

LA INFORMATICA JURIDICA Y EL BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

Por VALENTIN RODRIGUEZ VAZQUEZ DE PRADA

I. Introducción

Desde hace ya décadas, el fenómeno subrayado en casi todos los países y también por la doctrina de la *motorización* legislativa ha venido teniendo virtualidad en nuestro país, que con el tiempo se ha ido incluso acrecentando, confirmándose de esta manera una de las llamadas, en términos metafóricos, *leyes de hierro* (1) (por extensión a nuestro campo de lo acuñado por Lasalle en el terreno económico). En medio de semejante proceso de crecimiento constante de la legislación, la seguridad en su conocimiento resulta no sólo problemática, sino prácticamente imposible. El incremento incesante del número de dispo-

(1) El profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en su trabajo *El Derecho, la palabra y el libro* (en *La cultura del libro*, varios autores, coordinador FERNANDO LÁZARO CARRETER, Madrid, Fundación Sánchez Ruipérez, Biblioteca del Libro, 1983, 374 pp.), señala deductivamente que en un régimen constitucional, el gobierno se ejerce por leyes, no por hombres, lo que convierte al Estado en una *machina legislatoris*.

siciones dictadas planteó ya hace unos años la necesidad de disponer de unos índices legislativos elaborados con criterios seguros.

Durante algún tiempo, la falta de respuesta de la Administración supuso dejar a la iniciativa privada el montaje y estructuración de repertorios legislativos que vinieran a colmar el mencionado vacío, mucho más si se tiene en cuenta que con anterioridad a la publicación del Reglamento del Boletín Oficial del Estado de 28 de marzo de 1957, la *Gaceta de Madrid* insertaba toda clase de disposiciones generales y particulares sin distinción alguna. El resultado era previsible; eran tales repertorios *particulares* los que en definitiva decidían en la práctica lo que se incorporaba al mundo del Derecho positivo (2).

Desde el plano exclusivamente legal, se intenta poner remedio a la anterior situación, en un intento de clarificación del proceso de aplicación de las propias leyes, al mismo tiempo que de su conocimiento, con la introducción en una ley como era la de Procedimiento administrativo, de un precepto disponiendo que a la propuesta de una nueva disposición tendrá que acompañarse una tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como «que en la nueva disposición se consignent expresamente las anteriores que han de quedar total o parcialmente derogadas» (art. 129.3) (3), precepto que, en la mayoría de los casos, ha quedado como teórico, por la misma dificultad que encierra su aplicación. Quizá el planteamiento de dicho artículo obedecía a una presunción que la propia realidad de los hechos ha venido a desmentir, ya que precisamente para su cumplimiento era imprescindible —y lo sigue siendo— el registro previo de toda legislación, aunque sea indiscriminado.

II. Trabajos realizados

En el año 1975 el Boletín Oficial del Estado, en su constante propósito de superación en el cumplimiento de los fines institucionales, puso en marcha, con carácter experimental, un programa de mecanización de índices legislativos, que desde entonces se ha venido desarrollando ininterrumpidamente y a satisfacción.

Este programa, por razones de economía y de prudencia, ya que se trataba de realizar un trabajo sin precedentes, se circunscribió en un

(2) Todavía siguen vigentes algunos de tales repertorios, sin que la Administración haya podido imponer los suyos.

(3) Obsérvese la defectuosa redacción del precepto, que por querer abarcarlo todo se torna confuso y ambiguo, incurriendo además en una evidente alteración que, como todo el mundo sabe, es todo lo contrario a la eufonía, o sea, al correcto empleo de las palabras.

principio a la automatización de los índices del repertorio *Disposiciones Generales*, que por su volumen y complejidad crecientes demandaban una agilización y perfeccionamiento que sólo podían conseguirse mediante el tratamiento informático (4).

Conviene señalar que el repertorio *Disposiciones Generales* intenta, como su misma denominación indica, recoger todas las disposiciones de carácter general que, con similar ámbito territorial, se publican diariamente en las páginas de la *Gaceta de Madrid*, lo que implica realizar una minuciosa labor de expurgo de todos los múltiples textos publicados, ya que como cualquier profesional del Derecho sabe, puede aparecer una disposición de tal carácter en cualquier forma jurídica, al no existir equivalencia, como algunos quisieran, entre la forma y el fondo. De esto resulta que esa labor de expurgo se lleva a cabo sobre todas las páginas de la *Gaceta de Madrid* y no sólo sobre las que aparecen incluidas en la rúbrica de ese mismo nombre dentro del sumario. Esta ampliación, que va contra la propia semántica, atendiendo, como es de rigor, al propio contenido de las distintas disposiciones publicadas, permite ofrecer al presunto lector el fruto minuciosamente elaborado de un análisis estrictamente jurídico, hecho, como es natural, por personal especializado (5).

