

FUENTES DOCUMENTALES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL: EL ARCHIVO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN

María Luisa Conde Villaverde
Archivo General de la Administración

Antes de iniciar la exposición sobre las fuentes de la Administración Central en un sentido tan amplio como el que supone hablar de su Archivo General, me parece necesario puntualizar algunos aspectos básicos tanto sobre el concepto de Administración y su estructura como sobre la situación de la historiografía y de sus fuentes, lo que permitirá una comprensión mucho más completa y sistematizada de cómo se han formado los fondos de Archivo que las custodia.

1. ADMINISTRACIÓN CENTRAL

El diccionario de la Administración española de Martínez Alcubilla ¹ la define como «el poder ejecutivo en acción para ayudar al cumplimiento de los fines sociales» y también como «el conjunto de todos los servicios públicos».

Baena del Alcázar en el prólogo de la obra de García Madarí ² afirma que «la existencia de una Administración Pública puede entenderse como la respuesta adecuada —o no— de los poderes públicos a las necesidades sociales para atenderlas o afrontarlas»...

Sus competencias abarcan, por tanto, todo el conjunto de la sociedad. Estas competencias, diferenciadas en campos de actividad, requieren unos órganos especializados y unos funcionarios profesionales que mediante la aplicación de un conjunto de normas uniformes cumplan los objetivos de un programa de gobierno.

En consecuencia, no puede aplicarse con propiedad el concepto de Administración hasta el siglo XIX en el que se consolidan los principios (de separación de poderes, de legalidad y de bienestar social) que determinan su existencia.

Los elementos básicos de su estructura son la Presidencia del Gobierno, el Consejo de Ministros y los Ministerios.

Tradicionalmente, los administrativistas españoles han considerado que la Administración española procede directamente del modelo francés y han dedicado sus

¹ Marcelo Martínez Alcubilla, *Diccionario de la Administración Española*, 6.^a ed., Madrid 1914.

² José M.^a García Madarí, *Estructura de la Administración Central (1808-1931)*, Madrid 1982.

esfuerzos a estudiar ese modelo más que a analizar con detenimiento los caracteres propios, lo que en gran medida ha determinado la situación de la historiografía que veremos más adelante.

Las palabras pronunciadas por el profesor Villar Palasí en la sesión de apertura del I Symposium de Historia de la Administración³ desmienten de forma categórica esta dependencia sin matizaciones y centrándose en el acto administrativo cuyo origen se sitúa en la Ley francesa de 24 de agosto de 1970 y la de Fructidor del año II, demuestra que ninguno de sus caracteres esenciales procede de la Revolución francesa sino que se encuentran en la tradición de los distintos países europeos desde la baja Edad Media.

A continuación vamos a analizar brevemente la evolución histórica de la ampliación y división de las competencias administrativas y de la especialización de sus órganos que ha dado como resultado la estructura y contenido actual de nuestra administración.

Hasta el siglo XV las competencias del Estado que se materializan en los campos de Justicia, Gobierno y Hacienda aparecen englobadas en el concepto genérico de Justicia⁴. Todo lo demás no se consideraba como objeto de atención por parte de la corona y debía ser atendido por la sociedad misma.

Durante todo el siglo XVI este panorama empieza a cambiar. La Justicia continúa siendo la finalidad esencial, pero la gran empresa de América obliga a la corona a una minuciosa organización de los más pequeños detalles para lo que asume competencias que no tiene en la Metrópoli: navegación, comercio, explotación de las minas, construcción de escuelas y hospitales, etc., lo que tendrá un reflejo inmediato en Castilla durante el siglo XVII y se extenderá a casi todo el territorio peninsular en el siglo XVIII. Paralelamente a esta ampliación de competencias se produce una especialización de asuntos o negocios que en lo que se refiere a Gobierno y Justicia vemos perfectamente cristalizada en Castilla e Indias en las instrucciones que Carlos V da en 1551 al Consejo de Indias.

También se perfilan claramente los asuntos de Hacienda al generalizarse un sistema de recaudación y administración de los impuestos y rentas públicas.

La creación de un ejército moderno con que hacer frente a los conflictos bélicos fuera de las fronteras de los territorios peninsulares (guerra en Europa y conquista de América) diferencia los asuntos de guerra de los de justicia en Castilla e Indias durante el siglo XVI.

