

LAS PUBLICACIONES DEL SECTOR PUBLICO: LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

DR. JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ *

LIC. JOSÉ LUIS GUERRERO AROCA **

1. INTRODUCCION

El libro, la obra escrita, tiene mucho de emotivo, de comunicación directa. El editor, el librero, el bibliotecario tienen también mucho de vocacional, acaso de arcaico; sin embargo, no se ha cumplido la predicción de Marshall McLuhan, realizada hace ya un cuarto de siglo, de que la impresión estaba condenada a muerte; todo este mundo se ha transformado profundamente y el papel impreso, lejos de esconderse en los anaqueles de bibliotecas-museos, ha tenido la osadía de salir al encuentro de las nuevas tecnologías, que parecían amenazarlo, y se ha convertido en uno de los sectores que más tirón han dado de la demanda de aplicaciones prácticas de la microelectrónica, desde la mera recuperación documental hasta el empleo del láser en su gestión comercial.

El libro no se ha contentado con utilizar intensamente estas tecnologías, sino que ha sido suficientemente ambicioso para aprovechar los soportes nuevos que hoy son comúnmente desarrollados. El libro, entendido lógicamente como acumulación ordenada de documentación, información e ideas, se entiende bien con el soporte papel, pero también perfectamente con el soporte electrónico, ampliando su espacio vital y añadiendo nueva eficacia a su naturaleza de excelente vehículo de transmisión de información, de generador de cultura y de comunicación entre los hombres. Por estas innegables virtudes el libro se ha extendido por el ámbito de la administración, y es en este escenario en el que han de actuar las publicaciones oficiales, como vehículo de información y documentación, origen de nuevas preocupaciones para los administradores públicos. Desde la experiencia, es inevitable pensar que los problemas de las publicaciones oficiales, cuya necesidad es evidente, no derivan tanto de su condición sustantiva de *publicación*, como de la adjetiva de oficial. Por ello, la administración española se esfuerza por lograr un razonable progreso en la ordenación de las publicaciones oficiales.

2. CONFIGURACION DEL AMBITO OFICIAL

La estructura del Estado español, en su forma actual, surge del proceso de reforma política que restaura el sistema democrático, consagrado en la Constitución de 1897, que configura a España

* Secretario General Técnico del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. Vicepresidente de la Junta Coordinadora de Publicaciones Oficiales.

** Subdirector General Jefe del Servicio Central de Publicaciones del Ministerio de Relaciones con las Cortes. Secretario de la Junta Coordinadora de Publicaciones Oficiales.

como un Estado social y democrático de derecho, asentando su legitimidad en el principio de la soberanía nacional residenciada en el pueblo, del cual emanan todos los poderes. La forma política del Estado es la monarquía parlamentaria y su estructura debe organizarse de acuerdo con la dimensión descentralizadora que orienta el nuevo régimen político.

Basado en la división de poderes el Estado comprende, en primer lugar, el Poder Legislativo, compuesto por las Cortes Generales que configuran el Congreso de los Diputados y el Senado, cuya actividad en materia de publicaciones se dirige fundamentalmente a facilitar el cumplimiento de las tareas de los organismos y miembros de ambas Cámaras; en segundo lugar, la administración de justicia, funcionando como poder independiente y cuya actividad editorial se centra en la publicación de las sentencias que emanan de los tribunales superiores. Por último el gobierno, que dirige la política interior y exterior y que actúa mediante la administración del Estado en sus distintos ámbitos territoriales y funcionales (organismos autónomos, entidades y empresas públicas), que realizan una labor editorial básica para el funcionamiento del propio aparato, y como cobertura de las necesidades de la sociedad a la que sirven, ya que sus publicaciones, a diferencia de los otros poderes del Estado, abarcan la gama más amplia posible de temas y públicos. Además, el Estado español se ha descentralizado, de modo que junto al nivel estatal o general hay que añadir el de las diecisiete comunidades autónomas y las corporaciones locales (municipios y provincias), cuyos órganos de gobierno también participan en tareas editoriales.

Por eso la mayor novedad que la Constitución española ha aportado, en cuanto a organización territorial del Estado, ha sido la introducción en su estructura de un nuevo estamento: las comunidades autónomas, consecuencia del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, reconocido por la Constitución dentro de la unidad de España. El Estado español, por tanto, se organiza territorialmente en:

Entidades locales. El municipio, con personalidad jurídica y autonomía plenas, regido por el ayuntamiento; la provincia, determinada por la agrupación de municipios, también con personalidad jurídica propia y que sirve, asimismo, como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado y a cuyo frente está la diputación provincial; y los territorios insulares, cuyo gobierno y administración corresponde a los cabildos y concejos insulares.

Comunidades autónomas. Son entidades territoriales constituidas por una o varias provincias limítrofes que poseen características históricas, culturales y económicas concretas o por territorios insulares que han accedido al autogobierno con arreglo a lo previsto en la Constitución y que disfrutan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

La administración del Estado es la organización que, bajo la superior dirección del gobierno, sirve a los intereses generales en el ejercicio de la función ejecutiva que a aquél corresponde. Se estructura en una *administración central* (organizada actualmente en diecisiete departamentos ministeriales); una *administración periférica* (constituida por las delegaciones de aquélla en el territorio de las comunidades autónomas, dirigidas por un delegado del gobierno), y la *administración institucional*, formada por aquellos organismos, entes públicos y empresas públicas creados para el desempeño de una función específica, con medios y personalidad jurídica independientes, aunque se hallan adscritos a uno u otro de los ministerios en que se organiza la administración central del Estado.

Esta es una breve descripción del sector público español, en el que las publicaciones oficiales han surgido por la necesidad de dar soporte a cauces de información o de prestar determinados servicios.

La administración del Estado, en sus ámbitos central, periférico e institucional, tiene un marco legislativo único para la ordenación de sus publicaciones. Cada ministerio cuenta con un centro de publicaciones que, en principio, es la unidad que debe realizar la actividad editorial del departamento; sin embargo, existen además otros editores oficiales en los distintos ministerios a los que se hace necesario coordinar.

Los centros de publicaciones tienen una clara preeminencia sobre los restantes editores oficiales y sirven de cauce para la edición de los originales que en las unidades del ministerio se producen o se gestionan, respetándose la autonomía de cada departamento ministerial para definir y seleccionar sus publicaciones con arreglo a las necesidades que nacen del ejercicio de sus competencias.

Como en un ministerio son diversas las unidades de gestión que se ocupan de las diferentes parcelas de actividad que al departamento competen, debe funcionar en ellos un órgano colegiado que conozca y canalice hacia el centro de publicaciones las propuestas y el material que dimana de aquéllas. Es la comisión asesora de publicaciones del departamento la que se ocupa de conocer las propuestas, informarlas y ordenarlas para la decisión última del ministro.

La junta de coordinación de publicaciones oficiales, finalmente, es el órgano colegiado que conoce globalmente todas las propuestas de los ministerios, las analiza, compara y propone las modificaciones oportunas evitando desviaciones, coincidencias, duplicidades, etc. La materialidad de la edición y todo el proceso industrial y comercial posterior es gestionado ya por cada uno de los centros de publicaciones o por los organismos autónomos implicados en el programa.

Las comunidades autónomas gozan de competencias propias en este campo y por ello se han organizado en la forma que han tenido por conveniente y han considerado más adecuada a sus necesidades.

Las entidades locales tienen también su propia actividad editora, que desarrollan con plena autonomía y que alcanza materias estadísticas, informativas, turísticas, culturales, etcétera.

3. ¿QUE SE CONSIDERA PUBLICACIONES OFICIALES?

El concepto de publicaciones oficiales admitido generalmente es de gran amplitud. Según el Real Decreto 1922/1976, de 2 de julio, que regula para España las obligaciones derivadas del Convenio sobre Canje Internacional de Publicaciones, aprobado por la Conferencia General de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, se consideran publicaciones oficiales y documentos gubernamentales, a efectos de canje internacional, cuantos sean editados por orden y a expensas de cualquier autoridad pública, las ediciones oficiales, documentos, informes y anales de las Cortes y otros textos legislativos, las publicaciones e informes de carácter administrativo que emanen de la administración central, local e institucional.

Este concepto amplio ha sido matizado por el Real Decreto 1434/1985, de 1 de agosto, en su artículo primero, al decir que sólo podrán figurar en los programas editoriales de los ministerios

las publicaciones unitarias o periódicas o el material audiovisual que por razón de interés público o de difusión de su actividad se considere necesario editar.

No se incluyen en este concepto los documentos reservados o de circulación restringida en un número concreto y determinado, pues falta en su finalidad la condición determinante de divulgación, es decir, de poner al alcance del público.

Las publicaciones oficiales en España pueden ser objeto de una clasificación genérica amplia, según su contenido y la finalidad a la que sirven, con independencia del ámbito administrativo en que se producen.

