

# Evolución histórica del expediente

## 1. INTRODUCCIÓN

Reconozco que el tema de la aparición y evolución del expediente administrativo ha venido siendo para mí objeto de atención e interés desde hace varios años. Como casi siempre, circunstancias concretas han desencadenado unos interrogantes cuya respuesta era imprescindible para resolver aquéllos. El encuentro con la documentación del Archivo de Simancas posiblemente fue la primera de esas experiencias. Una ingente, variada y riquísima documentación se presentaba ante mí amorfa, inarticulada, casi inabarcable. ¿Existía en ella algún orden interno? De inmediato me venía a la mente la definición clara y exacta de expediente como conjunto de papeles correspondientes a un mismo asunto y, al tratar de trasladarla a los documentos, aparentemente desordenados, de Simancas me consolaba pensar que esta inarticulación documental sería ilusoria y ficticia, máxime al constatar que la documentación del siglo XVIII aparecía reunida en expedientes individuales, con su extracto y carpetilla, de forma prácticamente idéntica a los actuales. ¿Por qué esta diferencia de transmisión documental? ¿Cuál era la razón de esa disgregación en una Administración como la de los Austrias, organizada ya desde Carlos V y perfeccionada durante el reinado de Felipe II? ¿Dónde se advertía la burocratización de este último? ¿Qué concepto de expediente, de tramitación y resolución se albergaba detrás de los mecanismos administrativos de la monarquía habsburguesa? ¿Eran herederos o reformadores de una práctica documental anterior? La respuesta a estos interrogantes en absoluto tenían una mera finalidad teórica, muy legítima y necesaria por otra parte, sino práctica, de organización y descripción archivísticas. ¿Qué clasificación y ordenación se esconden en esas remesas documentales venidas así desde los siglos XVI y XVII? De ellas dependería la descripción archivística.

Al hilo de los razonamientos anteriores se agolpaban otros que tenían indudablemente estrecha relación con aquéllos. ¿Qué puesto ocupa el expediente dentro de la diplomática? ¿En qué parte de ésta encaja? ¿Cuál es la

relación del documento con el expediente? ¿Por qué en los temas de archivística se estudia el concepto de documento y no el de expediente? ¿Por qué los estudios diplomáticos han cesado precisamente cuando emerge éste? ¿Tendrá mucho que ver el expediente con la diplomática que ha de realizarse en la época moderna? Confieso que ante estas preguntas se agigantaba en mí la importancia de los estudios de los tipos diplomáticos modernos, la llamada tipología documental, tan estúpidamente infravalorada o postergada (por mal entendida) en la tarea archivística de la descripción documental.

No fue accidental en mi interés por el expediente la experiencia didáctica. Recordaba la frase de Horacio: «*Si vis me flere, dolendum est primum ipsi tibi*»<sup>1</sup>. La necesidad de esclarecimiento personal previo al ajeno surgía en las llamadas «clases prácticas», en la catalogación. ¿Cómo describir adecuadamente un expediente? ¿Se analizan individualmente los documentos que lo componen? En este supuesto, ¿lleva consigo el análisis y descripción de los pasos administrativos, la tramitación, el «*cursus*» documental de un asunto, aunque no se traduzca en tipos documentales (cosa no infrecuente en la documentación hasta mediados del siglo XVI)? Y por encima, o en la raíz de todo ello, ¿cuál es el fundamento teórico de la catalogación? ¿Por qué debe ser así y no de otra manera?

Con este cúmulo de incógnitas sin despejar, advertí que se me imponía como imperiosa la necesidad de conocer la evolución de esta práctica administrativa: cuándo se origina, cuáles son sus condicionantes económicos, sociales o políticos, cómo se desarrolla, cuáles son sus etapas y a qué períodos históricos corresponden. La bibliografía sobre estas cuestiones es prácticamente nula con las salvedades que mostraré.

En el estudio de la evolución del expediente distingo cuatro etapas: a) *etapa anterior a su establecimiento como vía de resolución de gobierno*; b) *etapa de creación*; c) *etapa de afianzamiento*, y d) *etapa de consolidación*. Para la fijación de estas etapas he partido de dos hechos constatables: la aparición del término «expediente» en la literatura oficial y el empleo común del mismo. Según Gustavo Villapalos<sup>2</sup>, la primera vez que se utiliza este vocablo es en las Cortes de Zamora de 1432<sup>3</sup>, mientras que Corominas atestigua el empleo del mismo desde 1423<sup>4</sup>, por lo que puede afirmarse que en el primer tercio del siglo XV el expediente está ya constituido.

<sup>1</sup> *Epistola ad Pisones*, verso 102.

<sup>2</sup> *Los recursos contra los actos de gobierno en la Baja Edad Media*, Madrid, 1976, p. 23.

<sup>3</sup> *Cortes de los antiguos reinos de León y de Castilla*, Madrid, 1886, III, pp. 128-129. En las Ordenanzas de Guadalajara de 14 de enero de 1436 se distinguen «las cartas que se acordaren en el mi consejo secreto, quier sean de justicia o d'expediente» (*Crónica del halconero de Juan II, Pedro Carrillo de Huete*, Edición y estudio por J. DE LA MATA CARRIAZO, Madrid, 1946, p. 240).

<sup>4</sup> J. COROMINAS, *Diccionario crítico etimológico de la Lengua Castellana*, Madrid, 1954, II, p. 992.

En mis trabajos sobre la historia de la archivística ha primado siempre el principio de que, basándome precisamente en el concepto de archivo, todo cambio de procedimiento documental debe ser asociado a una reforma administrativa y ésta, a su vez, derivarse de unas coordenadas espacio-temporales que la expliquen y justifiquen. Aplicados estos postulados al desarrollo del expediente, mero procedimiento documental de reunión de todos los papeles necesarios para resolver un asunto, las cuatro etapas anteriores deben corresponderse con otras tantas de profundas reformas administrativas. Aunque se desarrollarán con más amplitud en su turno correspondiente, no estará de más dejarlas apenas enunciadas ahora para fijar mejor el marco general del trabajo. La *etapa preliminar* del expediente se inscribe en un período embrionario de la Administración (Aula Regia, Palatium, Curia, Corte) en la que predomina la justicia sobre el gobierno. La *etapa de creación* se enmarca en la revolución de los Trastámara, en la que por primera y definitiva vez, y por lo que respecta al plano administrativo, se distingue entre materias de gobierno y materias de justicia. La *etapa de afianzamiento* es propia del nacimiento del llamado «estado moderno»<sup>5</sup>. La *etapa final de consolidación* se desarrolla dentro de la reforma administrativa borbónica.

