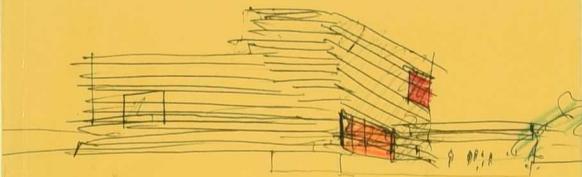
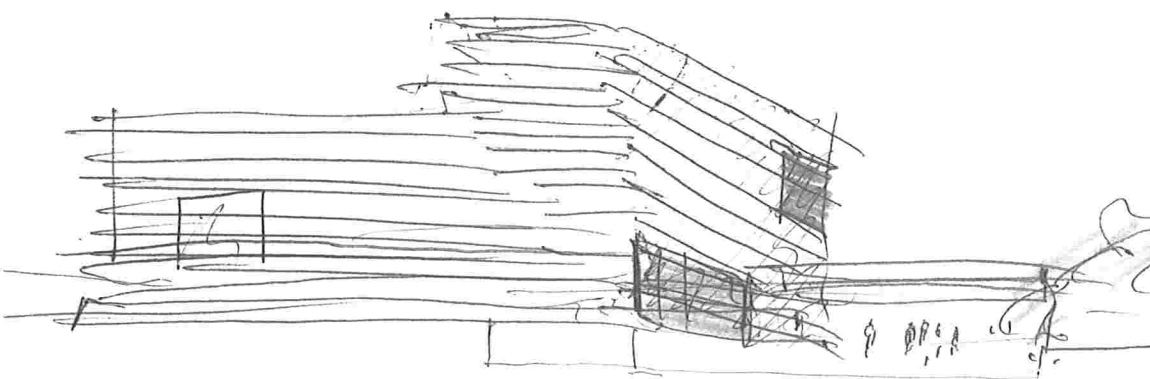


LOS SISTEMAS DE ARCHIVOS

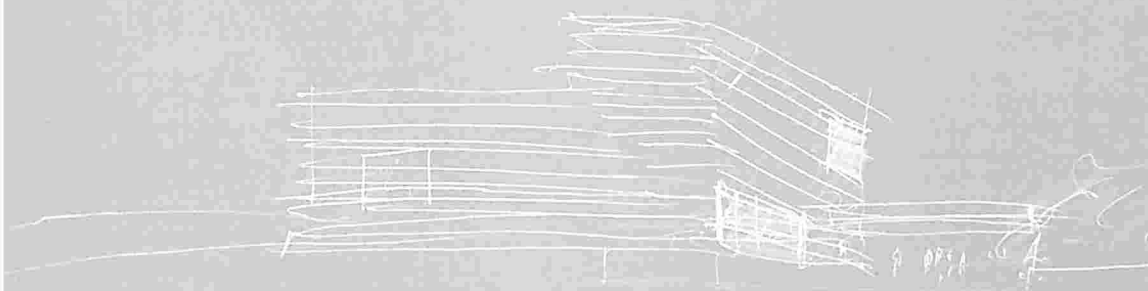
de las Comunidades Autónomas



LOS SISTEMAS DE ARCHIVOS de las Comunidades Autónomas



JORNADA TÉCNICA
TOLEDO 28 DE NOVIEMBRE DE 2001



LOS SISTEMAS DE ARCHIVOS de las Comunidades Autónomas

PRESENTACIÓN

M^a del Carmen Valmorisco Martín
Consejera de Administraciones Públicas5

LEGISLACIÓN Y SISTEMAS DE ARCHIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Severiano Fernández Ramos
Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Cádiz9

INTEGRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN ADMINISTRATIVA CON LA GESTIÓN ARCHIVÍSTICA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Alfonso Díaz Rodríguez
Jefe de Coordinación de Archivos
del Gobierno del Principado de Asturias35

LA GESTIÓN DE LOS ARCHIVOS EN LA REGIÓN DE MURCIA: UNA POLÍTICA DESDE CULTURA

Rafael Fresneda Collado
Técnico responsable del
Archivo General de la Región de Murcia47

LA GESTIÓN DE LOS ARCHIVOS EN ARAGÓN: EL ARCHIVO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

Magdalena Gómez Valenzuela
Responsable del Archivo de la Administración
de la Comunidad Autónoma de Aragón59

CLAUSURA

Rosario Arévalo Sánchez
Directora General de Calidad de los Servicios67



PRESENTACIÓN

La promulgación de nuestra Constitución supuso la entrada de España en un sistema de derechos y libertades que nos equiparó a las sociedades democráticas del resto del mundo. Nuestra Carta Magna vino a reconocer derechos individuales y colectivos de todos las personas que habitan en nuestro territorio y la edificación de un nuevo concepto de Estado, mucho más descentralizado y cercano a los ciudadanos.

La creación de las Comunidades Autónomas supuso la existencia de nuevas Administraciones, cuyos objetivos se centraron en elaborar nuevas políticas públicas. Políticas realistas, fundamentadas en el desarrollo social y económico de su territorio, en paliar las consecuencias del centralismo y en hacer desaparecer las desigualdades del pasado.

En 1983, el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha dio lugar al nacimiento de la Junta de Comunidades. En pocos años, las políticas públicas dirigidas a rehacer el pasado y a consolidar el presente se transformaron en proyectos dirigidos a construir un futuro prometedor.

La Consejería de Administraciones Públicas tiene entre sus objetivos principales la organización de una Administración cada vez más democrática. Un concepto de democracia que se fundamenta en los principios de eficacia y profesionalidad de las instituciones y funcionarios públicos, en la transparencia y publicidad de sus actuaciones, y en el establecimiento de cauces de participación ciudadana de todos los castellano-manchegos.

Conseguir todos estos objetivos supone implantar un auténtico servicio de información abierto a todos los ciudadanos y que integre a todas las administraciones públicas de nuestra Región. Una clara disposición para ampliar y fortalecer una relación permanente entre los habitantes de la Comunidad y los servicios públicos cualquiera que sea su ámbito de competencias. Esta es la razón, por la cual esta Consejería posee un programa de impulso, fomento y coordinación de las Entidades Locales.

Elaborar políticas públicas al servicio de las personas, exige un esfuerzo permanente de transformación y adecuación de nuestras instituciones a las necesidades individuales y colectivas de Castilla-La Mancha. Es necesario rechazar la polaridad administración-administrado, y pretender que nuestra sociedad es un colectivo inmaduro que debe ser tutelado permanentemente. Por el contrario, la Junta de Comunidades es consciente que la democracia es consecuencia de la participación de todos, de la satisfacción personal y de la defensa común de principios generales y derechos fundamentales.

Cuando a principios del año 2001, la Consejería incorpora competencias relacionadas con los archivos de la Junta de Comunidades y de las Entidades Locales, lo hace plenamente consciente de la importancia de la gestión de la documentación pública como elemento añadido de un sistema de información integrado. En estos últimos años se ha promovido desde el departamento la puesta en funcionamiento de servicios de información ciudadana, como las OIRes, el teléfono 012, el registro único, la ventanilla empresarial o la página Web de la Junta. Estos primeros pasos nos han conducido a la configuración de un sistema global de información que permita obtener a nuestros ciudadanos una información veraz, rápida y útil.

Este es el lugar que ocupan los archivos en el seno de Administraciones Públicas: el de la información y el del reconocimiento de derechos. La Unión Europea, en su Carta de Derechos Fundamentales, dispone como un derecho fundamental de los ciudadanos europeos el acceso a la información contenida en los documentos públicos.

La gestión de los archivos atañe a la eficacia de las Administraciones Públicas, al derecho de los ciudadanos a acceder a la información que les interesa, al acceso de todos a la cultura y a la identidad de nacionalidades y regiones. Cualquier organización humana tiene como objetivo fundamental conseguir la mayor eficacia posible en el cumplimiento de los fines que le son propios; ¡cuánto más en las instituciones públicas, cuya finalidad se centra en gestionar servicios imprescindibles para los ciudadanos!

Los archivos cumplen una misión dentro de las estructuras administrativas: organizar la documentación y gestionar la información contenida en los mismos, de forma que cualquier actividad no se duplique, se justifique de forma coherente y se obtenga la mayor cantidad de datos que permita una resolución más eficaz. Estas resoluciones deben custodiarse convenientemente, pues, no en vano, su contenido supone la existencia veraz de una serie de hechos que testimonian y justifican los derechos y deberes de los ciudadanos en su relación con el Estado; contenidos que las instituciones públicas tutelan con objeto de garantizar su acceso a todas las personas que poseen un justo interés. Sólo los archivos mantienen la capacidad de facilitar el uso público de los documentos de libre consulta o de impedir el acceso de aquellos sujetos a restricciones.

Sin olvidar que los documentos, desde el mismo momento en que se generan, son patrimonio histórico; y como bienes culturales son fuente primaria para la investigación histórica y elementos utilizables en las actividades dirigidas a la difusión cultural. Su consulta y exposición permitirá que los castellano-manchegos adquieran la información necesaria para conocer su pasado. Un pasado que también sirve para testimoniar la identidad colectiva de los pueblos; y que los archivos, como lugares en donde se reúnen el mayor número de documentos, cimentan las bases de su existencia. La expresión escrita de lo que fuimos refleja parte de la realidad de lo que somos, demuestra el esfuerzo de las sociedades para desarrollarse, enriquecerse y formarse. Son una muestra tangible de donde venimos y uno de los símbolos de la existencia de una evolución continua.

Cumplir estos fines en el ámbito de los archivos presupone la existencia de un modelo, de una estructura de coordinación y cooperación que englobe a todos los archivos de la Región. Un "Sistema de Archivos" que garantice su correcto funcionamiento en las distintas Administraciones Públicas.

Esta es la razón de que nos encontremos aquí, y de la invitación que hemos hecho a tres Comunidades Autónomas. Tres administraciones que tienen los mismos objetivos y que sin embargo, dentro de la especialización que exigen los archivos, han sido capaces de configurar modelos de coordinación y participación distintos. Debemos agradecer al Principado de Asturias, a la Región de Murcia y a la Diputación General de Aragón que, amablemente, hayan aceptado intervenir en este foro y mostrarnos sus experiencias más relevantes. Enseñanzas que, sin ninguna duda, podremos aplicar a nuestro propio modelo, dentro del afán que nos ha caracterizado de mejorar y adecuar nuestra política a la realidad de nuestros archivos.

La elección de los ponentes no ha sido fruto del azar, sino consecuencia de las brillantes iniciativas que están realizando en su ámbito competencial, y dentro de sus actividades profesionales y académicas. D. Severiano Fernández Ramos, profesor de Derecho Administrativo, es uno de los máximos especialistas en legislación archivística y en derecho de acceso a la información pública. Autor de numerosas monografías y artículos sobre el tema, últimamente ha sido invitado por el Gobierno Federal de México, para intervenir como experto en la elaboración de la Ley Federal de Acceso a la Información. No es la primera vez que acude a una jornada organizada por la Junta de Comunidades, y esperamos que continúe tan fructífera colaboración.

La Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos del Principado de Asturias, está liderando un ambicioso proyecto relacionado con los archivos. Desde el contexto de la utilización de los documentos por y para la administración y los ciudadanos, los integra dentro de un sistema único de información pública, un propósito muy alejado de la mera visión historicista y cultural de los archivos.

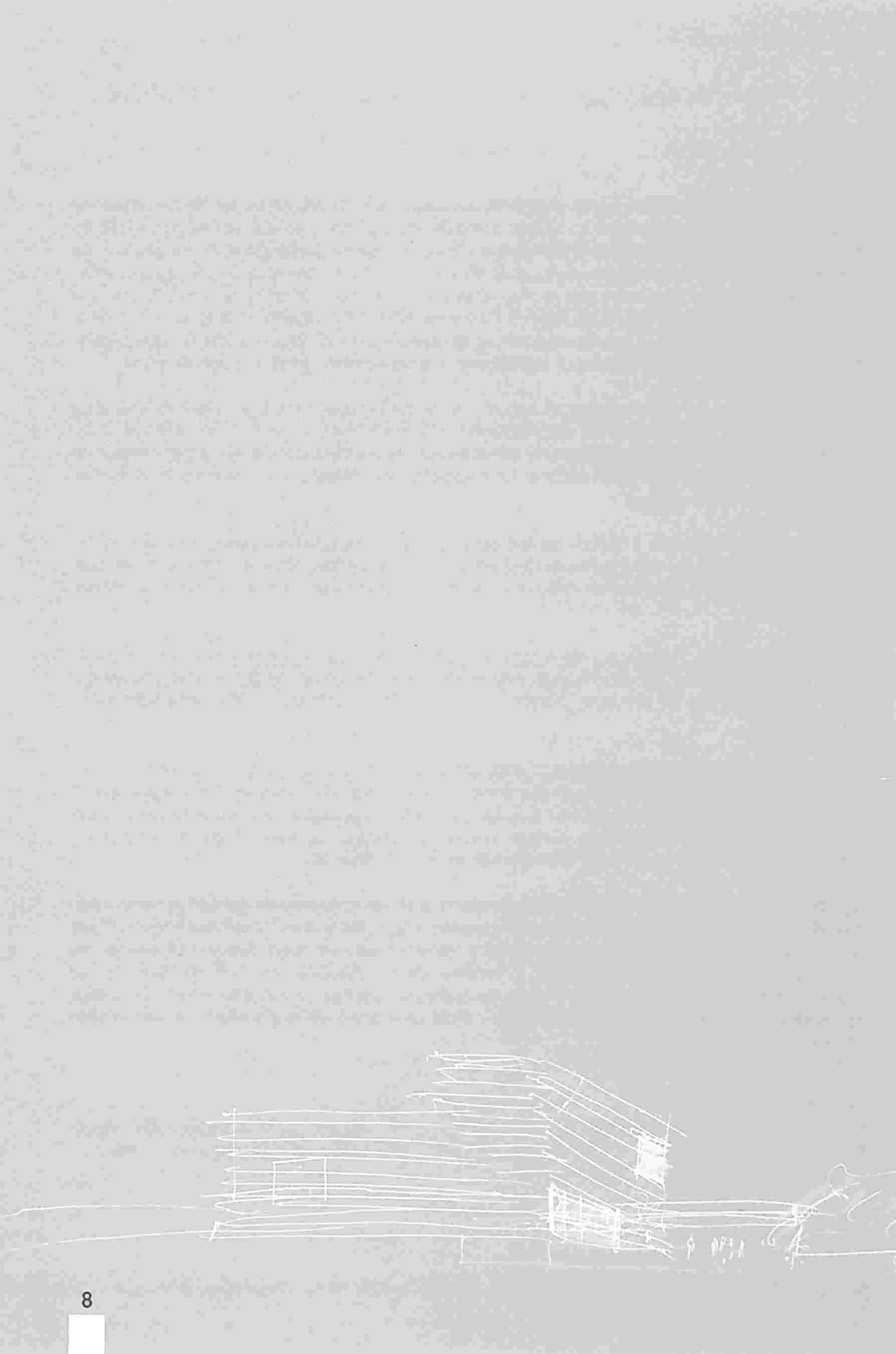
La Consejería de Turismo y Cultura de la Región de Murcia está inmersa en un proyecto archivístico de envergadura, cuya punta del iceberg es la construcción de un gran Archivo General, pero con el objetivo específico de integrar los archivos administrativos e históricos en un modelo común.

El Departamento de Presidencia de Aragón siempre ha destacado por su preocupación por el mundo de los archivos. La constitución, organización e informatización de los archivos centrales y territoriales fue un proyecto pionero que, sin duda, ha influido en las Administraciones Públicas.

La asistencia de dirigentes y técnicos a esta Jornada Técnica creemos que nos permitirá contemplar el mundo de los archivos desde dos puntos de vista diferentes pero inexorablemente relacionados. Ambas actuaciones se necesitan, sin una visión global de la situación y objetivos de la Administración difícilmente pueden elaborarse programas específicos ni obtener los medios tecnológicos y personales imprescindibles para cumplirlos.

Ahora, que en Castilla-La Mancha nos encontramos en un momento de cambio y transformación de los archivos. Con una nueva ley en puertas, con el edificio en construcción del Archivo de Castilla-La Mancha, con la reorganización y modernización de los archivos centrales de las Consejerías y con una política clara y concisa de cooperación con los archivos de las Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de la Región, pensamos que este encuentro puede ayudarnos a mejorar nuestro propio proyecto y a concebir una política archivística cada vez más próxima a los ciudadanos.

M^a del Carmen Valmorisco Martín
Consejera de Administraciones Públicas



LEGISLACIÓN Y SISTEMAS DE ARCHIVOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS.

*Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Cádiz.*

1. Introducción: documentos y archivos.

Entendiendo, a efectos preliminares, por documento todo soporte material que contenga información, los documentos han tenido siempre una importancia trascendental como testimonios de un elevado porcentaje de las actuaciones del hombre y de las instituciones, sirviendo como fuente primaria que garantiza la fiabilidad de la investigación histórica y científica, y permitiendo así preservar la perennidad de la de otro modo frágil memoria histórica colectiva de cada comunidad¹. Y, en este sentido, tanto la LPHE -art. 1.2- como las Leyes autonómicas declaran que el Patrimonio Documental constituye una de las categorías que integran el Patrimonio Histórico o Cultural².

Ahora bien, debido a su ingente volumen y al, por lo común, escaso valor del soporte físico o material en sí mismo abstracción hecha de la información que contienen, los documentos, a diferencia de otros bienes que integran el Patrimonio Histórico, no son susceptibles, por lo general, de un tratamiento singularizado. En efecto, si las dos directrices constitucionales de los bienes que integran el Patrimonio Cultural son su conserva-

ción y difusión, ambos objetivos son posibles únicamente merced a una institución estrechamente unida a la noción de documento: el archivo, como conjunto organizado de documentos³ o, más exactamente, como aquella institución donde al mero elemento material consistente en el conjunto de documentos se implementan determinados valores añadidos, derivados de la aplicación al mismo de las funciones y técnicas archivísticas –conservación, descripción, organización, análisis, evaluación, gestión, difusión...⁴. Y, en este sentido, el Consejo de Europa ha declarado, en una Recomendación de julio de 2000, que los archivos constituyen una parte esencial e irremplazable del patrimonio cultural, pues preservan la perennidad de la memoria de la humanidad.

Sin embargo, como es conocido, el Patrimonio Documental y los Archivos no son instituciones que coincidan por completo. De un lado, es posible que existan documentos integrantes del Patrimonio Documental que no se encuentren depositados en archivos, por muy amplio que sea el concepto que se maneje. Pero, sobre todo, y de otro lado, los Archivos sirven hoy en día a fines más amplios que los concernientes exclusivamente a la conservación y difusión del Patrimonio Documental. Tal como señala una reciente Ley⁵, las Administraciones Públicas han adquirido conciencia plena de la impor-

¹ Exposición de motivos de la Ley de la Comunidad de Madrid de Archivos y Patrimonio Documental 4/1993.

² Ley de Andalucía 3/1984 -art. 1.1-, Ley de Canarias 3/1990 -art. 1.1-, Ley 6/1990 de Murcia -art. 1.1-, Ley de Castilla y León -art. 1.2-, entre otras.

³ LPHE -art. 59.1-, y legislación autonómica concordante, como Ley de la Comunidad Valenciana 4/1998 del Patrimonio Cultural -art. 80.1-; Ley de Extremadura 2/1999 del Patrimonio Histórico y Cultural -art. 73.1-.

⁴ Ley de Cataluña 10/2001 de Archivos y Documentos -art. 2-.