3.1. *Textos legales y reglamentarios*

El *Boletín Oficial del Estado (Gaceta de Madrid)* es la más importante de las publicaciones oficiales de la administración central. Nacido hace más de 300 años como diario de avisos con el nombre de *Gaceta de Madrid*, es actualmente el Diario Oficial del Estado, órgano de publicación de las leyes, disposiciones y actos de inserción obligatoria. Ha alcanzado una tirada próxima a 70,000 ejemplares, apareciendo todos los días del año excepto los domingos. Su contenido se distribuye en cinco secciones:

I. “Disposiciones Generales”, que contienen las Leyes, Reales Decretos, Leyes, Reales Decretos, Tratados y Convenios Internacionales, Leyes de las Comunidades Autónomas, Reglamentos y demás Disposiciones de carácter general.

II. “Autoridades y Personal”, que inserta las resoluciones relativas al reclutamiento, formación y situaciones del personal al servicio de las administraciones públicas.

III. “Otras Disposiciones”, donde se da publicidad a las resoluciones de los departamentos de la administración que no tienen carácter general ni corresponden a las demás secciones.

IV. “Administración de Justicia”, que recoge los edictos, notificaciones, requisitorias y anuncios de los juzgados y tribunales.

V. “Anuncios”, dando cabida a los que corresponden a subastas y concursos de obras y servicios convocados por las administraciones, a otros anuncios oficiales y anuncios particulares que son, generalmente, convocatorias de juntas de sociedades mercantiles, traslados de domicilio de las mismas, etcétera.

El *Boletín Oficial del Estado* se edita, asimismo, en microficha y microfilme, verificándose en este último sistema una edición retrospectiva que está en vías de alcanzar la totalidad de la vida de la publicación.

De gran interés es la base de datos documental de legislación “IBERLEX-BOE”, que contiene las disposiciones de carácter general desde 1968 y los reglamentos de mayor vigencia de la CEE desde 1986.

Boletín Oficial del Estado es, igualmente, la denominación del organismo autónomo responsable de la edición del Diario Oficial del Estado y está adscrito al Ministerio de Relaciones con las

Cortes y de la Secretaría del Gobierno, gozando de presupuesto independiente y personalidad jurídica propia; financia su actividad con el producto de la venta del boletín, el importe de los anuncios de inserción obligatoria que en él aparecen y los ingresos procedentes de sus actividades de impresión y edición.

Comoquiera que la gaceta es el soporte en el que se publican por primera vez todas las leyes y disposiciones legales de general aplicación, ya que la vigencia de éstas comienza a partir de los veinte días de su publicación en la misma, salvo que la propia norma disponga lo contrario, el boletín tiene a su disposición de forma privilegiada aquellos textos, lo que ha favorecido el desarrollo de una sección editorial dentro del organismo, que se ha convertido en una importante editorial jurídica en el campo de las publicaciones oficiales. En ella se realiza la edición en tiempo breve de aquellas leyes y normas generales en forma de “separatas” del boletín, que han de tener una demanda elevada e inmediata, o como colecciones legislativas por temas que precisan de una labor de anotación de vigencias y concordancias que faciliten la consulta. Sus colecciones son “Compilaciones”, “Textos legales”, “Códigos y estudios legislativos” y “Textos históricos”. Además, publica una recopilación de normas legales que con el nombre de “Disposiciones generales” pone a disposición de los suscriptores la Sección I del boletín, con índices sistemático y cronológico de fácil uso.

Las Cortes Generales, con sus dos Cámaras: Congreso de los Diputados y Senado, son el órgano legislativo del Estado. Su publicación principal es el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, dividido en dos secciones: Congreso de los Diputados y Senado.

Las secciones se distribuyen por legislaturas y se componen de cinco apartados:

A) Leyes; B) Propositiones de Ley; C) Tratados y Convenios Internacionales; D) Actos de Control; E) Otros textos.

Con el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* se publican también los Diarios de Sesiones de los Plenos, de la Diputación Permanente y de las Comisiones.

Además del boletín descrito, el Servicio de Publicaciones de las Cortes Generales edita el *Boletín de Legislación de las Comunidades Autónomas*, que se articula en tres secciones:

- a) *Reseña legislativa*: relación íntegra de las disposiciones estatales de interés para las comunidades autónomas, así como de las leyes y normas aparecidas en los boletines y diarios oficiales de las comunidades autónomas.
- b) *Textos y notas*. Texto íntegro de las normas anteriormente reseñadas de interés general o específico para los trabajos parlamentarios y, en particular, los estatutos de autonomía, los reglamentos de los órganos legislativos y leyes importantes, con indicación, en su caso, de su impugnación ante el tribunal constitucional.
- c) *Tribunal constitucional*. Relación de las leyes autonómicas impugnadas ante el mismo con indicación, en su caso, de la sentencia dictada. Recursos de inconstitucionalidad promovidos por las comunidades autónomas, conflictos de competencia y otros recursos de interés para las comunidades autónomas.

Debe señalarse aquí que el texto íntegro de las sentencias del tribunal constitucional se publica también en el *Boletín Oficial del Estado*.

Las comunidades autónomas publican cada una de ellas un Diario Oficial con las siguientes denominaciones enumeradas alfabéticamente:

- *Boletín Oficial de Aragón.*
- *Boletín Oficial de las Islas Baleares.*
- *Boletín Oficial de Cantabria.*
- *Boletín Oficial de la Comunidad de Canarias.*
- *Boletín Oficial de Castilla y León.*
- *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.*
- *Boletín de la Comunidad de Madrid.*
- *Boletín Oficial de Navarra.*
- *Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia.*
- *Boletín Oficial del País Vasco.*
- *Boletín Oficial de La Rioja.*
- *Boletín Oficial de la Región de Murcia.*
- *Diario Oficial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.*
- *Diario Oficial de Extremadura.*
- *Diario Oficial de Galicia.*
- *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña.*
- *Diario Oficial de la Generalidad Valenciana.*

Otros boletines oficiales de la administración del Estado aparecen en el ámbito más restringido de un ministerio o un organismo autónomo, y sirven para la difusión en sus respectivos campos, bien delimitados, de normas y reglamentaciones, avisos e incidencias, que afectan al departamento y a su personal y que son necesarios para el buen funcionamiento de los servicios o para la salvaguardia de los derechos de los administrados. Podemos citar como ejemplos:

- *Boletín Oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores.*
- *Boletín de Información del Ministerio de Justicia.*
- *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa.*
- *Boletín Oficial del Ministerio de Economía y Hacienda.*
- *Boletín Oficial del Ministerio de Educación y Ciencia.*
- *Boletín Oficial del Ministerio de Sanidad y Consumo.*
- *Boletín Oficial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*

3.2. *Publicaciones informativas*

Boletines de órganos o entidades. Pueden citarse los de estadística, registro de la propiedad industrial, servicio de vigilancia aduanera, de la seguridad social de la marina civil, etcétera.

Guías, memorias, anuarios, informes, repertorios administrativos, estadísticas, etcétera.

3.3. *Otras publicaciones*

Publicaciones culturales y educativas: Catálogos de exposiciones, monografías, libros de texto del Instituto Nacional de Bachillerato a Distancia, etcétera.

Publicaciones técnicas y científicas: Tesis doctorales, memorias de investigación científica, reglamentos e instrucciones técnicas, mapas topográficos, geológicos y de redes viarias, cartas náuticas, etcétera.

4. FINALIDAD DE LAS PUBLICACIONES OFICIALES

Analizando el panorama que ofrece su catálogo, se advierte que la actividad editora del Estado sirve a varios intereses o busca atender determinadas necesidades:

- a) Procurar la vigencia de las normas con el requisito formal de la publicación, difundirlas y dar cuenta de su contenido.
- b) Informar a los ciudadanos sobre las actividades de las administraciones públicas, los resultados de su trabajo e investigaciones.
- c) Facilitar al ciudadano el acceso a servicios y prestaciones.
- d) Apoyar a la administración en el cumplimiento de los fines que tiene encomendados.
- e) Cubrir lagunas de información de todo tipo, facilitar documentación, divulgar técnicas, procesos, etc., que tienen interés para múltiples sectores de la sociedad y que no es posible difundir por cauces privados.
- f) Colaborar a la difusión de la cultura y servir a procesos de enseñanza.

Todo ello genera un gran volumen de información que adopta la forma escrita, sin olvidar en menor grado nuevas técnicas audiovisuales y las bases de datos electrónicos. Al igual que en la administración del Estado se distribuyen por áreas las competencias que le corresponden para atender a la gestión del país, así las publicaciones, que están en relación muy directa con aquéllas, han sido ordenadas y ejecutadas dentro de los organismos que atienden aquellas áreas y como ellas se han distribuido.