Sin embargo, es de significar que al mecanizarse estos índices se establecieron las bases para la realización de otros trabajos. En este sentido, en el análisis y procesamiento de los datos, se ha procurado almacenar la información precisa no sólo a las necesidades del momento, sino a otras previsibles.

(4) Esta incipiente informatización repercute en la propia ordenación de la *Gaceta*, ya que desde 1975, precisamente para permitir su tratamiento informático, se adosa por primera vez un número marginal a las disposiciones publicadas en el *Boletín Oficial del Estado*.

(5) A pesar de su larga tradición, puesto que el citado repertorio, aunque bajo otros nombres, posee unos antecedentes que se remontan a 1814, lo cierto es que lamentablemente no ha tenido ni tiene aún la necesaria y suficiente divulgación para que su publicación pudiera ser de interés para un mayor número de lectores; a título anecdótico se ha de referir que recientemente un determinado servicio administrativo proyectó montar un servicio de información jurídica, sobre disposiciones que les afectan a un determinado sector de nuestro colectivo empresarial; un breve contacto con dicho servicio puso en antecedentes de que ignoraban la existencia del citado repertorio, que por su sistema de clasificación, en base a un riguroso tesoro, que ha sido objeto de sucesivas modificaciones, les permite ya una utilización directa e inmediata a los efectos de informatizar por su cuenta dicha información con destino a sus usuarios.

En 1965 es cuando el repertorio *Disposiciones generales* adquiere sus actuales características de formato e impresión, por utilizarse desde entonces la composición diaria del propio *Boletín Oficial del Estado*. Con anterioridad aparece acogido bajo la rúbrica *Colección Legislativa de España*, continuando, no obstante, con su carácter de edición oficial. Dicha colección, a su vez, reanudó la tradición de la antigua *Colección de decretos* a que se refiere alguna vieja disposición, pudiendo decirse que permanecían vigentes sus fines: «...ordenar y compilar y referir a índices de gran provecho, los textos oficiales y revisados de cuantas disposiciones de carácter general constituyeran la acción legislativa del Estado...»

Así, de la confección de los índices mensuales, trimestrales, semestrales y anuales del repertorio citado, se pasó a la elaboración de índices refundidos de varios años, el primero de los cuales, aparecido en 1979, comprendía el período 1973/1977, ambos inclusive.

La experiencia adquirida desde la puesta en marcha del programa permitió en 1978 extender el tratamiento informático a la confección de los índices de disposiciones generales del *Boletín Oficial del Estado-Gaceta de Madrid*, a partir de la misma base de datos, respetando las peculiaridades propias de los índices de cada publicación, con lo que se eliminó la duplicidad de trabajos y las posibles e injustificables discrepancias entre los mismos.

Por todas estas razones se hizo imprescindible la introducción del tratamiento informático dentro de los esquemas de funcionamiento y organización del Boletín Oficial del Estado, a lo que respondió la creación de una sección de informática jurídica, iniciándose una serie de trabajos encaminados a procesar toda la legislación. La creación de dicha sección, así como la práctica de estos trabajos, supuso la mentalización, dentro de los esquemas organizativos del Organismo, sobre la conveniencia de la informatización jurídica, conveniencia que se ha ido incrementando con el transcurso del tiempo al valorar estrictamente el interés que satisfacía en una sociedad cada día más auxiliada por las nuevas tecnologías que agilizan hasta el máximo el suministro de una información rigurosa y, en el momento, disponible.

III. Periodicidad y cuantificación

La periodicidad que corresponde a los trabajos es la siguiente:

- Elaboración de los índices del repertorio *Disposiciones Generales*.
- Elaboración de los índices de disposiciones generales de la *Gaceta de Madrid* correspondientes.
- Elaboración de los índices de años atrasados del repertorio citado, con vistas a la confección de índices refundidos. En la actualidad se está preparando en este terreno la cobertura total, desde su fecha de edición, del repertorio.

Este ritmo requiere lógicamente:

- El mantenimiento, perfeccionamiento y actualización de toda la programación informática, adaptándola a las necesidades impuestas por los cambios en el sistema normativo.

— El perfeccionamiento y actualización del tesoro o código de descriptores que está permanentemente abierto a las interpolaciones, desarrollos y modificaciones que en cada momento se estimen precisos.

— El mantenimiento y actualización del archivo de que se dispone.

En cuanto a la cuantificación, podemos decir lo siguiente:

a) Índices legislativos

Para la confección de los índices, tanto del repertorio legislativo como de la *Gaceta de Madrid*, se parte, como queda dicho, de un mismo archivo en el que se contienen los datos de unos y otros.