⁵ Exposición de Motivos de la Ley de Cataluña 10/2001 de Archivos y Documentos.

tancia de la gestión documental y de la correcta organización de los archivos como elementos clave de la gestión administrativa, pues hablar de gestión documental administrativa es hablar, al fin y al cabo, de la esencia del trabajo que se desarrolla en las Administraciones Públicas: generar y recibir documentos, ordenarlos, emitir copias y reproducciones, permitir o restringir el acceso a los mismos, archivarlos, conservarlos, recuperarlos o destruirlos.

De este modo, los archivos no son ya un mero elemento marginal del sistema administrativo, una especie de vía muerta o cementerio de documentos, sino que los archivos constituyen centros de gestión documental, y no sólo de custodia, por lo que están llamados a desempeñar un papel activo, de primer orden, en el sistema de gestión administrativa, como instrumentos y recursos logísticos imprescindibles para la gestión y la información administrativa⁶.

Y, de otra parte, el acceso a la información contenida en los archivos se está revelando, no ya como una función secundaria de los archivos, a ordenar de un modo más o menos restrictivo, desde la noción de investigador o del interés histórico, cultural o científico, sino como un auténtico derecho ciudadano, sin más distinción, que constituye una misión capital de los archivos, definitoria de su actual concepción como instituciones administrativas al servicio de los ciudadanos⁷.

De aquí que cada vez esté más extendida la

tendencia a considerar que la concepción tradicional de los archivos como instituciones culturales, ligadas a las bibliotecas y museos –y que aún luce en la LPHE–, es una perspectiva parcial, y, por ello, insuficiente, pues no permite aprehender a los archivos en su completa e íntegra dimensión el sistema administrativo, tanto desde la perspectiva de los ciudadanos como de las propias Administraciones Públicas⁸.

2. La situación legal anterior a la Constitución.

Tras casi cerca de ciento cincuenta años de producción normativa sobre los archivos, no llega nunca a promulgarse una Ley que disciplinara esta materia. Este dato es, en sí mismo, revelador de la escasa valoración que los archivos merecen a los gobernantes, y que, desde luego, tendría su fiel reflejo en las dotaciones presupuestarias y de personal para este ramo. Pero, sobre todo, la ausencia de una Ley determina que sobre este sector campee a su libre arbitrio la potestad reglamentaria. En concreto, desde mediados del siglo XIX, en materia de archivos se desarrollan dos tipos de reglamentaciones, de un modo paralelo y autónomo: de un lado, los Reglamentos referentes a los archivos “generales” o históricos, elaborados desde el Ministerio de Fomento, después de Instrucción Pública y finalmente de Cultura; y, de otro lado, las reglamentaciones relativas a los archivos “especiales” o administrativos, de carácter departamental, de tal modo que podría formularse un axioma según el cual la ordenación legal de los archivos depende de la titularidad sobre los mismos⁹.

⁶ Así, p. ej., E. CRUCES BLANCO, “Andalucía: Archivos y documentos para el siglo XXI”, Comisión: Andalucía una Realidad Multicultural, <http://www.junta-andalucia.es/nuevosiglo/ponenhtml/>.

⁷ Sobre los efectos negativos de la concepción cultural de los archivos en relación con el derecho de acceso a la documentación pública, vid. DE OCAÑA LACAL, D.: “El archivero y el derecho de acceso en la sociedad democrática: algunas reflexiones”, en *Administración, archivos y ciudadanos. El derecho de acceso al documento administrativo*, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Murcia, 2001, pp. 46 y ss.

⁸ Así lo observó tempranamente, A. SÁNCHEZ BLANCO, “El sistema de archivos: de las referencias histórico-culturales a las bases de las Administraciones Públicas”, REDA núm. 67, 1990, pp. 359 y ss.

⁹ Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, “El derecho de acceso a los documentos públicos en el marco del sistema archivístico”, en *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información contenida en los archivos*, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Toledo, 2001, pp. 43 y ss.

Esta situación se caracteriza por una doble desconexión: primero, entre las unidades administrativas de gestión y los archivos centrales departamentales, y, segundo, entre éstos y los archivos históricos. Ya casi al final de este largo período, mediante Decreto 914/1969 intentó corregirse esta descoordinación, pero la norma carecía de la posición necesaria en el ordenamiento para introducir unos criterios racionalizadores. De este modo, en esta época no puede hablarse de un verdadero sistema de archivos. Y lo cierto es que la perspectiva del órgano con competencias generales en materia de archivos no era precisamente que los archivos administrativos no destruyeran arbitrariamente los fondos documentales y cumplieran las transferencias, sino más bien a la inversa: controlar las transferencias para eludir las en la medida de lo posible. De hecho, debe recordarse que fueron los propios Departamentos ministeriales los que reclamaron archiveros para servir en los archivos centrales. Y todo ello es expresivo de un Ministerio sólo interesado en la documentación histórica, pero que bien poco quería sería saber de la documentación administrativa.

3. El reparto competencial en materia de archivos.

En la Constitución están presentes tres títulos competenciales que inciden sobre esta materia: un título explícito en el texto constitucional (la referencia expresa a los archivos), otro empleado por conexión (el patrimonio cultural) y un tercero ignorado (el régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas). Veamos brevemente cuáles son y cómo se han interpretado.

3.1. Archivos de titularidad estatal- archivos de interés autonómico.

El art. 148.1.15 permitió la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias (exclusivas) sobre "Museos, bibliotecas y conservatorios de interés de la Comunidad Autónoma", de modo que no se mencionó a los archivos. Sin embargo, el art. 149.1.28 CE reserva al Estado como competencia exclusiva la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas". Es decir, este precepto, a diferencia del art. 148.1.15 antes citado, anuda la temática relativa a los archivos a una serie de instituciones inequívocamente de carácter cultural, como las bibliotecas y museos.

A pesar de la omisión a los archivos del art. 148.1.15 CE y en virtud de la cláusula residual a favor de los Estatutos de Autonomía -art. 149.3 CE-, éstos suelen diferenciar dos niveles competenciales en materia de archivos: de un lado, atribuyen a la respectiva Comunidad Autónoma una competencia plena o exclusiva (que incluye la función legislativa) en relación con los archivos de interés para la Comunidad Autónoma que no sean de titularidad estatal y, de otro lado, atribuyen una función ejecutiva a la Comunidad Autónoma para la gestión de los archivos de titularidad estatal cuya ejecución no se reserve el Estado, en el marco de los convenios que, en su caso, puedan celebrarse con el Estado¹⁰.

¹⁰ Estatutos de Autonomía de Andalucía -arts. 13.18 y 17.4-, Aragón -arts. 35.32 y 39.14-, Asturias -arts. 10.12 y 12.8-, Canarias -arts. 30.9 y 33.1-, Cantabria -arts. 22.13 y 24.6-, Cataluña -arts. 9.6 y 11.7-, Castilla-La Mancha -arts. 31.1.15 y 33.5-, Castilla y León -arts. 26 y 28.7-, Comunidad de Madrid -arts. 26 y 28-, Comunidad Valenciana -arts. 31.6 y 33.6-, Extremadura -art. 9.8-, Galicia -art. 27.18-, La Rioja -arts. 8.13 y 10.2-, Región de Murcia -art. 10.13 y 13.7-, entre otros.

Ahora bien, este criterio de reparto competencial es de una claridad más aparente que real, pues depende de qué deba entenderse por “archivos de titularidad estatal”, noción que condiciona el alcance de las competencias legislativas de ambas instancias territoriales. A este respecto, la práctica ha consistido en que la Administración del Estado ha conservado la titularidad (y gestión) de los seis Archivos “Generales” o históricos siguientes: Archivo General de Indias (Sevilla); Archivo Histórico Nacional, con una Sección de la Nobleza en Toledo; Archivo General de Simancas (Valladolid); Archivo de la Guerra Civil (Salamanca)¹¹; Archivo de la Corona de Aragón (Barcelona); y Archivo General de la Administración del Estado de Alcalá de Henares. Y a estos archivos “generales” debe añadirse el Archivo de la Real Chancillería de Valladolid¹². Sin embargo, este criterio no está exento de conflictos. Así, debe señalarse que la Ley de Cataluña 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos incluye al Archivo de

la Corona de Aragón dentro del Sistema de Archivos de Cataluña –art. 20.1-¹³.

En todo caso, nótese que los archivos referidos como de titularidad estatal son exclusivamente los antes llamados Archivos históricos, tradicionalmente dependientes del Ministerio competente en materia de archivos o, al menos, dependientes del Ministerio de Cultura en 1978¹⁴. El resto de los archivos de la Administración del Estado, convencionalmente llamados archivos administrativos –fundamentalmente los distintos archivos centrales o “generales” de carácter Departamental o infradepartamental-, serían archivos de innegable competencia y gestión estatal. No obstante, debe señalarse lo relativo de esta distinción, ya que es no es insólito que archivos centrales –como el del Ministerio de Asuntos Exteriores- custodien documentación rigurosamente histórica, más antigua incluso que parte de la documentación depositada en el Archivo General¹⁵. Y, por supues-

¹¹ Este archivo sito en Salamanca era inicialmente una Sección “de la Guerra Civil” del Archivo Histórico Nacional, pero por Real Decreto 426/1999, de 12 de marzo, se convirtió en Archivo General de la Guerra Civil.

¹² Este Archivo custodia los fondos generados por una institución del Antiguo Régimen (el Tribunal de la Chancillería). No pude dejar de anotarse que, de modo similar a lo sucedido en otros ámbitos –como la distinción entre centros de asistencia social y de Seguridad Social-, la actuación ha venido determinada por criterios meramente circunstanciales.

¹³ La exposición de motivos de la Ley afirma que “aún queda pendiente, sin embargo, la adaptación al marco estatutario del régimen jurídico del denominado Archivo de la Corona de Aragón, que contiene los fondos más importantes para la historia de la Cataluña medieval y moderna”. Más aún, la exposición añade que “queda todavía pendiente el retorno a Cataluña de fondos documentales extraídos y expoliados después de la Guerra de 1936-1939”. Es decir, se refiere a los fondos documentales de la Sección de la Guerra Civil del Archivo Histórico Nacional sito en Salamanca, que por Real Decreto 426/1999 se convirtió en Archivo General de la Guerra Civil, justamente para solventar esta reivindicación. En relación con el Archivo de la Corona de Aragón, posiblemente el conflicto se debe a que hasta el Decreto de archivos estatales de 1947, el dicho Archivo estaba clasificado como archivo “regional”, pero dicha norma lo catalogó como archivo histórico “general”.

¹⁴ L. MARTINEZ GARCIA, “El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad”, en Actas del VII Congreso Nacional de ANABAD, Boletín XLIX, 1999, 3-4, p. 142.

¹⁵ Esta práctica tuvo incluso respaldo legal en el Decreto de 1947 que posibilitó la creación de las llamadas Secciones Históricas de los Archivos Administrativos. Más aún, L. MARTINEZ GARCIA, “El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad”, op. cit., p. 133, señala cómo los archivos centrales buscan justificación para su existencia en el acopio de documentos de valor histórico, de modo que, en lugar de transferir los documentos más antiguos a los archivos históricos pretenden remitir los más modernos. Sin embargo, el autor apunta –p. 137- que no son objeto de discusión los archivos ministeriales, aunque en sus depósitos se encuentren documentos del siglo XVI.

to, son también archivos de titularidad estatal los pertenecientes a las instituciones no administrativas del Estado –como el Archivo del Congreso, el del Senado o el del Tribunal de Cuentas¹⁶.

Por tanto, persiste la cuestión de qué deba entenderse por “archivos de titularidad estatal”. A este respecto, parece que debe rechazarse que el título competencial derive, de un modo simplista, de la propiedad o titularidad de las instalaciones. Pues, en última instancia, a la fecha de aprobarse la Constitución, todos los establecimientos e instalaciones culturales eran de propiedad estatal. La titularidad estatal parece referirse más bien al concepto de interés general, de modo que el sistema de reparto sería análogo al de otras instalaciones –puertos, aeropuertos, obras públicas...-. Y, en este contexto concreto, la referencia al interés general se correspondería a la relevancia y procedencia de los fondos documentales en orden a una cultura común¹⁷.

Por tanto, lo que se trata es de determinar si los fondos documentales son o no de interés general para la Nación, de interés supracomunitario, o, por el contrario, de interés más localista o particularista. A este respecto pueden barajarse criterios diversos y complementarios, como la procedencia geográfica de los fondos o criterios históricos. No obstante, debe reconocerse que, de modo análogo con otras declaraciones de interés general, late

un margen de valoración innegable, de modo que más que tratar de predeterminar los elementos definitorios del supuesto parece preferible disciplinar los aspectos orgánicos y procedimentales, estos es el órgano competente para acordar la declaración, que al menos debería ser el Gobierno –e, incluso, no debería rechazarse la conveniencia de una Ley de las Cortes Generales, tal como sucede con los parques nacionales en materia de espacios naturales protegidos-, así como contemplar la participación de la Comunidad Autónoma donde radique el archivo mediante la emisión de un informe no vinculante¹⁸.

Por otro lado, una vez determinados cuáles son los archivos de titularidad estatal, todavía quedaría por determinar cuáles de ellos son susceptibles de gestión por las Comunidades Autónomas y sobre cuáles puede legítimamente retener su gestión la Administración del Estado. A este respecto, entre 1984 y 1989 se suscribieron numerosos Convenios en los que el Estado mantiene la titularidad (propiedad) de las instalaciones y fondos, pero la gestión se cede a la Comunidad Autónoma en la que se ubica el centro. El resultado no deja de presentar aspectos arbitrarios. Así, la Administración del Estado conserva la titularidad y gestión del Archivo de la Real Chancillería de Valladolid, pero, en cambio, el Archivo estatal de la Real Chancillería de Granada es de gestión autonómica¹⁹.

¹⁶ Así, L. MARTINEZ GARCIA, “El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad”, op. cit., p. 139.

¹⁷ Así, L. MARTIN REBOLLO, “Cultura y Derecho. Perspectiva europea y perspectiva estatal”, en Estudios en homenaje de Martín Mateo, t. III, p. 4204.

¹⁸ Vid. J. M^{te} ABAD LICERAS, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales”, REDC núm. 55, 1999, p. 178; así como E. LINDE PANIAGUA, “Los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal”, Patrimonio Cultural y Derecho, núm. 2, 1998, pp. 81 y ss.

¹⁹ Como indica, L. MARTIN REBOLLO, “Cultura y Derecho. Perspectiva europea y perspectiva estatal”, en Estudios en homenaje de Martín Mateo, t. III, p. 4208, por mucho que se apure la interpretación de la norma, esta concreta faceta de los servicios culturales apela a cuestiones políticas, y aún sociales, si bien advierte que debe operar una cierta autorrestricción estatal como elemento de fidelidad al sistema político descentralizado, de manera que los supuestos de gestión estatal sean los imprescindibles. En este sentido, L. MARTINEZ GARCIA, “El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad”, op. cit., p. 136, señala que por mucho que nos aferremos a criterios históricos, geográficos, metodológicos o de eficacia de los servicios, la solución debe asentarse sobre el modelo de Estado. Más aún, si el Estado se ha visto obligado por el Tribunal Constitucional a cogestionar un parque nacional de la entidad y complejidad de Doñana, cabe preguntarse qué razón impide ceder la gestión de un archivo estatal.

3.2. Las competencias sobre patrimonio documental.

El título competencial sobre archivos, tal como se ha interpretado, determina una neta separación competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: en relación con los archivos de titularidad estatal, le corresponde al Estado una competencia normativa plena, y, en consecuencia, como ha declarado el Tribunal Constitucional -STC 103/1988, f.j. 4-, las Comunidades Autónomas no pueden regular el régimen de los archivos de titularidad estatal. Pero, al mismo tiempo, dicho título no brinda al Estado competencia normativa alguna en relación con otros archivos que no sean los de titularidad estatal.

No obstante, cabe plantearse si existen otros títulos competenciales que le permitan al Estado aprobar normas que vinculen a las Comunidades Autónomas en la ordenación de los archivos no estatales. A este respecto, el Tribunal Constitucional -STC 103/1988, f.j. 4- advirtió que el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre los archivos radicados en su ámbito territorial y de titularidad no estatal debe adecuarse al límite mismo dimanante del art. 149.1.28 CE

relativo a la competencia exclusiva del Estado en lo que atañe a la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación"²⁰. De este modo, en relación con el conjunto de los documentos integrantes del Patrimonio histórico de la Nación, le corresponde al Estado una competencia normativa, eso sí limitada a la defensa contra la exportación y expoliación de los bienes integrantes del mismo, y ello independientemente de su titularidad, sea pública -estatal, autonómica o local- o privada. Y, en este sentido, las principales normas contenidas en la LPHE de aplicación general son normas referidas al patrimonio documental, fundamentadas, no ya en la competencia sobre archivos, sino en la competencia sobre patrimonio histórico.

Sin embargo, esta vía de penetración normativa tiene una doble dirección. En efecto, las Comunidades Autónomas, a las que el expresamente el Tribunal Constitucional ha proscrito -según se ha dicho- regular los archivos de titularidad estatal, han utilizado el título competencial sobre el patrimonio cultural para burlar dicha prohibición y penetrar, con total naturalidad, en los fondos documentales de los archivos de titularidad estatal.

²⁰ Sobre la noción de "expoliación", véase la STC 17/1991, donde se declara que no debe quedar limitada al estricto significado gramatical del término, como ocurre en general con los conceptos indeterminados, que rebasan su acepción literal para alcanzar el sentido que la experiencia les ha ido atribuyendo. Lo contrario supondría aquí restringir la competencia del Estado a las meras funciones de vigilancia, protección y represión contra los ataques físicos que dañen o destruyan el patrimonio o priven ilegalmente del mismo, competencia que en general ya le viene atribuida por el art. 149.1.6 CE, como comprendida en las medidas de orden público, penales o civiles, en cuanto el despojo o destrucción violentos ya tengan trascendencia de infracción penal -art. 46 CE-. Por el contrario, el TC -f.j. 7- considera que algún mayor alcance habrá que atribuir al término de expoliación, cuya mención en otro caso sería innecesaria. Y para el TC la "utilización del concepto de defensa contra la expoliación ha de entenderse como definitoria de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales. Por ello mismo abarca un conjunto de medidas de defensa que además de referirse al deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados". Y, en este sentido, el TC considera admisible la definición de expoliación contenida en la LPHE -art. 4-, como perturbación del cumplimiento de su función social, en el sentido de privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca.

Como es sabido, las Leyes autonómicas no se limitan a declarar como integrantes de su patrimonio documental a los documentos recogidos, recibidos o producidos por la Administración autonómica o, incluso la Local —como Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma—, sino que extienden la declaración a los documentos producidos y recibidos por los órganos periféricos de la Administración del Estado²¹. El resultado es un complejo solapamiento de regímenes jurídicos. En efecto, la legislación autonómica reconoce, como no puede ser de otro modo, la competencia normativa exclusiva del Estado sobre los archivos de titularidad estatal, pero ello no le impide declarar que los fondos documentales de la Administración del Estado forman parte (además del Patrimonio Histórico Español) del Patrimonio Histórico o Cultural de la correspondiente Comunidad Autónoma (criterio del territorio), de tal modo que si bien los archivos estatales no estarán sometidos teóricamente a la legislación de archivos de la Comunidad Autónoma, sus fondos documentales, incluidos los inmediatamente generados y en poder de los órganos administrativos de gestión, sí estarán sujetos a la legislación autonómica de protección del patrimonio documental, generalmente contenida en el mismo texto legal.

En definitiva, se ha consagrado normativamente una artificial disociación entre las competencias sobre archivos y las competencias sobre los fondos documentales en ellos contenidos, como si se tratase de insti-

tuciones diversas, criterio aparentemente avalado por el Tribunal Constitucional -STC 103/1988, relativa a la Ley de Andalucía 3/1984-²², y que ha dado como resultado un complejo solapamiento de regímenes jurídicos. En mi opinión, si bien es admisible como hipótesis un entrecruzamiento competencial entre los archivos y el patrimonio histórico, el equívoco se encuentra en la noción misma de patrimonio documental, pero sobre esta cuestión volveré más adelante.