Esta diferenciación de materias determina la creación de órganos especializados que, como los Consejos de Guerra y Hacienda, asumirán los asuntos específicos de su competencia independientemente del territorio a que se refieran.

El Consejo de Estado se especializa también asumiendo los asuntos de alta política en el ámbito nacional e internacional.

Las reformas borbónicas tenderán durante el siglo XVIII a consolidar esta especialización de los órganos de Gobierno y a generalizarla a todo el territorio peninsular a través de la figura del secretario del Despacho, quedando definitivamente estructuradas a finales del siglo XVIII en cinco Secretarías especializadas en otros campos de actividad: Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina y Hacienda.

Paralelamente se sientan las bases de la futura división territorial, por medio de la figura de los intendentes.

³ *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, INAP, Madrid 1970, pp. 30-38.

⁴ A. García Gallo, 'Cuestiones y problemas de la Historia de la Administración Española', en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, y 'La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna', en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, INAP, Madrid 1971.

La ampliación definitiva de las competencias del Estado a todo el ámbito de la sociedad y, en consecuencia, las bases de la estructura de la Administración actual no se llevarán a cabo hasta el primer tercio del siglo XIX.

Esta ampliación cristaliza en el Real Decreto de 5 de noviembre de 1832 por el que se crea la Secretaría de Estado y del Despacho del Fomento General del Reino, encargada de las tareas de progreso, bienestar, desarrollo y promoción, y que como la definía Javier de Burgos debía ser «el taller de la prosperidad Nacional», y el tronco del que proceden todos los Ministerios actuales que no tiene su origen en las cinco Secretarías del Despacho creadas en el siglo XVIII.

Las fechas definitivas para la implantación de la reforma de Javier de Burgos que constituye las bases de la Administración actual son los años 1833 y 1834. Durante estos años se lleva a cabo la reglamentación y puesta en marcha de la figura de los Subdelegados de Fomento (origen de los actuales Gobernadores Civiles) encargados de ejecutar en el ámbito provincial los objetivos diseñados un año antes con la creación del nuevo Ministerio.

Igualmente se institucionaliza de manera definitiva la separación de los distintos poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) con la desaparición de los Consejos y la creación de los Tribunales de Justicia y además se da estructura interna a cada uno de los Ministerios.

Las disposiciones mediante las cuales entran en vigor las reformas mencionadas son las siguientes:

El Decreto de 30 de noviembre de 1833 (autodenominado Ley en su artículo 3.º). Establece la división provincial que, con algunas modificaciones posteriores, es la que sigue vigente.

Las innovaciones que aporta esta reforma respecto a la de 1822 son, según Aurelio Guaita ⁵, en primer lugar la reducción a 49 del número de provincias; su aprobación por parte del Gobierno en lugar de por las Cortes; la conexión de las provincias con los antiguos reinos y su carácter general, ya que a esta división deberían adaptarse las demarcaciones militares, judiciales y de Hacienda.

De esta misma fecha es la famosa Instrucción a los Subdelegados de Fomento en la que se detallan sus competencias y actividades inmediatas.

En lo que se refiere a la Administración Central, los seis Decretos de 24 de marzo de 1834 son el punto de partida de su auténtica existencia, ya que determinan la definitiva aceptación del principio de separación de poderes y de la autonomía de los Tribunales.

El Decreto de 4 de junio del mismo años sienta las bases de la estructura interna de los Ministerios con la creación de la figura del Subsecretario y la división en Secciones y Negociados.

Esta estructura va completándose a lo largo del presente siglo hasta la definitiva consolidación a mediados de los años sesenta.

Como niveles superiores de la jerarquía se añaden a la figura del Ministro y Subsecretario la de las Direcciones Generales cuyo origen se remonta a finales del siglo XVIII, pero que no queda definitivamente perfilada hasta este siglo.

Como niveles intermedios entre las Direcciones Generales y las Secciones aparecen las Subdirecciones Generales y los Servicios.

Tras la reforma administrativa de 1977 y para evitar la creación de Ministerios nuevos se incrementa la estructura de alguno de los existentes (Economía y Hacienda,

⁵ 'La división y sus modificaciones', en *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, INAP, Madrid 1974.

Asuntos Exteriores, Educación) mediante las Secretarías de Estado y las Secretarías Generales que correspondían respectivamente a los niveles de Ministro y Subsecretario, pero con dependencia directa del titular del Departamento al que se adscriben.

