación: con la descripción de los hechos que el órgano emisor considera suficientemente acreditados y que tengan relación con las cuestiones objeto de la decisión (sólo en los casos en que las resoluciones y acuerdos deban ser motivados), y la valoración jurídica de los hechos, según las disposiciones legales que les son aplicables, expresando el rango jerárquico de dichas disposiciones.

* Competencia: identificación del órgano administrativo que tiene atribuida originariamente la competencia para adoptar la decisión y las normas que se le atribuyen, expresando el artículo, denominación de la disposición, número, fecha y diario oficial en que fue publicada.

El dispositivo (“acuerda” o “resuelve”) seguido de la narración es la expresión de la declaración de voluntad adoptada por el órgano administrativo sobre las cuestiones planteadas, estructurado en apartados y párrafos diferentes si se considera necesario.

Las cláusulas finales de texto están integradas por:

* Los recursos: información que se ofrece al administrado sobre si la decisión pone o no fin a la vía administrativa y si es susceptible de recurso, indicando el órgano ante quien debe presentarse, dentro del plazo legal; viene a ser la heredera de la cláusulas de emplazamiento de las provisiones medievales.

* Orden de notificación: consituida por la siguiente fórmula: “Mediante este acuerdo se notifica a ... el / la presente acuerdo / resolución, según lo exigido en el artículo 58-1 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común”. No constituye desde luego la cláusula de notificación clásica de los documentos medievales, sino más bien la sucesora de aquella cláusula por la cual se ordenaba “a qualquier escrivano que fuere

presente que de ende testimonio, porque yo sepa en como complides mi mandado”²⁵.

En el escatololo o pie del documento se incluyen los siguientes elementos:

- * **Data tópica y crónica:** lugar, día, mes y año de formalización del documento (aquella en que el órgano que ejerce la competencia firma o acredita la autenticidad del documento).
- * **Antefirma:** expresión del cargo o puesto de trabajo que corresponda a la persona que formaliza el documento.
- * **Si la resolución o acuerdo hubieran sido dictados por delegación o delegación de firma,** se hará constar esta circunstancia inmediatamente después de la antefirma, citando la disposición legal en que se fundamenta tal delegación.
- * **Firma, rúbrica y otros signos o códigos de validación y autenticación.**
- * **“Firmado”,** con expresión de nombre y apellidos del firmante.

3.2. DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS DE TRANSMISIÓN

Son aquellos que comunican la existencia de hechos o actos a otras personas, órganos o entidades²⁶.

²⁵ Precisamente, la orden de notificación da lugar a otro documento: la diligencia de notificación, que es la descendiente de aquel “testimonio signado” que debía dar el escribano público para que el Rey (u otra autoridad pública) tuviera constancia de la recepción de la provisión u otro documento inyuntivo.

Actualmente la diligencia de notificación se efectúa sobre un impreso administrativo, en el que figuran recuadros para rellenar con los datos que se especifican. Su estructura es la siguiente:

Encabezamiento, con el título (“Acreditación de la notificación”), identificación completa del acto administrativo que se notifica, compuesto por el título del acuerdo o la resolución, expresión del tema o asunto al que se refiere y fecha en que fue adoptado; nombre y apellidos de la persona a quien se notifica el acto y referencia al artículo y a la disposición normativa que perceptúa la notificación.

En el cuerpo del documento han de rellenarse los datos siguientes: lugar de la notificación, medio utilizado, circunstancias e información de si la certificación ha sido o no practicada.

Por último, en el pie figurarán la data, con expresión de día, mes y año y firma o cualquier otra acreditación de la persona que práctica la notificación.