3.3. La competencia sobre régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas.

Si tal como parece desprenderse de los títulos competenciales señalados, el Estado no está legitimado para disciplinar otros archivos que no sean los de titularidad estatal, habrá que certificar la imposibilidad jurídica de articular un verdadero sistema nacional de archivos. Sin embargo, tal vez se ha pasado por alto la compleja naturaleza y dimensión de los archivos.

En efecto, bibliotecas y museos son instituciones estrictamente culturales, sin embargo, no sucede así con los archivos. Tal como se señaló antes, los archivos poseen una dimensión más compleja, de tal modo que sobre su régimen jurídico pueden incidir otros títulos competenciales, y, entre ellos, el relativo al régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas, que la Constitución —art. 149.1.18- reserva al Estado, y que podría legitimar una mayor

²¹ Ley de Andalucía 3/1984 -art. 3-; Ley de Canarias 3/1990 -art. 3-; Ley 6/1990 de Murcia -art. 2-; Ley de Castilla y León -art. 4-; Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 -art. 5-; Ley de La Rioja 4/1994 -art. 5-, Ley 9/1993 del Patrimonio Cultural Catalán -art. 19.3-. Asimismo, esta Ley —art. 19.4- y la Ley de Cataluña 10/2001 de Archivos y Documentos —art. 6.1- abren un frente más, al incluir dentro del concepto de documentos públicos a los que producen y reciben los órganos de la Unión Europea y de instituciones públicas internacionales con sede en Cataluña.

²² L. MARTINEZ GARCIA, "El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad", op. cit., pp. 136 y ss., donde se pone de manifiesto la contradicción que supone disociar la titularidad de los archivos de la titularidad de la documentación -p. 149-.

activismo legal estatal en esta materia, al menos parcialmente. En efecto, si bien es cierto que la gestión documental está más cercana al ámbito propio de la potestad auto-organizatoria que corresponde a cada instancia territorial, no sucede así con la ordenación legal del acceso a la información contenida en los archivos, a la cual es perfectamente aplicable el mencionado título, tanto desde la perspectiva de los ciudadanos, pues supone garantizar un derecho constitucional definitorio de las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, como desde la perspectiva de la Administración, pues el derecho de acceso a la información constituye una pieza fundamental para la plasmación del principio de transparencia administrativa, llamado a constituir uno de los ejes del moderno sistema administrativo. Asimismo, se trataría de reconsiderar el papel del Estado en esta materia: menos gestión estatal y más legislación estatal, que garantice efectivamente una status mínimo a todos los ciudadanos.

4. La legislación estatal sobre archivos.

De acuerdo con el orden competencial señalado más arriba, la ordenación contenida en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español diferencia entre normas relativas al Patrimonio Documental (Título VII y Capítulo I), que alcanzan a todas las Administraciones, y las

normas relativas a los Archivos (Capítulo II), que se ciñen a los archivos de titularidad estatal. Más aún, de la concepción legal de los archivos como “instituciones culturales” –art. 59.1-²³, parece desprenderse que, en realidad, la LPHE únicamente ordena a los archivos estatales históricos, y, de hecho, la única mención a los archivos departamentales es la contenida en el art. 65.

Y, en todo caso, a pesar de la restricción a los archivos de titularidad estatal, las determinaciones de la PHE son elementales, y precisadas de un imprescindible desarrollo reglamentario. De hecho, de un modo explícito, la propia LPHE se remite hasta en cinco ocasiones a la potestad reglamentaria –arts. 57.2, 58, 63.1, 65.2 y 66-. En el espíritu de la Ley, se desprende que el legislador está pensando fundamentalmente en un desarrollo reglamentario de carácter general, válido para todos los archivos de titularidad estatal, sin embargo, con la salvedad de la creación mediante Real Decreto 139/2000, de 4 de febrero, de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, a los quince años de promulgación de la LPHE, lo cierto es que las normas estatales aprobadas en materia de archivos son de carácter estrictamente departamental. Es decir, se trata de normas estatutarias, creadas desde los Departamentos de los que depende orgánicamente cada archivo²⁴.

²³ El paralelismo entre la noción de archivos y la de bibliotecas, ambas contenidas en el art. 59 de la LPHE es evidente: en el apartado 1º se entiende por Archivos las instituciones culturales donde se reúnen, conservan y difunden los conjuntos orgánicos de documentos; mientras que en el apartado 2º se definen las Bibliotecas como las instituciones culturales donde se conservan, reúnen, clasifican y difunden los conjuntos de libros y materiales bibliográficos, de modo que la diferencia estribaría exclusivamente en el objeto material.

²⁴ Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores de 2 de abril de 1991, por la que se regula el acceso al Archivo General de este Departamento; una Orden del Ministerio de Justicia de 16 de noviembre de 1995, por la que se regula el acceso al Archivo de la Comisión General de Codificación; Orden del Ministerio de la Presidencia de 24 de abril de 1997, por la que se regula el acceso al Archivo Central del Ministerio; Orden del Ministerio de Interior de 21 de diciembre de 2000 por la que se crea la Comisión Calificadora de documentos administrativos del Ministerio y se regula el acceso a los archivos de él dependientes; y, sobre todo, el Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares.

Se aprecia, así, una tendencia normativa a la ordenación singular, y a la consiguiente dispersión de normas y a la diversidad de criterios, tendencia más propia de épocas anteriores a la Constitución²⁵. De hecho, esta ausencia de una normativa general suscita la duda acerca de la vigencia formal del ya centenario Decreto de 22 de noviembre de 1901 sobre Archivos del Estado, y, en todo caso, obliga a la aplicación del no menos anacrónico Decreto 914/1969, de 8 de mayo, de creación del Archivo General de la Administración del Estado.

Pero, sobre todo, esta tendencia contrasta con lo sucedido en relación con las otras instituciones tradicionalmente próximas a los archivos, como son las bibliotecas y museos. En efecto, bibliotecas y museos cuentan desde la década de los 80 con una normativa reglamentaria de carácter general, que dota de una normativa común a todos los centros de titularidad estatal, así como trata de articular un sistema global español de museos y bibliotecas²⁶. Lo cierto es que bibliotecas y museos, como instituciones inequívocamente culturales, dependen en general del Ministerio competente en materia de cultura, pero no sucede así con los archivos, presentes en el conjunto del entramado administrativo.

¿Cuáles son las causas de esta aparente incapacidad de la Administración del Estado para articular, no ya un sistema nacional de archivos, sino ni tan siquiera para ordenar los propios archivos de titular inequívocamente

estatal, estableciendo un régimen común que cohesione al menos el subsistema de archivos de la propia Administración del Estado?. Es difícil contestar a esta cuestión, pero si se contrasta esta situación con la de las bibliotecas y museos, tal vez no sea aventurado imputar buena parte de esta situación a la errónea asimilación de los archivos a las mencionadas instituciones culturales, y a la consiguiente incapacidad del Ministerio competente en materia de cultura para coordinar unas estructuras administrativas que atañen a indistintos Departamentos y organismos públicos y que inciden directamente en la gestión administrativa y la información a los ciudadanos²⁷.

5. La extensión del Patrimonio Documental: una reflexión heterodoxa.

Como es bien sabido, la Ley 26/1972, de 21 de junio, sobre Defensa del Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación, calificó a los fondos existentes en los Archivos de la Administración Pública, Central, Local e Institucional como pertenecientes al "Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación", "cualquiera que fuera la época a la que pertenecieran". Y este criterio fue asumido tanto por la LPHE -art. 49.2-, según la cual "forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de la función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y las per-

²⁵ Es lo que D. DE OCAÑA LACAL, D.: "El archivero y la aplicación de la legislación sobre acceso", en *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información contenida en los archivos*, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Toledo, 2001, p. 149, ha llamado inteligentemente el predominio del fuero como ordenamiento vigente frente a la ley común..

²⁶ Nos referimos, al Real Decreto 620/1987, de 10 de abril (modificado por RD 196/1994, de 17 de marzo), por el que se aprobó el Reglamento de Museos de titularidad estatal y del Sistema español de museos, así como el Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de bibliotecas públicas del Estado y del Sistema español de bibliotecas.

²⁷ Así lo entiende L. MARTINEZ -"Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Archivos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha", 2001, p. 22.

sonas, físicas o jurídicas, gestoras de los servicios públicos, en lo relacionado con la gestión de dichos servicios", como por la legislación autonómica²⁸.

Este criterio de no exigir antigüedad alguna a los documentos públicos para su integración en el Patrimonio Histórico es, sin duda, un criterio bien intencionado, movido por la voluntad de proteger preventivamente a dichos bienes, pues es cierto que los documentos que hoy se generan son las fuentes de información del mañana, y, como es obvio, para un documento alcance valor histórico es preciso contemplar su protección desde el mismo momento en que se crea. Sin embargo, tal vez no se han valorado suficientemente las consecuencias que entraña dicho criterio, a mi modo de ver distorsionantes, y si existen otras alternativas para conseguir los efectos pretendidos, sin forzar la necesaria coherencia de las instituciones integrantes del Patrimonio Histórico.

En efecto, cabe dudar de la idoneidad de un criterio que supone integrar en el Patrimonio Histórico o Cultural, de un modo indiscriminado, a todo documento que produce o reciben las personas y entidades del sector público, con independencia de su antigüedad y de su contenido, y, en definitiva, si incorpora o no efectivamente un valor cultural. Criterio que aboca inevitablemente a contradicciones lógicas de difícil solución. Así, una de las directrices elementales del Patrimonio Histórico es la conservación de los bienes que lo integran, pero las propias normas que ordenan los documentos y archivos públicos han contemplado y ordenan, por necesidades imperiosas del sistema

archivístico, la práctica de la eliminación de los documentos. Por esta razón, la Ley de Asturias 1/2001 sobre Patrimonio Cultural –art. 90.1-, se ve obligada a realizar una pirueta jurídica. Así, tras prohibir la destrucción de bienes que formen parte del Patrimonio Documental, se ve obligada a añadir: "Lo dispuesto en el apartado anterior no se aplicará en el caso de los bienes a que hacen referencia los artículos 80 y 81 (...) de esta Ley (esto es los documentos de entidades públicas), cuando se trate de labores de selección y expurgo habituales en la gestión de archivos". Si esto es así, cabe preguntarse si tiene verdaderamente sentido declarar solemnemente como bienes integrantes del Patrimonio Cultural a unos bienes que pueden destruirse con total normalidad, no como algo excepcional o patológico.

Más aún, todas las normas que ordenan la destrucción de documentos públicos, tanto estatales como autonómicas, se cuidan de precisar que no podrá ser eliminado ningún documento público que incorpore un valor jurídico, informativo o cultural²⁹, de modo que se está reconociendo implícitamente que el resto de los documentos, que sí pueden ser eliminados, carecen de valor histórico o cultural alguno.

A nuestro modo de ver, los documentos públicos como el resto de los bienes públicos – tales como equipamientos, instalaciones...-, en el sentido amplio de bienes de titularidad pública, son indudablemente merecedores de protección jurídica, pero para articular dicha protección no es preciso que tengan que ser calificados, en todo caso, como bienes integrantes del Patrimonio

²⁸ Ley de Andalucía 3/1984 -art. 2-; Decreto Xunta de Galicia 307/1989 -art. 4.1-; Ley de Canarias 3/1990 -art. 2-; Ley 6/1990 de Murcia -art. 2-; Ley de Castilla y León -art. 4-; Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 -art. 4-; Ley 9/1993 del Patrimonio Cultural Catalán -art. 19.1-; Ley de La Rioja 4/1994 -art. 4-; Ley de la Comunidad Valenciana 4/1998 -art. 76.1-; Ley de Extremadura 2/1999 -art. 75.1-; Ley de Asturias 1/2001 -art. 80-.

²⁹ P. ej. Ley de Cataluña 10/2001 de Archivos y Documentos -art. 9-.

Documental. De hecho, tanto la propia LPHE como la legislación autonómica somete a los documentos públicos a un régimen específico, en aplicación de las técnicas no ya del Patrimonio Histórico sino del Dominio Público³⁰.

Y sin que ello suponga, además, descartar la incorporación de los documentos públicos al Patrimonio Histórico. Lo único que sucederá es que no se tratará de una incorporación indiscriminada, sino que tales documentos se integrarían en el Patrimonio Documental cuando efectivamente incorporasen una valor cultural o histórico, para lo cual podrían combinarse los dos métodos previstos en relación con el patrimonio de titularidad privada: esto es, los documentos que alcancen una antigüedad mínima –que podría situarse en los treinta años, por ser el plazo más común de accesibilidad de los documentos públicos– se incorporarían “ope legis” al Patrimonio Documental, y, sin perjuicio, de que se integren en el mismo todos los documentos depositados efectivamente en los archivos históricos, aun de antigüedad inferior, tras la oportuna valoración que determine la conveniencia de su conservación precisamente por incorporar valores culturales.

Este criterio permitiría racionalizar el reparto de competencias tanto entre el Estado y las Comunidades Autónomas, como en el seno de cada instancia territorial. En el primer caso, al deslindar claramente las competencias en materia de archivos de las atribuciones en relación con el Patrimonio Histórico, se evitaría la disociación actual entre archivos y fondos documentales. Y,

dentro de cada sistema archivístico, este criterio permitiría distribuir adecuadamente las competencias para la coordinación del sistema, aclarando el rol que le corresponde al órgano competente en materia de cultura, tal como se indicará más adelante.

6. Las competencias de las Entidades Locales en materia de archivos.

6.1. Las competencias locales sobre archivos en la legislación de régimen local.

Las escasas menciones a los archivos en la legislación de local siguen el criterio tradicional de vincular a los archivos a las instituciones culturales. De entrada, debe observarse que la LBRL no menciona expresamente a los archivos en el elenco de materias del art. 25, de modo que comúnmente se consideran incluidos en la competencia relativa al “Patrimonio histórico-artístico” –art. 25.2.e)–³¹. Tampoco incluye la LBRL a los archivos entre los servicios municipales mínimos, y ello a diferencia de otra institución tradicionalmente próxima, como es la biblioteca pública, calificada de servicio obligatorio en todos los municipios de más de 5000 habitantes –art. 26.1.b)–. Y, por último, tampoco alude expresamente la LBRL a los archivos entre las llamadas “actividades complementarias”, entre las cuales se encuentra “la cultura” –art. 28 LBRL–.

Por su parte, la legislación autonómica sobre régimen local contiene algunas referencias expresas a los archivos. Algunas Leyes autonómicas han incluido expresamente a los archivos entre las mencionadas actividades complementarias, junto a las bibliotecas, museos,

³⁰ La LPHE –art. 28.2– establece que los bienes muebles integrantes del PHE no podrán ser enajenados por las Administraciones Públicas, y son imprescriptibles. Más abiertamente, algunas normas autonómicas establecen que los documentos de titularidad pública son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que viene a equivaler a una declaración de demanialidad –art. 132.1 Constitución–. Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 31.1–; Ley de La Rioja 4/1994 –art. 26.1–, Ley de Cataluña 10/2001 –art. 12.1–.

³¹ La anterior Ley de Régimen Local de 1955 –art. 101.2.j– mencionaba expresamente a los Museos junto a los Monumentos artísticos e históricos.

conservatorios de música y centros de bellas artes³². No parece, sin embargo, que sea este el mejor encuadre competencial que corresponda a los archivos, como simple actividad complementaria de las propias de otras Administraciones Públicas³³. Más correcto es, en cambio, el criterio de la Ley de Aragón 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local, la cual incluye a los archivos, junto con las bibliotecas, museos, conservatorios de música y centros de bellas artes, y, en general, “las actividades e instalaciones culturales y deportivas”, no ya entre las actividades complementarias a las de otras Administraciones –art. 46-, sino entre las competencias municipales –art. 42.2.n)-.

En cuanto a las Diputaciones Provinciales, la Ley de Andalucía 11/1987, de relaciones con las Diputaciones Provinciales reconoce –art. 20- que, en materia de cultura, son competencias de las Diputaciones Provinciales, entre otras, la gestión de los archivos “de titularidad provincial”. Es decir, se sigue encuadrando el archivo en el ámbito de la política cultural.

6.2. Las competencias locales sobre archivos en la legislación sobre archivos.

En la legislación autonómica sectorial sobre archivos, alguna Ley ha dado el paso esperado de configurar los archivos como servicio municipal obligatorio en los Municipios a partir de un

número de habitantes. Así, en Cataluña, la Ley establece que los Ayuntamientos de los municipios de más de diez mil habitantes y las Diputaciones Provinciales han de tener un archivo propio que cumpla las condiciones establecidas para la integración en el sistema de archivos de la Comunidad Autónoma³⁴. El resto de los Ayuntamientos y las demás Administraciones Locales pueden crear y gestionar su propio archivo, e integrarlo, si cumple los requisitos legales, en el sistema de archivos de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, la Ley añade que los municipios de hasta diez mil habitantes que no tengan archivo propio integrado en el sistema autonómico no están exentos de las obligaciones relativas a la documentación pública³⁵.

Otras Leyes, aun cuando no configuran el servicio de archivo como servicio mínimo, sí prevén que los municipios que carezcan de medios para disponer de personal especializado e instalaciones principalmente para atender la fase de archivo histórico, podrán acordar, a través de los correspondientes convenios de colaboración, con la Comunidad Autónoma las soluciones que ésta dentro de los límites presupuestarios pueda ofrecerles³⁶.

A nuestro modo de ver, independientemente de la conveniencia de que las Leyes autonómicas obliguen a los Ayuntamientos a partir de un determinado número de habitantes (no es

³² Ley de Cataluña 7/1987, de 4 de abril, Municipal y de Régimen Local–art. 68.1.h)-; Ley de Galicia 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local –art. 86.1.g)-.

³³ En efecto, el propio Tribunal Constitucional –STC 214/1989, f.j. 12- declaró que estas actividades complementarias constituyen una mera “cláusula competencial genérica que, más allá de las competencias que por imperativo de los arts. 2.1 y 25 de la Ley, el legislador sectorial debe reconocer a las entidades municipales, habilita a los municipios para que puedan desarrollar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas”.

³⁴ Ley de Cataluña 10/2001 –art. 31.1-.

³⁵ Ley de Cataluña 10/2001 –art. 31.3-. Durante la tramitación de la Ley se propuso que si los Municipios no disponen de archivo, debía trasladarse la documentación histórica a un archivo comarcal.

³⁶ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 24.2-; Ley de La Rioja 4/1994 –art. 16.3-. En concreto, la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 36.a)- prevé que la Comunidad Autónoma colaborará en la adecuación de las instalaciones de archivo en los municipios de más de 10.000 habitantes siempre que exista en ellos personal archivero o ayudante con carácter permanente, y en los municipios de menos de 10.000 habitantes, siempre que la Secretaría atienda a las fases de archivo de oficina, central e intermedio.

necesario seguir los tramos del art. 27 de la LBRL) a crear y sostener archivos, en el sentido de servicios públicos municipales³⁷, debe reconocerse la capacidad de todo Ayuntamiento para crear, en ejercicio de su potestad organizatoria –art. 4.1.a) LBRL–, cuantos centros de archivos considere oportunos cuando las necesidades organizativas y del servicio así lo requieran. En este sentido, alguna norma declara expresamente que la organización, funcionamiento y reglamentación de los archivos de las Entidades Locales será competencia “propia”, sin perjuicio del cumplimiento de las normas que dicte la Comunidad Autónoma en virtud de sus competencias en materia de Patrimonio Documental³⁸.