En lo que se refiere a la división de funciones de todos los Ministerios tienen una organización homogénea: además de las jerarquías superiores (Ministro, Subsecretario y Secretarios de Estado en su caso) todos los Departamentos tienen unas unidades encargadas de las funciones comunes, que son la Dirección General de Servicios (de la que dependen fundamentalmente los asuntos económicos y de personal) y la Secretaría General Técnica, que tiene rango de Dirección General (de la que dependen la Asesoría Jurídica, las Unidades de apoyo informativo, de Informática y de desarrollo normativo). Las funciones específicas de cada Ministerio son realizadas por las Direcciones Generales correspondientes (por ejemplo, en el Ministerio de Obras Públicas, las Direcciones Generales de carácter específico son las de Carreteras, Puertos y Costas, Obras Hidráulicas, etc.)⁶.

2. SITUACIÓN DE LA HISTORIOGRAFÍA

Si consideramos que la Administración en su conjunto (campos de actuación, estructura orgánica, legislación y funcionarios) es el resultado de una determinada actuación política frente a un contexto social tendremos que afirmar que su historia está en gran parte por hacer.

Es evidente que no faltan estudios valiosos sobre aspectos concretos, pero lo que difícilmente encontramos son trabajos planteados desde una perspectiva global que permita conocer el entronque social de una organización administrativa concreta.

Indudablemente tiene un gran interés conocer la evolución de la estructura de un determinado organismo —o de la administración en su conjunto— durante un período concreto, pero si el estudio se limita a reflejar cambios orgánicos y funcionales relacionándolos solamente con las disposiciones que le dieron vida y sin tener en cuenta el auténtico autor de esos cambios que es la sociedad, el resultado será tan superficial y vacío de contenido como el pretender conocer cualquier período de la historia exclusivamente a través de los grandes acontecimientos y sus personajes más destacados.

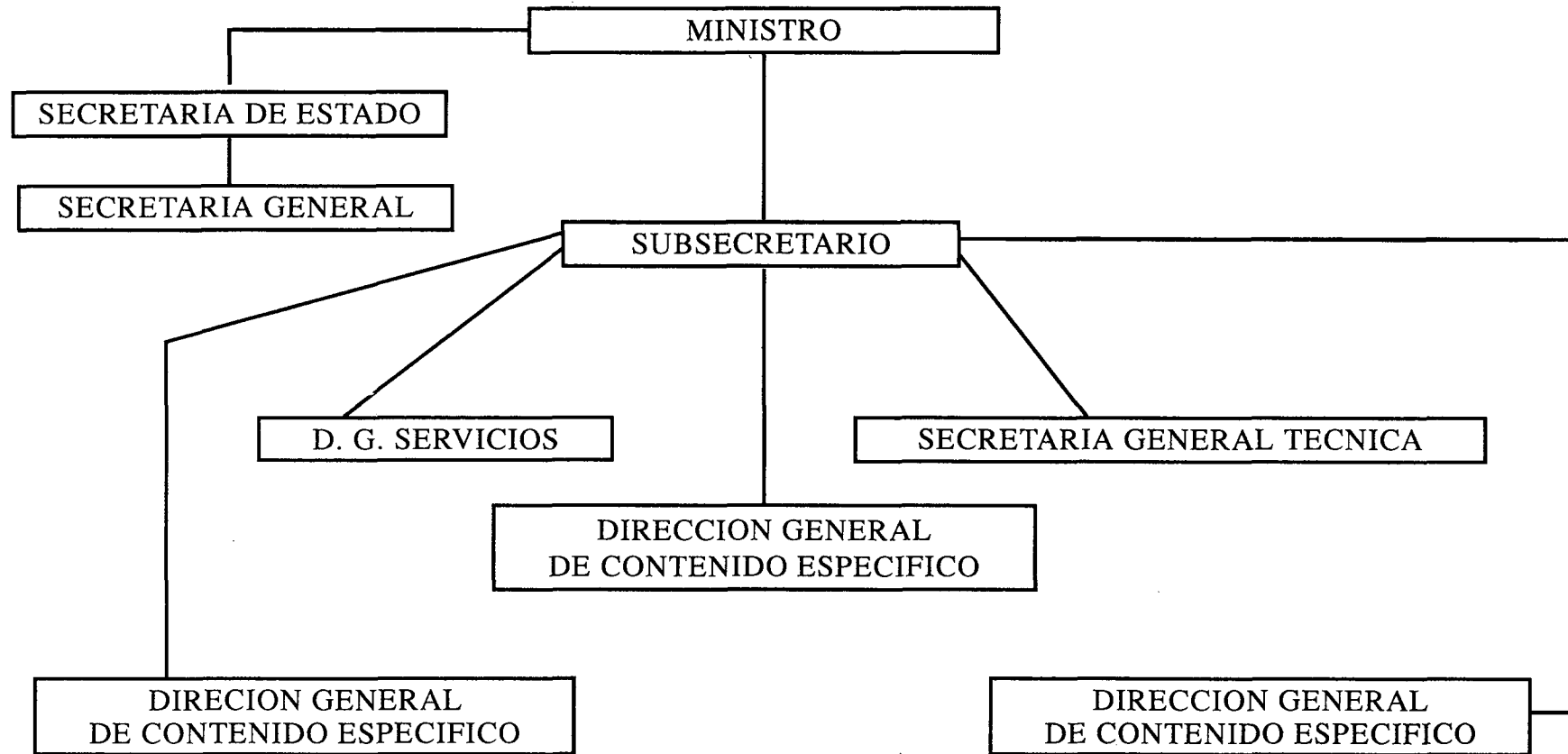
Otra circunstancia digna de mención es la aceptación casi generalizada por parte de los administrativistas de que nuestra administración es un reflejo directo del modelo francés, lo que ha determinado que los estudios hayan tenido por objeto la demostración de esa influencia (que existe indudablemente) antes que la investigación de las auténticas raíces.