Y estas etapas, igualmente, se encuadran dentro de unas determinadas coordenadas históricas (sociales, políticas, económicas...) de las que en última instancia dependen. Simplificando, tal vez en exceso, y ejemplificando en un solo vocablo el cúmulo de factores determinantes del cambio de una época histórica, podríamos decir que el feudalismo, la crisis del sistema feudal, el nacimiento de las nacionalidades y el período de la Ilustración serían las realidades históricas correspondientes a las cuatro etapas administrativas. Me importa en todo caso resaltar la estrecha correspondencia entre las situaciones históricas, las estructuras administrativas y las prácticas documentales.

## 2. ETAPA PRELIMINAR DEL EXPEDIENTE

Corresponde a la época alto medieval, en la que el testimonio documental se expresa en el diploma aislado, suelto, único. No podía ser de otra manera y no es limitación de horizonte el hecho de que todos los manuales de diplomática no sobrepasen el siglo XV y tengan, como objeto principal, el documento suelto<sup>6</sup>. La existencia del documento aislado en la época me-

---

<sup>5</sup> Cfr. M. A. LADERO QUESADA, «Algunas reflexiones generales sobre los orígenes del Estado moderno», en *Homenaje académico a don Emilio García Gómez*, Madrid, 1993, pp. 433-448. Con una mayor aportación teórica y bibliográfica, y relacionándolo con la Corona de Aragón, del mismo autor: «El ejercicio del poder real en la Corona de Aragón: instituciones e instrumentos de gobierno (siglos XIV y XV)», en *La España medieval*, 17 (1994), pp. 31-93. Una magnífica puesta a punto bibliográfica sobre el concepto y significado del *estado* en la época moderna en J. F. SCHAUB, «La penisola iberica nei secoli XVI e XVII: La questione dello stato», *Studi Storici* 36 (1995), pp. 9-49.

<sup>6</sup> Cfr. A. GIRY, *Manuel de diplomatique*, París, 1894, pp. 3-10; T. MARÍN-J. M. RUIZ ASENCIO, *Paleografía y Diplomática*, Madrid, 1978, pp. 509-510.

dieval obedece a varios factores, todos ellos relacionados entre sí. Muy posiblemente el horizonte en que todo se desenvuelve (y en él halle su última justificación) sea la extrema parcelación y atomización del poder público, propia del feudalismo. El poder monárquico es muy débil y el rey es considerado un *primus inter pares*. La estructura administrativa, en la que aquél se asienta, es mínima, reducida, más que a instituciones, a personajes de la alta aristocracia que rodean al monarca y se ocupan de las necesidades más elementales de la función regia. La simplicidad de su organización, la ocasionalidad de sus reuniones y la judicialización de su actividad fueron las características más sobresalientes de la monarquía feudal<sup>7</sup>.

Esta simplificación administrativa, que quedaba concluida en un reducido círculo de consejeros, estaba mínimamente burocratizada. Bastaban los grandes *officia regis*, ayudados por unos pocos empleados, clérigos en su mayoría, para resolver los litigios y los esporádicos asuntos que se presentaban. La discontinuidad y la espontaneidad aparecían como las notas principales de la escasa acción administrativa (incluso el *palatium regis* se convocaba ocasionalmente «a voz del rey»).

A todas estas características (simplicidad administrativa, ausencia de letrados, carencia de continuidad y de tecnificación, eventualidad de toma de decisiones) responde el documento suelto, aislado, como práctica documental, en sus variedades diplomáticas, constante durante toda la Edad Media hasta el siglo XIV.

Es verdad, pues, que los manuales de diplomática limitan el ámbito de su objeto al documento aislado, pero no menos cierto es que todos igualmente admiten, después de los estudios de Ficker y Sickel, la génesis documental y reservan un capítulo entero para esta materia<sup>8</sup>. En efecto, fueron estos dos autores, considerados por ello los padres de la diplomática moderna, quienes por primera vez estudiaron el documento no sólo *in facto esse* sino *in fieri*, atendiendo no al aspecto sincrónico del diploma (el *factum*) sino a su diacronismo (el *faciendum*). Introdujeron así un valor dinamizador del documento, rescatándolo de su estatismo e introduciéndolo en el mecanismo vivo de su propio desarrollo. Esta orientación evolutiva del documento es esencial para nuestro propósito.

Como consecuencia de esta visión innovadora, se distingue en el mismo diploma la *actio* y la *conscriptio* con sus correspondientes fases. El documento aislado, suelto, salido de las cancillerías medievales, tiene incorporado en su mismo contenido un conjunto de operaciones, cuyo resultado final es el diploma escrito. Me interesa recalcar esta observación para que resalte

<sup>7</sup> Cfr. C. SÁNCHEZ ALBORNOZ, «El *palatium regis* asturleonés», en *Cuadernos de Historia de España*, 59-60 (1976), pp. 5-104.

<sup>8</sup> «Julius Ficker... methodi geneticae auctor fuit... Theodor von Sickel. merito pater diplomatice modernae vocari potest» (P. RABIKAUŠKAS, *Diplomatica generalis. Praelectionum lineamenta*, Roma, 1976, p. 8).

la línea evolutiva del expediente; en realidad éste se halla en fase embrionaria en el mismo diploma medieval. Más aún, y siguiendo con el razonamiento anterior, a medida que se refuerza el poder monárquico, la *actio* documental se refleja más nítida y asidua en los diplomas; la *petitio*, *intercessio*, *consensus*... de la acción documental forman parte más frecuentemente del tenor diplomático. Se vislumbra ya la entrada en la etapa siguiente.