En cuanto a las Diputaciones Provinciales, de un lado, es claro que deben contar con su propio archivo, que custodie no sólo la documentación de la Corporación Provincial, sino también de sus organismos autónomos y empresas públicas, así como de los consorcios y fundaciones y otras entidades financiadas mayoritariamente por la Diputación. Pero, además, como en relación con el resto de los servicios municipales y, en particular los de competencia obligatoria, corresponde también a las Diputaciones Provinciales prestar asistencia a los Municipios y cooperar con ellos para que los archivos municipales cumplan los requerimientos exigidos para su integración en el sistema de archivos de la Comunidad

Autónoma³⁹. Más aún, alguna norma establece que la colaboración de la Administración autonómica en relación con los archivos municipales podrá prestarse directamente a sus titulares o bien por medio de los servicios de la Diputación Provincial competente, si ésta contare con servicios técnicos de apoyo archivístico⁴⁰.

6.3. La normativa local en materia de archivos.

Asimismo, siguiendo una práctica secular, los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales aprueban sus propias normas de régimen interno de sus archivos, con los criterios más dispares, si bien es claro que tales normas deben respetar las determinaciones contenidas en las Leyes. A este respecto, debe señalarse que algunas normas autonómicas, aun cuando reconocen la capacidad de los titulares de los “archivos de interés público” para establecer normas internas para el funcionamiento de los mismos, añaden que tales normas serán sometidas a aprobación de la Consejería competente, previo informe del Consejo de Archivos de la Comunidad Autónoma⁴¹. Aun cuando podría admitirse la introducción mediante Ley autonómica de un trámite preceptivo, cual es el del informe del órgano consultivo autonómico en materia de archivos, el sometimiento de un Reglamento u Ordenanza local a autorización autonómica es de más que dudosa constitucionalidad, por conculcar la autonomía local⁴².

³⁷ Como señala J. L. RIVERO YSERN –Manual de Derecho Local, 4ª ed., Civitas, Madrid, 1999, p. 176–, es lícito que la legislación autonómica incremente los servicios municipales obligatorios ordenados en la LBRL, pues la finalidad de ésta no es otra que garantizar unos servicios mínimos, lo cual no impide que una Comunidad Autónoma pueda imponer mayores niveles de servicio público.

³⁸ Decreto del Gobierno de Castilla y León 115/1996 –art. 23–.

³⁹ Ley de Cataluña 10/2001 –art. 31.4–.

⁴⁰ Decreto del Gobierno de Castilla y León 115/1996 –art. 24.3–.

⁴¹ Ley de Andalucía 3/1984 –disp. final –; Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –disp. final 2ª–; Ley de La Rioja 4/1994 –disp. final 2ª–.

⁴² Así, p. ej., en materia de residuos sólidos urbanos, la Ley 7/1994 de Protección Ambiental de Andalucía –art. 48.2– establece que, al tiempo que se someta las Ordenanzas municipales al trámite de información pública, el Ayuntamiento debe solicitar dictamen consultivo de la Administración autonómica, quien deberá informar en un plazo de 30 días.

7. Estructura de los sistemas autonómicos de archivos.

Partiendo de la noción de sistema de archivos de la Comunidad Autónoma como “el conjunto ordenado de normas, medios y procedimientos con que se protegen y se hacen funcionar los archivos sobre los que la Comunidad Autónoma tiene competencias, al servicio de la Administración, de los derechos e intereses de los ciudadanos y de la investigación histórico-científica”⁴³, tal sistema estaría integrado a su vez por varios subsistemas que se conforman a partir del flujo archivístico entre las de los fondos de archivo generados por una institución o por el conjunto de fondos de archivos generados por instituciones de carácter homogéneo⁴⁴. En concreto, los sistemas de archivos de las Comunidades Autónomas están integrados por los elementos siguientes:

7.1. Archivos de la Comunidad Autónoma.

Debe observarse que en este subsistema se integran no sólo los archivos dependientes de la Administración general de la Comunidad Autónoma –principalmente los Archivos Centrales Administrativos de los Departamentos y el Archivo General de la Administración autonómica, a veces llamado también Archivo Regional o Nacional⁴⁵-, así como los archivos de las entidades y empresas dependientes o vinculadas a la Administración autonómica, sino también se incluyen los archivos de las instituciones públicas autonómicas no dependientes de su Administración, tales como el archivo del

Parlamento de la Comunidad Autónoma y de las instituciones a él vinculadas, como el Tribunal de Cuentas y, en su caso, el Defensor del Pueblo o figura similar. Es evidente que este conjunto de archivos constituye un subsistema, en relación con el cual los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma pueden actuar con libertad, en ejercicio de sus competencias autoorganizativas y de régimen interior. Así, alguna Ley reconoce expresamente la facultad de la Comunidad Autónoma de crear cuantos centros de archivos considere oportunos cuando las necesidades organizativas y del servicio así lo requieran⁴⁶. En general, la cohesión de este subsistema de archivos no debería plantear problemas pues en este ámbito el legislador autonómico es soberano, sin embargo, en la práctica se observan tendencias aparentemente irrefrenables de los centros directivos y, más aún, de los organismos públicos a actuar al margen de toda directriz general.

7.2. Archivos de la Administración del Estado.

Generalmente se incluyen los archivos de titularidad estatal pero cuya gestión se ha concertado con la Comunidad Autónoma, como es el caso común de los archivos históricos de las provinciales. Además, las Leyes autonómicas se ven obligadas a reconocer, tal como se señaló más arriba, que estos archivos están regidos únicamente por la legislación del Estado, pues las competencias autonómicas, en su caso, se ciñen al ámbito de la gestión. Por todo ello, es conflic-

⁴³ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 10.1-. De modo implícito, la Ley de La Rioja 4/1994 –art. 10- establece que el sistema de archivos de La Rioja está integrado por el Consejo de Archivos, el órgano gestor del sistema y los centros de archivo. También de modo similar, la Ley de Cataluña 10/2001 –art. 16.1- define el sistema de archivos de Cataluña como el conjunto de órganos de la Administración y de archivos que, con normas y procedimientos, garantizan, de acuerdo con sus valores, la gestión, la conservación, la protección y la difusión correctas de la documentación de Cataluña, y el acceso a la misma.

⁴⁴ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 11.1-.

⁴⁵ Ley de Cataluña 10/2001 –art. 26.a)- lo llama Archivo Nacional de Cataluña.

⁴⁶ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 21.1-.

tiva la inclusión en alguna Ley autonómica de un archivo de titularidad y gestión estatal ⁴⁷.

7.3. Archivos de las Administraciones Locales.

Por lo común, las normas autonómicas integran "ope legis" en su correspondiente sistema de archivos a los archivos de las Diputaciones Provinciales y de los Municipios de su territorio, y, en su caso, otras Entidades Locales⁴⁸. De este criterio se separa la Ley de Cataluña 10/2001 –art. 20.1.c)-, la cual integra directamente en el sistema únicamente a los archivos de los Municipios de más de diez mil habitantes, mientras que el resto podrán solicitar y obtener la integración en el sistema si cumplen los requisitos establecidos con carácter general⁴⁹. En general, es una cuestión de opciones legislativas. Si se desea que todos los archivos integrados en el sistema cumplan unos estándares mínimos de calidad, es justo reconocer que tal presupuesto es más difícil de cumplir para los pequeños municipios, de modo que tal vez sea preferible, más pragmático, garantizar el cumplimiento de dichos requisitos en los municipios de cierto tamaño y procurar la integración progresiva del resto, que imponer unos estándares indiscriminados a todos los Municipios,

arrostrando una situación de permanente o prolongado incumplimiento de la legalidad por imposibilidad fáctica, que supone un serio deterioro de la legalidad. Por lo demás, los archivos de cada Entidad Local constituye, en sí mismo, un subsistema propio de archivo⁵⁰. Así, alguna norma autonómica precisa que los archivos municipales realizan sus funciones en relación no sólo con la documentación de la respectiva Corporación, sino también de sus Organismos Autónomos y de sus empresas públicas, de los consorcios en los que tengan participación mayoritaria y de las fundaciones y otras entidades financiadas mayoritariamente por el Ayuntamiento en cuestión⁵¹. Los archivos municipales tienen las siguientes responsabilidades en cuanto al patrimonio documental de sus respectivos ámbitos territoriales: velar por su conservación, organización y servicio de los documentos producidos y recibidos por sus respectivos Ayuntamientos en el ejercicio de sus funciones⁵², función a la que alguna Ley añade la de potenciar la organización de actividades de divulgación y de fomento de la investigación⁵³. Los archivos municipales pueden acoger, si el Ayuntamiento lo acuerda con el titular respectivo, documentación de interés histórico o cultural de otras personas físicas o jurídicas relacionadas con el municipio⁵⁴.

⁴⁷ Es el caso ya señalado de la Ley de Cataluña 10/2001 –art. 20.1.a)-, que incluye dentro del sistema de archivos de Cataluña al Archivo de la Corona de Aragón. La Ley intenta salvar su constitucionalidad, al admitir –art. 3.2- que los archivos de titularidad estatal, incluidos los integrados en el sistema de archivos de Cataluña, se rigen por la legislación estatal.

⁴⁸ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 11.2.b)-.

⁴⁹ Asimismo, la Ley de Cataluña 10/2001 –art. 20.3- añade que la Administración autonómica ha de fomentar de forma permanente la incorporación al sistema de los archivos de los municipios entre cinco mil y diez mil habitantes. Y, al mismo tiempo, se establece –disp. transitoria 1ª- que los archivos de los municipios de más de diez mil habitantes han de adaptarse progresivamente, en un plazo de cinco años, a los requerimientos establecidos en la Ley para formar parte del sistema de archivos de Cataluña.

⁵⁰ La Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 11.2- habla del subsistema de archivos municipales de la Comunidad.

⁵¹ Ley de Cataluña 10/2001 –art. 32.1-.

⁵² Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 24.1-; Ley de La Rioja 4/1994 –art. 16.1-.

⁵³ Ley de Cataluña 10/2001 –art. 32.2-.

⁵⁴ Ley de Cataluña 10/2001 –art. 32.3-.

7.4. Archivos de las Universidades.

Debido a la autonomía constitucionalmente reconocida a las Universidades públicas –art. 27.10 CE–, los archivos de estas entidades no pueden considerarse como dependientes de la Administración autonómica, sino que, de modo similar a los archivos de las Entidades Locales, han de reputarse como archivos constitutivos de un subsistema autónomo.

7.5. Archivos de personas y entidades privadas.

En este caso el criterio general consiste en contemplar la posibilidad de integración voluntaria en el sistema o red mediante resolución de la Administración autonómica. No obstante, en algún caso se ha procedido a una integración “*ope legis*” de determinados archivos privados, como son los archivos diocesanos y capitulares de la Iglesia Católica⁵⁵. En general, se establece que la Administración autonómica promoverá la integración de los archivos privados en su territorio en el sistema, por medio de ayudas técnicas y medios económicos indicados. Ahora bien, por una política adecuada de distribución de los recursos públicos parece exigir que cualquier ayuda técnica o económica que la Comunidad Autónoma pueda prestar para la conservación y uso adecuado de los fondos privados debería tener una contraprestación equilibrada por parte de la institución que la reciba en orden a la conserva-

ción, organización y puesta en servicio público de los documentos constitutivos de esos fondos⁵⁶. No son insólitas las experiencias de inversión de un considerable volumen de recursos públicos en archivos privados sin obtener las compensaciones razonables⁵⁷. Incluso, tal vez deba reconsiderarse la renuncia a intervenir en este ámbito a través de otras técnicas administrativas, comunes en otros sectores, como la inscripción obligatoria en un Registro de archivos a cargo de la Administración autonómica, o la acreditación previa del centro para obtener la integración en el sistema público de archivos.

8. La organización de los sistemas autonómicos de archivos.

8.1. La coordinación del sistema.

El principal problema técnico que suscita la organización administrativa de los sistemas de archivos consiste en la necesidad de armonizar la dirección de los archivos de gestión y centrales a cargo de los órganos y entidades de los que dependan orgánicamente, con la coordinación funcional de su actividad a cargo de una instancia única en el sistema. A este respecto es remarcable el criterio adoptado en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, siguiendo el ejemplo secular de la Intervención del Estado, de mantener la dependencia funcional del Archivo General de los archiveros que prestan servicios en los archivos centrales departamentales⁵⁸.

⁵⁵ Ley de Cataluña 10/2001 –art. 20.1.g)–. En cambio, en Castilla y León, el Decreto 115/1996 –art. 5– se limita a prever un convenio marco para la integración de los archivos pertenecientes a entidades de la Iglesia Católica en el sistema de Archivos de Castilla y León.

⁵⁶ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 35.2–.

⁵⁷ Así, lo hace notar E. CRUCES BLANCO, “Andalucía: Archivos y documentos para el siglo XXI”, op. cit., p.7.

⁵⁸ Así, la Ley de Castilla y León 6/1991 –art. 33.2– establece que los archivos centrales dependen “orgánicamente” de las Consejerías respectivas y “funcionalmente” de la Consejería de Cultura. Y, en este sentido, la Ley de Cataluña 10/2001 –art. 17.1– establece que corresponde al Departamento de Cultura dirigir “funcionalmente” los archivos Centrales administrativos de la Generalidad. El problema es que, a veces, como señala L. MARTINEZ GARCIA, “El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad”, op. cit., p. 124, esta dependencia funcional es meramente teórica.

Cuestión distinta es determinar a qué Departamento debe adscribirse el órgano directivo del sistema archivístico. Como es bien sabido, la generalidad de las Comunidades Autónomas siguen el criterio tradicional de encomendar la política archivística -si se podía hablar de tal- al Departamento competente en materia de cultura, si bien existen algunos casos en los que la política sobre archivos se adscribe al Departamento de Presidencia o Administraciones Públicas⁵⁹.

Por su parte, en el ámbito municipal ha existido una cierta vinculación del archivo al Secretario General de la Corporación Local, debido probablemente a que según las antiguas Leyes de Régimen Local correspondía al Secretario ordenar y custodiar el Archivo, cuando no existiere funcionario especialmente encargado de este servicio⁶⁰.

En cualquier caso, sea cuál sea el criterio que se adopte, desde un punto de vista de técnica legislativa, no es conveniente predeterminar en la Ley cuál sea la Consejería competente en materia de archivos, sino que es preferible el criterio seguido en alguna Ley⁶¹ según el cual se remite al reglamento la determinación de la Consejería de la que dependerá la unidad encargada de la dirección y coordinación del ejercicio de las competencias de la Administración relativas al sistema de archivos de la Comunidad Autónoma, de tal modo que no se condiciona la capacidad del Presidente del Ejecutivo para moldear en cada momento la estructura gubernamental, en ejercicio de su potestad de autoorganización.

Por lo demás, en líneas generales, las competencias del órgano coordinador en los sistemas autonómicos de archivos serían las siguientes:

⁵⁹ Siguiendo a L. MARTINEZ -"Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Archivos de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha", 2001, p. 34-, las excepciones serían el caso de La Rioja, el de Aragón, donde el archivo general se encuentra adscrito a Presidencia el Archivo de la Administración que, además de ejercer las funciones de archivo central e intermedio para las consejerías, y de mantener una unidad del archivo en cada una de las provincias de la Comunidad para la documentación de las delegaciones territoriales, controla el tratamiento técnico de los archivos de oficina. A Cultura se encuentran adscritos los archivos históricos, el General de Aragón y los Históricos Provinciales de Zaragoza, Hueca y Teruel. Asimismo, en Asturias el Archivo General de la Administración del Principado se encuentra adscrito a la Consejería de Cooperación Territorial, que, entre otras competencias, dirige el tratamiento de los archivos centrales de las consejerías. A Cultura se adscribe el Histórico Provincial de Oviedo. En Canarias, la competencia sobre los archivos de la Administración Autonómica se encuentra en la Viceconsejería de Administraciones Públicas. Y en Navarra, de Presidencia del Gobierno Foral depende el Archivo Central de la Presidencia que actúa como archivo para todos los departamentos y que posee competencias sobre toda la documentación posterior a 1836, fecha de la creación de la Diputación Foral. Esta documentación es transferida al Archivo General de Navarra, adscrito a Cultura, pero que mantiene dos secciones; una denominada administrativa, que depende de Presidencia, y otra, llamada histórica, adscrita a Cultura y que conserva la documentación anterior a 1836, procedente de las instituciones del Antiguo Régimen. Asimismo, en Castilla-La Mancha en el 2001 se cambió la adscripción del Archivo General de la Consejería de Cultura a la de Administraciones Públicas.

⁶⁰ Estatuto Municipal de 1924 -art. 228.5- y Ley de Régimen Local de 1955 -art. 341.3-. Por el contrario, el actual Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, únicamente encomienda a los Secretarios, en el marco de la función de fe pública, llevar y custodiar el Registro de Intereses de miembros de la Corporación -art. 2-.

⁶¹ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 -art. 10.2-.

-Elaborar y, en su caso aprobar las normas e instrucciones técnicas en materia de organización y funcionamiento de los archivos integrantes del Sistema⁶².

-Elaborar y, en su caso, someter a la aprobación del órgano de Gobierno, los planes y programas dirigidos a garantizar el cumplimiento de los fines del sistema archivístico autonómico⁶³.

-Prestar asistencia técnica a los órganos de gestión de los correspondientes subsistemas integrados en el sistema archivístico, así como a los órganos consultivos.

-Ofrecer a los archivos integrados en el sistema servicios técnicos específicos, como los de restauración y reprografía⁶⁴.

-Conceder las subvenciones y demás ayudas que se consideren precisas para apoyar a los archivos dependientes de las Entidades Locales y de las entidades privadas sin ánimo de lucro⁶⁵.

-Promover la formación permanente de los profesionales de los archivos integrados en el sistema, así como la información y documentación especializadas sobre el sector⁶⁶.

-Inspeccionar técnicamente los archivos integrantes del Sistema, tanto públicos como privados⁶⁷.

-Asegurar la cooperación e intercambio de información con el Sistema Español de Archivos; y mantener las relaciones necesarias con las organizaciones y asociaciones profesionales regionales, nacionales e internacionales.

8.2. Los órganos consultivos.

En la Administración autonómica, hay ciertamente diversidad de criterios sobre la denominación, composición y competencias de estos órganos, que varían considerablemente -Comisiones Técnicas, Consejos, Juntas... -⁶⁸. No obstante, en términos generales, puede considerarse conveniente la disociación de dos órganos de perfil, funciones y composición diversas.

Por un lado, se situaría un órgano de perfil predominantemente político -típicamente "Consejo de Archivos"-, representativo de los distintos archivos que integran el sistema, y, por tanto, integrado principalmente por representantes de la Administración autonómica y de las Administraciones Locales, así como de las entidades sociales y culturales de la Comunidad y de los profesionales del sector⁶⁹.

⁶² Ley de Cataluña 10/2001 -art. 17.1-. Esta Ley -art. 17.3- menciona en particular el establecimiento de normas que garantizan el tratamiento y la conservación de los documentos que sólo pueden leerse mediante un "hardware", a fin de prever la recuperación de la información que contienen y evitar que la evolución de la tecnología los convierta en inaccesibles.

⁶³ Ley de Cataluña 10/2001 -art. 17.1-.

⁶⁴ Ley de Cataluña 10/2001 -art. 17.3-.

⁶⁵ Así, la Ley de Cataluña 10/2001 -art. 15- establece que el Departamento de Cultura ha de prestar apoyo a la gestión documental de las entidades sin ánimo de lucro que dispongan de un patrimonio documental de especial relieve.

⁶⁶ Ley de Cataluña 10/2001 -art. 17.3-.