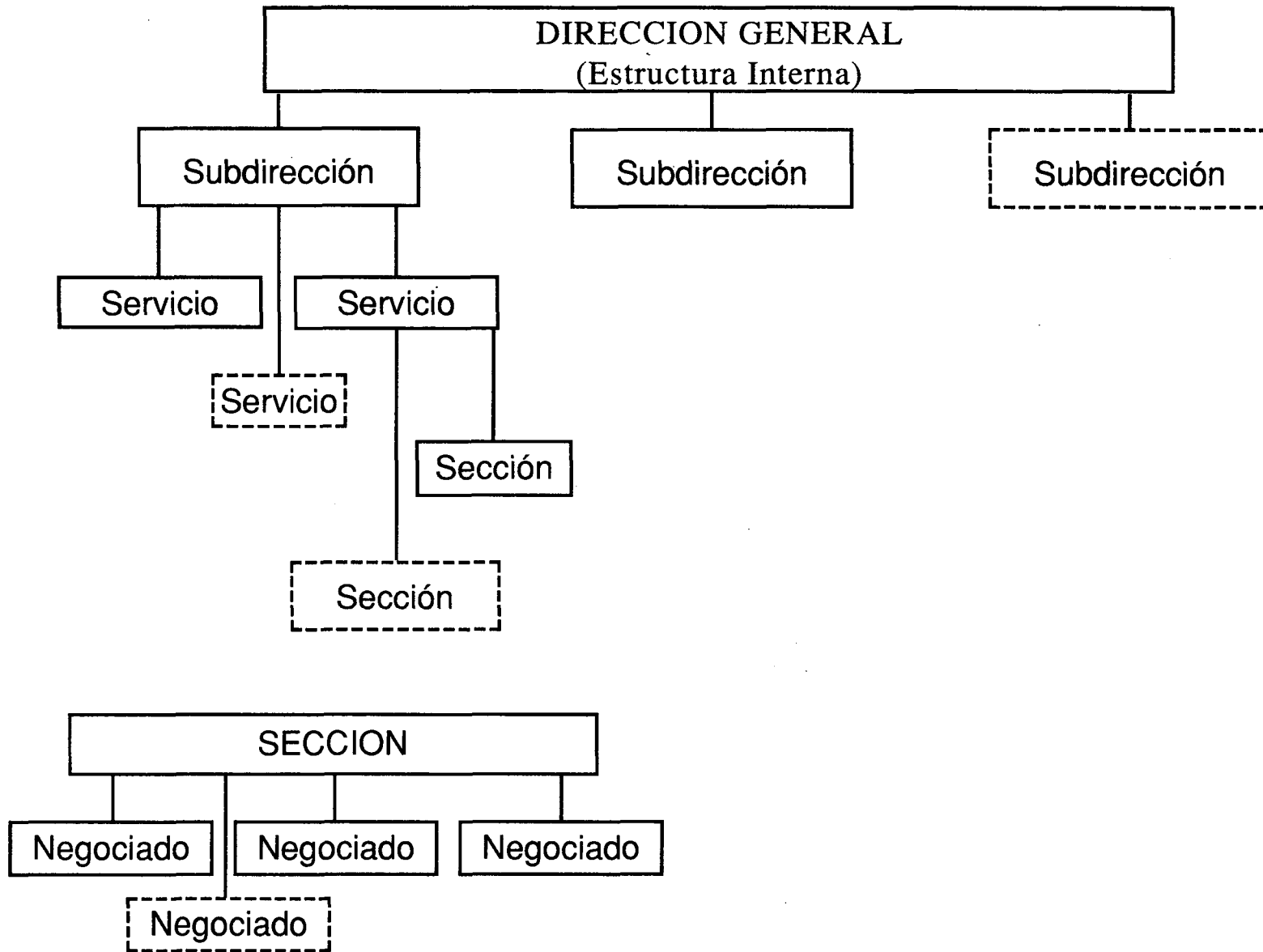
Entre las razones que pueden justificar esta situación se encuentran la disparidad de formación y objetivos de los administrativistas e historiadores y el volumen, variedad y dispersión de las fuentes.