Surge de ahí una de las primeras dificultades que se han planteado en este campo: la dispersión y la complejidad, fiel reflejo de la vida administrativa y, consecuentemente, la necesidad de una buena coordinación que ataje los males derivados de aquélla, de los que no es el menor el exceso de gastos. Un análisis detenido de los presupuestos generales del Estado de hace poco más de diez

años permitía encontrar en ellos más de ciento veinticinco partidas para publicaciones, lo que quiere decir que más de ciento veinticinco unidades de la administración central del Estado disponían de crédito para hacer ediciones, sin que existiera fórmula que permitiera controlar con eficacia los resultados de esa actividad.

Por eso, desde que se despierta la inquietud por el problema, todos los esfuerzos se polarizan en torno a la posible centralización de la triple actividad de edición, catalogación y distribución en un solo órgano y se llega a soluciones de compromiso que dan paso a órganos colegiados de informe y coordinación.

5. EVOLUCION HISTORICA RECIENTE

Resumiéndola en una frase, cabe decir que es un proceso de concentración y de control creciente de la actividad editorial de la administración del Estado y ha conocido tres etapas básicas desde el fin de la guerra civil de 1939 hasta nuestros días. La primera, caracterizada por una aparición de centros editores sin ningún tipo de planteamiento estratégico, lo cual originó una atomización de dichas unidades, algunas de las cuales llegaron a poseer su propia imprenta. La segunda etapa comienza a finales de los años cincuenta, cuando se advierte la necesidad de contar con mecanismos que ejerzan un cierto freno sobre una situación que parecía descontrolarse, y que se concreta en el Censo de Publicaciones Oficiales aparecido en 1964. La tercera etapa, en la que nos encontramos actualmente, arranca del Decreto 1434 de 1985.

Ya en la década que comienza en 1950, la multiplicación de imprentas en ciertos ministerios y organismos agudiza una situación selvática que caracteriza al primer período editorial citado, encontrando un claro en el Decreto de 13 de abril de 1961, creador de la comisión coordinadora de imprentas oficiales, cuya dirección se encomienda al secretario general técnico de la presidencia del Gobierno. Se señalan como funciones de la comisión inventariar los talleres existentes, proponer racionalizaciones y normalizaciones y elaborar programas para su gestión. El Decreto de 14 de junio de 1962 es la primera norma jurídica que fusionó organismos relacionados con las publicaciones oficiales, en los ministerios de Justicia, Ejército, Marina, Hacienda y Aire, denominando a los nuevos entes "servicios de publicaciones" y configurándolos jurídicamente como organismo autónomo. El Decreto de 24 de julio de 1963, creador del servicio de publicaciones del ministerio de Trabajo con el carácter de organismo autónomo y adscrito a la secretaría general técnica, le atribuye "la realización de toda la política editorial y difusora del ministerio, la dirección y coordinación de ediciones, publicaciones y demás medios de difusión de los organismos autónomos y entidades sujetas a la tutela del ministerio, el control de la biblioteca, hemeroteca, filmoteca, magnetoteca, archivo general y archivo de prensa, así como la administración, distribución y venta de las publicaciones del ministerio".

Los servicios de publicaciones pasaron en su mayoría, a partir de la mitad de los años sesenta, a depender de las secretarías generales técnicas. Tal es el caso del ministerio de Justicia, cuyo servicio es reorganizado por orden ministerial del 11 de marzo de 1964. También el servicio de publicaciones del ministerio de Hacienda ve modificado su régimen por una orden ministerial de 23 de julio del mismo año, y el propio *Boletín Oficial del Estado* es adscrito en calidad de organismo autó-

nomo a la secretaría general técnica de la presidencia del Gobierno por un Decreto de 23 de octubre de 1962.

El proceso de estructura orgánica del Estado en cuanto a las publicaciones oficiales en aquel período puede sintetizarse en la tendencia hacia la configuración de los servicios de publicaciones como organismos autónomos, cuyo contenido funcional desbordaba el marco de la mera edición material y englobaba tareas de documentación, intercambio, elaboración y difusión, consolidando su adscripción a las secretarías generales técnicas.

Con todo ello se obtuvo a finales de la década de los sesenta una relativa unificación dentro de los ministerios aisladamente considerados, lo que era un principio de esperanza dentro de la dispersión de la que se partía pocos años antes. Pero ello sólo puede calificarse de tendencia, ya que en bastantes departamentos continuaba la actividad editora simultánea de distintos organismos, los cuales “repetían esfuerzos con las consiguientes pérdidas de concentración y eficacia”.

Cuando en 1964 se elabora un censo de publicaciones oficiales 1939-1964, que pretendió ser total, hubo que partir, para su elaboración, de la consideración metodológica de los ministerios como las grandes divisiones sobre las que trabajar, pero reconociendo dentro de ellos como unidades editoras a las subsecretarías y direcciones generales. El citado censo fue un hito importante, ya que la cantidad de material aportado y el conocimiento del funcionamiento de la administración pública que se reveló a través del estudio, obligó a la reflexión y permitió proponer medidas racionalizadoras de la acción administrativa en materia de publicaciones oficiales. El censo reconocía: “evidenciada con la simple publicación del inventario oficial que ahora emprendemos, la dispersión de organismos editoriales incluso dentro de los centros oficiales que teóricamente coordinan su producción, aparecerá como imprescindible la creación de un órgano de control para todas las publicaciones oficiales”. Propone el censo dentro de esta dirección centralizadora y de control “rehuir desde el principio la posibilidad de que este organismo fuera una simple entidad interministerial poco más que meramente consultiva”. Por ello propone que la acción se desarrolle en dos fases, la primera fundamentalmente coordinadora, con tres misiones a su cargo: *a)* la continuación mediante boletines periódicos del censo de publicaciones oficiales; *b)* la colección y custodia de todas las publicaciones que la norma obligaría a depositar en el ministerio, que en este caso era el de Información y Turismo, y *c)* la coordinación con los demás organismos oficiales editores con vistas a una normalización y unificación de sus funciones. La segunda fase tendría como objetivo acometer lo que entendía como raíz del problema, esto es, el control único de las publicaciones oficiales mediante un organismo interministerial de carácter ejecutivo, y todo ello por cuanto que “es urgentísimo el control de la riada de publicaciones oficiales que afluye crecientemente con un tremendo desperdicio de esfuerzos, de ideas y de dinero. Hay que estructurar, sistematizar toda esta fantástica información para conocerla y darla a conocer”.

Tras el censo de 1964, y dentro de este segundo período, las normas más significativas y que han impreso carácter a la evolución posterior son el Decreto de 27 de noviembre de 1967 y la orden ministerial de presidencia del Gobierno que lo desarrolla de 27 de junio de 1968. El primero creó tanto la comisión asesora de publicaciones en el seno de cada departamento, como la junta de coordinación de publicaciones oficiales, integrada en la presidencia del Gobierno y presidida por el secretario general técnico de este departamento.

Este largo proceso de concentración y coordinación, que aún se encuentra a medio camino, conoce su último capítulo con la normativa actualmente vigente, el real decreto 1434 del 1º de agosto de 1985, el cual tiene su apoyo legal en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, la cual previó la supresión del carácter de organismo autónomo para los servicios de publicaciones y su reconversión en unidades administrativas ordinarias, incardinadas en las respectivas secretarías generales técnicas, sin ningún tipo de autonomía funcional. Al mismo tiempo, impone a todos los departamentos la obligación de elaborar anualmente un programa editorial teniendo como criterios orientadores el interés público y la edición de las actividades que se considere conveniente difundir. La aprobación del programa corresponde al titular del departamento, previo informe de la junta de coordinación de publicaciones oficiales. La herramienta que hace posible el funcionamiento del sistema es la oficina creada por orden de 22 de noviembre de 1985, reguladora del número de identificación de publicaciones oficiales (NIPO).

6. SITUACION ACTUAL

El actual régimen se estructura en torno a dos principios, el de independencia departamental y el de coordinación interministerial. El primero supone que las necesidades que emanen de las diferentes unidades integradas en cada uno de los ministerios se canalicen hacia un servicio de publicaciones único, siendo armonizadas dichas necesidades a través de la coordinación de una comisión asesora de publicaciones. No obstante, la unificación en muchos casos sigue siendo un ideal a conseguir, ya que en la práctica todos los departamentos, por razones históricas, siguen manteniendo potentes organismos autónomos, los cuales, a su vez, tienen sus propios servicios editoriales y, en algunos casos, incluso imprentas propias. El segundo principio, el de la coordinación, opera a través de la junta de coordinación de publicaciones oficiales.

En el momento actual, la coordinación y el subsiguiente control es por primera vez real y no una mera pretensión del legislador, cuya estrategia no opera tanto por causa de las competencias atribuidas a la propia junta de coordinación de publicaciones oficiales, como a través del NIPO que gestiona la oficina antes aludida, radicada en el Servicio Central de Publicaciones del Ministerio de Relaciones con las Cortes.