⁶⁷ La Ley de Cataluña 10/2001 -art. 17.2-, para respetar formalmente las competencias estatales precisa que de esta inspección técnica se excluyen los archivos de titularidad estatal cuya gestión se reserve el Estado, sin embargo de seguido añade que la inspección, en el ámbito del patrimonio documental, alcanzará a todos los documentos sea cuál sea su titular, y recuérdese que la Ley 9/1993 del Patrimonio Cultural Catalán -art. 19.3- integra dentro del mismo a los documentos de los órganos de la Administración del Estado radicados en Cataluña.

⁶⁸ Decreto de la Xunta de Galicia 307/1989 -art. 18.1-; Ley de Castilla y León 6/1991 -art. 44 y ss-; Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 -art. 12; Ley de La Rioja 4/1994 -art. 11-; Decreto de la Junta de Andalucía 97/2000 -arts. 10 y ss-, el cual diferencia hasta tres órganos consultivos.

⁶⁹ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 -art. 12.5-, en relación con el Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid; Ley de La Rioja 4/1994 -art. 11.6-, en relación con el Consejo de Archivos de La Rioja.

Serían funciones de este órgano, entre otras: proponer actuaciones e iniciativas en materia de archivos; emitir informe sobre los proyectos de disposiciones generales en materia de archivos, así como sobre las normas técnicas básicas a las que deben adecuarse los archivos integrados en el sistema; emitir informe previo a la elaboración de los planes o programas globales de archivos y sus variaciones; emitir el informe previo para la inclusión en el Patrimonio Documental de documentos privados que aún carecen de la antigüedad fijada con carácter general; emitir informe sobre la memoria anual que, en su caso, ha de elaborar el órgano que tenga asignadas las competencias de coordinación del sistema de archivos; y, en general, emitir informe sobre cualquier asunto relacionado con archivos que el órgano competente para coordinar el sistema someta a su consideración, como pueden ser los casos de adquisiciones a título oneroso o gratuito, o de la integración de archivos en el sistema de archivos de la Comunidad⁷⁰. Todo ello sin perjuicio de la necesaria remisión al ámbito reglamentario para el desarrollo de las normas sobre composición, organización y funcionamiento del órgano⁷¹.

Y, de otra parte, estaría un órgano de perfil más técnico y funciones de dicho tener

—típicamente Comisión Calificadora de Documentos—, adscrito al órgano competente en materia de archivos. La composición de este órgano no debería buscar tanto la adecuada representación de los distintos agentes que integran el sistema de archivos, como la profesionalidad y cualificación técnica⁷². Este órgano tendría dos funciones principales, que incluso podrían confiarse a órganos diversos o secciones del mismo órgano⁷³:

-Función de evaluación documental. Se trata de calificar o seleccionar los documentos que deben ser conservados y los que, por el contrario, podrán ser destruidos, básicamente mediante el dictamen de las tablas de evaluación documental, para su elevación a la aprobación del órgano competente⁷⁴.

-Función de acceso a la documentación. En este punto las diferencias son notables, pero básicamente de lo que se trata es de emitir un informe preceptivo y no vinculante sobre las reclamaciones de las personas que consideren vulnerado su derecho de acceso a los documentos, y sobre las llamadas por alguna ley de modo incorrecto “derogaciones singulares” de la normativa de acceso⁷⁵. Asimismo, también puede atribuirse a este órgano una función orientadora de carácter

⁷⁰ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 —art. 12.2—; Ley de La Rioja 4/1994 —art. 11.2—; Ley de Cataluña 10/2001 —art. 18.2—, en relación con el llamado Consejo Nacional de Archivos.

⁷¹ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 —art. 12.6—; Ley de La Rioja 4/1994 —art. 11.7—; Ley de Cataluña 10/2001 —art. 18.1—.

⁷² Por este motivo no encaja exactamente en esta idea la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental prevista en la Ley de Cataluña 10/2001 —art. 19.1—, en la que se prevén miembros designados por entidades representativas de los profesionales de los archivos y de las Administraciones Locales.

⁷³ Así lo defiende DE OCAÑA LACAL, D.: “El archivero y el derecho de acceso en la sociedad democrática: algunas reflexiones”, en *Administración, archivos y ciudadanos. El derecho de acceso al documento administrativo*, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Murcia, 2001, p. 50.

⁷⁴ Ley de Cataluña 10/2001 —art. 19.2—.

⁷⁵ Ley de Cataluña 10/2001 —art. 19.2—. Esta terminología está tomada sin duda del Derecho francés, así como de la Recomendación del Consejo de Europa de 13 de julio de 2000, pero es incorrecta en nuestro ordenamiento, en el cual existe justamente el principio de inderogabilidad singular de los Reglamentos —arts. 52.2 LPAC—.

general, en el sentido de establecer los criterios sobre aplicación de la normativa que rige el acceso a los documentos públicos⁷⁶.

9. La integración de los archivos en el sistema.

9.1. Requisitos para la integración.

En el caso de los archivos privados –y en alguna Comunidad Autónoma determinados archivos municipales– la integración en el sistema de no automática, sino que exige el cumplimiento de determinados requisitos que garanticen la prestación de unos servicios archivísticos mínimos.

-Personal. Los archivos integrados en el sistema deben disponer de personal técnico y cualificado en número suficiente para cubrir las necesidades del archivo, sin perjuicio del apoyo el personal auxiliar y subalterno necesarios⁷⁷. Las Leyes suelen remitir al ámbito reglamentario la determinación de las titulaciones y formación que debe tener el personal técnico de los archivos y las condiciones que este personal ha de cumplir. No obstante, alguna Ley precisa que, en cualquier caso, la dirección de los archivos ha de ser ejercida por personas con titulación universi-

taria superior⁷⁸, salvo naturalmente en la fase de archivo de oficina que lo estarán por personal administrativo y auxiliar⁷⁹. Las personas al servicio de las Administraciones Públicas adscritas a archivos integrantes del sistema están obligadas a mantener la confidencialidad de los datos excluidos de consulta pública de los cuales tengan conocimiento en razón de sus cometidos⁸⁰.

-Instalaciones. Los archivos del sistema han de disponer de las instalaciones necesarias para garantizar la preservación de los fondos documentales y permitir el acceso del público a los mismos⁸¹. En general, la adecuación de las instalaciones es referible tanto respecto a su ubicación como a las condiciones técnicas específicas para la necesaria conservación, tratamiento y consulta de los documentos custodiados en cada una de las fases de archivo⁸². Los edificios en que estén instalados los centros de archivo de titularidad autonómica así como los edificios o terrenos donde vayan a instalarse, podrán ser declarados de utilidad pública a los fines de expropiación. Esta declaración podrá extenderse a los edificios o terrenos contiguos cuando así lo requieran razones de seguridad para la adecuada conservación de los inmuebles o de los bienes que contengan⁸³.

⁷⁶ Ley de Cataluña 10/2001 –art. 34.4–.

⁷⁷ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 22.1–; Ley de Cataluña 10/2001 –arts. 21.1.b) y 22.1–.

⁷⁸ Ley de Cataluña 10/2001 –art. 22.1–. Esta precisión se obtuvo merced a una propuesta formulada por el colectivo de archiveros de la Comunidad. En cambio, no prosperó la sugerencia según la cual en la Administración autonómica debían reservarse las funciones de dirección de archivos a un cuerpo específico de funcionarios.

⁷⁹ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 22.2–; Ley de La Rioja 4/1994 –art. 21.1–.

⁸⁰ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 22.3–; Ley de La Rioja 4/1994 –art. 21.2–; Ley de Cataluña 10/2001 –art. 22.1–.

⁸¹ Ley de Cataluña 10/2001 –arts. 21.1.c)–.

⁸² Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 21.2–. En general, se atribuye a la Consejería competente en materia de archivos el establecimiento de las características y normas técnicas que deben reunir los inmuebles donde se sitúen los archivos, sus instalaciones generales y ambientales, así como las características de las unidades de instalación donde se ubiquen los fondos documentales del archivo –art. 21.1 Decreto del Gobierno de Castilla y León 115/1996–.

⁸³ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 29.3–.

-Gestión. Alguna Ley exige a los archivos aplicar el sistema de gestión documental que corresponda a los fondos que reúnen, de acuerdo con las normas técnicas básicas fijadas por la Administración autonómica.

-Apertura. Con objeto de garantizar de un modo efectivo el acceso a los fondos documentales, alguna Ley específica que los archivos integrados en el sistema deben tener un horario mínimo de horas semanales de servicio al público⁸⁴.

9.2. Procedimiento de integración.

En principio, se inicia a solicitud del titular del archivo, a la que se acompañará memoria sobre los fondos documentales del archivo y sobre el lugar donde se encuentren⁸⁵. La tendencia general consiste en que este procedimiento concluya mediante terminación convencional, la cual contiene, entre otros extremos, los siguientes: descripción sucinta de los fondos del archivo y del inmueble donde se encuentran, y acreditación de su propiedad; servicios a prestar a los usuarios, y fondos a aportar por cada una de las partes⁸⁶.

10. Régimen jurídico de los archivos integrados en el sistema.

Los archivos integrados en el sistema están sometidos a un específico régimen de

derechos y deberes, si bien tales reglas suelen remitirse al ámbito reglamentario⁸⁷.

-Planificación. Como en toda planificación sectorial, en este caso el plan tiene por objeto la definición concreta y en relación con una materia, servicio o competencia determinados de los intereses autonómicos, y la determinación de los objetivos y prioridades de la acción pública en la materia correspondiente -art. 59.1 LBRL-. Su aprobación suele corresponder al órgano de Gobierno de la Comunidad Autónoma, y en su elaboración deben participar a título de consulta tanto el órgano consultivo de carácter representativo del sistema como las Entidades Locales, generalmente a través de entidades representativas⁸⁸.

-Servicios especializados. Se trata de reservar a los archivos integrados en el sistema el acceso a los servicios especializados de restauración y reprografía a cargo de la Administración autonómica⁸⁹.

-Apoyo técnico y económico. Acceder a las ayudas de apoyo técnico y económico y a las medidas de fomento que establezca la Administración autonómica⁹⁰.

-Depósito de documentos. Únicamente los archivos integrados en el sistema de archivos de la Comunidad Autónoma pueden recibir en

⁸⁴ Ley de Cataluña 10/2001 -arts. 21.1.c)-, que fija un horario mínimo de diez horas semanales.

⁸⁵ Decreto del Gobierno de Castilla y León 115/1996 -art. 4.1-.

⁸⁶ Decreto del Gobierno de Castilla y León 115/1996 -art. 4.3-.

⁸⁷ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 -art. 25.2-; Ley de La Rioja 4/1994 -art. 17.2-.

⁸⁸ Ley de Cataluña 10/2001 -art. 25.2-. En la elaboración de la Ley se llegó a proponer la introducción de un trámite de información pública. Así, la LBRL -art. 58.2-, en un precepto ratificado por el Tribunal Constitucional -STC 144/1985-, establece que las Administraciones que tengan atribuidas la formulación y aprobación de instrumentos de planificación deben otorgar a las restantes una participación en su elaboración que permita armonizar los intereses públicos afectados. Por lo demás, una vez aprobados los planes, las Administraciones afectadas deben ejercer sus facultades de programación, planificación u ordenación de los servicios o actividades de su competencia en el marco de las previsiones de los planes antes referidos -art. 59.1 LBRL-.

⁸⁹ Ley de Cataluña 10/2001 -art. 21.2.a)-.

⁹⁰ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 -art. 21.3-; Ley de Cataluña 10/2001 -art. 21.2.b)-.

depósito documentos de Administraciones o Entidades Públicas distintas de la titular del archivo⁹¹, o de instituciones privadas enclavadas en su territorio y de interés para el municipio⁹².

-Colaboración. Los archivos públicos integrados en el Sistema de Archivos han de colaborar en la salvaguardia del patrimonio documental privado. En el ingreso de documentos privados en archivos públicos ha de procurarse respetar el ámbito territorial de cada archivo⁹³.

-Registro de Archivos. Como técnica diferente del censo de archivos que conservan bienes integrantes del Patrimonio Documental, algunas normas contemplan un Registro de Archivos, como repertorio en el que deben inscribirse de oficio los archivos que forman parte del sistema de archivos⁹⁴.

-Gestión indirecta. Alguna Ley contempla la posibilidad de que la organización, la evaluación y la conservación de los documentos públicos y el acceso a los mismos son responsabilidad directa de los respectivos titulares. No obstante, se añade que en caso de que las Administraciones o las entidades titulares de documentos públicos contraten tareas relativas a estas funciones con empresas privadas deben reservarse la definición del sistema de gestión documental y la dirección y la supervisión de la actividad contratada⁹⁵.

-Salida de documentos de los archivos. Los documentos que se encuentren en centro de archivo autonómicos, salvo para el servicio a

la Administración autonómica o por requerimiento de los tribunales y con los preceptivos controles, sólo podrán salir temporalmente de estos centros por Orden de la Consejería competente. En el caso de fondos en depósito en los archivos públicos, será necesaria además, la autorización del depositante o de su representación legal⁹⁶.

11. La ordenación del acceso a la documentación pública.

Finalmente, ante las serias insuficiencias y deficiencias de la ordenación legal del derecho de acceso a los documentos públicos contenida en el art. 37 de la LPAC, las Comunidades Autónomas están emplazadas ante la responsabilidad histórica de asumir o no las exigencias derivadas del principio de transparencia, y conformar una Administración moderna y democrática. En concreto, los principales aspectos a ordenar por el legislador autonómico, de acuerdo con la Recomendación del Consejo de Europa de 13 de julio de 2000, sobre una política europea en materia de comunicación de archivos⁹⁷, son los siguientes:

11.1. Plazos de acceso.

Es preciso completar el régimen insuficiente de la LPHE, fijando plazos ciertos de acceso⁹⁸. En concreto, además de los plazos ordenados en dicha Ley –art. 57.1- para el acceso a documentos que puedan afectar a la intimidad de un tercero, es necesario un plazo

⁹¹ Ley de Cataluña 10/2001 –art. 21.3-.

⁹² Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 24.4-.

⁹³ Ley de Cataluña 10/2001 –art. 23.2-.

⁹⁴ Ley de Cataluña 10/2001 –art. 24.3 y disp. adicional 6ª-.

⁹⁵ Ley de Cataluña 10/2001 –art. 8-. Sobre esta temática, vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, "La privatización de los archivos públicos: aspectos legales", Boletín de ANABAD, 2001, núm. 1.

⁹⁶ Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 32.1-; Ley de La Rioja 4/1994 –art. 27.2-.

⁹⁷ Sobre las amplias posibilidades que tienen Comunidades Autónomas de completar –y mejorar-la parca y deficiente ordenación del derecho de acceso contenida en el art. 37 de la LPAC, vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, El derecho de acceso a los documentos administrativos, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 371 y ss.

⁹⁸ Sobre la importancia de los plazos ciertos, vid. DE OCAÑA LACAL, D.: "El archivero y la aplicación de la legislación sobre acceso", en El derecho de acceso de los ciudadanos a la información contenida en los archivos, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Toledo, 2001, p. 177.

general de acceso, o lo que la Recomendación del Consejo de Europa de 13 de julio de 2000 denomina “plazo general de protección”, que convencionalmente se está fijando en treinta años⁹⁹. Pero conviene dejar claro que este plazo no significa que hasta entonces la documentación sea confidencial. Únicamente sucede que el solicitante deberá hacer uso del régimen general de acceso previsto en el art. 37 de la Ley 30/1992, con todas sus incertidumbres.

Ahora bien, una vez vencido el plazo general de acceso o protección quedan sin efecto las exclusiones establecidas legalmente, salvo que sea aplicable un plazo superior. Y, a este respecto, en relación con determinadas categorías de documentos, puede ser prudente fijar plazos mayores. Y, en este sentido, la propia Recomendación del Consejo de Europa de 13 de julio de 2000 admite que el principio del plazo general de protección sea excepcionado, cuando ello sea necesario, en una sociedad democrática, para asegurar la protección de intereses públicos prevalentes dignos de protección —como la defensa nacional, la política exterior y el orden público—, o se trate de proteger la intimidad de las personas.

Ahora bien, la Recomendación exige que tales excepciones al principio del plazo general de protección se fijen en una Ley¹⁰⁰.

Asimismo, la citada Recomendación reclama que, en todo caso, los instrumentos de búsqueda de los fondos documentales deben ser libremente consultables, a fin de permitir a los usuarios poder formular las autorizaciones excepcionales a las que me refiero seguidamente. El único límite sería que tales instrumentos no contengan ellos mismos informaciones protegidas por la Ley¹⁰¹.

11.2. Autorizaciones excepcionales.

La Recomendación del Consejo de Europa de 13 de julio de 2000 declara que las disposiciones aplicables deben prever la posibilidad de solicitar de la Administración competente una autorización excepcional de acceso a los documentos no libremente accesibles, y, en aras, del principio de igualdad, tales autorizaciones excepcionales deben ser acordadas en las mismas condiciones a todos los usuarios que lo demanden, utilizando, en su caso, la técnica de la comunicación parcial del documento¹⁰².

⁹⁹ Ley de Cataluña 10/2001 —art. 36.1—.

¹⁰⁰ De aquí que la genérica habilitación al reglamento para establecer plazos de vigencia diferentes al general, contenida en la Ley de Cataluña 10/2001 —art. 36.2—, suscite dudas de adecuación a estas exigencias.

¹⁰¹ Así, se admite expresamente nada menos que en el Reglamento de Archivos Militares —art. 52—.

¹⁰² En este sentido, la Ley de Cataluña 10/2001 —art. 34.3— establece que, excepcionalmente, previo informe de la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental, las Administraciones puede, respecto a sus documentos, permitir el acceso a documentos excluidos de consulta pública en caso de peticiones de acceso por intereses legítimos o científicos, preservando las situaciones protegidas por la Ley y garantizando la intimidad de las personas. Hasta aquí el precepto es, en términos generales, aceptable. El problema es que inmediatamente añade que la Administración podrá “denegar el acceso a los documentos no excluidos de consulta pública que no hayan sido calificados expresamente como accesibles por la normativa, siempre que se considere que, de acuerdo con la Ley, perjudican intereses generales o de las personas”. El punto de partida de este precepto es el opuesto al de todo sistema de acceso: si el documento no es previamente calificado como accesible, la Administración puede restringir el acceso de un modo prácticamente discrecional. Sin embargo, el punto de partida debe ser justamente el inverso: la documentación es por principio accesible, y sólo puede excepcionarse dicha accesibilidad cuando entren en juego las excepciones a dicho principio fijadas de un modo tasado en la Ley. En este sentido, vid. DE OCAÑA LACAL, D.: “El archivero y el derecho de acceso en la sociedad democrática: algunas reflexiones”, en Administración, archivos y ciudadanos. El derecho de acceso al documento administrativo, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Murcia, 2001, p. 41.

11.3. El procedimiento de acceso.

La ordenación del procedimiento para el ejercicio del derecho es otro aspecto de gran importancia práctica precisado de una regulación adecuada y que, a diferencia de los elementos anteriores, sí admite, por su propia naturaleza, una amplia colaboración normativa por vía reglamentaria. En todo caso, como mínimo son dos los aspectos a determinar, como en todo procedimiento administrativo que se inicia a solicitud de parte interesada –art. 42.2 LPAC–: el plazo de resolución –y notificación– del mismo, y el sentido que deba atribuirse al silencio administrativo.

En cuanto al plazo, si bien es cierto que es preciso garantizar la máxima celeridad posible en la tramitación de las solicitudes, no caben aquí posturas maximalistas, sino que el legislador deberá valorar las posibilidades reales de sus Administraciones para dar una respuesta adecuada a las solicitudes de acceso, puesto que parece preferible aplazar en algo la resolución si ésta es favorable o, al menos, está suficientemente razonada, pues –tal como se verá– la única alternativa real a la decisión expresa es un mero silencio desestimatorio¹⁰³.