### 3. ETAPA DE CREACIÓN DEL EXPEDIENTE

Reconociendo los orígenes oscuros del expediente, G. Villapalos relaciona su entrada con la justicia, con los procedimientos extrajudiciales para resolver los recursos contra los actos de gobierno. El retraimiento de los particulares ante la justicia ordinaria, lenta en demasía, y la agilidad y comodidad que para el rey suponía resolver asuntos sin tener que someterse al orden *gradatus* de la justicia ordinaria (*sine strepitu et figura iudicii*) fueron las dos causas principales de la introducción de esta práctica resolutoria. Había empezado a utilizarse desde fines del siglo XIV y se difundiría ampliamente en todo el siglo XV<sup>9</sup>. Coincide Salustiano de Dios con la tesis de Villapalos, a quien sigue en la exposición del origen del expediente, aunque lo relaciona más con la emergente materia de gobierno<sup>10</sup>.

He señalado anteriormente, como punto de referencia meramente temporal para establecer las etapas de evolución del expediente, que en el primer tercio del siglo XV se distinguen, por primera y definitiva vez, las materias de gobierno de las de justicia<sup>11</sup>. Las consecuencias inmediatas que tal revolucionaria decisión trajo consigo las he adelantado en otros trabajos<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> *Los recursos contra los actos de gobierno...*, pp. 22-23 y 155-168.

<sup>10</sup> *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Madrid, 1982, pp. 429-431. Confieso que la lectura de estas dos obras constituyó el arranque de mi clarificación sobre el expediente.

<sup>11</sup> La diferenciación de ambas materias con la distinción del método aplicado a cada una de ellas (vía de expediente o vía de proceso) constituye el eje fundamental sobre el que discurre toda la historia de la Administración de la época moderna. El forcejeo entre ambos poderes bien puede erigirse en el *leit-motiv* de la evolución administrativa. La indiferenciación entre unas y otras materias, característica de todo el Antiguo Régimen, se resolvía precisamente atendiendo al procedimiento utilizado: el expediente o el proceso (Cfr. S. DE DIOS, *El Consejo Real.*, pp. 423-459; B. GONZÁLEZ ALONSO, «La justicia», en *Enciclopedia de Historia de España*, Madrid, 1988, II, pp. 378-381) A. García Gallo ha estudiado la evolución de la materia administrativa haciendo hincapié en la separación de las materias de justicia de las de gobierno desde fines del siglo XIV, y en la progresiva aparición y diferenciación de las materias de gobierno a partir del siglo XV: «Cuestiones y problemas de la historia de la Administración Española» en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1970, pp. 42-59, y «La división de competencias administrativas en España en la Edad Moderna», en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, pp. 289-306.

<sup>12</sup> *Instrucción para el gobierno del Archivo de Simancas (año 1588)*, Valladolid, 1988, pp. 19-21; «Archivos de la Administración Central desde el siglo XV al XX», en *Irargi. Revista de Archivística*, 2 (1989), 42-44.

Por una parte se inició una vía de procedimiento para cada una de ambas materias (*vía de expediente* para materias de gobierno que exigen resolución rápida y «expedita», y *vía de proceso* para materias de justicia, vía lenta propia de pruebas), y por otra se crearon dos órganos distintos con atribuciones específicas para una y otra: Consejo Real en 1385<sup>13</sup> y Audiencia en 1371<sup>14</sup>. La correspondencia entre órganos institucionales (Consejo y Audiencia), procedimientos administrativos (expediente y proceso) e iniciativas consecuentes a una realidad político-social cada vez más compleja y plural (materias de gobierno y materias de justicia) no puede ser más visible. Es necesario recalcar, una vez más, como unos, al parecer, inocentes e intrascendentes cambios documentales traducen en su casi inapreciable novedad o en su mera apariencia externa todo un cúmulo de decisiones de alto valor administrativo y de evidente contenido político.

Existe unanimidad en afirmar que, aun admitiendo unas raíces medievales, la época trastamarista constituye el arranque definitivo de la implantación del estado moderno, o lo que es lo mismo, el fortalecimiento del poder monárquico y el desarrollo de los órganos centrales de gobierno, cuyas manifestaciones más claras son la Audiencia y el Consejo Real<sup>15</sup>. El período de fines del siglo XIII y primera mitad del XIV es pródigo en medidas perfeccionadoras de la administración y del gobierno<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Cfr. S. DE DIOS, *El Consejo Real...*, pp. 69-95

<sup>14</sup> Aunque prácticamente todos los autores atribuyen la paternidad de este organismo a Enrique II, sus orígenes se remontan a reinados anteriores (Cfr. C. GARRIGA, *La Audiencia y las Chancillerías castellanas (1371-1525)*, Madrid, 1994, pp. 44-58; L. V. DÍAZ MARTÍN, «Sobre los orígenes de la Audiencia Real», en *Historia, Instituciones, Documentos*, 21 (1994), pp. 125-308. Ambos autores remontan los orígenes al reinado de Alfonso XI, aunque su inicial consolidación provenga de los primeros años del reinado de Pedro I y su regulación definitiva se establezca en 1371. D. TORRES SANZ, *La administración central castellana en la Baja Edad Media*, Valladolid, 1982, pp. 154-159, admite la existencia de un órgano judicial desde Alfonso XI; la composición, naturaleza y competencias se regularon en las Cortes de Toro de 1371.