Pero todos estos obstáculos son perfectamente superables cuando existen planteamientos adecuados y buena prueba de ello son los cuatro Symposium que sobre la Historia de la Administración organizó el INAP entre 1970 y 1983 en los que la labor conjunta de historiadores administrativistas y archiveros permitió reunir en sus Actas un conjunto de trabajos que pueden considerarse sin ninguna duda la base de nueva dirección en el estudio de este campo de la historia contemporánea.

⁶ Véase cuadros adjuntos.

ESTRUCTURA TIPO DE UN DEPARTAMENTO MINISTERIAL





Es de esperar que el tiempo transcurrido desde el último no signifique por parte de INAP el abandono de esta magnífica iniciativa.

3. FUENTES

Uno de los escollos fundamentales con los que se tropieza cualquier estudioso de nuestra administración es la dificultad de explotación de las fuentes contemporáneas.

Esta dificultad estriba en primer lugar en su ingente volumen que es la consecuencia inmediata de la ampliación constante de los campos de actuación de la Administración, de la falta de racionalización de su gestión burocrática y de la proliferación de duplicación por la utilización masiva de los sistemas de copia.

Pero además esta dificultad se agrava por la existencia de lagunas importantes en la documentación que es enviada a los archivos y que se centran en dos aspectos esenciales.

Por una parte, ese ingente volumen de documentos que mencionaba antes y que continuamente amenaza la capacidad física de los depósitos de los archivos se refiere casi exclusivamente a documentación de gestión o de ejecución, mientras que la producida por la actividad de concepción, programación y dirección de esa gestión rara vez llega a los archivos ya que «desaparece» al finalizar el mandato de la autoridad que la produjo.

Hasta época reciente no ha habido ningún instrumento legal que permitiera luchar contra esta situación verdaderamente dramática para nuestra historia, pero el artículo 54 de la Ley de Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985 ha supuesto un cambio esperanzador en este sentido⁷.

Por otra parte, los documentos en soportes informáticos, producto de la mecanización de sectores cada vez más amplios de la Administración, son raramente enviados a los archivos con lo que se está perdiendo un volumen importante de información en campos tan esenciales como el fiscal o el presupuestario.

Pero a pesar de estas circunstancias que indudablemente dificultan la tarea de la investigación histórica hay que destacar que precisamente los grandes avances de la Archivística se han producido en la segunda mitad de este siglo como respuesta a estos graves problemas, partiendo del principio de que, en efecto, no se puede conservar todo ni mucho menos en el mismo lugar y que las técnicas de descripción deben tener por objeto las series antes que los documentos aislados.

De esta forma, se amplía el campo de control archivístico al momento mismo de la producción de los documentos y surgen tipos de archivos que facilitarán su tratamiento a lo largo de todo el proceso contemplado desde una perspectiva unitaria.

Además, surgirán nuevas técnicas que, como el expurgo, permitirán seleccionar aquellas series cuyos valores exigen una conservación permanente y que serán descritas atendiendo esencialmente a las características del conjunto.