En efecto, la asignación del sentido estimatorio al silencio administrativo en este procedimiento, lejos de resultar beneficiosa para el ejercicio del derecho de acceso, origina efectos perturbadores, tal como

demuestra la experiencia aleccionadora en relación con el acceso de los concejales a la documentación local¹⁰⁴. Por ello, aun cuando pueda parecer insatisfactorio, es preferible optar por el silencio desestimatorio, determinación para la cual se exige una norma con rango de Ley –art. 43.2 LPAC–¹⁰⁵.

Por lo demás, la norma podrá ordenar otros aspectos del ejercicio del derecho de acceso –plazos y horarios de disponibilidad del documento, modalidades de acceso, reproducciones....–.

11.4. Garantías administrativas.

Por último, debe recordarse que el art. 107.2 de la LPAC permite que la Leyes sustituyan el recurso administrativo de alzada o reposición, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación o reclamación, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas¹⁰⁶. Pues bien, este es precisamente un ámbito particularmente indicado para la introducción de uno de esos procedimientos de impugnación alternativos o que sin llegar a sustituir a los recursos administrativos ordinarios permita la intervención de la antes mencionada Comisión de Acceso o Calificadora de los Documentos Administrativos. Y, en este sentido, debe destacarse que la Ley de Cataluña

¹⁰³ Ley de Cataluña 10/2001 de Archivos y Documentos –art. 35.1– fija en dos meses el plazo para resolver las solicitudes de acceso a los documentos públicos. Aunque la Ley no lo exprese, tal plazo es también para notificar la resolución.

¹⁰⁴ Sobre ello, vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, Los concejales y el acceso a la información, Comares, Granada, 2001, pp. 162 y ss.

¹⁰⁵ En este sentido, la Ley de Cataluña 10/2001 –art. 35.1– establece que si vencido el plazo no se ha dictado resolución (y notificado), se entiende que la solicitud ha sido desestimada, “sin perjuicio de que la persona solicitante pueda reclamar a la Administración que cumpla su obligación de resolverla”, inciso éste último un tanto equívoco, puesto que la LPAC –arts. 115.1 y 117.1– somete a un plazo de tres meses la posibilidad de recurrir los actos desestimatorios por silencio.

¹⁰⁶ Vid. MALLOL GUARRO, F.: Los recursos administrativos en el procedimiento administrativo común, Barcelona, 2000.

10/2001 –art. 19.2- prevé que en caso de reclamación por parte de las personas que consideren vulnerado su derecho de acceso a los documentos, corresponderá a la llamada “Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental”, emitir un informe, que parece debe entenderse como preceptivo y no vinculante. En todo caso, debe observarse la exigencia de que tales procedimientos se establezcan en una norma con rango de Ley.

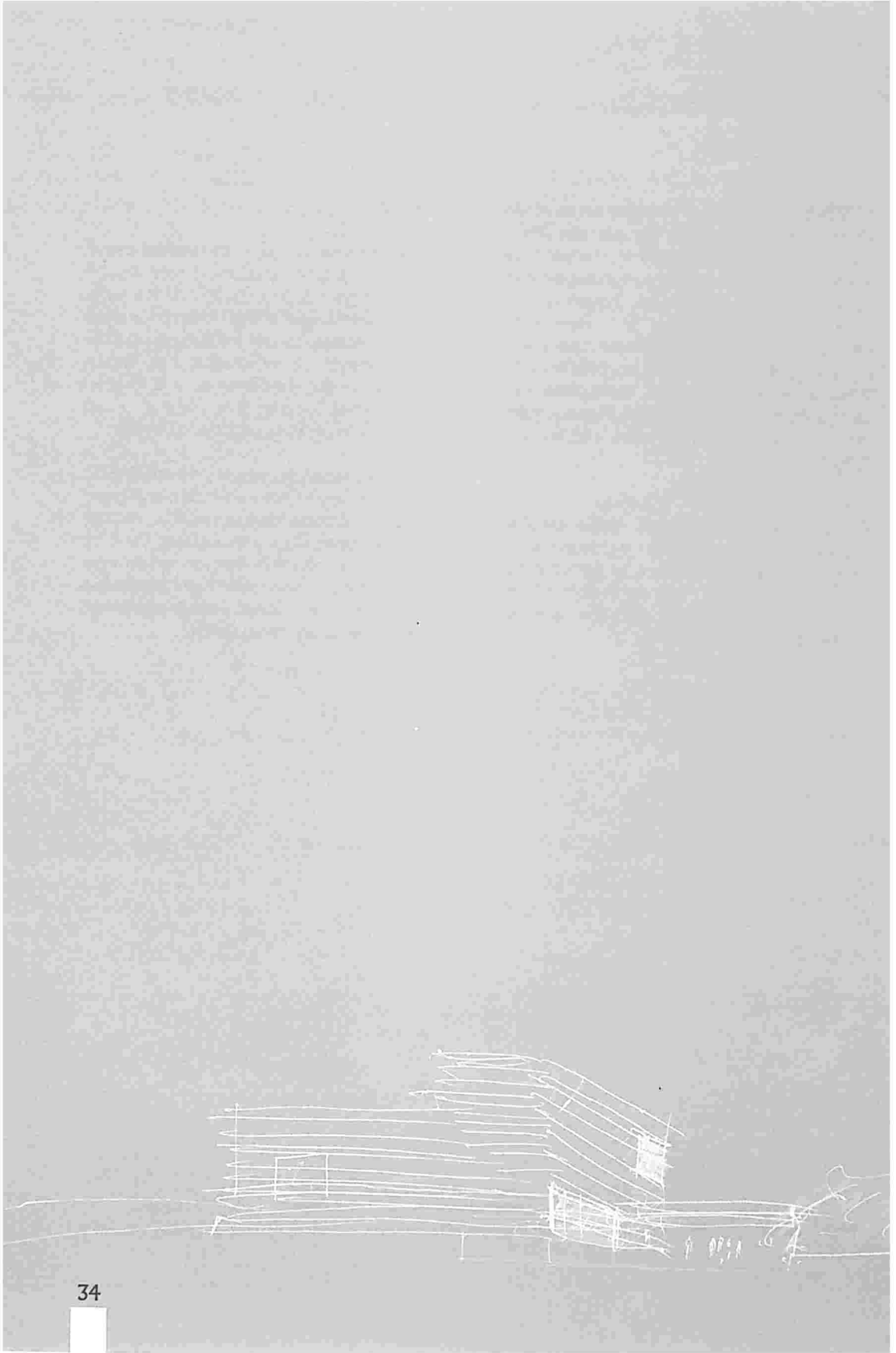
Más aún, cabe plantear si las Comunidades Autónomas están facultadas para crear, mediante Ley, comisiones de calificación o acceso a la documentación competentes para intervenir en los recursos contra actos dictados por las Corporaciones Locales¹⁰⁷.

12. Final.

Un indicador fiable del grado de madurez democrática de un país está relacionado, sin duda, con el nivel de organización y apertura de sus archivos. En el sentido que el abandono de los archivos y su opacidad, con las consecuencias inherentes ocultación de información a la opinión pública, de acceso discriminatorio a la información, filtraciones, lesiones a la intimidad..., son signos de un insuficiente bagaje democrático.

En cambio, una conservación y funcionamiento razonable de los archivos y un acceso equilibrado a la información contenida en los mismos, son indicadores de cultura cívica y democrática. Como ha declarado el Consejo de Europa, “un país no accede plenamente a la democracia hasta que sus ciudadanos puedan conocer de manera objetiva, sin tutelas, los elementos de su historia”.

¹⁰⁷ Debe observarse que, con relación a la Agencia de Protección de Datos, la Ley Orgánica 5/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal, a diferencia de su predecesora la LORTAD de 1992, extiende expresamente a las Administraciones Locales el ámbito de la actuación de las Agencias que puedan crear las Comunidades Autónomas –art. 41.1-. Vid. STC 290/2000.



INTEGRACIÓN DE LA PRODUCCIÓN ADMINISTRATIVA CON LA GESTIÓN ARCHIVÍSTICA EN LA ADMINISTRACIÓN DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

ALFONSO DÍAZ RODRÍGUEZ

*Jefe de Coordinación de Archivos del Gobierno
del Principado de Asturias*

En el ámbito de las Administraciones Públicas en general, y de las autonómicas en particular, la aparición de las denominadas nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TICs), han forzado a estas durante los último años a plantearse nuevos modelos estratégicos de gestión y organización, que programáticamente han quedado plasmados en los denominados planes de modernización¹.

Esto ha supuesto desde un punto de vista general un importante cambio conceptual que incide especialmente en la progresiva implantación de una gestión administrativa diseñada sobre parámetros de calidad evaluables, y uno de cuyos objetivos es entender la Administración y los servicios que esta presta a la ciudadanía, desde la óptica de la denominada "cultura empresarial", desarrollando nuevas metodologías de trabajo que permitan mejorar los procesos y métodos "burocráticos" con el fin de determinar una Administración orientada hacia la proactividad dirigida al ciudadano.

En la Administración del Principado de Asturias, en un entorno de cambio generalizado, y aprovechando las sinergias que vienen determinadas por estos nuevos sistemas de comunicación que permiten compartir información (intranets, correo electrónico, groupware, workflow), a los que se unen los sistemas electrónicos de almacenamiento y gestión de la información (Data Warehouse), se definen una serie de proyectos, uno de los cuales va a incidir de forma directa en el método de gestión y organización que hasta este momento tenía el sistema de archivos administrativos de la Administración del Principado de Asturias. Se trata del Sistema SPIGA (Soporte, Producción, Información y Gestión Administrativa.) que se apoya en experiencias de ésta y de otras Administraciones y pretende cubrir las necesidades que genera el ciclo completo de la tramitación administrativa.

El objetivo establecido es tener recogida la totalidad de la tramitación administrativa de la Administración del Principado de Asturias desde el Registro General de Entrada hasta la fase histórica del Archivo.

SPIGA se integra a su vez con otros proyectos como el SAC (Servicio de Atención al

¹ Acuerdo de 30 de marzo de 1993, por el que se aprueba el plan de modernización de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; Acuerdo de 5 de febrero de 1996, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el plan estratégico de modernización de la administración valenciana; Decreto 30/1998, de 4 de febrero, de la Presidencia de la Generalitat de Catalunya, de creación de la Comisión Asesora para la modernización de la Administración; Decreto 15/2000, de 30 de marzo, de la Consejería de Economía y Hacienda, por el que se articula e impulsa la elaboración y ejecución del Plan estratégico de modernización de la Administración Pública de la Región de Murcia; Acuerdo de 1 de febrero de 2001, del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por el que se aprueba el plan de modernización y mejora de la calidad en la Administración del Principado de Asturias: modelo de gestión, estrategia y contenido de la primera fase del proceso.

Ciudadano) que contempla el uso de los tres canales (presencial, telefónico e Internet), como forma de comunicación del resultado obtenido de los procedimientos y los servicios asociados a los mismos.

En este escenario el sistema de archivos administrativos que ya había sido regulado por el Decreto 21/96², y desarrollado por resolución de 3 de marzo de 1999, de la Consejería de Cooperación³, también tiene que adaptarse a una nueva forma de gestión y organización, con el fin de que pueda dar respuesta a los requerimientos que determinan los nuevos parámetros establecidos en el Nuevo Modelo de Gestión.

Desde un punto de vista conceptual entendemos el Sistema de Archivos Administrativos de la Administración del Principado de Asturias como el conjunto de órganos de gestión y Archivos que, con normas y procedimientos determinados, garantizan la gestión, acceso, conservación y difusión de la documentación de la Administración del Principado de Asturias durante todo su ciclo vital.

A partir de esta determinación se comenzó a trabajar en el estudio y articulación de los flujos de gestión de los documentos de archivo que producía la Administración como consecuencia de su gestión administrativa, y se entendió que la participación desde los archivos debería de incidir no ya en la creación del documento, sino desde un poco más allá, desde la definición de los propios proce-

dimientos y procesos que van a dar lugar a la aparición de los documentos, “haciendo que la visión normalizadora de la Archivística sea participe permanente en toda la producción administrativa, permitiendo la automatización de las transferencias desde el propio gestor o articulando sistemas integrados de selección y valoración documental que tienen su inicio ya durante la fase de gestión”⁴.

En este sentido se había ya constatado como la Organización producía documentos, los transfería al archivo correspondiente siguiendo un determinado proceso, y como en este paso de la transferencia los archivos receptores se encontraban con la necesidad de incorporar informaciones a las descripciones archivísticas y a los instrumentos de control que ya existían. En definitiva, informaciones que ya habían sido creadas por los gestores debían de ser replicadas de nuevo en el sistema de información de archivos. Se plantea pues la necesidad de articular un sistema de gestión archivística integrado con la producción administrativa que de alguna forma nos permitiese “arrastrar” y reutilizar informaciones que ya habían sido creadas durante el proceso de gestión.

Aprovechando este punto de vista se señala otro objetivo y se plantea que todo el sistema de gestión archivística se entienda como una fase más del ciclo de producción administrativa.

Realizado un análisis funcional de quienes éramos y que queríamos ser, con fecha 9 de septiembre de 2001 el Consejo de

² Decreto 21/96, de 6 de junio, por el que se regula la organización y funcionamiento del sistema de archivos administrativos del Principado de Asturias (Boletín Oficial del Principado de Asturias de 28 de junio de 1996)

³ Resolución de 3 de marzo de 1999, de la Consejería de Cooperación, por la que se desarrolla el Decreto 21/96, de 6 de junio, regulador del sistema de archivos administrativos del Principado de Asturias (Boletín Oficial del Principado de Asturias de 24 de marzo de 1999)

⁴ MENENDEZ BAÑUELOS, Belén. “Los Archivos administrativos en el marco del acuerdo para la modernización y mejora de la calidad en la Administración del Principado de Asturias”. Oviedo, AABADOM, XII, 2/2, 2001. Págs-32-35.

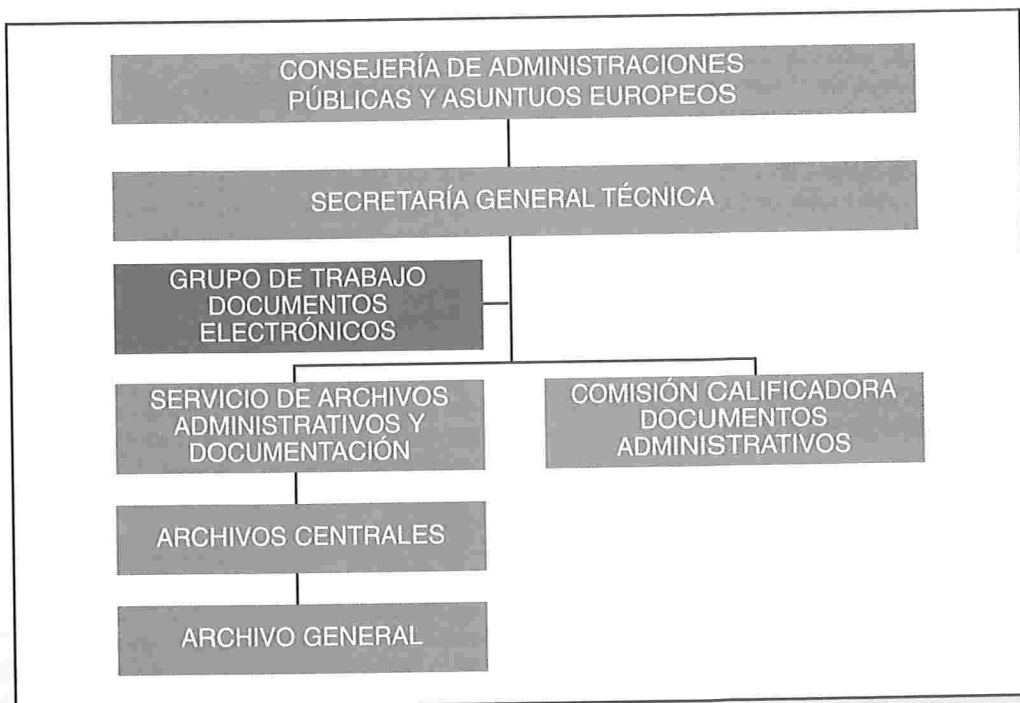
Gobierno aprueba el Plan de Integración de la Producción Administrativa con la Gestión Archivística lo que ha supuesto la implantación de un completo sistema de gestión e información archivística que incide administrativamente desde la definición de los procedimientos administrativos hasta la fase histórica de archivo cubriendo todo el ciclo vital de los documentos.

A partir de este momento todo el sistema de gestión archivística debe de integrarse con el Sistema SPIGA como eje principal de la producción administrativa del Principado, así como con la plataforma ofimática existente, de carácter abierta, flexible y modular, que permite incorporar nuevas funcionalidades demandadas de los requisitos de gestión de los archivos modernos.

Al acuerdo del Consejo de Gobierno se une el Decreto 95/2001⁵, que adscribe a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos las competencias relativas a la coordinación de los archivos administrativos de la Administración del Principado de Asturias.

1. ESTRUCTURA ÓRGANICA

En el Sistema de Archivos Administrativos de la Administración del Principado de Asturias, dependientes de la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos, están integrados los archivos de gestión u oficina, los centrales de las respectivas Consejerías, archivos de Organismos Autónomos y Entes Públicos, y el Archivo General.



⁵ Decreto 95/2001, de 11 de octubre, por el que se regula la estructura orgánica básica de la Consejería de Administraciones Públicas y Asuntos Europeos (Boletín Oficial del Principado de Asturias de 16 de octubre de 2001)

⁶ Resolución de 3 de marzo de 1999, de la Consejería de Cooperación por la que se aprueba el Cuadro

El patrimonio documental de la Administración del Principado de Asturias está formado por los documentos procedentes de las Instituciones extinguidas (Diputación Provincial y Consejo Regional de Asturias), de la documentación derivada de las transferencias de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma, y de los documentos producidos y recibidos por la Administración del Principado de Asturias en el ejercicio de sus funciones a lo largo de su existencia.

COMISIÓN CALIFICADORA DE DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Es un órgano colegiado de carácter técnico cuyas funciones son las de estudiar las propuestas de Conservación (total o parcial) o Eliminación de series documentales o fracciones de series documentales que desde el Sistema de Archivos Administrativos de la Administración del Principado de Asturias se remitan para su consideración; así como el dictaminar estimativa o desestimativamente dichas propuestas con el fin de su inclusión en el Registro de Series Documentales Evaluadas.

En la actualidad aunque creada y definidas sus funciones la Comisión Calificadora aún no se ha puesto en funcionamiento.

SERVICIO DE ARCHIVOS ADMINISTRATIVOS Y DOCUMENTACIÓN

Asume las funciones generales que afectan a todo el Sistema en lo referente a:

- Administración del sistema automatizado de gestión archivística, lo que permitirá un control del acceso al mismo, y de la gestión de todas las funcionalidades con las que cuente el Sistema.
- Planificación, gestión y validación del proceso de migración desde otros sistemas de gestión archivística.

- Elaboración y gestión del Censo de fondos documentales y Centros de Archivos.

- Normalización del tratamiento técnico archivístico de los fondos documentales.

- Formación de usuarios internos. Permitirá a los miembros de la Organización, profundizar en el uso y funcionamiento del Sistema de Información de Archivos en cuanto a los recursos de información que puedan resultar de interés para sus necesidades de gestión.

- Creación de Grupos de Trabajo especializados.

- Recursos Humanos: Análisis de las necesidades de personal y elaboración de perfiles profesionales técnicos.