<sup>15</sup> Las Cortes de Toro de 1371 son el exponente de la «institucionalización» del régimen trastamarista en el sentido de reforzamiento de los órganos de gobierno existentes (Cancillería) o creación de otros nuevos (Consejo Real, Audiencia y órganos financieros). «Puede afirmarse que es a partir de 1369 cuando surge una concepción de gobierno como estructura de instituciones alrededor de un poder central» (J. VALDEÓN BARUQUE, *Enrique II de Castilla. La guerra civil y la consolidación del régimen (1366-1371)*, Valladolid, 1966, p. 351. Del mismo autor otra cita no menos rotunda: «El “estado moderno” de Castilla, por utilizar la expresión clásica..., se gesta de manera expresa a partir de Enrique II» («La victoria de Enrique II. Los Trastámaras en el poder», en *Génesis Medieval del estado moderno: Castilla y Navarra (1250-1370)*, Valladolid, 1987, pp. 246-247). Cfr. J. R. STRAYER, *Sobre los orígenes medievales del estado moderno*, Barcelona, 1981 (restringido a Francia e Inglaterra); AA.VV., *Génesis medieval del estado moderno: Castilla y Navarra (1250-1370)*, Valladolid, 1987; D. TORRES SANZ, *La administración central castellana en la Baja Edad Media*, Valladolid, 1982.

<sup>16</sup> Así lo reconoce F. SEVILLANO COLOM [«De la Cancillería de los Reyes de Mallorca», *AHDE*, 42 (1972), pp. 217-289] respecto de todas las cortes o administraciones europeas con motivo del estudio de las «*leges palatinae*» de la corte de Mallorca del año 1337.

Las características y notas distintivas que afloran ahora en la organización administrativa son contrarias a las apuntadas en la época precedente. El rey no aparece predominantemente como juez sino como gobernador. Con la progresiva tecnificación administrativa surge un cuerpo de letrados dedicados al servicio del monarca que asesoran y preparan las decisiones de gobierno<sup>17</sup>. La administración se burocratiza<sup>18</sup>.

Paralelamente a la complejidad de la acción administrativa se crean nuevos tipos documentales. No podía ser de otra manera. Los tipos documentales responden a necesidades administrativas. «El aumento y complicación de los negocios públicos obliga a aligerar el despacho de los documentos y a dotarlos de formularios más breves y redacción más sencilla... Con don Enrique y su padre termina la etapa medieval de la cancillería castellana y se da el primer impulso hacia la modernidad de la misma»<sup>19</sup>. Si hasta finales del siglo XIV la tipología documental es exigua, se debe a la parquedad de negocios a los que la Administración alto medieval debía hacer frente. Cuando la monarquía se robustece, adquiere nuevas parcelas de poder y, por consiguiente, su acción gubernativa se diversifica según los diversos ámbitos en que actúa, surgen nuevos tipos diplomáticos a cuyo través esas diversas actuaciones se canalizan, tramitan y resuelven. No es, pues, casualidad que la aparición de estos nuevos tipos documentales coincida con la etapa trasantarista<sup>20</sup>. La provisión real, el albalá, la carta misiva, la cédula... traducen

---

<sup>17</sup> La preparación de estos directos colaboradores regios ya fue preocupación de Alfonso XI, en cuyo reinado la Administración experimentó una plausible reforma [Cfr. S. DE MOXO, «La sociedad política castellana en la época de Alfonso XI», en *Cuadernos de Historia*, 6 (1976), p. 276: «Uno de los rasgos de la Baja Edad Media, que mayores consecuencias ofrece dentro del ámbito político-social, es el incremento de la complejidad administrativa y con ella la elevación en su rango y, dentro del círculo cortesano laborioso, de juristas, clérigos y, en general, de hombres versados en la administración, en quienes el rey deposita su confianza»]. D. Torres Sanz resalta las diferencias entre los oficiales alto y bajo medievales: los primeros carecían de especificación funcional, no estaban sujetos a nombramiento, no eran tanto oficios cuanto dignidades; los segundos poseen una función concreta y definida, un nombramiento específico y una subordinación al monarca (*La administración central...*, pp. 53-64). Cfr. también G. MARTÍNEZ DÍEZ, «Los oficiales públicos: de las Partidas a los Reyes Católicos», en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid 1971, pp. 121-136, y J. M. GARCÍA MARÍN, *El oficio público en Castilla durante la Baja Edad Media*, Madrid, 1987, 2.ª ed.

<sup>18</sup> «El desenvolvimiento que la Administración, con sus colaboradores, va a tomar desde el siglo XV en adelante... constituye tal vez el hecho más relevante en la vida política occidental desde los últimos tiempos de la Edad Media» (J. A. MARAVALL, *Estado moderno y mentalidad social*, Madrid, 1972, II, p. 444).

<sup>19</sup> L. PASCUAL MARTÍNEZ, «La cancillería de Enrique II de Castilla», en *Miscelánea Medieval Murciana* (1973), p. 178.

<sup>20</sup> Cfr. A. C. FLORIANO CUMBREÑO, *Curso general de Paleografía y Diplomática españolas*, Oviedo, 1946, pp. 539-542; T. MARÍN-J. M. RUIZ ASENCIO, *Paleografía y Diplomática. Diplomática especial*, Madrid, 1978, pp. 64-75; A. MILLARES CARLO, *Tratado de Paleografía española*, Madrid, 1983, I, pp. 221-224.

documentalmente un nuevo orden administrativo y, en definitiva, una nueva realidad política y social.

La tecnificación administrativa y la organización de cuadros de funcionarios implica, como condición o como consecuencia, la continuidad de la acción de gobierno. La espontaneidad de la época alto medieval ha dado paso a una Administración permanente y estable. La tarea de gobierno se convierte en algo habitual, que requiere una constante asiduidad. El expediente, con el conjunto y jerarquización de los documentos que lo constituyen, es la traducción documental de esta nueva etapa administrativa, en la que a la indeterminación de órganos, imprecisión de funciones, ausencia de oficiales fijos y discontinuidad en las resoluciones gubernativas o judiciales ha seguido la reglamentación de organismos, distinción de competencias, adscripción de funcionarios y regularidad de la actividad política. A nueva realidad administrativa, nueva realidad documental: el expediente.

