



Comunidad de Madrid  
Consejería de Gobernación

DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION LOCAL

Plaza de Chamberí, 8 • Teléfono 445 09 12 • Madrid

# NOTAS SOBRE DOCUMENTOS Y EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS

# 20

12/88.566



ENERO 1986

Ayuntamiento de Madrid

FM-3066



Es sabido que precisamente aquellos elementos, materiales e instrumentos con los que habitualmente trabajamos, son muchas veces los menos conocidos en profundidad. Esto puede pasarnos con conceptos tales como "documentos" y "expedientes".

Por ello, abordamos ahora el estudio del documento administrativo, desde el punto de vista material, físico, como un objeto, un elemento, dentro del cual se incluyen, de una u otra forma, actos administrativos, incluso resolutorios. No vamos, pues, a fijarnos tanto en la validez o eficacia de dichos actos jurídicos, sino más materialmente, en la forma y condiciones del soporte físico.

## 1. El documento administrativo

### 1. Definición

Sobre el término "documento" se han dado muchas definiciones, de los más variados contenidos. Por fortuna, contamos con una recentísima definición legal, contenida en la Ley 13/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, la cual define, en el artículo 49.1, el documento como "toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos".

En resumen, podemos considerar como documento cualquier soporte de información y como documento administrativo cualquier tipo de soporte que contenga información administrativa.

La Archivística ha elaborado diversas clasificaciones de documentos, que no son objeto ahora de nuestra atención. Baste señalar que el documento a que nos referiremos puede ser:

- Textual, de papel, escrito a mano o a máquina.
- Gráfico, fundamentalmente planos y croquis.
- Sonoros, discos o cintas magnéticas (reproducción de sesiones, por ejemplo).
- Informáticos, reproducciones magnéticas de ordenadores.
- Portadores de imágenes, como el video o la película.

### 2.

Para estudiar el tema que nos ocupa dividimos, a su vez, los documentos, según su origen, en dos clases:

**Documentos endógenos**, los que se originan o nacen en el interior de la Organización, esto es, dentro de la propia Casa Consistorial, tales como informes del Secretario, decretos del Alcalde, acuerdos del Pleno y dictámenes de Comisiones Informativas.

**Documentos exógenos**, los que se originan en el exterior de la Organización, tales como... solicitudes de licencias, proyectos de obras cuando el autor no es personal municipal, comunicación de autoridades, Comunidad, libros, sentencias, y un largo etcétera. E incluso, comunicaciones verbales, que rápidamente se transformarán en documentos textuales o escritos.

Los exógenos serán, casi siempre, textuales o gráficos. Los endógenos podrán adoptar y de hecho adoptan muchas formas, sobre todo debido a la creciente tecnología, que ha llegado a crear una técnica o ciencia nueva, denominada burótica u ofimática; en efecto, utilizamos sobre todo el documento o papel escrito, singularmente a máquina o impreso, pero empezamos también a recoger acuerdos en cassettes, padrones en microfilm, documentos contables y recaudatorios en disquets o discos magnéticos.

## 3. Documentos exógenos

3.1. Vamos a estudiar, siquiera rápidamente, en primer lugar el esquema legal del procedimiento administrativo de un documento exógeno, que, para mayor sencillez, consideraremos nos llega en forma textual o escrita. Este documento llegará a las Oficinas municipales y, convenientemente identificado, será inscrito en el Libro de Entrada del Registro General (1).

La inscripción del documento se hará de forma que contenga una referencia exacta de cada documento que se reciba, exigiendo el artículo 266.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, transcribir el número de orden correlativo de llegada, la fecha completa del documento, la del ingreso en la Secretaría, la procedencia con indicación de la Autoridad o persona que lo suscribe, extracto, reseña o breve referencia del asunto comprendido en el cuerpo del escrito, dependencia a que corresponda, resolución del asunto, fecha y Autoridad que la haya dictado y las observaciones que se consideren convenientes.

Es importante resaltar que los asientos deben llevarse a cabo, con gran claridad, sin que sean admisibles las enmiendas o raspaduras. Y que si se produjeran deberán ser salvadas, directamente, por el Secretario, ya que él debe dar fe de la veracidad y exactitud de las citadas anotaciones (artículo 266.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento).

El documento así registrado llevará estampada nota, al menos, de la fecha y número de orden (2); la estampación se hará normalmente mediante sello de goma, por su mayor comodidad. Y esta estampación puede hacerse en la copia que, en su caso, presente el portador del documento (3).