⁷ «Quienes por la función que desempeñen tengan a su cargo documentos... están obligados al cesar en sus funciones a entregarlos al que les sustituya en las mismas o remitirlos al archivo que corresponda». «La retención indebida de los documentos a que se refiere el apartado anterior por personas o instituciones privadas dará lugar a que la Administración que los hubiere conservado, generado o reunido ordene el traslado de tales bienes a un archivo público, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudiera haberse incurrido».

La preocupación por el control archivístico de la documentación administrativa desde los primeros momentos de su producción es un hecho constatado en la legislación española desde la segunda mitad del siglo XIX.

En el ámbito de la Administración Central el conjunto de archivos que debe custodiar y controlar sus fuentes documentales queda definitivamente estructurado por el Decreto de mayo de 1969 que, además de crear el Archivo General de la Administración, diseña las funciones de cada uno de estos archivos (de oficina, central de cada Ministerio y General de Alcalá) y establece las relaciones que deben existir entre todos ellos mediante las transferencias de documentos, que finalizarán con el envío al Archivo Histórico Nacional de aquellos fondos cuyos valores determinen la necesidad de su conservación permanente⁸.

En el ámbito de la Administración Periférica establece un esquema similar (art. 5.º del citado Decreto), encomendando el control del proceso a los Archivos Históricos Provinciales.

La Ley del Patrimonio Histórico (de 25 de junio de 1985) incide posteriormente sobre los aspectos importantes de la conservación y difusión de los fondos administrativos.

En primer lugar, considera como integrantes del Patrimonio todos los documentos producidos por la Administración sin ningún límite cronológico (art. 49. 2), lo que determina la obligatoriedad de su conservación en los archivos correspondientes.

Respecto a las transferencias, responsabiliza a cada Departamento ministerial de su coordinación interna (art. 65) y establece al procedimiento de las eliminaciones (art. 55 y 58).

El artículo 57 desarrolla las bases establecidas en el artículo 105 b) de la Constitución respecto a la Consulta de documentos determinando que para que ésta sea posible debe haber finalizado su tratamiento y estar depositados y registrados en el Archivo Central correspondiente.

De todo lo anteriormente expuesto se desprende que las fuentes directas accesibles para el estudio de la Administración Central se encuentran en los Archivos Centrales de los Ministerios, el Archivo General de Alcalá de Henares y la Sección de Fondos Contemporáneos del Archivo Histórico Nacional.

La creación de los Archivos Centrales se remonta a la segunda mitad del siglo XIX y se ha ido completando durante el XX en un proceso paralelo al de la multiplicación de los Departamentos ministeriales.

Todos ellos son unidades integradas dentro de la estructura correspondiente adscritas en su mayoría a las Secretarías Generales Técnicas y en algunos casos a las Subsecretarías, a excepción de los Ministerios de Sanidad, Trabajo, Transportes y Bienestar Social, en los que todavía no han sido creados.