La idea en sí aparece desarrollada en la orden ministerial de 22 de noviembre de 1985 y tiene la virtud de configurar una palanca de cambio aparentemente simple, pero que da como resultado una colaboración efectiva y fluida de forma automática entre las distintas estructuras administrativas, ya que como dispone la orden ministerial, de 22 de noviembre de 1985 en su Art. 1, toda suerte de publicaciones deberá llevar necesariamente un número de identificación y la asignación del número sólo es posible si la obra ha sido incluida en el programa editorial aprobado por el ministerio respectivo.

El número de identificación es asignado por la secretaría de la junta de coordinación de publicaciones oficiales, la cual lleva un registro de los mismos con los datos de identificación de la obra correspondiente.

Lo que se pretende es que no se pueda autorizar ningún gasto para realizar cualquier tipo de publicación, si no tiene un número de identificación asignado con anterioridad, el cual, a su vez,

es controlado de modo centralizado por un único organismo situado en un ministerio que se concibe, entre otras funciones, como coordinador interministerial y órgano de comunicación del Gobierno.

Como se ve, el sistema gira en torno a una oficina de registro, semejante al ISBN, y que al acumular información posibilita un conocimiento global de la actividad editorial de toda la administración del Estado y abre una puerta hacia evoluciones más progresivas incrementando la integración, economía y eficacia de la acción administrativa. Las consecuencias de la orden comentada han empezado ya a rendir sus frutos, pues permitió la edición inmediata de un boletín de novedades que está siendo publicado de modo ininterrumpido con carácter cuatrimestral, así como, y esto ha sido un giro definitivo respecto de la anterior situación, un “Catálogo General de Publicaciones Oficiales” en el año 1987, que contenía todas las publicaciones de la administración del Estado que en ese momento se consideraron vivas y a disposición del público. Asimismo, ha permitido la publicación de una guía de editores de publicaciones oficiales. A consecuencia de todo ello se está en el punto exacto para empezar a conocer la realidad administrativa en profundidad, los costes reales que la actividad editorial supone al Estado, evitarse duplicidades y obras inadecuadas, mejorar la organización productiva, uniformar los procesos de compra de derechos de autor, sistemas de contratación administrativa, etcétera.

Hay un largo camino por delante, pero la atmósfera de irracionalidad de la que se partió no tiene ya nada que ver con el horizonte al que nos dirigimos.

6.1. *Legislación vigente*

La regulación actual de las publicaciones oficiales en nuestro país se contiene en el Real Decreto número 1434, de 1 de agosto de 1985, que reordenó el sistema anterior. No se trató de “cambiar” el sistema, sino de reforzarlo y buscar el mecanismo adecuado para dotarlo de la eficacia de que venía careciendo.

El Real Decreto 1434, que es la norma a que nos hemos de referir constantemente, fue la consecuencia de un reajuste en otro aspecto de la política de la nueva administración española. La administración institucional había crecido desmesuradamente y el Gobierno consideró conveniente, en un momento dado, reducir el número de organismos autónomos existentes. Ello ocurrió en la Ley 50 de 1984, de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio de 1985. Entre los más de ciento veinte organismos autónomos suprimidos por ella, se encontraban los servicios de publicaciones constituidos como tales, lo que producía la necesidad de un mecanismo de sustitución para no interrumpir la prestación del servicio.

Los reales decretos de supresión de dichos organismos, dictados en cumplimiento del mandato contenido en la Ley de Presupuestos, asignaron las competencias, funciones y dotaciones de personal de los organismos suprimidos a centros de publicaciones, de nueva creación, integrados en las secretarías generales técnicas de los ministerios, la modificación derivada de este cambio afectaba:

A la personalidad jurídica, que dejaba de ser independiente para fundirse con la del ministerio, desapareciendo —consecuentemente— la capacidad de contratar, radicada ahora en el ministro.

A la autonomía en la gestión presupuestaria, que se integraba en la general del ministerio.

El Real Decreto 1434 de 1985 venía a romper la situación anterior articulando las funciones de los nuevos centros y reforzando sensiblemente la estructura de la junta de coordinación de las publicaciones oficiales.

El esquema nuevo, insistiendo en el objetivo centralizador y coordinador, se apoyaba en tres elementos:

- a) Programa único para todo el ministerio, tanto en su faceta material como presupuestaria.
- b) Organismo único para la formación y la gestión del programa: el centro de publicaciones.
- c) Coordinación eficaz entre ministerios a través de la junta de coordinación mediante el número de identificación de las publicaciones oficiales (NIPO).

Dificultades de carácter legal venían a mostrar ciertas fisuras en el esquema: los organismos autónomos supervivientes con incidencia en el campo de las publicaciones mantenían su propio presupuesto y su capacidad de gestión. Se acudió, entonces, a la solución de someterlos al programa único, aunque una vez informado y aprobado éste, ellos fueran los gestores de su parte correspondiente.

Por esta circunstancia, recaía una mayor responsabilidad sobre los organismos de coordinación, es decir, sobre la comisión asesora de publicaciones de cada ministerio y, en último término, sobre la junta de coordinación de publicaciones oficiales que radicaba entonces en el ministerio de la Presidencia y actualmente en el ministerio de Relaciones con las Cortes y de la secretaría del Gobierno, que ha asumido las funciones de aquél desde la última reordenación ministerial de 25 de julio de 1986.

Los tres *elementos* que soportan la gestión de la actividad editorial en la administración del Estado son actualmente: los centros de publicaciones, las comisiones asesoras de publicaciones y la junta de coordinación de publicaciones oficiales y sus instrumentos de trabajo y de cohesión fundamentales son los programas y el número de identificación (NIPO).

6.2. *Los centros de publicaciones*

Existe uno por ministerio y está integrado en la secretaría general técnica del departamento. Estas secretarías, con categoría de dirección general, tienen encomendadas, en términos generales, las funciones de realización de estudios y recogida de documentación sobre las materias propias del departamento, además de las tareas de informe en aspectos jurídico-administrativos y en los proyectos de normas que se preparen o tramiten.

En cada ministerio, el centro de publicaciones tiene encomendada:

- La elaboración del programa anual de ediciones y difusión, sobre la base de las propuestas formuladas por los centros directivos, entidades y organismos autónomos adscritos al departamento, con expresa referencia a las previsiones de costo, tirada y calendario de las publicaciones.

- La gestión de la edición, distribución y venta de las publicaciones del ministerio. Es decir, el centro de publicaciones tiene dos competencias claras: ejecutar el programa editorial del departamento y coordinar la actividad de publicaciones de todos los demás editores de ese departamento, si existen, que cuentan con fondo editorial propio.

El centro de publicaciones está regido por un director funcionario y es una unidad más de la secretaría general técnica. En general, están servidos por personal funcionario perteneciente a las escalas generales de la administración y perciben sus emolumentos con cargo al presupuesto general del Estado, como todas las demás unidades. Los gastos generales de locales, instalaciones, material, etc., son con cargo a los presupuestos del ministerio y englobados en sus créditos generales, lo que dificulta grandemente la evaluación del coste total de la actividad de los editores oficiales, obligando a introducir criterios de imputación de gasto para tratar de llegar a su cuantificación.

6.3. *El programa de publicaciones*

El programa de publicaciones del ministerio, que el centro de publicaciones debe ensamblar y cumplir, representa los propósitos de edición del departamento para un ejercicio económico.

El programa comprende la relación de todas las publicaciones previstas, clasificadas por unidades editoras:

1. Centro de publicaciones.
2. Organismos autónomos adscritos al departamento.
3. Unidades excepcionadas, si existen (lo que puede darse en casos de una actividad editorial propia muy importante y específica). Hay, hasta ahora, las seis siguientes:

- Instituto Geográfico Nacional.
- Instituto Nacional de Estadística.
- Secretaría de Estado de Comercio.
- Ejército de Tierra.
- Armada.
- Ejército del Aire.

Dentro de cada una de las unidades editoras, se relacionan las obras siguiendo un orden de acuerdo a su naturaleza:

- Periódicas.
- Unitarias (por series o colecciones, en su caso).
- Audiovisuales.
- Otras (mapas, cartas marinas, hojas sueltas, folletos y carteles).

El título de cada obra va seguido del nombre del autor —si es institucional se hace figurar el organismo o la unidad correspondiente—, la tirada prevista, el coste estimado y la fecha de publicación previsible.

Para la elaboración del programa anual de publicaciones ministerial, los centros directivos, entidades y organismos autónomos a él adscritos tienen que remitir al centro de publicaciones, antes del 25 de noviembre de cada año, las propuestas correspondientes a las publicaciones y material audiovisual que, por razón de interés público o difusión de sus actividades, consideren conveniente editar, en los términos antes descritos. Las previsiones para las ediciones de publicaciones periódicas, folletos, hojas sueltas y carteles se globalizan en series o colecciones referidas a campañas u objetivos divulgadores concretos. Es decir, se evalúan objetivos y no actuaciones editoriales concretas, en defecto de una quizás no siempre posible determinación previa y precisa de su contenido.