#### 4. ETAPA DE AFIANZAMIENTO DEL EXPEDIENTE

##### a) CONDICIONANTES HISTÓRICO-ADMINISTRATIVOS

Corresponde cronológicamente esta etapa al período de los Reyes Católicos y Austrias, desde el último tercio del siglo XV al XVIII. La práctica del expediente se fue generalizando hasta finales de la centuria decimoquinta y extendiendo a numerosas cuestiones de gobierno<sup>21</sup>. No es casual que esto así sucediera. Si el expediente surge cuando se ponen sólidos cimientos a la institucionalización de la acción monárquica, bien puede deducirse que la progresiva y generalizada utilización de este procedimiento «expeditivo» corra pareja a la consolidación y ampliación de la misma estructura administrativa.

Existe rara unanimidad en los historiadores al asignar al reinado de los Reyes Católicos la aparición de realidades económicas, sociales, culturales... que marcan el comienzo de una nueva época y atribuirles, en correspondencia a esa nueva situación, el establecimiento de un armazón administrativo, a la vez continuador de una estructura heredada y germen de la definitiva organización de los Austrias. Sin entrar en consideraciones de todos conocidas y limitándonos al plano administrativo, de donde directamente arranca o en el que plenamente encaja el expediente, los Reyes Católicos diversifican las materias de gobierno en diversos organismos centrales (Inquisición, Órdenes, Aragón) en respuesta necesaria a otras tantas situaciones impuestas por las nuevas realidades.

Este cañamazo de organización administrativa, claramente asentada por Isabel y Fernando, culmina hacia 1525, año considerado como fecha tipo,

---

<sup>21</sup> G. VILLAPALOS, *Los recursos contra los actos de gobierno...*, p. 23.

inmediatamente después de la Guerra de las Comunidades, de establecimiento definitivo del régimen polisinodial austriaco<sup>22</sup>. La creación por Felipe II de los Consejos «provinciales» de Flandes, Italia y Portugal, impuestos por obvias razones históricas, se considera como mero aumento cuantitativo de los organismos ya existentes, pero no modifica en absoluto la estructura administrativa.

## b) PRÁCTICA DOCUMENTAL CONSECUENTE

Es evidente que una determinada estructura administrativa determina una específica actividad documental y que ésta, como efecto derivado de una causa, reproduce los rasgos esenciales de aquélla. Las consecuencias documentales derivadas de la administración, delineada en sus líneas sustanciales por los Reyes Católicos y configurada plenamente por los llamados Austrias mayores, son dos: una, relacionada con el perfeccionamiento de su organización interna; la otra, generada por el propio modelo administrativo.

La conclusión documental del nivel organizativo alcanzado por la Administración es la concatenación de la acción gubernativa, manifestada en la señalización de todos los pasos administrativos desde el inicio o apertura de un asunto hasta su conclusión o resolución. La acción administrativa se expresa ahora no sólo en el documento final sino en todos los pasos anteriores. La señalización de estos pasos, de este *cursus* o *iter* documental, que recorre la acción de gobierno, denota una Administración tecnificada, burocratizada, continua<sup>23</sup>. Hay miles de ejemplos. Premeditadamente he elegido uno, cuyas dimensiones no superan las de una ficha normal, *in-octavo*, para hacer más palpable que su pequeñez externa no es óbice para que se consignen todas las actuaciones a que ha dado lugar un trivial asunto. Se trata de un memorial del año 1522, tomado entre los innumerables que el Consejo de la Cámara guarda en su sección<sup>24</sup>. La petición que se eleva a la consideración del rey no sobresale por su importancia política o económica: se solicita que la quitación del contino Briceño (mil maravedís anua-

---

<sup>22</sup> Los estudios de S. de Dios sobre el Consejo Real y el de la Cámara finalizan inmediatamente después del movimiento comunero. Con las matizaciones del autor al concepto de estado moderno, un estudio de la polisinodia, conjunto de organismos del «estado real» de la monarquía hispana en P. FERNÁNDEZ ALBADALEJO, *Fragmentos de monarquía*, Madrid, 1992, pp. 86-136. Una clara síntesis del sistema polisinodial en F. TOMÁS Y VALIENTE, «Las instituciones situadas en el ámbito de la monarquía», en *Historia de España. La España de Felipe IV*, Madrid, 1982, pp. 83-174. Cfr. también P. MOLAS RIBALTA, *Consejos y Audiencias durante el reinado de Felipe II*, Valladolid, 1984.

<sup>23</sup> Ésta es la razón fundamental y última del aumento cuantitativo de papeles que se observa en todos los países desde el último tercio del siglo xv. Analizo esta circunstancia en mi trabajo *Archivos del poder, Archivos de la administración, Archivos de la historia (s. XVI-XVII)* en «Historia de los Archivos y de la Archivística en España», Valladolid, 1998, pp. 18-31.

<sup>24</sup> AGS, Cámara de Castilla, 158, f. 24.

les) se reparta entre Juan Velázquez Briceño Ronquillo, su primo, y Gonzalo Briceño Ronquillo, su sobrino, aceptándolos como continos. En el reverso, y por orden descendente, se va señalando el recorrido administrativo seguido por el memorial: la fecha de entrada en el Consejo de la Cámara (1522) y el nombre del valedor de tal petición (el alcalde Ronquillo, pariente de los posibles beneficiarios). Se señala a continuación con un número, el 24, el orden en que este asunto iba a ser tratado en el Consejo<sup>25</sup>. Inmediatamente después, con la abreviatura «a consulta», se indica el alcance de la solicitud que mereció ser tratada por el Consejo de la Cámara. Y por fin, como resultado de ésta, la resolución final de mano del secretario del Consejo, Francisco de los Cobos: «que no ay dispensa», seguida de su rúbrica.

Lo llamativo de este documento no es ciertamente su contenido histórico sino su significado administrativo. A pesar de su temprana fecha y de su diminuta dimensión se encierran, en lógico orden descendente, todos los peldaños administrativos que un asunto concreto ha debido recorrer hasta su resolución definitiva. Este modo de proceder, impensable en la época alto medieval, exige una Administración dotada de medios técnicos y humanos, estructurada funcionalmente y con una experiencia en el ejercicio de sus competencias notablemente consolidada.