²⁶ Los actos administrativos de transmisión pueden dirigirse a los ciudadanos o a entidades privadas o bien constituir comunicaciones, dirigidas a órganos o unidades administrativas. Dentro de los primeros se encuentran la notificación y la publicación. Aunque ambas constituyen claramente actos administrativos, no dan lugar a documentos: la publicación no es otra cosa que la actuación material consistente en la inserción de un acto administrativo en un diario oficial, tablón de anuncios o medio de comunicación, con el fin de publicarlo, pero no se refleja en ningún documento específico; los supuestos que deben producirse están regulados por los artículos 59 y 60 de la *LRJ-PAC*. La notificación es el trámite por el cual el órgano competente comunica al interesado una resolución o acuerdo; si bien la notificación puede hacerse por medio de un documento distinto al que recoge el acuerdo o la resolución en un plazo de diez días desde la firma de éste último (art. 58.2), la posibilidad de evitar la expedición de este segundo documento, simplificando de este modo la tramitación, junto con el hecho de que la notificación deba insertar el texto íntegro de la resolución o el acuerdo que deba notificarse, da lugar a que el acto jurídico de la notificación se ponga por escrito en el mismo documento en que se contiene el dicho acuerdo o resolución, lo cual conlleva, además, la ventaja de acelerar la tramitación y asegurar el acto jurídico de la notificación en el plazo de diez días previsto por la Ley.

Los documentos de transmisión se pueden reducir a tres tipos documentales básicos: el oficio, la nota (o nota interior) y la carta. El oficio es el documento que se utiliza para la comunicación entre órganos o unidades pertenecientes a diferentes administraciones públicas, a diferentes entidades o departamentos y, dentro de éstos, a diferentes órganos superiores. La nota interior es el documento que se utiliza para la comunicación entre órganos o unidades pertenecientes a un mismo órgano superior o entidad.

La estructura del oficio y de la nota interior es ligeramente distinta:

	Oficio	Nota interior
Protocolo	Referencias: Códigos de letras o números que permiten conocer las referencias de procedencia o destino. Si el documento se envía por primera vez, la unidad emisora asignará la referencia, y, cuando sea contestado, la unidad receptora deberá consignar tanto la referencia del documento a que contesta como la de la contestación.	Data tópica y crónica
	Fecha del oficio Anuncio: Expresión sintética del objeto a que se refiera la comunicación	Intitulación: nombre, apellidos y cargo de la persona que envía la nota. Dirección: nombre, apellidos y cargo de la persona a quien se dirige la nota.
Texto	Dispositivo y narración: Exposición breve y concisa de todo lo que se desee comunicar.	
Escatocolo	Data tópica y crónica. Antefirma	
	Signos de validación: firma, rúbrica o acreditación.	
	Intitulación: "Firmado", con nombre y apellidos de la persona que firma. Dirección: Si se trata de un órgano administrativo, el oficio se dirigirá el cargo que desempeñe la persona con indicación de la dependencia o unidad, el órgano y el departamento.	

La carta se utiliza para comunicaciones de tipo personal y de contenido general, que no estén relacionadas directamente con la gestión habitual o con la tramitación de un procedimiento. Su estructura es algo diferente a la del oficio y de la nota interior en los siguientes elementos:

- * Mantiene la fórmula inicial de saludo
- * El texto tiene un tono más cordial y personalizado
- * Mantiene las fórmulas de cortesía y de despedida
- * Puede recurrirse al uso de posdata.

Desde el punto de vista diplomático, no es más que una misiva modernizada.

3.3. DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS DE CONSTANCIA

Son aquellos documentos que contienen una declaración de conocimiento de un órgano administrativo, cuya finalidad es la acreditación de actos, hechos o efectos.

Son de tres tipos: actas, certificados y certificaciones de hechos presuntos, y a pesar de que muchas veces se utilicen estos tres términos indistintamente, pueden establecerse unos criterios definidos para su diferenciación:

- * Acta es el documento acreditativo de hechos, circunstancias, juicios o acuerdos. A su vez se subdividen en actas de órganos colegiados (acreditativas de cada sesión celebrada por un órgano colegiado (art. 27), actas de infracción (documentos emitidos por funcionarios públicos con condición de autoridad pública para acreditar hechos susceptibles de constituir infracciones administrativas) y actas procesales (acreditan la realización de trámites y actuaciones en procedimientos administrativos).
- * Certificado es aquel documento que acredita actos o situaciones de carácter administrativo, cuyo destinatario es una persona, órgano o entidad que pretende la producción de efectos en un procedimiento administrativo o en el marco de relaciones jurídicas privadas.
- * Certificación de actos presuntos es el documento que acredita la existencia y los efectos de un acto presunto y se emite por el órgano competente para la adopción del acto expreso (arts. 42, 43 y 44).