Aquí ya se están produciendo *dos desajustes* del mismo signo: en primer lugar el borrador del programa de publicaciones se conoce no antes del 25 de noviembre, siendo así que el proyecto de presupuesto de gastos queda cerrado generalmente en el mes de mayo para la oficina presupuestaria del ministerio, ya que la fecha límite que tiene el Gobierno para, de acuerdo con el mandato constitucional, presentarlo ante el Parlamento es el 30 de septiembre. Es decir, la oficina presupuestaria del ministerio asigna unas dotaciones económicas en el borrador del presupuesto de gastos sin un adecuado conocimiento de la actividad editorial a realizar, lo que da lugar en muchos casos a que las propuestas de las unidades se encuentren “prudentemente infladas” para obtener ventaja en la distribución de los insuficientes fondos. Como consecuencia de ello, se resiente el porcentaje final de realización del programa, que no suele ser superior al cincuenta por ciento, aunque en esto influye también la dificultad de valorar los precios que luego han de plasmarse por la vía del concurso o la competencia entre impresores.

En segundo lugar, se ha observado que con fecha 25 de noviembre no es posible concretar las necesidades editoriales que, como consecuencia del devenir gubernamental y administrativo, va a ser necesario materializar en el ejercicio siguiente. No hay que olvidar que las publicaciones no son objetivos en sí y, por ello, fácilmente programables, sino que tienen un carácter instrumental, aunque de alto valor, que depende de otros objetivos y actuaciones.

La solución a estos problemas tal vez pueda obtenerse mediante la concertación de las necesidades de todos los ministerios en un presupuesto único, en el que por su carácter globalizador puedan compensarse los excesos de previsión de un ministerio con los defectos de otro. Pero si esto es una posible solución para eludir la estimación con que ahora se actúa en materia de presupuesto administrativo, el problema de tener que programar con tanta antelación, que fuerza casi a imaginar proyectos que no tienen garantizada su realización, puede solucionarse limitándose a configurar no un programa de publicaciones, sino un programa de objetivos, del que se derive la aprobación mensual de proyectos totalmente conocidos y concretables, sin necesidad de introducir futuros.

6.4. *Las comisiones asesoras de publicaciones*

Los centros de publicaciones, además de gestionar una parte de la edición, distribución y venta, son los encargados de coordinar la actividad editora de los organismos que tienen dentro del

ministerio, autonomía de presupuesto y gestión de su propio fondo editorial. Esta coordinación se realiza a través de la comisión asesora de publicaciones, que preside el subsecretario del departamento correspondiente.

En la comisión están representados todos los centros directivos, entidades y organismos autónomos del departamento, actuando como secretario el director del centro de publicaciones.

La comisión asesora puede ser convocada en sesión plenaria o por secciones, en función de las materias a tratar incluidas en el orden del día que establezca el presidente.

La comisión asesora de publicaciones:

- Informa el programa editorial anual del departamento, así como las propuestas de edición que se formulan con posterioridad a la aprobación del mismo.
- Orienta las actividades editoras y difusoras del departamento, prestando su asesoramiento en cuantos temas tengan relación con aquéllas.
- Informa la memoria anual de publicaciones del mismo.
- Asesora a la secretaría general técnica en estas materias.

La comisión asesora de publicaciones se reúne una vez al trimestre para realizar el seguimiento del programa editorial y, en todo caso, cuando la convoca el presidente de la misma.

6.5. *La junta de coordinación*

El programa informado por la comisión debe ser remitido antes del 10 de diciembre a la junta de coordinación de publicaciones oficiales, que es el órgano colegiado superior en esta materia y que actúa en pleno, en comisión permanente o en comisiones especiales.

La composición del pleno es la siguiente:

- Presidente: el subsecretario del ministerio de Relaciones con las Cortes y de la secretaría del Gobierno.
- Vicepresidente: el secretario general técnico del mismo ministerio.
- Vocales: el secretario general técnico de los distintos ministerios y los directores generales de las tres imprentas nacionales: Instituto Geográfico Nacional, Boletín Oficial del Estado y Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.
- Como secretario actúa el jefe del servicio central de publicaciones del ministerio de Relaciones con las Cortes.

Las competencias de la junta de coordinación de publicaciones oficiales son:

- Informar los proyectos de normas generales que incidan en el sector de las publicaciones oficiales.

- Informar y coordinar los programas editoriales departamentales, cuidando en especial de que las publicaciones propuestas reúnan las condiciones necesarias para su edición y no supongan duplicidades injustificadas.
- Proponer la realización de coediciones.
- Proponer criterios generales en materia de distribución y comercialización, así como respecto a cualquier otra fase del proceso editorial.
- Elaborar una memoria anual de publicaciones oficiales, analizando y evaluando los resultados obtenidos por la actividad editora y difusora de la administración.

Los programas de publicaciones, una vez que cuentan con el informe favorable de la junta de coordinación, son devueltos a los respectivos departamentos ministeriales para su aprobación definitiva por el ministro correspondiente.

Por lo tanto, *todas las publicaciones que se editan por la administración del Estado y sus organismos autónomos han de estar previamente incluidas en el programa anual del ministerio*. No obstante, *cuando existen razones de carácter urgente*, a juicio del presidente de la comisión asesora del departamento, éste podrá aprobar la edición de aquellas publicaciones no incluidas en el programa, dando cuenta a la junta de coordinación de publicaciones oficiales.

6.6. *El número de identificación*

Todas las publicaciones oficiales tienen un número de identificación, asignado por la secretaria de la junta de coordinación.

El número de identificación de las publicaciones oficiales ha sido la mayor innovación que la nueva ordenación ha traído a este campo. Creado en el Real Decreto 1434, de 1º de agosto de 1985, ha sido regulado por la Orden de la Presidencia de 22 de noviembre de 1985. El número de identificación (NIPO) debe constar en la ficha técnica de cada publicación, sin que el interventor delegado de Hacienda encargado de velar por la legalidad de todos los gastos en cada ministerio pueda intervenir favorablemente el expediente para la realización de la obra, si ésta no tiene previamente asignado número. El número se asigna a las obras incluidas en el programa de publicaciones informado por la junta y aprobado por el ministro respectivo. Las publicaciones oficiales, además, deben cumplir las normas vigentes en materia de ISBN y depósito legal.

Las publicaciones y material audiovisual que se editan por la administración del Estado y sus organismos autónomos, incluso los folletos, mapas y hojas sueltas integradas en series, consignan el citado número de identificación de publicaciones oficiales (NIPO), que está compuesto por nueve dígitos, distribuidos en cuatro grupos que se representan separados entre sí por guiones, con la siguiente estructura:

- El primero, formado por tres dígitos, identifica a la unidad u organismo editor.
- El segundo, formado por dos dígitos, el año de edición expresado por sus dos últimas cifras.

- El tercero, formado por tres dígitos, constituye el número correspondiente a la obra por orden natural sucesivo atendiendo a su asignación.
- El cuarto, formado por un dígito, de comprobación para el tratamiento informático.

El número de identificación, que se hace constar en la ficha técnica impresa en la publicación, es asignado:

- Individualmente, a cada publicación unitaria editada, se integre o no en una colección, así como a la segunda y sucesivas ediciones de la misma.
- Anualmente, a las publicaciones periódicas para todos los números que correspondan al mismo año.
- Por series, a los folletos, mapas u hojas sueltas agrupadas o clasificadas por aquéllas.

Como ya se ha dicho, para la asignación del número de identificación, la obra de que se trate ha de estar incluida en el programa editorial aprobado previamente por el ministerio respectivo, o ir su solicitud acompañada de certificación de la secretaría de la comisión asesora de publicaciones del departamento acreditativa de su inclusión posterior en el respectivo programa.

El número de identificación es asignado a solicitud del centro de publicaciones de cada departamento y en la secretaría de la junta de coordinación se lleva un registro de los mismos con los datos de identificación de la obra correspondiente. Una vez editada la obra a la que se ha asignado número de identificación, la unidad editora remite a la secretaría de la junta de coordinación los datos definitivos de la edición junto a dos ejemplares de la misma.

Partiendo de la idea de que una información amplia y clara sobre las actividades administrativas facilita a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes, se considera que la documentación y las publicaciones en general, editadas por la administración, son sumamente útiles como medio de comunicación e información.

Por ello, estos ejemplares, recibidos por la secretaría de la junta, son utilizados para la edición de boletines de novedades periódicos y posteriores catálogos acumulativos de publicaciones oficiales. Posteriormente, los libros incluidos en los boletines son remitidos, con la misma periodicidad, al centro de información administrativa, donde se encuentran clasificados y a disposición de cuantas personas deseen consultarlos.

El centro de información administrativa es una subdirección general del ministerio para las administraciones públicas y está encargado de coordinar los servicios de información de todos los ministerios, colaborando en una información administrativa general.

7. ORGANOS DE DEPOSITO Y CONSULTA DE LAS PUBLICACIONES

Las publicaciones oficiales, en cuanto que deben cumplir con los preceptos generales de cualquier impreso español, se encuentran a disposición de los ciudadanos en la Biblioteca Nacional, adonde son remitidos dos de los ejemplares que el impresor debe entregar en el servicio del depósito legal.