La segunda consecuencia, en cuanto a la práctica documental, proviene del propio modelo organizativo. A determinada estructura institucional, concreta práctica administrativa, que no puede por menos de reflejarse en la misma producción documental. Cualquiera que se acerque a la consulta de la documentación austriaca advertirá de inmediato una característica singular: la disgregación, la fragmentación documental. Lo cual no deja de ser un tanto contradictorio con lo inmediatamente dicho. ¿Cómo puede compaginarse una concatenación del trámite administrativo con una separación física de los documentos que integran dicho trámite? ¿No sería más lógico que la ligazón del *iter* administrativo se tradujera en la articulación física de sus piezas documentales? ¿Por qué, existiendo éstas, no vienen ensambladas en un único expediente? Esta nota singular de la documentación austriaca nos ofrece el fundamento para establecer en la llamada Alta Edad Moderna la etapa de afianzamiento del expediente, no la de su culminación.

La dualidad de secretarios (reales y de Consejo) no es convincente para explicar esta aparente oposición. A lo sumo provocaría una dualidad de expedientes (los tramitados por los secretarios del rey y los tramitados por los secretarios de los Consejos), pero nunca una separación documental.

Se ha apelado también a una práctica archivística española<sup>26</sup>. Esta ex-

<sup>25</sup> Cfr. S. DE DIOS, *Gracia, merced y patronazgo real. La Cámara de Castilla entre 1474-1530*, Madrid, 1993, pp. 383-384.

<sup>26</sup> «A este respecto hay que recordar que la tradición archivística española tendía a la separación de los papeles según su tipología sin creer prioritario mantener su unidad documental»: GARCÍA MIRAZ y otros, «Una aportación al estudio tipológico de la documentación judicial del Antiguo Régimen: los pedimentos», en *I Jornadas sobre metodología y valoración de fondos documentales de las Administraciones Públicas*, Madrid, 1992, p. 143.

plicación deja el interrogante en el aire. He ahí precisamente lo que hay que aclarar en el supuesto de que así sea: el porqué de una práctica, al parecer, exclusiva de la guarda documental hispánica. Lo otro no pasa de ser una mera constatación.

La explicación nunca puede venir del estricto y limitado campo archivístico. Si se constata en él una práctica determinada, habrá que buscar la razón de ésta en el origen del propio archivo o fondo, esto es, en la misma estructura administrativa. El archivo, por definición, es un derivado necesario de la Administración y, por ello, reflejo de ésta. En ella, pues, estará la solución a la incógnita. La estructura administrativa austriaca se basa en la polisinodia, régimen polisinodial o régimen de consejos, según distintas denominaciones. Los consejos constituyen el armazón administrativo en que se sustenta el Estado real, Estado moderno o Estado absolutista, según también diferentes acepciones. Ahora bien, si los consejos son los órganos centrales de la monarquía de los Habsburgo, el quicio sobre el que gira su maquinaria de gobierno, los documentos emanados de ellos participarán del mismo carácter cardinal y central para las resoluciones de todos los asuntos de gobierno. El documento más propio y específico de los consejos es la consulta<sup>27</sup> y, por ello mismo, el documento más importante del período austriaco<sup>28</sup>. Si se analizan detenidamente las partes diplomáticas de la consulta<sup>29</sup>, se comprobará que la exposición equivale a un claro y preciso planteamiento del asunto a someter a consideración del consejo, a la que sigue, como dispositivo, la opinión de éste (el deber de consejo), para finalizar encomendando al rey la decisión última con la fórmula «Vuestra majestad mandará ver y proveer lo que más fuere de su servicio», resolución final que *siempre* aparece en el reverso de la consulta con la rúbrica del rey. La consulta, pues, se erige en documento catalizador de los que la preceden (cartas o memoriales fundamentalmente, según se trate de acciones de oficio o de parte) y determinante de los que la siguen (cartas reales, provisiones o cédulas), o sea, resumen de toda la acción administrativa. No es que no interesen los documentos anteriores a la consulta ni que carezcan de sentido los que expresan o contienen la resolución regia, pero quedan evidentemente infravalorados al poseer el documento quicio (la consulta) que, a su vez, realmente lo es por proceder de los

---

<sup>27</sup> Obsérvese que, siguiendo la regla de oro de la tipología diplomática (*dispositivi substantivatio*), consulta deriva de consejo y no es, en definitiva, otra cosa que la sustantivación del más privativo deber de dichos organismos: aconsejar.

<sup>28</sup> «Documento básico del gobierno central español» lo califica G. PARKER, *Felipe II*, Madrid, 1984, p. 48. Cfr. las atinadas y sugerentes reflexiones sobre la consulta en F. J. BOUZÁ ÁLVAREZ, *Del escribano a la biblioteca. La civilización escrita europea en la Alta Edad Moderna (s. XV-XVII)*, Madrid, 1992, pp. 76-86. Más resumido en *Los Austrias Mayores. Imperio y monarquía de Carlos I y Felipe II*, Madrid, 1996, pp. 76-79.

<sup>29</sup> Cfr. J. J. REAL DÍAZ, *Estudio diplomático del documento indiano*, Madrid, 1991, pp. 72-91.

órganos fundamentales del gobierno (los consejos), todos los pasos documentales que componen el inicio, desarrollo y culminación de cualquier asunto gubernativo.

La disposición física de los papeles, remitida desde la corte y conservada así en Simancas, obedece al puesto crucial de la consulta en el esquema gubernativo austriaco. Al quedar aislada, por su carácter de preeminencia y globalización de la acción de gobierno, de los demás documentos integrantes del expediente, éstos se disgregan, pero no al albur de las ocurrencias de los distintos secretarios sino de acuerdo a la propia mecánica del flujo administrativo: quedando la consulta como documento central, es flanqueada por las cartas o memoriales por un lado, y por las minutas de las decisiones del rey (cartas, provisiones y cédulas) por otro. Tales serán los tipos diplomáticos fundamentales de la Administración central de la época moderna.