Una vez se haya procedido al registro en el Libro de Entrada, el documento será, previa su oportuna clasificación, distribuido entre las distintas oficinas, en su caso, donde se unirán a los respectivos antecedentes, si los hubiera, ya incoados o abiertos, o bien encabezará la tramitación del correspondiente expediente (artículo 275 del Reglamento de Organización y Funcionamiento). La distribución deberá hacerse en el mismo día (artículo 65.4 de la ley de Procedimiento Administrativo).

Podríamos decir, suponiendo que no hubiera actuaciones o trámites anteriores, que con la inscripción registral nace un determinado expediente.

Antes de continuar adelante parece conveniente que aclaremos:

1. Qué documentos deben registrarse en el Libro de Entrada.
2. Qué se entiende por "expediente".

### Documentos que deben registrarse

En primer lugar sólo se registran documentos escritos. Si se tratara de otro tipo de documentos, como por ejemplo una cassette, irá acompañado de otro escrito, que será el que se registre, (4) y en el que se haga expresa referencia al que se adjunta y a su contenido.

El documento escrito podrá ser una petición, reclamación, sugerencia, oferta, denuncia, comunicación y notificación de otras Autoridades, informe o dictámenes previamente solicitados (5) y, en general, todo escrito que manifieste una voluntad de dar, pedir, reclamar o poner en conocimiento del Ente local un hecho o un derecho.

Se excluye de la inscripción en el Libro de Entrada desde luego, a mi juicio, los escritos de mera propaganda generalizada, las cartas personales y, en su caso, los libros o revistas (aunque puedan serlo las notas de entrega o facturas). Asimismo se excluyen también las plicas para optar a subastas,

concursos o concursos-subastas, que deberán registrarse en el Libro especial a que hace referencia los artículos 270 del Reglamento de Organización y Funcionamiento y 31 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales (6).

Como excepción, deberán registrarse también aquellos documentos de particulares dirigidos a la Comunidad Autónoma respectiva, si se hubiera suscrito el oportuno convenio estableciendo este servicio.

3.2. **Qué se entiende por "expediente".**—Con frecuencia y no sólo en términos coloquiales, se ha venido a denominar expediente la tramitación de una sanción disciplinaria o de otro tipo. Sin embargo, el término expediente es, desde luego, mucho más amplio. Desde el Derecho Administrativo entendemos por expediente "la serie ordenada de actuaciones administrativas correspondientes a un asunto o negocio".

El Reglamento de Organización y Funcionamiento, en su artículo 278, denomina expediente "el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedentes y fundamentos a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarlas".

Nos explica la norma a continuación qué se entiende por "documentos y actuaciones", considerando tales a las pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias, que se irán agregando sucesivamente en hojas rubricadas y foliadas.

Debemos señalar que la referencia legal a las hojas rubricadas y foliadas no impide que se incluya en el expediente si lo ordena la autoridad que lo tramita, elementos documentales diferentes al papel, como fotografías (singularmente tipo Polaroid), cassette e, incluso, cintas magnéticas, sin más dificultad que añadir el decreto o diligencia ordenándolo y si, físicamente no es posible su incorporación, señalando dónde se encuentra depositado y custodiado dicho documento específico.

De la definición legal transcrita más arriba se deduce:

1. Todo expediente supone una serie ordenada de documentos.

Un expediente **no es** una carpetilla llena de papeles, ni siquiera en el caso de que se refieran todos al mismo asunto, lo que, sin embargo, encontramos en la práctica administrativa con desgraciada frecuencia.

Un expediente **sí es** un conjunto ordenado de documentos, colocados según el orden cronológico en que se han ido produciendo ("mediante agregación sucesiva", dice el artículo 278.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento). Supone, pues, una construcción lógica, en la que tienen explicación las distintas actuaciones, pues se puede seguir su nacimiento, producción y efectos.

2. Todo expediente tiende a una resolución administrativa, ya sea manifestación de voluntad unipersonal (decreto, resoluciones, providencias del Alcalde) o de la voluntad colegiada (acuerdos de la Comisión de Gobierno o del Pleno).

Ahora ya podemos entender lo que es un expediente en el mundo jurídico administrativo. En el caso que nos ocupa, el documento exógeno registrado ha iniciado el expediente; después las exigencias reales o legales le han ido agregando informes, diligencias, actos de publicidad, notificaciones (7), a veces nuevos documentos exógenos, declaraciones. En un momento dado, la suma de documentos, o la consunción de los plazos legales, determinan otros actos de voluntad unipersonales o colegiados, esto es, decretos o acuerdos, que resuelven el asunto planteado (8) y se incorporan también al expediente. Estos actos resolutorios son notificados a las partes intervinientes (9).