La estructura de cada uno de estos documentos es diferente:

El acta es naturalmente un documento muy variable, en función de su contenido. A continuación se describe la estructura del acta de una sesión de un órgano colegiado: Está iniciada por el título, con indicación del órgano colegiado, el número de la sesión y su carácter ordinario o extraordinario, el día y hora de la sesión (en letras, para mayor seguridad) y la relación de asistentes y ausentes. El expositivo está compuesto por la orden del día y la transcripción resumida de las deliberaciones, mientras que la parte dispositiva la componen

los acuerdos, relatados de forma ordenada. El escatocolo está compuesto por la antefirma del secretario, su firma u otra acreditación, y el “firmado”, con expresión de su nombre y apellidos, y el “visto bueno” (Vº Bº) del Presidente con su firma u otra acreditación y el “firmado” con expresión de su nombre y apellidos.

En el protocolo del certificado se encuentran, además del título con la descripción del objeto certificado y la intitulación con el nombre, apellidos y cargo de la persona que firma o acredita el certificado. El expositivo recoge una motivación con la petición del interesado, dando paso a la dirección, con el nombre, apellidos y cargo, en su caso, del solicitante. El dispositivo está constituido por el verbo en tercera persona del singular “certifica”, y va seguido de la narración, que contiene los elementos concretos cuya constancia se formaliza, junto con la determinación de los efectos para los que se emite el certificado y la fijación del período temporal al que se sujeta su veracidad, si procede. El escatocolo contiene la data tónica y crónica y la validación con la rúbrica u otra acreditación, no siendo necesaria la antefirma ni el “firmado”.

Las certificaciones de actos presuntos tienen una estructura algo más complicada. Comienzan con un encabezado que contiene los datos generales, a saber, número de expediente, asunto, interesado, procedimiento, fecha de la iniciación del procedimiento y fecha de vencimiento del plazo. Sigue la intitulación, con el nombre, apellidos y cargo de quien expide la certificación, con expresión de la disposición que le atribuye competencia o delega en él la emisión de la certificación. El expositivo, iniciado con la palabra “expone” constituye una síntesis de los elementos esenciales del procedimiento, con la indicación de la persona interesada (dirección), la fecha de iniciación del procedimiento, el plazo máximo para la resolución del procedimiento y normativa que fija dicho plazo, afirmación de que en dicho plazo no ha recaído resolución expresa y relación de la solicitud por parte del interesado de la certificación de acto presunto, conforme a lo dispuesto por la Ley 30/1992 de 26 de noviembre. El dispositivo es “certifica” y va seguido de la narración, que contiene la falta de resolución expresa y la normativa que regula los actos presuntos. En las cláusulas finales se incluyen los recursos, indicando el tipo de recurso que cabe imponer, el plazo y el órgano ante quien procede, y la orden de notificación, igual que en las decisiones. La certificación de actos presuntos termina con el escatocolo, en que se contienen la data tónica y crónica y la validación.

4. LA TRADICIÓN DOCUMENTAL

4.1. COPIAS

La forma más habitual de legalizar una copia (normalmente una fotocopia) es la compulsa, que consiste en el cotejo por parte de un funcionario de la copia

con su original, haciendo constar que aquélla coincide textualmente con éste²⁷. Las copias compulsadas de cualesquier documentos públicos gozarán de la misma validez y eficacia que sus originales.

5. CONCLUSIONES

En conclusión, la documentación actual ofrece un campo de investigación interesantísimo para el diplomatista y prácticamente sin explotar. El objetivo de este pequeño trabajo, que en ningún modo pretende ser definitivo, es precisamente ese: dar a conocer, desde el punto de vista diplomático, la riquísima gama de documentos que se generan en la actualidad. De esta manera, sin olvidar, desde luego, los campos más tradicionales de la Diplomática, podremos acercar nuestra ciencia a un público mucho más amplio.

²⁷ *LRJPA*, artículo 46, con algunos incisos también en el artículo 35.