- Memoria anual

ARCHIVOS DE GESTIÓN

Los archivos de gestión están constituidos por el conjunto de unidades documentales cuya responsabilidad de custodia y tratamiento corresponde a la unidad administrativa de gestión que las generó, hasta que son transferidas al Sistema de Archivos Administrativos.

- Las unidades documentales custodiadas en los archivos de gestión estarán agrupadas por serie documental y año de producción. La transferencia al Sistema de Archivos Administrativos se realizará siguiendo esta clasificación.

- En lo referente a la ordenación de las unidades documentales se tendrán en cuenta las características de información de la documentación, de tal forma que la ordenación tanto de las unidades documentales como de las series documentales que se generen podrá ser cronológica, alfabética, numérica o mixta. La unidad de orden asignada para cada serie documental está reflejada en el

“Cuadro General de Clasificación de Documentos Administrativos de la Administración del Principado de Asturias”.

ARCHIVOS CENTRALES

Los Archivos Centrales, agrupados bajo una coordinación, custodian la documentación semiactiva, de uso frecuente, de las correspondientes unidades administrativas de gestión. Sus funciones son:

- Recuperación y control de toda la documentación administrativa de la Administración del Principado de Asturias que está dentro de su ámbito funcional.
- Conservación de la documentación en instalaciones adaptadas a la normativa vigente sobre la materia.
- Organización de los fondos documentales de acuerdo con criterios de clasificación y ordenación preestablecidos.
- Elaboración de los instrumentos de descripción con carácter corporativo necesarios para recuperar la información.
- Control de ingresos y transferencias de documentos, consultas y préstamos.
- Preparación de los informes de Análisis, Valoración y Selección documental para ser remitidos a la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos.
- Elaboración de una memoria anual sobre las actividades realizadas

ARCHIVO GENERAL

Tiene la consideración de archivo central en relación con los depósitos de documentos de uso frecuente, respecto a aquellas Consejerías, Organismos y Entes Públicos que no tengan autorizado su Archivo Central, como archivo intermedio en relación con toda la documentación semiactiva de uso esporádico, y como archivo histórico para la documentación generada por la Administración de la Comunidad Autónoma de conservación permanente. Tiene encomendadas las siguientes funciones:

- Recuperación y control de toda la documentación administrativa de la Administración del Principado de Asturias sobre la que tenga competencia.
- Conservación de la documentación en instalaciones adaptadas a la normativa vigente sobre la materia.
- Organización de los fondos documentales de acuerdo con criterios de clasificación y ordenación preestablecidos.
- Elaboración de los instrumentos de descripción necesarios para recuperar la información.
- Control de ingresos y transferencias de documentos, consultas y préstamos en su ámbito funcional.
- Control del cumplimiento de los criterios de selección, para determinar el valor de los documentos (temporal o permanente), plazos de prescripción de los valores documentales, permanencia en esta fase particular de archivo, y sistema de conservación.
- Elaboración de una memoria anual sobre las actividades realizadas.

General de Clasificación de Documentos Administrativos del Principado de Asturias.

¹ Vid. Martínez García, L., “El Sistema Español de Archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría

2. ESTRUCTURA FUNCIONAL

El sistema de gestión automatizada de procedimientos SPIGA, se apoya en cuatro bases de datos corporativas, que son la fuente de información primaria que reutiliza el sistema de información de archivos para su propia gestión:

- Base de Datos de Terceros. Recoge las referencias únicas de todas las personas físicas o jurídicas que tienen o han tenido algún tipo de contacto administrativo con la Administración del Principado Asturias.
- Base de Datos de Territorio. Recoge las referencias geográficas del territorio asturiano, también con carácter de dato único, y que nos permite relacionar la unidad documental y el servicio que de ella se desprende con la localización física territorial donde incide.
- Base de Datos de Organización. Refleja toda la estructura organizativa de la Administración del Principado de Asturias, se entiende también como dato único, administra las estructuras orgánicas históricas, y desde el punto de vista de la gestión archivística es nuestro "principio de procedencia".
- Base de Datos de Servicios. Esta configura por el catálogo de procedimientos administrativos de la Administración del Principado de Asturias, también en una doble vertiente: catálogo de procedimientos activos y catálogo de procedimientos históricos. Es en estos inventarios donde se producen las incorporaciones de elementos de información que serán considerados esenciales para la gestión archivística integrada.

Con el fin de lograr una integración real entre producción y gestión archivística es necesario y muy importante que exista un alto grado de participación entre quienes definen los procedimientos administrativos que configurarán el catálogo de procedimientos, y que administrativamente se materializarán en unidades

documentales, y quienes una vez producidas las unidades documentales tienen la función de su custodia y administración.

Esta cooperación e integración debe de producirse desde el mismo momento en que se define un nuevo procedimiento administrativo y se incorpora al sistema de gestión automatizada (SPIGA). Esto implica también integración tecnológica y se constata la existencia de una serie de elementos de información que deben de figurar en el modelo de datos que define y determina un procedimiento administrativo y cuya cumplimentación tendrá carácter obligatorio para el Administrador de SPIGA.

Al definir los modelos desde el Sistema de Archivos Administrativos, buscando la integración funcional requerida por el nuevo modelo organizativo se ha tenido una participación importante, y los requerimientos al sistema de gestión automatizada de procedimientos se han realizado a partir de la definición de los nuevos protocolos de gestión archivística y se han enfocados desde dos perspectivas:

2.1 Requerimientos generales de integración que desde el Sistema de Archivos Administrativos se plantean con respecto al sistema de gestión automatizada de procedimientos –SPIGA–.

- CREACIÓN DE UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN EL CATÁLOGO DE PROCEDIMIENTOS

Los elementos de información que se han considerado imprescindibles para una buena integración de la producción administrativa con la gestión archivística que deben de quedar reflejados en cada nuevo procedimiento incorporado al catálogo de procedimientos de SPIGA por el administrador, y que tendrán carácter obligatorio serán:

- Institución/Organismo. Identifica cada una de

las Consejerías en que se estructura orgánicamente el Gobierno del Principado de Asturias.

- **Órgano:** Identifica cada una de las Secretarías Generales Técnicas y Direcciones Generales en que se estructura cada Consejería.

- **Servicio:** Identifica cada uno de los Servicios en que se estructura una Secretaría General Técnica o Dirección General.

- **Sección:** Identifica cada una de las secciones en que se estructura cada Servicio.

- **Denominación de la serie documental:** Es el nombre normalizado del tipo de procedimiento, y se tenderá a una equivalencia real con la denominación oficial que de las series documentales se recogen en el Cuadro de Clasificación de Documentos Administrativos de la Administración del Principado de Asturias.

- **Definición de la serie documental:** Conjunto de propiedades (funciones y finalidades) suficientes para identificar de manera unívoca un tipo de procedimiento.

- **Fecha:** Datación inicial que se corresponderá con la fecha inicial de alta de un nuevo procedimiento en SPIGA.

- **Trámite:** Es el proceso por el cual se va generando el procedimiento, y que va determinando la creación e incorporación de los documentos que van a configurar cada unidad documental o expediente, contendrá la relación de fases y actos de cada fase del procedimiento en formato lista.

- **Normativa reguladora:** Relación en formato texto libre de las normas legales que regulan el procedimiento e integración con la Base de Datos del Centro de Documentación de la Administración del Principado de Asturias a los efectos de consulta de las referencias normativas a texto completo.

- **Documentos básicos que forman la unidad documental:** Relación en formato de texto libre de todos los documentos que de forma general deben configurar la unidad documental. Es importante este elemento de información porque permitirá detectar alteraciones que por alguna razón pueden sufrir las unidades documentales.

- **Valor administrativo:** Vigencia temporal de los derechos y obligaciones que se derivan de los actos administrativos tanto para los ciudadanos como para la Organización que las produce, y que le permite a esta en el desarrollo del trabajo diario asegurar el cumplimiento de las leyes, y la conservación y fomento de los intereses públicos. La determinación de este valor por parte del gestor atiende a dos tipos de posibilidades autoexcluyentes:

- **Valor administrativo permanente:** Cuando no existe extinción de un derecho, una deuda, acción o responsabilidad por el transcurso del tiempo especificado para ello.

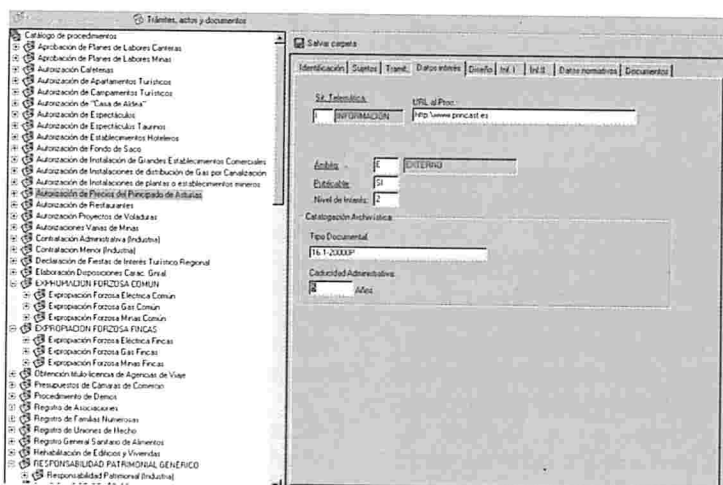
- **Valor administrativo temporal:** Cuando existe extinción de un derecho, una deuda, acción o responsabilidad por el transcurso del tiempo especificado para ello. En este caso el gestor deberá de indicar el plazo en años que corresponde al valor administrativo de la serie documental. Dicho plazo se computará desde la fecha de finalización de la tramitación de cada expediente administrativo.

- **Valor jurídico:** Vigencia temporal de los derechos y obligaciones legales que se derivan de los actos administrativos, que configuran una unidad documental, o una parte de los documentos que la integran, que contengan pruebas que garanticen el respeto de los derechos y deberes de la Administración y de los ciudadanos, o que permitan la protección de derechos civiles, de propiedad u otros, y que se han producido en aplicación de las normas legalmente establecidas.

La determinación de este valor por parte del gestor atiende a dos tipos de posibilidades autoexcluyentes:

- **Valor jurídico permanente:** Cuando no existe extinción de los derechos y obligaciones legales.

- **Valor jurídico temporal:** Cuando la vigencia de los derechos y obligaciones legales prescribe. En este caso el gestor deberá de indicar el plazo en años que corresponde al valor jurídico de la serie documental.



- BAJA DE UN PROCEDIMIENTO EN EL CATÁLOGO DE PROCEDIMIENTOS DE SPIGA

Cuando en el catálogo de procedimientos de SPIGA un procedimiento deje de estar vigente, desde el punto de vista de la gestión archivística este procedimiento deberá de mantenerse en un histórico del sistema para que puedan ser transferidas las unidades documentales que aún estén custodiadas en oficina, y en el administrador del sistema de archivos se deberá de registrar la fecha en la que el procedimiento deja de estar vigente, debido en este caso a las implicaciones que esta acotación cronológica tiene desde el punto de vista de la selección documental.

- INICIO DE SESIÓN DE TRABAJO EN EL SISTEMA AUTOMATIZADO DE GESTIÓN

En el momento en el que un gestor se incorpora a una sesión de trabajo a través de SPIGA, el sistema le notificará de forma automática las tareas pendientes en relación con la administración de documentos:

- Transferencias que tiene que realizar por haber comenzado ya su periodo de transferencia.
- Préstamos pendientes de devolución

- PRESTAMOS DE DOCUMENTOS DESDE EL SISTEMA DE ARCHIVOS

Cuando un gestor necesite solicitar documentos en préstamo y estos haya ingresado ya en el Sistema de Archivos, la solicitud se realizará desde la aplicación de gestión automatizada de procedimientos SPIGA, y en ningún caso el gestor tendrá necesidad de dirigirse a la aplicación propia de gestión archivística. Para ello rellenará un formulario de solicitud de préstamo en el que tendrán que ir identificados los siguientes elementos de información:

- N° de solicitud de préstamo. Es un valor automático que genera el sistema y cuya numeración es por año. Este valor no puede ser modificado por el usuario.
- Solicitante. El sistema rellena este campo automáticamente con los datos del usuario que está cumplimentando la solicitud. Este valor no puede ser modificado por el usuario.
- Institución/Organismo. Se corresponde con la Institución u Organismo a la que está adscrito el solicitante del préstamo. Este dato lo cumplimenta el sistema automáticamente a través de los datos identificativos de inicio de sesión en el sistema por parte del solicitante

y no puede ser modificado por el usuario.

- **Órgano demandante.** Se corresponde con el Órgano al que está adscrito el solicitante del préstamo. Este dato lo cumplimenta el sistema automáticamente a través de los datos identificativos de inicio de sesión en el sistema por parte del solicitante y no puede ser modificado por el usuario.

- **Fecha Solicitud.** Se corresponde con la fecha del día en el que se cumplimenta la solicitud. El sistema pone automáticamente la correspondiente al día y no puede ser modificada por el usuario.

- **Motivo del préstamo.** El solicitante deberá seleccionar uno de los motivos que el sistema le presenta en forma de lista. Este dato es obligatorio y de no estar cumplimentado la solicitud de préstamo no podrá cursarse.

- **Tipo de préstamo.** El sistema por defecto siempre presentará como tipo de préstamo el Ordinario, pero el solicitante podrá seleccionar Extraordinario siempre y cuando justifique el cambio de tipo.

La diferencia entre ambos tipos es que en una consulta o préstamo extraordinario el solicitante podrá incluir todas aquellas unidades documentales que desee en una sola solicitud y en uno ordinario sólo se permite incluir una.

- **Justificación préstamo extraordinario.** El sistema habilita este campo cuando se solicita un préstamo extraordinario para que el solicitante pueda justificar el motivo del préstamo.

El responsable de dar respuesta a la consulta o préstamo podrá denegar aquellas consultas o préstamos extraordinarios cuya justificación no sea considerada motivo de un préstamo extraordinario.

Este campo es obligatorio siempre que se indique que el préstamo que se solicita es de carácter extraordinario.

- **Lista de Unidades Documentales.** El usuario seleccionará las Unidades Documentales

que desea que se le presten a partir de una consulta al sistema. El número de unidades documentales que se pueden incluir en una solicitud de préstamo estará limitado a 1 en los préstamos ordinarios para que la gestión y control de las unidades documentales que entran y salen los archivos sea lo más ágil y sencilla posible. En aquellos casos en los que se seleccionen más unidades documentales, el sistema generará tantas solicitudes de préstamo como sea necesario siempre y cuando el préstamo sea ordinario. En aquellos casos en los que el préstamo sea extraordinario el sistema permitirá incluir todas las unidades documentales que se desee, siempre y cuando se cumplimente el campo de justificación del consulta o préstamo extraordinario.

- **Observaciones.** Campo de texto libre en el que el solicitante podrá incluir aquellas anotaciones que considere oportunas

2.2 Requerimientos particulares de integración desde el punto de vista de la definición de los protocolos de gestión archivística para el funcionamiento del Sistema

- Protocolo de transferencias.

Una Transferencia es el proceso que siguiendo el ciclo vital de los documentos, series o fracciones de series documentales son enviadas periódicamente al Archivo correspondiente dentro del Sistema de Archivos Administrativos de la Administración del Principado de Asturias.

El proceso de transferencia supone el traslado desde las unidades de gestión administrativa al Sistema de Archivos Administrativos, de las unidades documentales generadas una vez está totalmente finalizada su tramitación administrativa, es decir, cuando las resoluciones sean firmes y hayan sido ejecutadas.

Las unidades documentales que no forman parte de un expediente, tales como estudios o informes, se transferirán cuando hayan surtido todos sus efectos.

- Protocolo de Análisis, Valoración y Conservación o Eliminación de series documentales.

El Análisis y Valoración Documental es una de las tareas archivísticas, de carácter técnico y obligatorio, que se realizan en los Archivos que configuran el Sistema de Archivos de la Administración del Principado de Asturias, y que afecta a todas las series documentales, que forman parte de cada uno de los fondos documentales que se custodian. Esto implica, por un lado, el analizar los principios funcionales, las fases, y actos de las fases que configuran los procedimientos administrativos y que se materializan, de forma seriada, en unidades documentales simples o compuestas.

Desde el punto de vista administrativo esto supondrá proceder a la identificación y diferenciación de las partes que componen cada uno de los procedimientos administrativos hasta llegar a conocer los principios que lo definen y que tiene que venir definido desde el catálogo de procedimientos:

a) Funciones: Identificación de forma unívoca de las competencias administrativas que dan origen a la tramitación de un expediente determinado.

b) Acciones: Realización de una función aplicando la normativa legal que las produce.

c) Normas legales que regulan los procedimientos determinados.

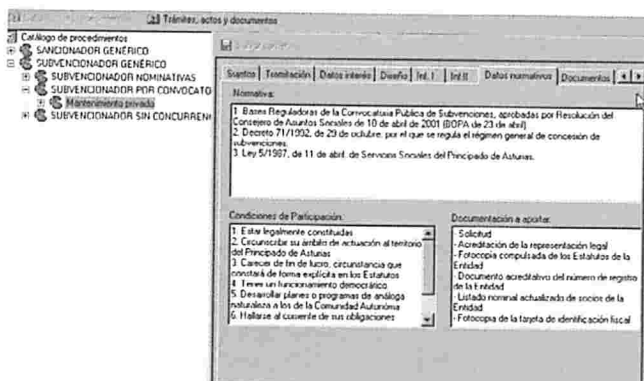
Y los elementos que constituyen, desde el punto de vista del análisis administrativo, los procedimientos:

a) Fases: cada uno de los estados sucesivos de carácter general por los que pasa un procedimiento durante su tramitación administrativa.

b) Actos: cada uno de los trámites administrativos determinados por las normas legales que dan sustantividad a cada fase del procedimiento.

- Protocolo de préstamos.

Uno de los principios sobre los que se articula el Sistema de Archivos de la Administración del Principado de Asturias es la prestación de servicios, a la Dirección, Organización, y a los ciudadanos.



La demanda de antecedentes de gestión por parte de las unidades administrativas de gestión, mediante la realización de préstamos de unidades documentales, es uno de los servicios más habituales que se producen en el ámbito de los Sistemas de Archivos, convirtiéndose estos así en un instrumento medial de gran importancia cuya finalidad última es a través de la gestión administrativa pública poner al alcance de los ciudadanos los beneficios de los nuevos servicios de información.

- Protocolo de consultas de información.

Las consultas externas de información sobre documentos custodiados en el Sistema de Archivos, siempre y cuando no resulte ser un investigación, se realizarán a través del Servicio de Atención al Ciudadano, desde el cual se podrán obtener copias y certificaciones de los documentos solicitados, quedando concretado este protocolo en fichas de servicios.