La recogida en el expediente de la información necesaria para la adecuada resolución determina, en ocasiones, peticiones de documentos desde dentro de la propia organización,

esto es, informes o documentos que procederán del Secretario, funcionarios, personal técnico, etcétera..., y que aconsejarán la creación y mantenimiento de Registros especiales, "tantos... como se estimen convenientes en los distintos servicios, para que conste con claridad la entrada en los documentos que se reciban y la salida de los que hayan sido despachados definitivamente".

3.3. La notificación del acuerdo o decreto o bien la petición de informes o datos de producción exógena determinan la existencia del Libro de Salida del Registro General del Ayuntamiento. El Libro de Salida deberá estar dotado de los mismos requisitos y exigencias que el de Entrada, aunque sus asientos deberán hacer referencia a la salida de documentos (10).

Los notificados, interesados legítimos y los Concejales que hubieran votado en contra del acuerdo, podrán interponer los recursos legales pertinentes en su caso. Si los interpusieran recaerá en su día otra resolución administrativa y, posiblemente, otra judicial, que también deberán, sin perjuicio de su cumplimiento, incorporarse al expediente. En ocasiones esta resolución ordenará retrotraer las actuaciones a un determinado momento y continuar de nuevo desde ese momento con el procedimiento administrativo.

3.4. **Conclusión y archivo del expediente.**—Aunque el artículo 290.1 (Reglamento de Organización y Funcionamiento) afirma que "conclusos los expedientes, se entregarán al Secretario de la Corporación, quien, después de examinados, los someterá al Presidente" para que éste resuelva por sí mismo o lo incluya en el orden del día de una determinada sesión colegial, es evidente que se trata de un concepto equivocado. En efecto, no puede considerarse concluida la tramitación de un expediente que sólo ha acumulado datos para la resolución de un asunto, pero que aún no cuenta con dicha resolución. Entendemos, pues, que el reglamento por el término "concluso" ha querido decir algo así como "visto o preparado o pendiente únicamente del acto resolutorio".

Entendemos, pues, que se considera terminado un expediente de dos formas:

a) Por concluir efectivamente su tramitación, firme el acto administrativo que resuelve el asunto.

b) Por caducidad del expediente. Esto es, porque su tramitación se ha paralizado por un determinado tiempo legal (11) y por causas imputables a los interesados.

Una vez concluida la tramitación del expediente, el mandato legal es claro y terminante y se halla expuesto en el artículo 294 del Reglamento de Organización y Funcionamiento. "Los expedientes tramitados pasarán periódicamente al Archivo y tendrán índice alfabético duplicado, en que se exprese el asunto, número de folios y cuantos detalles se estimen convenientes."

Ahora ya será el Reglamento de Organización Municipal o, en su defecto, el Secretario, como Jefe de la Secretaría, los que establezcan si permanece en el archivo de gestión, en el intermedio o en el general, siguiendo al efecto las indicaciones de los expertos en Archivos.

## 4. Documentos endógenos

Como ya indicamos antes, entendemos por documentos endógenos los que se originan o nacen en el interior de la Organización. A ellos hemos hecho múltiples referencias hasta ahora.

Estos documentos tienen o pueden tener las mismas características que los exógenos. La única diferencia es que se originan dentro y no fuera de las oficinas municipales.

A ellos se refiere el artículo 279 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, al señalar que los expedientes se iniciarán:

a) De oficio, cuando se trate de necesidades del servicio público o de exigir responsabilidades a los miembros o funcionarios de las Corporaciones Locales, formando la cabeza del expediente el acuerdo u orden de proceder, que habitualmente tendrá la forma de decreto o providencia.

La ley de Procedimiento Administrativo añade en el artículo 68 que "el procedimiento se incoará de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia".

En cualquier caso, iniciado el expediente "se impulsará de oficio en todos sus trámites" y podría acumularse a otros (12).

La vida del así formado se desarrollará después por las mismas pautas y sendas legales que todos los expedientes hasta concluir en la misma forma que ya hemos dejado señalada, recogiendo en el Archivo municipal, en alguna de sus distintas manifestaciones.

Dentro de los documentos endógenos merecen especial mención los Libros, que desde un punto de vista material y local podemos clasificar en tres grupos:

- Libros Registro, ya estudiados, y que, como se sabe, pueden ser generales y especiales.
- Libros de resoluciones:

Libros de Decretos: incluyen los del Alcalde y, sin duda, a partir del artículo 52.2.b) de la Ley Básica 7/1985, de 2 de abril, los de los Delegados de la Alcaldía que pongan fin a la vía administrativa.