La documentación, bien en forma de obra impresa, bien en su original naturaleza de documento incluido en un expediente administrativo, tiene tres lugares de depósito permanente:

La Biblioteca Nacional.

La Hemeroteca Nacional.

El Archivo General de la Administración.

No se aluden aquí, ya que sería salir del tema, los archivos históricos, como el Archivo Histórico Nacional que depende de la Dirección General de Archivos y Bibliotecas y que tiene una íntima relación con el Servicio Nacional de Información Documental y Bibliográfica, encargado de redactar el Catálogo del Tesoro Documental y Bibliográfico de la nación y de inventariar la documentación histórica y los fondos bibliográficos nacionales, etc. A tal fin, en la Biblioteca Nacional y en el Archivo Histórico Nacional funcionan oficinas de información bibliográfica y de información documental, respectivamente, que actualmente tienen a su cargo la oficina de canje internacional, servidas todas ellas por funcionarios del cuerpo facultativo de archiveros y bibliotecarios.

7.1. *La Biblioteca Nacional*

Tiene su origen en la Librería Real creada en el año 1711, y tenía asignada como misión principal, en su reglamento del 7 de enero de 1857, “reunir, conservar e ir acrecentando para uso del público el mayor número posible de libros y demás impresos, manuscritos, mapas, música y cualquier otro género de grabados y litografías, monedas, medallas y antigüedades”, y como dato curioso, añadía el reglamento: “Reunirá también la Biblioteca Nacional cuantos retratos originales puedan hacerse de nuestros escritores”.

Como un nuevo ajuste de la técnica a este afán conservador, el Centro de Estudios Históricos, en 1931, añadió a esta colección iconográfica la colección de las voces, el “Archivo de la Palabra”, que impresionó en discos duros de 78 revoluciones las voces de los más destacados literatos y políticos de la época.

El Real Decreto 582, de 19 de mayo de 1989, que aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas, define a la Biblioteca Nacional como la cabecera del sistema; en el Real Decreto 848, de 25 de abril de 1986, que determinó las funciones de aquélla, le asigna las de “reunir, catalogar y conservar los fondos bibliográficos, impresos, manuscritos y no librarios de carácter unitario y periódico, recogidos en cualquier soporte material, producidos en cualquier lengua española o en otro idioma, al servicio de la investigación, la cultura y la información y difundir el conocimiento de dichos fondos; fomentar la investigación, fundamentalmente en el área de las humanidades; inspección y seguimiento del depósito legal; asesorar a la administración del Estado en los campos de la biblioteconomía y bibliografía, etcétera.

En la Biblioteca Nacional existe una sección de publicaciones oficiales y respecto de ellas —nacionales y extranjeras— tiene la competencia de cuidar, conservar, catalogar, clasificar y acrecentar sus fondos.

7.2. *La Hemeroteca Nacional*

Es una de las unidades de la Biblioteca Nacional, y depende de su director; está regulada por la orden del 10 de junio de 1986 y tiene por misión recibir, clasificar y custodiar para prestar servicios de consulta, información y documentación, todas las publicaciones periódicas y prensa. A estos efectos, se consideran publicaciones periódicas los impresos destinados a ser difundidos y aquellos cuya periodicidad exceda de treinta días sin pasar del año.

En estrecha relación con la Biblioteca Nacional funciona el Servicio de Depósito Legal de Obras que, en gran parte, facilita a aquélla los fondos precisos para su actualización.

El Depósito Legal tiene como misión esencial recoger toda la producción bibliográfica nacional y se remonta a la creación de la Biblioteca Nacional. Su actual reglamento, de 30 de octubre de 1971, extiende la obligación del depósito a toda clase de impresos, libros, periódicos, folletos, estampas, grabados, carteles, naipes, tarjetas postales ilustradas, mapas, producciones fotográficas, cinematográficas, impresiones o grabaciones sonoras, etcétera.

El impresor, en los impresos, y el productor en las demás, son los obligados a llevarlo a cabo y para ello entregarán en la delegación del servicio en su provincia una declaración triplicada con los datos técnicos de la obra y tres ejemplares de ésta, si es impresa; dos, si es sonora y una si es obra cinematográfica. De estos tres ejemplares, uno irá a la Biblioteca Pública del Estado en la provincia y los otros dos al Servicio Central del Depósito Legal, que los harán seguir a la Biblioteca Nacional.

7.3. *El Archivo General de la Administración*

Este Archivo, dependiente del ministerio de Educación y Ciencia, Dirección General de Archivos y Bibliotecas, fue creado por Decreto de 8 de mayo de 1969 con la misión de recoger, seleccionar, conservar y disponer, para información y documentación científica, los fondos documentales de la administración pública que carezcan de vigencia administrativa. La documentación reunida en los archivos centrales de los ministerios se trasladará al archivo general de la administración al cumplirse quince años de su ingreso en aquéllos.

Pero si es cierto que la Biblioteca Nacional, la Hemeroteca y el Archivo General de la Administración cumplen bien su misión fundamental de *conservar*, no ocurre lo mismo con la de *poner a disposición del público*. Cada vez más, la singularidad de aquellas instituciones ha hecho imposible la consulta a un gran número de personas posiblemente interesadas, y las trabas administrativas para el acceso a sus salas de lectura —tarjeta de lector o de investigador, presentación previa para lograr la tarjeta, etc.— han hecho sensiblemente minoritaria y especializada la clientela.

El problema de la dificultad de las consultas en estos grandes centros ha hecho proliferar la aparición de bibliotecas pequeñas y especializadas en multitud de centros oficiales, y con carácter general en los ministerios, lo que pone más de manifiesto el triple problema de las publicaciones oficiales: qué debe editarse; cómo debe editarse, y cómo debe distribuirse.

8. LOS DERECHOS DE AUTOR EN LAS PUBLICACIONES OFICIALES

Dado que el objeto de las publicaciones oficiales es fundamentalmente facilitar la prestación de servicios de la administración del Estado y sus organismos autónomos a los ciudadanos, concediendo carácter de utilidad pública al cúmulo de documentación que en su actividad genera, parece que una buena parte del fondo editorial que pretenda estos fines ha de tener un alto contenido informativo y de guía para el ciudadano.

También otro importante porcentaje de publicaciones oficiales está configurado por aquellos materiales documentales y de trabajo que la propia administración pública precisa para aprovechar las ventajas que se derivan de la utilización horizontal de la información que va generando, como informes, anuarios, estadísticas, memorias, etcétera.

Si el contenido de las publicaciones de la administración es casi al cien por ciento el que se deriva de los dos puntos anteriores donde la autoría es siempre institucional, no parece que tengan fácil presencia las obras de autor con alto contenido de opinión, que, en cambio, muy bien pueden tener cabida en los fondos editoriales del ámbito universitario, por ejemplo.

No obstante, está previsto que los centros de publicaciones y otros editores de la administración puedan adquirir derechos de autor, verificándole por un doble cauce: contrato de edición o compra de la propiedad intelectual.

Mediante la primera fórmula no se transmite la titularidad del derecho de propiedad sino tan sólo el derecho a su explotación. Este tipo de contrato está definido en la Ley del Libro y en la reciente Ley de Propiedad Intelectual, implicando la cesión mediante precio del derecho a publicar una obra limitando el número de ejemplares, o sin limitación de su número, por un periodo máximo de cinco años.

En el caso de que se proceda a la compra de la propiedad intelectual, el editor oficial adquiere la plena propiedad de la obra y el contrato se rige por la legislación administrativa correspondiente, por las normas comunes del ordenamiento jurídico y por las específicas sobre propiedad intelectual, que exigen documento público e inscripción en el registro de la propiedad intelectual, a efectos del *copyright*.

9. FORMAS DE EDICION

El *cómo editar* plantea el dilema entre “edición directa” y “coedición”. En aquélla, el organismo que publica el libro asume las funciones plenas de editar y contrata con el taller gráfico la confección del mismo, recibe el producto terminado y sigue por su cuenta los pasos posteriores.

En la coedición, fórmula que desde la junta de coordinación de publicaciones oficiales se respalda y propugna, el ente oficial contrata con una editorial comercial la confección, realización y distribución del libro mediante fórmulas variadas que suponen un reparto de costes y de beneficios.

Para la coedición, la vía de la contratación es el concurso público, según las normas de la Ley de Contratos del Estado; las variedades que se ofrecen son, generalmente, dos:

- Coedición sin distribución, es decir, cada coeditor distribuye por su cuenta y riesgo los ejemplares que le correspondan.
- Coedición con distribución, en la que el editor privado adquiere la obligación de distribuir toda la edición, cobrando por ello el correspondiente premio de distribución.

Hay ya varios ejemplos de coedición que han adquirido relevancia extraordinaria en el mundo de las publicaciones oficiales españolas. Son el ministerio de Educación y Ciencia y el ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación los que han caminado más por esta vía.