A título indicativo se refleja en el cuadro siguiente el volumen de dicha información:

Años	Número de disposiciones	NÚMERO DE REGISTROS	
		Índice de materias	Otros índices
1969	1.584	15.397	2.051
1970	1.466	9.743	1.871
1971	1.695	7.388	2.064
1972	1.941	9.919	2.206
1973	1.849	—	—
1974	2.087	—	—
1975	2.087	39.027	10.404
1976	2.024	—	—
1977	2.151	—	—
1978	2.368	14.170	2.735
1979	2.530	14.045	2.974
1980	2.255	14.077	2.729
1981	2.333	16.967	3.125
1982	2.684	20.412	3.567
TOTALES	29.054	161.145	33.726

TOTAL REGISTROS: 194.871

b) Programación informática

En 1975 fue preciso crear todo el sistema. En la actualidad los trabajos se concretan al mantenimiento de los programas informáticos necesarios para la confección de los índices que están sujetos, lógicamente, a las frecuentes innovaciones normativas.

c) Tesauro

Uno de los primeros trabajos que fue preciso abordar para la puesta en marcha del programa fue la confección de un código de descriptores. Hasta el presente se han realizado tres versiones: la primera, con 14.495 voces básicas; la segunda, con 15.063, y la tercera, que es la que se utiliza actualmente, con 17.230 voces con contenido, a las que hay que añadir 3.158 más de referencia a las anteriores. Esta última edición no tiene aún carácter definitivo, pues todo tesauro está abierto a las correspondientes modificaciones que hacen oportunas tanto su uso como el transcurso del tiempo, con la acumulación de nuevas voces, la supresión de otras ya en desuso, etc.

IV. Objetivos

a) Continuación en el desarrollo del programa de mecanización de índices legislativos, que comprende:

- La mecanización de los índices del repertorio *Disposiciones Generales*, correspondiente al año en curso, a años atrasados y refundidos, que facilitarán decisivamente el manejo del repertorio.
- La mecanización de los índices de disposiciones generales de la *Gaceta de Madrid* (mensuales y anuales). Asimismo es preciso incluir entre los trabajos futuros la confección mecanizada de índices refundidos del periódico oficial que se viene realizando limitadamente.

El objetivo general es la consecución de la elaboración automatizada de los índices de todas las disposiciones de carácter general publicadas en la *Gaceta* desde el año 1805 hasta el presente que pueda reflejarse además en un diccionario-índice que pueda servir de base para la elaboración de las preceptivas tablas de vigencia.

b) Programación informática

De cara al futuro, será preciso llevar a cabo una adaptación de la misma a los nuevos medios técnicos a utilizar y su ampliación a campos no abordados hasta el momento, lo que permitirá sin duda agilizar los trabajos y obtener del procedimiento informático todas sus ventajas.

c) Tesauro

Los trabajos en este punto se concretarán en:

- La depuración del tesauro actual.
- La elaboración de códigos de descriptores parciales, que completen el tesauro.
- La sistematización de las voces sumariales, en base a unos descriptores o argumentos de búsqueda genéricos y específicos, que permitan pasar de un término común a otro secundario, con agilidad, y acceder así a una información tanto original como global y total.
- La configuración a efectos instrumentales de un índice *KWOC* (6) que permita cierta facilidad en el manejo tanto de los índices generales y refundidos como de los demás índices.
- La confección, en su momento, de la edición definitiva del tesauro, puesta al día.

d) Archivo y codificación de textos

Tan pronto como se inicie la edición del *Boletín Oficial del Estado* mediante fotocomposición, deberán conservarse en el archivo los textos íntegros de todas las disposiciones de carácter general (150.000 caracteres/día) y será función de los servicios de Informática Jurídica la codificación definitiva de las mismas, a fin de establecer la necesaria conexión entre los índices y las disposiciones, lo que permitirá, mediante la adecuada programación, su consulta directa, así como su utilización en ediciones sucesivas.

(6) El índice *KWOC*, siglas que corresponden a la expresión *Key words out of context*, que, aun con algunos defectos, sin embargo, es de cierta utilidad para un público no especializado ni versado en la utilización de los índices (este índice *KWOC* se utiliza en nuestro país, entre otros casos, en el «Censo de Tratados Internacionales» del Ministerio de Asuntos Exteriores, elaborado por sus servicios informáticos, en los últimos años).

- e) Posibilidad de codificación de la edición del «BOE» en microfilme y tratamiento por ordenador

Obviamente tal posibilidad puede hacerse realidad en un futuro inmediato.

- f) Banco de datos

No cabe duda de que ésta es la aplicación fundamental, en el plano de la informática jurídica, que la reconversión tecnológica va a permitir poner en práctica.

En tanto esto llegue, en primer lugar, será misión de la Informática Jurídica la codificación definitiva de las disposiciones que se almacenen en el Banco de Datos. Y aquí se suscita ya una cuestión: la relación de los índices elaborados por la sección con la codificación de las disposiciones que se incluyan en el banco, que se resolverá en su momento.