La evolución que experimenta la Administración a lo largo del siglo XVII no hace sino corroborar, aunque *a contrario*, por vía negativa, la disgregación documental apuntada. Nada más lógico que si la existencia y actuación de los consejos con su correlato documental específico, la consulta, es la causa fundamental de la segregación documental, a medida que aquéllos pierdan importancia y sea más inapreciable el documento en que queda volcada su actuación, y al paso que la dirección gubernativa vaya transitando de un régimen pluripersonal (los consejos) a uno más personal, en esa misma proporción se irá advirtiendo una progresiva unificación documental. La misma experiencia de disgregación que se comprueba en un rápido hojear de la documentación del siglo XVI, se evidencia de conexión en la consulta de los papeles del siglo XVII. Tal cambio de disposición documental no puede deberse a mera práctica archivística. Lo repito una vez más, ésta siempre depende de la realidad de que procede: la organización administrativa.

Se ha hecho ya clásica la triple etapa establecida por J. A. Escudero para explicar la evolución desde los Consejos, órganos pluripersonales, a las Secretarías de Despacho del siglo XVIII, órganos unipersonales<sup>30</sup>. De los secretarios de la etapa filipina, como enlace entre los Consejos y el rey, aglutinadores de la doble función del «despacho a boca» y del manejo de papeles, se pasó al valido, como «centro unificador y decisor» en el «complejo, lento, enmarañado y confuso» régimen polisinodial<sup>31</sup>, quien se reservó la primera (y principal) de las funciones anteriores (el despacho con el rey)

<sup>30</sup> *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, I, pp. 223-244. Un resumen de lo mismo en «Orígenes de la Administración central borbónica», en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1970, pp. 293-304.

<sup>31</sup> Empleo las mismas palabras de F. TOMÁS Y VALIENTE, *Los validos en la monarquía española del siglo XVII*, Madrid, 1990, p. 40, quien enmarca certeramente la figura del valido en el complejo institucional.

dejando la otra (la burocrática) al secretario de Despacho, permanentemente anclado en la «covachuela» para la fluida expedición de los papeles hasta la creación de las Secretarías de Despacho en el siglo XVIII. La proliferación de Juntas en la época de los Austrias menores, en especial desde 1630, superponiéndose a los Consejos, se interpreta como el medio de agilizar la acción de gobierno y como fórmula de los validos para sortear hábilmente la posible intervención de aquéllos<sup>32</sup>. Existe, pues, una estrecha relación entre la aparición de los validos y la creación del secretario de Despacho, por una parte, y la paulatina pérdida de protagonismo gubernativo de los Consejos en beneficio de las Juntas, órganos más controlables por menos numerosos, por otra. Centralización unipersonal (validos, secretario de Despacho y Juntas) en perjuicio de dispersión pluripersonal (Consejos) en aras de una mayor agilización del despacho gubernativo. Éstas son las reformas administrativas, preanunciadoras de las borbónicas, que explican la incipiente y perceptible concentración documental desde, al menos, el segundo tercio del siglo XVII.

No quisiera finalizar este apartado de afianzamiento del expediente sin aludir a un tema que afortunadamente comienza a despertar el interés que merece. Me refiero a la tipología documental de la época moderna. Y es, creo yo, en el contexto de la evolución del expediente donde halla adecuado encaje. La crítica más común y general a los estudios diplomáticos suelen centrarse en un punto: su estancamiento en el umbral de la Edad Moderna. Me parece, no obstante, que este reproche, incuestionable por otra parte, no tiene la gravedad que a primera vista pudiera ofrecer. Por lo que he venido diciendo en páginas anteriores la diferencia esencial, por lo que a diplomática se refiere, entre la Edad Media y la Moderna estriba en la autonomía de los documentos. Cuando aún no ha entrado la vía del expediente, el documento sólo existe en su fase final portando, eso sí, embrionariamente en su tenor documental la *actio* del acto administrativo o judicial. Es lógico que los estudios se centren en esos documentos aislados, vestigios y manifestaciones de una Administración en proceso de consolidación y eficacia gubernativa. Cuando, por las razones ya apuntadas, el expediente aflora y la continuidad de la *actio* se plasma en otros tantos documentos que van marcando el *iter* administrativo, el documento final pierde la singularidad e importancia de la época anterior al ir dejando, en el camino de su concreción definitiva, jirones de valor administrativo-histórico que, al cristalizar en documentos distintos a la resolución, no son incluidos en ésta.

---

<sup>32</sup> Cfr. J. L. BERMEJO, *Estudios sobre la Administración central española, siglos XVII-XVIII*, Madrid, 1982; *Ídem*, «Notas sobre Juntas del Antiguo Régimen», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1983, pp. 93-108; B. GONZÁLEZ ALONSO, «El conde-duque de Olivares y la Administración de su tiempo», *AHDE* 59 (1989), pp. 5-48; A. FEROS CARASCO, «Lerma y Olivares: la práctica del valimiento en la primera mitad del seiscientos», en *La España del conde-duque de Olivares*, Valladolid, 1990, pp. 195-224. —

En la época moderna, pues, con una Administración tecnificada y burocratizada, que genera necesariamente documentación continua y cuya máxima expresión es el expediente, tienen valor todos los documentos que lo componen; entre ellos existe una reciprocidad tal que el olvido o la anulación de uno de sus engarces lleva a la amputación del significado diplomático final. Interesa la totalidad, la globalidad de los documentos, el expediente, porque sólo en su conjunto se encierra la integridad de su riqueza administrativa e histórica <sup>33</sup>.

## 5. ETAPA DE CONSOLIDACIÓN DEL EXPEDIENTE

Coincide con la reforma administrativa borbónica. Las etapas y la configuración del nuevo armazón organizativo han sido estudiados ya por J. A. Escudero principalmente <sup>34</sup>. Me interesa exponer, como en apartados anteriores, las consecuencias de esta reforma en la configuración del expediente. El principio a aplicar, y a comprobar, sigue siendo el mismo: a una determinada estructura administrativa debe seguir una determinada práctica documental.