Libros de Actas: incluyen los acuerdos de los órganos corporativos, siendo obligatorios los del Pleno y Comisión de Gobierno y voluntarios los de Organos Complementarios, siendo diferentes los Libros para cada Organo (13).

— Libros de Contabilidad.

De los Libros de Actas hay que señalar, a diferencia de otros documentos que pueden desglosarse e incluso salir fuera de las Oficinas municipales —eso sí, en la forma que señala el artículo 284 del Reglamento de Organización y Funcionamiento—, que deberán permanecer, bajo la responsabilidad del Secretario, **siempre en la Casa Consistorial**, no consintiendo que salgan de la misma, dice el artículo 235 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, bajo ningún pretexto, ni "aun a requerimiento de Autoridades de cualquier orden", aunque sí podrá expedir certificaciones de los acuerdos contenidos en dichos Libros. De la forma concreta de redactar las Actas y transcribir las a los Libros correspondientes se ocupan los artículos 236 y 11 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (14), sin que en este momento proceda su análisis.

Finalmente, y desde el punto de vista de la Secretaría del Ayuntamiento, tenemos que notar la presencia, cada día más frecuente, del documento sonoro y reproducible, denominado "cinta magnética", que normalmente adopta el formato llamado vulgarmente "cassette".

Podemos utilizar este nuevo instrumento de dos formas: una, como mero auxiliar de la redacción de las Actas, para uso exclusivo del Secretario, en cuyo caso puede ser borrada y reutilizada.

Otra, como un documento archivable, que conservará para el futuro los debates, voces, tonos e inflexiones de los miembros de la Corporación y que deberá ser archivada convenientemente.

El elemento definidor de uno u otro carácter deberá proceder de la propia Corporación. Y todo ello con independencia de la conceptualización de este documento a efectos de prueba.

## 5. Conclusiones

Hemos procurado, en este rápido bosquejo sobre el Documento administrativo municipal, poner el acento muy especialmente en el aspecto formal o material del mismo.

Las nuevas tecnologías, en su incesante evolución, están produciendo variadísimos soportes documentales que los expertos se afanan por clasificar o catalogar. A los profesionales de la Administración Local, responsables de los Libros de Registro General y del Archivo de Gestión, les toca mantener presta la atención sobre estos temas, ya que una buena gestión de la documentación administrativa es imprescindible para la resolución eficaz y rápida de los asuntos municipales.

### NOTAS

(1) Artículo 264.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.—"En todas las Entidades Locales y bajo la dependencia directa del Secretario habrá un Registro General... para que conste con claridad la entrada de los documentos que se reciban y la salida de los que hayan sido despachados definitivamente."

Artículo 265 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.—"El Registro General comprenderá Libros de Entrada y Libros de Salida de documentos, encuadrados y foliados. En todas sus hojas se pondrá el sello en tinta de la Corporación y en el primer folio la diferencia fechada en que se exprese por el Secretario el número de los que contiene. Los Libros no podrán salir del edificio de la Corporación, ni aún a requerimiento de Autoridades de cualquier orden, y harán fe a todos los efectos legales."

(2) Artículo 268 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.—"Registrado un documento, se estampará en el mismo nota expresiva de la fecha en que se inscribe, entrada o salida y número de orden que le haya correspondido."

(3) Artículo 273 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.—"Toda persona que presente un documento en el Registro podrá solicitar gratis donde conste día y hora de presentación, número de entrada y sucinta referencia del asunto, pero entregará al efecto el reintegro correspondiente. El recibo hará prueba respecto a la fecha en que el documento ingresó en el Registro."

(4) El artículo 272 del Reglamento de Organización y Funcionamiento afirma que "los escritos podrán presentarse acompañados del documento o documentos a que funden su derecho los interesados..."

(5) La ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, afirma, en su artículo 65, que, en el Registro, que será único para cada Ministerio, se asentará "todo escrito, comunicación u oficio que sea presentado o que se reciba... y de los proveídos de oficio que hayan de iniciar el procedimiento cuando así lo acordare la Autoridad que los adopte".

(6) Naturalmente, nos referimos a Ayuntamientos que no dispongan de Reglamento propio de Organización y Funcionamiento, que podrán ampliar y concretar las directrices legales al respecto.

(7) Artículo 285.1.—"En los expedientes informará el Jefe de la Dependencia al que corresponda tramitarlos..."

Artículo 285.2.—"Los informes administrativos, jurídicos o técnicos de los funcionarios y los dictámenes de las Juntas y Comisiones se redactarán..." Artículo 92.3.—"Son funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones Locales... Las de Secretaría, comprensiva de la fe pública y el asesoramiento legal preceptivo..."