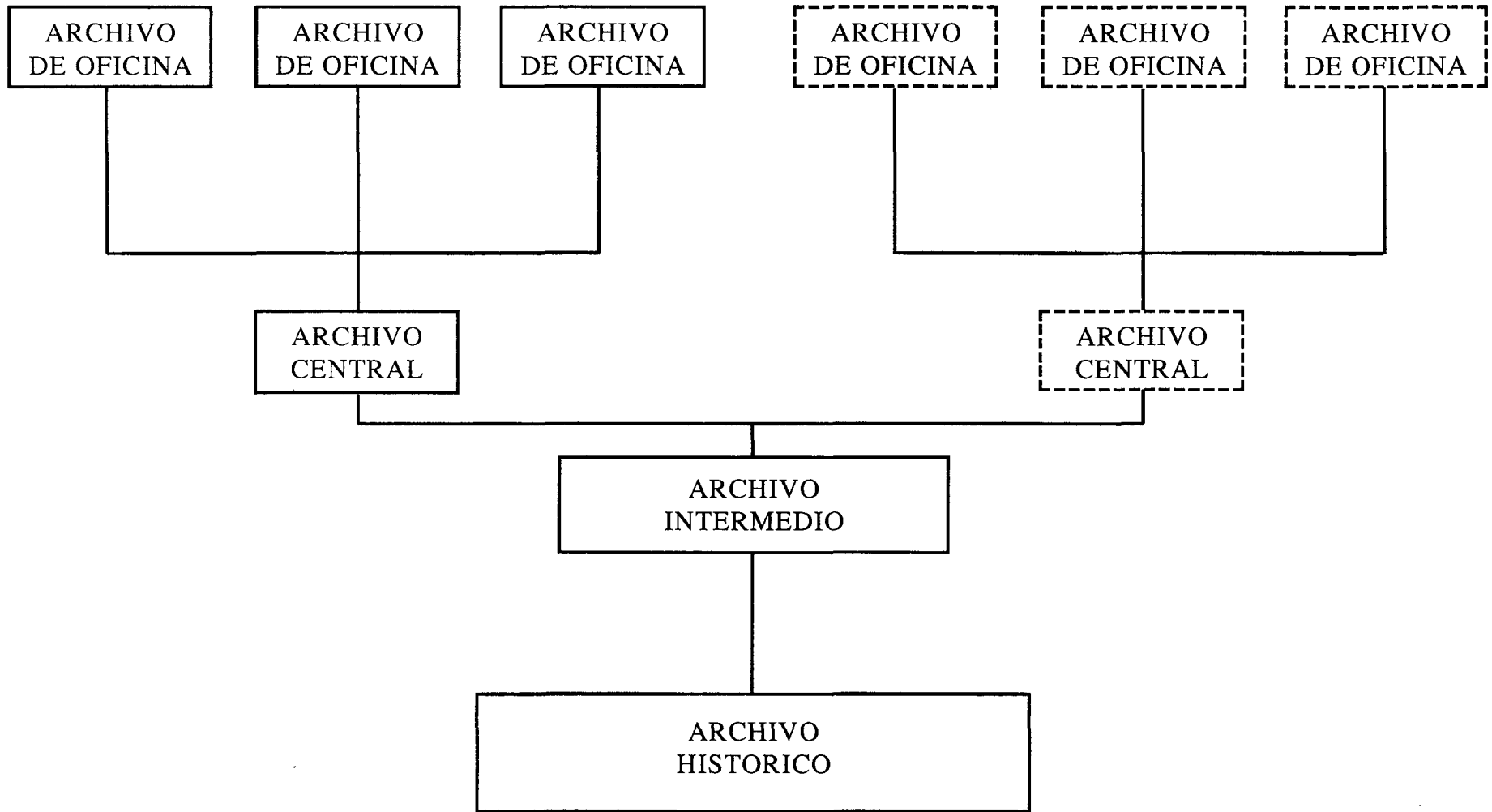
La responsabilidad de su dirección corresponde (con la única salvedad del Ministerio de Industria) a funcionarios del Cuerpo de Archiveros y Bibliotecarios o del Cuerpo de Ayudantes.

Estos archivos deben conservar, lógicamente, las fracciones más recientes de las series transferidas por las oficinas y enviar al Archivo de Alcalá las que corresponden a períodos cronológicos anteriores. No obstante, y por diferentes razones, en algunos casos el investigador puede encontrarse con una distribución de las series que no responde a este esquema.

Como fuentes complementarias es imprescindible citar las siguientes:

⁸ Véase cuadro adjunto.

ARCHIVOS DE LA ADMINISTRACION



En primer lugar, las colecciones y repertorios legislativos (Gaceta, BOE, Aranzadi, etc.), que a pesar de su aridez ofrecen una información insustituible sobre las disposiciones que en cada momento han configurado la estructura y funciones de los distintos organismos.

También la Administración Periférica, como reflejo de la Administración Central en el ámbito provincial, es una fuente complementaria de enorme valor.

En el campo del Poder Judicial, la documentación producida por las Salas de lo Contencioso constituye un reflejo interesante de la actuación administrativa a través de los conflictos surgidos con los ciudadanos.

Finalmente, hay que destacar, dentro de las instituciones del Poder Legislativo, la figura del Defensor del Pueblo cuya función de última instancia en los conflictos entre ciudadanos y los poderes públicos es una fuente inagotable de información sobre los aspectos más variables de la Administración.

4. EL ARCHIVO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Es el encargado de recibir, custodiar y hacer accesibles los fondos documentales transferidos por los Archivos Centrales de los Organismos de la Administración. En este sentido su función no difiere en absoluto de la de otros muchos archivos.

Lo único que constituye un elemento diferenciador en su misión de seleccionar los documentos que deben ser objeto de conservación permanente de aquellos otros que pueden ser eliminados (una vez terminado el período de vigencia administrativa y desaparecido cualquier valor de prueba o testimonio).