Educación y Ciencia ha celebrado ya varios concursos para concertar la edición con editores privados de libros de texto de educación a distancia, tanto en enseñanza general básica como en bachillerato. El sistema ha tenido éxito y se ha extendido ya a otras ramas de la actividad del departamento.

Agricultura es otro ministerio convencido de la bondad del sistema y lo ha seguido abiertamente, llegando a una relación excelente y fructífera con el sector de editores especializados en temas agrícolas, pesqueros y alimentarios, lo que ha venido permitiendo la publicación por el ministerio de dos catálogos, uno de libros y otro de revistas, sobre la materia, y en ellos se incluyen tanto las ediciones oficiales como las privadas, dentro de una unidad de información muy útil para el sector interesado.

10. IMPRENTAS OFICIALES

Cuando la administración actúa como editor directamente, se plantea la opción del uso de los talleres de artes gráficas propios o de la contratación de la obra en talleres privados.

La actividad de los talleres de artes gráficas de los organismos públicos viene regulada por el Decreto 2751 del 29 de diciembre de 1960 que prohíbe a tales talleres toda actividad que suponga competencia mercantil a la industria privada, pudiendo sólo realizar los trabajos que les encarguen los organismos de quien dependan o cualquier otro organismo público y por el Real Decreto 1434 del 1º de agosto de 1985, que recoge y actualiza la normativa, localizando en la comisión especializada de imprentas oficiales las competencias relativas a:

- Criterios delimitadores de la actividad de las imprentas oficiales en relación con el sector privado de artes gráficas.
- Normas para la racionalización de la actividad de los talleres oficiales y su coordinación, a fin de incrementar su rendimiento.
- Inventario de los talleres existentes y propuesta, en su caso, de las refundiciones procedentes.

La competencia entre el sector público y el privado en esta actividad queda contemplada de una forma muy especial en las normas citadas. La legislación sienta el principio general propio de una economía de mercado, de no interferencia en la acción y en los objetivos de la empresa privada, salvo por razones de interés público. Como consecuencia de ello un elevado porcentaje del traba-

jo de artes gráficas que generan los organismos de la administración van a parar a las imprentas privadas a través de los contratos de suministros correspondientes.

Se ha puesto de manifiesto la sensibilidad del sector privado frente a lo que puede parecer una intromisión perjudicial para sus intereses y ello aconsejó en 1987 estudiar una respuesta de la administración que, situando el problema en sus justos términos, fijara criterios de actuación a los talleres gráficos de los organismos públicos.

Los estudios, las encuestas y las propuestas de conclusiones fueron preparadas por la secretaria de la junta de coordinación de publicaciones oficiales, órgano colegiado en el que se localiza la comisión especializada de imprentas oficiales.

Se partió del criterio de que la actuación de las imprentas oficiales —salvo excepciones determinadas por razones de seguridad jurídica, económica, estratégica o política— se justifica en base a la inexcusable rentabilidad de las instalaciones, entendida como adecuado rendimiento de las mismas y no como rentabilidad contable en sentido estricto.

¿Qué pautas de análisis deben darse detrás de un intento de racionalizar las imprentas oficiales? Para responder a esta pregunta fue necesario, en un primer momento, poder describir con minuciosidad la situación de cada imprenta y para ello se formuló un cuestionario general sobre su estructura. Se conoció así cuál es el nivel de equipamiento, poniéndose de manifiesto datos concretos sobre cuántas imprentas hay en la administración del Estado: 32 imprentas que pueden ser consideradas como tales, una vez excluidas 69 que por carecer de cuerpos de impresión superiores al A3 se consideraron simples unidades de reprografía.

Contando con este material se ha tratado de buscar referencias que permitan avanzar por la difícil senda de la racionalización, teniendo carácter fundamentalmente la productividad. Para ello, se llegaron a concretar porcentajes de ocupación de los equipos disponibles en cada sección, la distribución de estos equipos por antigüedad, la potencia eléctrica instalada, superficie ocupada, personal empleado, programación de la carga de trabajo, plazos de entrega, estacionalidad de la demanda, subcontratación y, finalmente, datos sobre las inversiones programadas que han permitido conocer la evolución inmediata de las estructuras productivas de cada imprenta.

Como resultado de estos datos se ha podido:

- Clasificar las imprentas por su capacidad instalada, justificando la tendencia observada en los últimos años y las previsiones para los próximos.
- Analizar la antigüedad de los equipos con que se cuenta.
- Valorar el grado de complementariedad conseguido entre las distintas secciones de la imprenta.
- Indicar la ocupación general de la imprenta y la particular de cada sección, detectándose de esta manera los índices de holgura e, incluso, de sobrecapacidad disponible para absorber un número mayor de encargos.

Los datos más significativos en relación con las imprentas oficiales son los siguientes:

- La actividad gráfica de la administración del Estado está llevada a cabo por 32 imprentas repartidas por los distintos ministerios.

De ellas, tres pueden ser consideradas como grandes, las imprentas nacionales del Boletín Oficial del Estado, del Instituto Geográfico Nacional y de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, con una clara tendencia a la especialización, entre ellas: de edición y prensa (boletines oficiales) para la primera, de producción cartográfica la segunda y de impresos de seguridad, impresos especiales de gran tirada y formularios para la tercera. Otras cuatro imprentas tienen una dimensión media-grande, encontrándose todas ellas en el ministerio de Defensa, con una actividad centrada en el Boletín Oficial del Departamento en un caso, y las otras tres, una por cada uno de los cuarteles, con clara especialidad cartográfica militar. Finalmente, existen otras cuatro imprentas medianas, situadas dos en el ministerio del Interior, dependiente en un caso de la Dirección General de la Policía y en otro de la Dirección General de la Guardia Civil; una tercera en el Instituto Nacional de Estadística y la cuarta en el Instituto Nacional de Seguridad Social.

Se puede estimar que el 65 por ciento de la actividad gráfica se distribuye entre las tres imprentas nacionales y un 25 por ciento más por las imprentas citadas del ministerio de Defensa.

De la producción gráfica total que la administración del Estado y sus organismos autónomos generan entre ediciones y demás publicaciones sometidas al NIPO, así como otros impresos exentos de éste no más del 30 por ciento de las necesidades de productos gráficos son realizadas por la propia administración del Estado.

El número de puestos de trabajo generados por el sector gráfico oficial supera los 3,000 y el nivel de equipamiento es, desde el punto de vista de las nuevas tecnologías, deficiente, con un activo fijo de maquinaria en gran parte obsoleto. El grado de ocupación de las instalaciones es para el 70 por ciento de las imprentas, alto, con índices en torno al 75 por ciento.

11. DIFUSION Y DISTRIBUCION

Se considera difusión cualquier actividad encaminada a dar a conocer las publicaciones, lo que constituye el fundamental motivo de la actividad editora de la administración. La difusión debe apoyarse en una adecuada distribución.

Para facilitar la difusión se utilizan los siguientes medios:

- Catálogo general, con la totalidad de las publicaciones de cada departamento ministerial.
- Catálogos comerciales, que se desglosan por áreas temáticas o unidades editoras, según los casos, atendiendo a la naturaleza, necesidades y especialidades, incluyéndose información relativa a otros ministerios, bien por tratarse de materias análogas o coincidentes, bien por disponerse de sus fondos editoriales en distribución.
- Boletines de novedades y hojas sueltas de promoción para una determinada publicación periódica, colección, serie u obra concreta.
- Boletín general de novedades, de carácter cuatrimestral, conteniendo todas las publicaciones aparecidas durante el período a que se refiere. A tal fin, como ya ha quedado explicado, dichas publicaciones son remitidas por todos los editores oficiales a la secretaría de la junta de coordinación.

- Publicidad no comercial, mediante la inserción de información sobre las publicaciones oficiales en las revistas y ediciones periódicas de la administración, con carácter gratuito.

Los medios de difusión anteriormente descritos están a disposición de los interesados en todos los servicios y oficinas de información administrativa, incluso en las delegaciones del Gobierno en las comunidades autónomas, en los gobiernos civiles y en los edificios administrativos de uso múltiple de las capitales de provincia.

La distribución como apoyo de una adecuada difusión de los fondos editoriales de la administración se desarrolla en dos canales: la difusión oficial y la distribución comercial.