Los Borbones crearon las cinco Secretarías de Despacho sin suprimir los Consejos. Ciertamente que aún no existen estudios concretos sobre la diferencia de competencias entre ambos organismos <sup>35</sup>, pero la tesis más comúnmente admitida tiende a otorgar a las Secretarías atribuciones específicamente gubernativas, reservando a los Consejos funciones protocolarias y judiciales <sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Esta atención al documento aislado, aplicando una metodología de la etapa anterior al expediente, es el defecto mayor de los estudios de diplomática de la época moderna, en especial los de S. MARTÍN POSTIGO [*La cancillería castellana de los Reyes Católicos*, Valladolid, 1959; «La cancillería castellana en la primera mitad del siglo XVI», en *Hispania*, 24 (1964), pp. 348-367; «Aportación al estudio de la cancillería real castellana en la segunda mitad del siglo XVI», en *Hispania*, 27 (1967), pp. 381-404; «La cancillería real castellana en el siglo XVII», *Cuadernos de Historia de España* (1988), pp. 123-195], y J. J. REAL DÍAZ, *Estudio diplomático del documento indiano*, ya citado. Por el contrario, aunque pertenece al siglo XVIII, es el mayor mérito de la obra de M. GÓMEZ GÓMEZ, *Forma y expedición del documento en la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias*, Sevilla, 1993. En la página 25 textualmente afirma: «Para ello (análisis de elaboración y formalización de documentos) tomamos como base de estudio no tanto el documento final aislado y único, sino a éste en relación con el expediente administrativo que lo originó y enriqueció. Concebimos, pues, al documento formando parte de un contexto no sólo histórico e institucional sino también, y fundamentalmente, documental de la institución que lo elaboró y en su caso expidió.»

<sup>34</sup> J. A. ESCUDERO, «Los Secretarios de Estado y del Despacho...»; «Orígenes de la Administración...»; «La reconstrucción de la Administración central en el siglo XVIII», en *Historia de España. La época de los primeros Borbones*, Madrid, 1985, pp. 81-141.

<sup>35</sup> Sólo conozco un estudio sobre la relación entre el Consejo de la Cámara y la Secretaría de Gracia y Justicia: R. GÓMEZ RIVERO, «Las competencias del Ministerio de Justicia en el Antiguo Régimen», en *Documentación Jurídica*, 17 (1990). El trabajo abarca los tres tomos de dicho año, el primero de estudio (núms. 65-66) y los restantes (núms. 67-68) de anexos (corregidores, alcaldes mayores y obispos desde 1714 a 1808).

<sup>36</sup> Así lo he podido comprobar revisando los libros-registro de consultas del Consejo de Guerra, existentes en Simancas, de los años 1714-1744 (Secretaría de Guerra, legs. 5458-5459).

El cambio no puede ser más inverso: se sustituye el sistema colegiado de decisión (los Consejos) por el unipersonal (las Secretarías). Ya señalé anteriormente que J. A. Escudero ve en la creación de las Secretarías la última consecuencia de la figura del secretario de Despacho en el primer tercio del siglo xvii. Felipe V no crea *ex novo* las Secretarías de Despacho sino que transforma y multiplica la Secretaría de Despacho (del Consejo de Estado) que había recibido de Carlos II. El despacho directo de los negocios lo hará el rey con el secretario de Despacho. En la cúspide del deber de consejo ya no hay un órgano pluripersonal, sino una persona: el secretario de Despacho. El orillamiento de los Consejos para las funciones gubernativas comporta la desaparición de la consulta como documento fundamental para la resolución de los asuntos<sup>37</sup> y, anulada o infravalorada la consulta, se removía el obstáculo o la causa de la fragmentación documental. La unificación de decisión en la persona del secretario (figura, por otra parte, más absolutista), conllevaba la unificación del trámite documental. La praxis documental aparece continua y completa. El expediente queda configurado definitivamente con las características, incluso externas, que posee el expediente actual<sup>38</sup>, incluida la carpetilla, que envuelve y resume todo el conjunto de documentos que lo integra. Las consecuencias para la descripción archivística e investigación histórica son evidentes.

Llegado al final de este breve trabajo, retomo los interrogantes de la introducción, cuyas incógnitas confío haber contribuido de alguna manera a despejar. Mi objetivo, con mayor ahínco perseguido, ha sido encuadrar las diferentes praxis documentales, visibles en nuestros fondos archivísticos, en especial Simancas, en sus correspondientes marcos administrativos e históricos. De ellos dependen y en ellos encuentran razón y significado. El documento aislado, el nacimiento de la concatenación documental, su afianzamiento con esa nota negativa, no contradictoria, de su disgregación, y su consolidación definitiva son las mismas etapas recorridas por la Administra-

---

Hasta el año 1721 los asuntos consultados son múltiples, pero a partir de esa fecha quedan limitados fundamentalmente a tres: interpretación de ordenanzas militares, protocolo y cuestiones judiciales. Esta separación de funciones (gubernativas y judiciales) en organismos distintos (Secretarías y Consejos), preanunciadoras de la definitiva separación de poderes en el régimen liberal, se traduce igualmente en doble depósito documental: la documentación de las Secretarías se guarda en Simancas y la de los Consejos en el Histórico Nacional. Avancé esta interpretación en «Fondos históricos aragoneses del Archivo de Simancas», en *Ius fugit. Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, 2 (1993), pp. 287-288 (En colaboración con F. J. Álvarez Pinedo).

<sup>37</sup> Al menos por lo que respecta al sistema de nombramientos, en el estudio antes citado de R. GÓMEZ RIVERO, *Las competencias del Ministerio de Justicia...*, se comprueba que incluso en los nombramientos en que era preceptiva la consulta del Consejo de Cámara, ésta no era dirigida directamente al rey sino al Secretario de Gracia y Justicia.

<sup>38</sup> Cfr. E. SIERRA VALENTÍ, «El expediente administrativo. Esbozo de tipología documental», en *Boletín de ANABAD*, 29 (1979), pp. 246-262.

ción o los grandes hitos de la periodización histórica. Este mismo sentido globalizador del expediente exige su traslado a los estudios diplomáticos de la Edad Moderna y su referencia, como marco teórico, a la hora de la descripción documental.

**JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ DE DIEGO**