Los primeros, los documentos con valor histórico, deberían ser transferidos a la Sección de Fondos Contemporáneos del Archivo Histórico Nacional, pero la saturación de la capacidad de sus depósitos ha obligado a que permanezcan en el Archivo de Alcalá, distorsionando su misión de archivo intermedio y convirtiéndose además en archivo de historia contemporánea.

La otra vertiente fundamental de su servicio es de carácter administrativo y se centra en los organismos productores de los documentos y los ciudadanos.

Su antecedente inmediato fue el desaparecido Archivo General Central, creado por Real Decreto de 17 de julio de 1858 e instalado en el Palacio Arzobispal de Alcalá de Henares.

Las primeras transferencias, procedentes del Ministerio de Fomento, se realizaron en 1861, iniciándose a partir del 1896 los envíos de documentación histórica al Archivo Histórico Nacional.

Desgraciadamente este Archivo fue totalmente destruido en el verano de 1939 por un incendio que supuso no sólo la desaparición de una parte importante de las fuentes de la Administración de los siglos XVIII y XIX, sino también la posibilidad de seguir manteniendo las transferencias regulares entre los distintos archivos.

Algunos Ministerios, Presidencia, Hacienda, enviaron sus fondos más antiguos directamente al Archivo Histórico Nacional, pero la mayoría tuvieron que conservarlos en sus Archivos Centrales y en los de Oficina hasta su completa saturación.

En los sesenta la situación era tan insostenible que hubo que habilitar dos depósitos provisionales, uno en un convento de Alcalá de Henares y otro en el Palacio del Infantado de Guadalajara.

Finalmente, en el año 1969 por Decreto de 8 de mayo se crea el actual Archivo General de la Administración, que empezará a recibir las primeras transferencias de documentación a finales de 1972.

Todas estas circunstancias y las producidas a raíz de los cambios por la Administración entre 1975 y 1977 han determinado que la formación de sus fondos no se haya realizado exclusivamente por el procedimiento de las transferencias regulares.

En efecto, cuando el nuevo edificio estuvo en condiciones de recibir documentación, la acumulación y falta de espacio de los archivos ministeriales obligó a recibir en forma de aluvión un volumen enorme de documentos sobre cuyo contenido y procedencia directa no se tenía en la mayor parte de los casos una información suficiente.

Parecidas circunstancias determinaron entradas masivas de fondos en el Archivo de Alcalá con motivo de la supresión de los organismos más representativos del régimen anterior.

En ambos casos el criterio de «rescate» prevaleció, lógicamente, sobre cualquier otro, pero indudablemente ésta es la causa de que las posibilidades de explotación de muchos de estos fondos sean todavía escasas.

El resto de los fondos llegan generalmente a través de transferencias regulares cuyas normas permiten que su estado de organización sea accesible, y que exista *a priori* una información básica sobre su contenido, elementos imprescindibles para que el Archivo intermedio pueda realizar su labor adecuadamente.

El volumen y variedad de sus fondos impide hacer mención de ellos ni siquiera de forma superficial, por lo que me ha parecido mucho más representativa la sistematización de procedencias, contenida en el cuadro adjunto, que permite tener una idea general de lo que suponen los fondos del Archivo como fuente para el estudio de la Administración Central.

FONDOS DEL ARCHIVO GENERAL DE LA ADMINISTRACION

**MINISTERIOS
PROCEDENTES DE
LAS SECRETARIAS
DE ESTADO**

- M.º de Asuntos Exteriores
- M.º de Justicia
- M.º de Hacienda
- M.º del Interior (Gobernación)

**MINISTERIOS
PROCEDENTES DE
LAS SECRETARIAS
DE ESTADO**

- Educación
- Obras Públicas
- Comercio
- Industria
- Agricultura
- Trabajo
- Sanidad
- Transportes
- Cultura

**MINISTERIOS
PROCEDENTES DE
LAS SECRETARIAS
DE ESTADO**

- Organización Sídica
- Secretaría del Movimiento
- Sección Femenina
- Ministerio de Información y Turismo
- Medios de Comunicación Social y del Estado
- Dirección General del Sahara y Provincias Africanas

**PRESIDENCIA
DEL GOBIERNO**

M.º para las admi-
nistraciones Públicas

M.º de Relaciones con las Cortes y de la
Secretaría del Gobierno