“Difusión oficial”. Las publicaciones oficiales son un elemento de trabajo de primer orden para el ejercicio de la actividad administrativa, permitiendo a los funcionarios mejorar su trabajo y ofrecer una más perfecta información al público. Constituyen, también, una expresión de la actividad de la administración ante todos los sectores de la sociedad y, a la vez que cumple esta función de imagen, es un elemento de cortesía y de relaciones públicas. Para hacer posible el cumplimiento de estos fines, se utiliza un esquema de difusión institucional básico adaptable al ámbito de competencias de cada editor:

- Casa de S.M. el Rey.
- Tribunal Constitucional (Presidente y Biblioteca).
- Poder Judicial (Presidente del Consejo General, Fiscal General del Estado, Presidente del Tribunal Central de Trabajo y Bibliotecas).
- Sector Parlamentario (Presidente del Congreso, Presidente del Senado y Bibliotecas).
- Oficina del Defensor del Pueblo (Defensor del Pueblo y Biblioteca).
- Tribunal de Cuentas (Presidente y Biblioteca).
- Partidos políticos (secretarios generales de los partidos políticos con representación parlamentaria).
- Organizaciones empresariales.
- Organizaciones sindicales.
- Otras organizaciones (religiosas, sociales, asociaciones de vecinos, de padres de familia, etc.).
- Medios de comunicación social (gabinete de prensa de los departamentos y organismos estatales, agencias de noticias, prensa, TV y emisoras de radio).
- Administración del Estado (altos cargos de la administración del Estado, Biblioteca Nacional, bibliotecas de los ministerios y de las universidades, oficinas de información, centros de publicaciones).
- Administración periférica (delegados del Gobierno y gobernadores civiles).
- Administración territorial (presidentes de gobiernos autónomos, de parlamentos y de diputaciones provinciales).
- Defensa (capitanes generales de las regiones militares y de las zonas marítimas, jefes de regiones aéreas y gobernadores militares).

- Sector exterior (Oficina de Información Diplomática).
- Otros destinatarios de los distintos sectores sociales del Estado, de acuerdo con el objetivo de la correspondiente publicación.

Con el fin de reforzar la difusión de la actividad editorial oficial se han venido formando centros de documentación a disposición de los servicios de cada departamento y de sus funcionarios, canalizándose, asimismo, los pedidos desde cualquier oficina de información ministerial hasta el organismo editor.

En cuanto a la distribución comercial, la actividad editorial de los departamentos obliga a su canalización por circuitos comerciales en una parte de su producción, en cumplimiento del principio de distribución de la carga impositiva, mediante el pago del precio del servicio recibido —en este caso del libro— cuando es cuantificable su coste.

Por ello, para una mejor atención a la distribución comercial debe tenerse en cuenta que:

- La distribución comercial de obras de igual materia y contenido coincidente o complementario siguen cauces comunes, mediante convenios entre los distintos editores.
- Están unificados los puntos de venta directa en edificios oficiales, especialmente aprovechando las posibilidades que ofrecen los edificios administrativos múltiples en las capitales de provincia.
- La distribución comercial se hace a través de distribuidores profesionales y empresas de distribución especializadas en cada sector, lo que produce una relación comercial normal que permite el uso de los canales habituales.
- Hay que considerar que las publicaciones oficiales añaden a sus dificultades naturales las derivadas de los problemas cuantiosos que sufre la distribución del libro en general. Por otra parte, las condiciones económicas son las usuales en este tipo de servicio y la administración actúa como un cliente más de los distribuidores.

12. CONCLUSION. HACIA UNA POLITICA DE LAS PUBLICACIONES OFICIALES

Si la política puede entenderse como la permanente toma de decisiones sobre objetivos a veces incompatibles, en el campo de las publicaciones oficiales españolas, la definición de una política tiene igualmente la dificultad de compatibilizar el inexcusable objetivo de legalidad con la necesaria búsqueda de la eficacia.

Casi siempre el sentido pragmático de cualquier actividad termina demandando la redefinición de la normativa que puede estar limitando su eficacia.

En España, hasta 1985, existían (en el marco que antes hemos definido con la administración del Estado y sus organismos autónomos) más de ciento veinte unidades editoras. Esta dispersión, a todas luces no deseable, era resultado de una normativa no tanto inexistente como deficiente, que producía el efecto de su generalizado desconocimiento.

Existía una normativa centralizadora y coordinadora, pero la realidad era que, de hecho, cualquier organismo que tuviera una iniciativa editorial podía ejecutarla por sí mismo, perdiéndose las ediciones en un océano de dispersión prácticamente total.

Actualmente, se ha reducido a cincuenta y ocho la cifra de los editores oficiales que, si resulta aún claramente excesiva para la realidad española, al menos puede decirse que están ceñidos por una coordinación cada día más eficaz y útil, incluso para estos editores oficiales.

La política de las publicaciones oficiales en España parte del carácter de absoluto servicio que debe perseguir la administración pública. Bajo esta premisa de servicio se define de forma secuencial qué es lo que se debe publicar y cómo debe realizarse la gestión de estas publicaciones.

12.1. *Qué se debe editar*

En cuanto a qué es lo que se debe publicar, la respuesta es que se debe publicar aquello que es útil socialmente mediante el más racional empleo de unos recursos que deben ser escasos, y como tales deben administrarse.

Detrás del sentido de utilidad social está la obligación de las administraciones públicas de dar a conocer a los ciudadanos cuanta documentación e información sea necesaria para potenciar sus iniciativas. El sector público es el mayor generador de actividad documental, por la presencia que tiene en todas las manifestaciones de la sociedad; y sin embargo, es común la imagen de una administración que aparece muchas veces como obstaculizadora de las iniciativas. Esta labor de omnipresente policía administrativa ha de enriquecerse de cara al ciudadano con obsesivo sentido de utilidad social, de manera que las relaciones resulten absolutamente de doble dirección, en el sentido de que la información recogida de la sociedad por la administración revierta a aquélla convenientemente explotada en forma de guía de utilidades.

Pero además de estas publicaciones de prestación de servicio documental, el sector público debe editar un buen número de obras que, configuradas como herramientas de la propia administración, son necesarias para hacer más eficaz la prestación de los servicios públicos. Huyendo de la compartimentación de la información interna, se trata de aprovechar con un sentido de permanente comunicación horizontal la abundante y casi siempre desconocida documentación de los distintos ministerios y organismos, olvidando el habitual celo con que se aprisiona normalmente a los documentos públicos. Y las demás publicaciones, es decir, los libros de autor, las obras de opinión, deben ser realizadas en otros estamentos (universitarios o editoriales privadas, por ejemplo).

12.2. *Cómo se debe editar*

En cuanto a cómo gestionar estas publicaciones, la contestación debe ser clara e inexcusable: de forma eficaz, de manera que la relación utilidad/coste sea lo más alta posible.

La dispersión excesiva que aún existe de órganos de gestión editorial podría justificarse por una mayor aproximación a las peculiares necesidades editoriales de los distintos organismos, pero este hipotético beneficio es muy inferior a la pérdida de economía de recursos que implica. Este minifundio editorial impide la introducción de nuevas tecnologías en el procesamiento de la docu-

mentación y su preparación para la edición, además de dificultar enormemente el proceso de distribución.

Partiendo de estas previas consideraciones, la política de publicaciones oficiales debe perseguir estructurar su actividad de manera que produzca el mayor número posible de sinergias. Y esto exige una coordinación más integrada que la actual, concentrando cuantas actividades sean necesarias. La organización de la administración del Estado por departamentos ministeriales impone una distribución funcional que, sin embargo, permite la concentración horizontal de cuantas funciones comunes sean necesarias para alcanzar una economía de recursos máxima.

Por ello, la política editorial de la administración del Estado habrá de estar encaminada a respetar las especialidades departamentales mediante la definición de fondos editoriales especializados en su origen, es decir, cada ministerio deberá definir periódicamente su programa editorial, pero a partir de aquí deben concertarse todas las actividades de gestión editorial y de distribución de la administración del Estado y sus organismos autónomos. Se puede salvar cuantas especialidades editoriales sean necesarias siempre que las peculiares funciones del organismo lo demanden, pero la gestión nunca exige una parcelación similar, puesto que la actividad de ejecución de los fondos editoriales imponen amplitud suficiente para poder aprovechar las sinergias derivadas de la concertación mediante el empleo de las nuevas tecnologías aplicadas al sector del libro.

Mas conociendo la dificultad de coordinar la actividad ministerial, se llega a la conclusión de que no se podrá controlar satisfactoriamente esta materia mientras no se alcance la gestión única para la ejecución de las ediciones. Debe ello entenderse en su punto exacto: hay que deslindar dos actividades: la generación de originales y su edición. Cada ministerio debe contar con un centro de documentación y publicaciones, responsable de seleccionar el material que debe convertirse en original publicable. Este original, formado e incluido en el programa del departamento, sería editado por un organismo único de ediciones para toda la administración central e institucional que contrataría con los ministerios y organismos autónomos respectivos la realización del trabajo y, en su caso, la distribución y venta.

Este planteamiento, que representa un cambio total de la estructura actual para adaptarla a funciones más definidas y compartimentadas, la simplificaría y adaptaría a criterios de eficacia y economía.

Esta solución procuraría hacer realidad la filosofía del Real Decreto número 1434 del 1º de agosto de 1985:

- a) Las publicaciones oficiales responden a razones de interés público y de difusión de la actividad administrativa.
- b) La gestión única de las ediciones controla el gasto y aumenta la eficacia de las mismas.