(8) Artículo 280.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.—"En ningún caso podrán los funcionarios, Ponencias o Comisiones abstenerse de proponer, ni las Corporaciones de resolver..."

(9) Quizás no sea ocioso recordar ahora el contenido del artículo 284 del Reglamento de Organización y Funcionamiento, según el cual "los expedientes o documentos originales sólo podrán salir de las oficinas por alguna de estas causas:

- a) Que soliciten, mediante escrito, su desglose quienes lo hubieren presentado, una vez que hayan surtido los efectos consiguientes.
  - b) Que hayan de elevarse a su Organismo superior, en cumplimiento de trámites reglamentarios o para que recaiga resolución definitiva.
  - c) Que sean reclamadas por los Tribunales de Justicia.
- De todo documento original que se remita se dejará fotocopia o copia autorizada en el Archivo.
- (10) Artículo 266.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.—"Las casillas de los Libros de Salida se referirán a estos conceptos:  
a) Número de orden.  
b) Fecha del documento.  
c) Fecha de salida.  
d) Autoridad, Negociado, Sección o Dependencia de donde procede.  
e) Autoridad, Corporación o particular a quien se dirige.  
f) Extracto de su contenido.  
g) Referencia, en su caso, al asiento de entrada.  
h) Observaciones."

A su vez, el artículo 267 especifica qué documentos deben registrarse de salida: "Todos los oficios, notificaciones, órdenes, comunicaciones, certificaciones, expedientes o resoluciones que emanen de las Corporaciones, Autoridades o funcionarios locales."



(11) Artículo 291 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.—"Se consideran caducados los expedientes cuya tramitación se paralice más de seis meses por causas imputables a los interesados, después de notificada la providencia en que se los requiera para cumplir el trámite diferido, bajo apercibimiento de caducidad."

Artículo 99.1 de la ley de Procedimiento Administrativo.—"Paralizado un expediente por causa imputable al administrado, la Administración le advertirá que transcurridos tres meses se producirá la caducidad del mismo, con archivo de las actuaciones..."

(12) Artículo 73.1 de la ley de Procedimiento Administrativo.—"El Jefe de la Sección o dependencia donde se inicie o en que se tramite cualquier expediente, bien por propia iniciativa o a instancia de los interesados, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde íntima conexión."

(13) Artículo 233 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.—"El Libro de Actas, instrumento público y solemne, ha de estar foliado y encuadernado, legalizada cada hoja con la rúbrica del Alcalde y el sello de la Corporación..."

Artículo 234 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.—"Las Actas de la Comisión Permanente (hoy Comisión de Gobierno) se transcribirán a Libro distinto del destinado a las del Ayuntamiento Pleno."

Artículo 290 del Reglamento de Haciendas Locales. 1.—"La contabilidad comprenderá la fiscalización de la gestión económica, teneduría de libros y rendición de cuentas."

2.—Los documentos de contabilidad, libros de cuentas, se ajustarán a la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones Locales y a las modelaciones

que oficialmente se establezcan."

(14) Artículo 236 del Reglamento de Organización y Funcionamiento.—"Durante cada sesión, el Secretario, asistido por el funcionario que al efecto designe, tomará las notas necesarias para redactar el acta, en el que se consignarán:

a) Lugar de la reunión, con expresión del nombre del Municipio y local en que se celebra.

b) Día, mes y año.

c) Hora en que comienza.

d) Nombre y apellidos del Presidente, de los Concejales presentes, de los ausentes que se hubieran excusado y de los que falten sin excusa.

e) Carácter ordinario o extraordinario de la sesión, y si se celebra a primera o segunda convocatoria.

f) Asistencia del Secretario o de quien haga sus veces y presencia del Interventor, cuando concorra.

g) Asuntos que se examinen y parte dispositiva de los acuerdos que sobre los mismos recaigan.


h) Votaciones que se verifiquen y relación o lista de los nominales en las que se especifique el sentido en que cada Concejál emita su voto.

i) Opiniones sintetizadas de los grupos o fracciones de Concejales y sus fundamentos y los votos particulares, cuando no se obtenga unanimidad de criterio y así lo pidan los interesados.

j) Cuantos incidentes se produzcan durante el acto y fueran dignos de reseñarse a juicio del Secretario; y

k) Hora en que el Alcalde levante la sesión."



Comunidad de  Madrid

Ayuntamiento de Madrid

IMPRESA DE LA COMUNIDAD DE MADRID



Comunidad de Madrid  
Consejería de Gobernación

DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION LOCAL

Plaza de Chamberí, 8 • Teléfono 445 09 12 • Madrid

## NOTAS SOBRE DOCUMENTOS Y EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS

20



ENERO 1986

FM-3066