Con este planteamiento de integración, producción administrativa/gestión archivística, aún en desarrollo, los objetivos que en definitiva se persiguen desde el

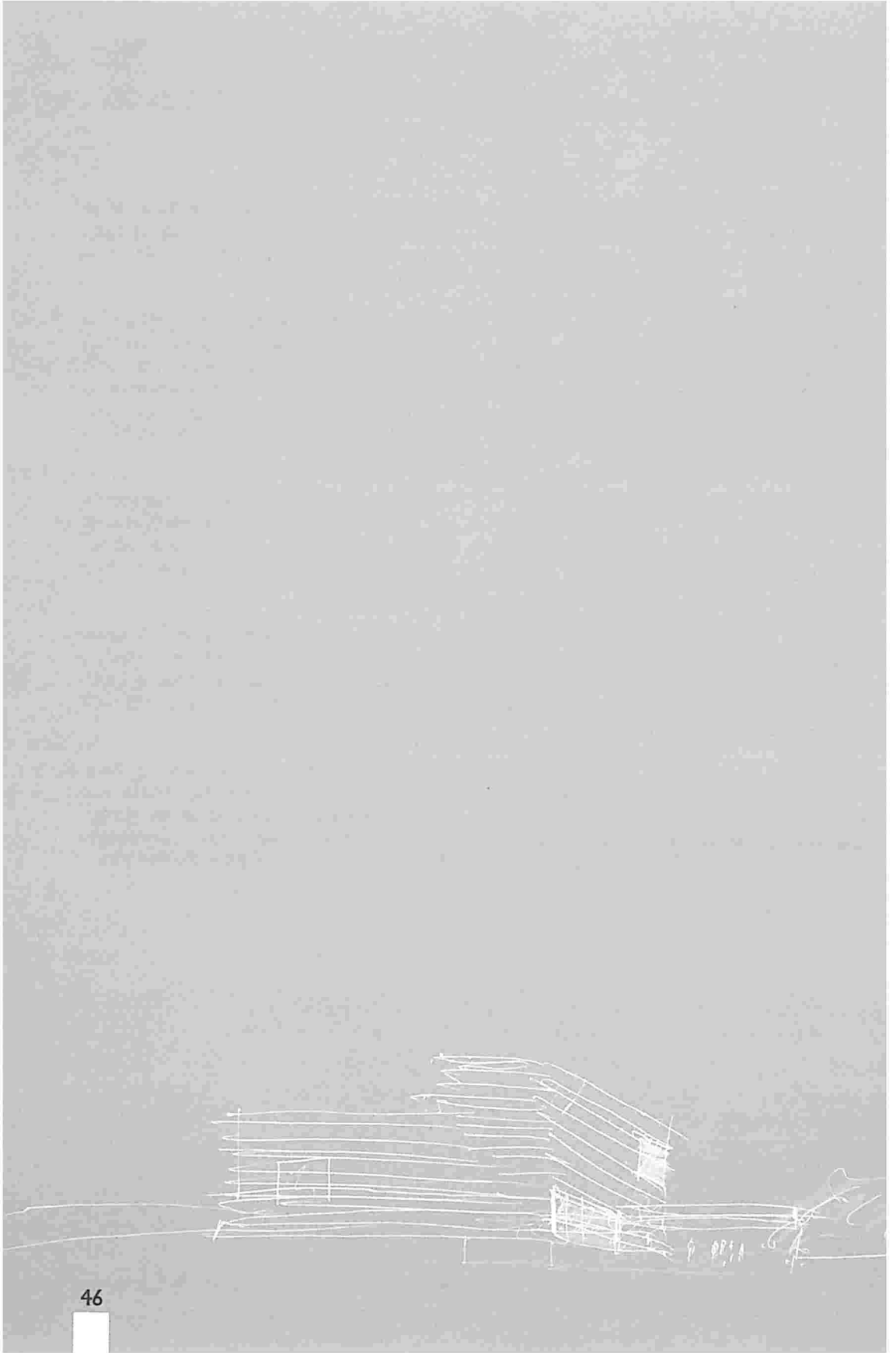
Sistema de Archivos Administrativos de la Administración del Principado de Asturias y que han sido determinados en el Nuevo Modelo de Gestión son:

- Creación de un sistema de gestión de archivos que permita la automatización de la gestión desde el mismo momento en que se definen los procedimientos que generan los documentos, con independencia de tipo de soporte sobre el que se producen.

- Impulso de un Sistema de Información de archivos con carácter institucional integral y consistente que sirva de apoyo a la toma de decisiones y a la gestión administrativa.

- Garantizar el derecho de los ciudadanos, en cuanto a facilidad de acceso y localización de los documentos e informaciones necesarias para la gestión de sus propios intereses.

- Asegurar un patrimonio histórico documental racional, estructurado, y fiable, que sirva de seña de identidad de las sucesivas acciones de los Gobiernos Autonómicos del Principado de Asturias.



LA GESTIÓN DE LOS ARCHIVOS EN LA REGIÓN DE MURCIA: UNA POLÍTICA DESDE CULTURA

RAFAEL FRESNEDA COLLADO

Técnico Responsable del Archivo General de la Región de Murcia

INTRODUCCIÓN

Enjuiciar un sistema de archivos y su entronque en la Administración nos lleva a partir, en cualquier caso, de un debate muy actual, que respondería básicamente a la problemática planteada en la convocatoria de la jornada que originó esta ponencia sobre constitución de sistemas de archivos encaminados a la gestión administrativa, como fuentes de información para los ciudadanos o como contenedores del patrimonio documental.

Debemos convenir que hasta hace muy pocos años el archivero ha venido interviniendo, casi con exclusividad, sobre los documentos en sus fases de archivo intermedio e histórico, sin duda como consecuencia de la concepción tradicional de los archivos que los reduce a custodios de las fuentes para la investigación y la Historia y los adscribe a organigramas de cultura¹. Esta concepción viene además avalada y reforzada por una profesión generalmente integrada por archiveros con una formación procedente de la licenciatura en Historia o

áreas de conocimiento de su entorno².

No es menos cierto, que en los últimos tiempos se viene produciendo un desplazamiento profesional desde los departamentos de cultura hacia órganos más horizontales, propiciado por quienes ponen el acento en la necesidad de intervenir en el tratamiento de la documentación en su fase inicial, hasta hace poco tiempo relegada, en aras a la consecución de una gestión integral de la documentación que alcance a todo el ciclo vital de los documentos.

Estas dos concepciones, que patentizan la doble finalidad de los archivos -servir de centros dinámicos para la gestión administrativa y servicio a los ciudadanos, y de custodios de las fuentes para la investigación y la cultura-, tienen su reflejo, a veces, en el lugar que ocupan en las estructuras de las organizaciones. El debate profesional actual se centra, pues, en la interpelación sobre qué plataforma del organigrama institucional permite a los archivos cubrir con garantías de eficacia su doble finalidad.

Son cada vez más numerosos quienes defienden abiertamente la inserción de los archivos o los sistemas de archivos en órganos político-administrativos de sentido trans-

y realidad", en Actas del VII Congreso Nacional de ANABAD, publicadas en el Boletín de la Asociación Española de Archiveros, Bibliotecarios, Museólogos y Documentalistas, XLXIX (1999), núm. 3-4, julio-diciembre. El autor señala que en las comunidades autónomas los archivos suelen depender de las consejerías de Cultura y puntualiza "Al igual que en la Administración General, las Consejerías de Cultura sólo controlan los archivos históricos, mientras que los administrativos (centrales y de oficina), si existen, se encuentran en manos de las Secretarías Generales Técnicas o similares" (pág. 124).

² En los últimos tiempos se ha planteado la conveniencia de que la Universidad ofrezca una enseñanza reglada que posibilite la formación específica mediante una Licenciatura en Archivística. Cabe citar aquí los esfuerzos llevados a cabo en este sentido por la Coordinadora de Asociaciones de Archiveros de España.

³ Vid., entre otros, Fernández Ramos, S., "El derecho de acceso a los documentos públicos en el marco del

versal -en una Administración regional las consejerías de Presidencia o Administraciones Públicas, o en ayuntamientos Alcaldía, Secretaría o concejalía de Régimen Interior-. Los defensores de esta tesis argumentan que la estructuración y vertebración de un sistema de archivos y, sobre todo, la aplicación práctica de su desarrollo puede ser más operativa³.

Se produciría así la mutación de un hecho marcado por el peso de la tradición, que ha dejado profunda huella en las instituciones archivísticas, en las que aun prima el sentido historicista en el diseño y adscripción de nuestros centros a estructuras orgánicas de carácter cultural.

EL SISTEMA DE ARCHIVOS DE MURCIA. ANTECEDENTES

El Sistema de Archivos murciano no es ajeno a esta realidad y a esta tradición, y ha permanecido en la dependencia cultural desde su inicio bajo las diferentes denominaciones que ha recibido la Consejería⁴. La misma inercia señalada por la Administración estatal y regional, han seguido los archivos municipales de nuestra región, que se mantienen mayori-

tariamente en los organigramas de cultura en las localidades que cuentan con personal especializado: casi el 70%⁵.

Esta habitual práctica de adscribir los archivos a cultura se ha revestido, en nuestro caso, de caracteres especiales que abundan en la tradición, porque nuestra organización archivística se ha visto lastrada hasta hace tan solo cinco años por su unión con las bibliotecas. Somos herederos del ya afortunadamente caduco y superado Sistema Regional de Archivos y Bibliotecas, creado en 1985 y que perduró durante más de diez años, hasta 1996, en un empeño de las autoridades culturales del momento por mantener anclado el pasado común de estos centros sin tener en cuenta los nuevos aires que propugnaban la separación. Además, quedaron fuera del entramado administrativo los archivos municipales y privados⁶.

Las secciones en las que se estructuró el Sistema se vieron complementadas más tarde con una serie de negociados y grupos administrativos que nunca fueron cubiertos, pese a que la orden que los creaba justificaba su necesidad "para el

sistema archivístico", en El derecho de acceso de los ciudadanos a la información contenida en los archivos, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Toledo, 2001, pág. 76. Asimismo, Cruz Mundet, J.R., "Los sistemas archivísticos en el orden organizativo", en Taula Redona sobre Sistemes Arxivístics, Generalitat Valenciana, Valencia, 2001, págs 15-22.

⁴ Cultura y Educación (1984-1987); Cultura, Educación y Turismo (1987-1993); Cultura y Educación (1993-1999); Educación y Cultura (1999-2000); y Turismo y Cultura (desde 2000). Estando en fase de redacción del presente trabajo se ha producido una remodelación del Gobierno regional. Cultura se inserta en Educación. El Archivo General de la Región de Murcia permanece en dicha Consejería adscrito a la Dirección General de Cultura.

⁵ Los no dependientes de Cultura se adscriben a Secretaría -mayoritariamente-, a Régimen Interior o Alcaldía.

⁶ Decreto de la Consejería de Cultura y Educación, nº 78/1985, de 27 de diciembre, sobre creación del Sistema Regional de Archivos y Bibliotecas (BORM nº 13, de 17 de enero de 1986). La parte archivística del Sistema estaba representada por dos centros, el Archivo de la Administración Regional y el Archivo Histórico Provincial, ambos con rango administrativo de sección, y por la Sección de Coordinación y Asistencia Técnica de Archivos.

⁷ Orden de 4 de febrero de 1986, por la que se desarrolla el Decreto 78/1985, de 27 de diciembre, sobre crea-

funcionamiento del Sistema Regional de Archivos y Bibliotecas”⁷

La unión de archivos y bibliotecas en un mismo Sistema ha sido censurada en multitud de ocasiones y ha dado lugar a punzantes y atinadas críticas con expresiones tales como “el eterno celestineo de los legisladores: emparejar archivos y bibliotecas, cuadre o no”, dedicada precisamente al Sistema murciano⁸.

A ese modelo de Sistema compartido le faltó, entre otras cosas, equilibrio porque, como es lógico, el sobrepeso de las bibliotecas fue acusado por la parte más débil, los archivos, que se vieron perjudicados en el reparto presupuestario y, por ende, en su proyección y programación de actividades. Además, el Sistema fue dirigido desde el ámbito bibliotecario, lo que, sin duda, contribuyó a aumentar la descompensación⁹.

En otro orden de cosas, el texto del decreto de creación del Sistema Regional de Archivos y Bibliotecas está impregnado de conceptos como “investigación científica”, “documentación histórica”, “cultura”, “archivos históricos”, que dan buena prueba de la finalidad historicista para la que este Sistema fue diseñado, nada extraño si tenemos en cuenta que los dos centros sobre los que pivotaba la porción archivística eran el Archivo Histórico Provincial y el Archivo Histórico de la Diputación Provincial, transformado ahora en Archivo de la Administración Regional¹⁰.

Una prueba más de la cicatería y cortedad de miras con que se concibió este Sistema se trasluce, asimismo, en el hecho de que las competencias sobre patrimonio documental recién transferidas por el Estado a la Comunidad Autónoma, fueron atribuidas al Archivo Histórico Provincial, de titularidad estatal, lo que hubo de ser rectificado por decreto posterior¹¹.

ción del Sistema Regional de Archivos y Bibliotecas. Al Archivo de la Administración Regional quedaron adscritos el Negociado de Archivo de la Diputación Provincial, el Negociado de Archivo de la Comunidad Autónoma y un grupo. A la Sección de Coordinación y Asistencia Técnica de Archivos, el Negociado de Coordinación de Archivos, el Negociado de Inventario y Difusión del Patrimonio Documental y un grupo. Al Archivo Histórico Provincial, el Negociado de Información y Asuntos Generales y el Negociado de Proceso Técnico.

⁸ Vid. Álvarez-Coca, M.J. y Gómez-Llera, E.: “Redes y Sistemas de Archivos. Legislación. Órganos. Centros. Recursos”, en Actas del IV Congreso Nacional de ANABAD, publicadas en el Boletín de la Asociación Española de Archiveros, Bibliotecarios, Museólogos y Documentalistas, XXXVIII (1988), núm. 1-2, enero-junio, pág. 59.

⁹ Vid. Jover Carrión, M.A., “Normativa de archivos en la región de Murcia: 1982-1996”, en Actas del VI Congreso Nacional de ANABAD. Archivos, Bibliotecas, Centros de Documentación y Museos en el Estado de las Autonomías. ANABAD-Murcia y Consejería de Cultura y Educación, Murcia 1997, págs. 49-55. En el Anexo I de este artículo la autora realiza un cuadro comparativo de determinadas partidas del presupuesto de bibliotecas y archivos de la CARM entre los años 1986 y 1996.

¹⁰ El primero gestionado por la Comunidad Autónoma de Murcia en virtud del Convenio suscrito el 24 de septiembre de 1984 (BOE de 18 de enero de 1985) con el Ministerio de Cultura. Por su parte, el antiguo Archivo Histórico de la Diputación Provincial cambia ahora su nombre por el de Archivo de la Administración Regional tras desaparecer la Diputación al ser absorbida por la Comunidad Autónoma.

¹¹ Decreto de la Consejería de Cultura y Educación número 41/1986, de 18 de abril, por el que se modifica el Decreto número 78/1985, de 27 de diciembre sobre creación del Sistema Regional de Archivos y Bibliotecas (BORM número 103, de 6 de mayo de 1986). Esta anomalía fue también objeto de comentario por Álvarez-Coca y Gómez-Llera en el estudio ya reseñado: “Por su parte, al Archivo Histórico Provincial se le añadieron unas competencias de la propia Comunidad, saltando el listón reglamentario de la Administración Central: debía ocuparse de las funciones derivadas de la competencia de la Comunidad Autónoma sobre Tesoro Documental, por encima de sus funciones habituales de recogida de protocolos y fondos caducados de la Administración Central periférica”.

¹² Ley 6/1990, de 11 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Región de Murcia (BORM de 22

EL SISTEMA DE ARCHIVOS EN LA LEY DE 1990

La promulgación en 1990 de la ley de archivos y patrimonio documental de la Región de Murcia¹² supuso una nueva ocasión perdida para articular un Sistema más acorde con las necesidades que demandaban los archivos de nuestra Comunidad. Corrigió el olvido sobre integración de los privados que fuesen considerados de interés público y los municipales, estos últimos reducidos a una escueta frase: "Los archivos municipales tienen como misión la recogida, conservación, organización y servicio de la documentación producida y recibida por sus respectivos ayuntamientos"¹³. Se omitieron los archivos de oficina y centrales en un momento de efervescencia reguladora en la que las normas comenzaron ya a contemplarlos¹⁴.

El Archivo de la Administración Regional se

configuró como intermedio, restándole sus anteriores competencias como depositario de la documentación histórica de las instituciones que precedieron a la Comunidad¹⁵, y dejó sin determinar el archivo histórico que habría de conservar la documentación con más de 25 años de antigüedad¹⁶.

Es sorprendente. En una Comunidad uniprovincial como la murciana sólo existía un archivo histórico -el Archivo Histórico Provincial- que pudiera hacerse cargo de esta documentación. Quizás el legislador no se atrevió a explicitar en una norma con rango de ley que la documentación histórica de la Comunidad Autónoma terminase siendo depositada en, y gestionada por, un archivo de titularidad estatal, pero la intencionalidad era manifiesta y transparente. Por ello, cuatro años después, mediante norma de rango inferior, aprovechando un decreto de estructura orgánica, se dispuso que tal archivo habría de ser el Histórico Provincial¹⁷.

de mayo de 1990).

¹² Ley 6/1990, de 11 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Región de Murcia, artículo 9.

¹³ El Sistema quedó estructurado en órganos (Servicio de Archivos y Consejo Asesor Regional de Archivos, Bibliotecas y Museos) y centros (Archivo de la Administración Regional, Archivo Histórico Provincial, archivos municipales y cualquier otro que pueda crear la Comunidad Autónoma). Asimismo, se deja abierta la posibilidad a la integración en el Sistema de los de titularidad privada que sean considerados de interés público y reciban de la Comunidad subvenciones o ayudas (artículo 6).

¹⁴ Aunque el artículo 7 de la Ley le otorga carácter de intermedio, en realidad, la misión que se le asigna corresponde también a la fase de archivo central, ya que es encargado de "recoger, seleccionar, conservar y organizar la documentación sin vigencia administrativa producida y recibida por la administración de la Comunidad Autónoma" y más concretamente "la totalidad de los expedientes emanados de ellos (los servicios administrativos) en los que se hayan dictado actos y resoluciones que pongan término a dichos expedientes...", excepto aquellos que "sean de frecuente uso o consulta".

¹⁵ Esta inconcreción quedó reflejada en el artículo 7.8 de la misma Ley: "la documentación existente en el Archivo de la Administración Regional que tenga más de veinticinco años de antigüedad y un interés para la investigación que justifique su conservación definitiva, se depositará en el archivo histórico que determine la Consejería de Cultura, Educación y Turismo".

¹⁷ Decreto de la Consejería de Cultura y Educación número 83/1994, de 25 de noviembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería (BORM número 289, de 17 de diciembre de 1994). El artículo 13.2.4 establece: "El Archivo Histórico Provincial tiene como misión reunir, seleccionar, organizar y disponer para la información e investigación la documentación que según la legislación del Estado le compete, así como la documentación de más de veinticinco años generada y recibida por la administración autonómica, y todo ello, en el marco del convenio suscrito con la Administración del Estado". El apartado 2.5 del mismo artículo añade: "... La documentación existente en el Archivo de la Administración Regional, de más de veinticinco años y que tenga un interés para la investigación, se depositará en el Archivo Histórico Provincial para su conservación definitiva". Esta disposición fue incumplida como otras tantas recogidas en la Ley (entre otras razones porque el Archivo Histórico Provincial carecía de depósitos suficientes para acoger los fondos que habrían de ser transferidos), pero hubiese traído como consecuencia la desmembración de un fondo histórico y cerrado como el de la Diputación Provincial.

¹⁸ Ley 6/1990, de 11 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Región de Murcia, artículo 6.

De lamentable hay que calificar también el deficiente grado de desarrollo de la Ley. Como órganos del Sistema contemplaba el Servicio de Archivos y el Consejo Asesor Regional de Archivos, Bibliotecas y Museos¹⁸. Éste último se reunió en muy contadas ocasiones durante los seis años de su pervivencia, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 8 de la ley de órganos consultivos de la Administración Regional que establecía reuniones de carácter ordinario una vez al cuatrimestre, como mínimo¹⁹.

El Servicio de Archivos quedó en papel mojado y su jefatura no fue cubierta. De esta forma, se consolidó "de facto" el Sistema preexistente de Archivos y Bibliotecas, que continuaron compartiendo presupuestos y la misma dirección.

Por su parte, los dos centros archivísticos de la Comunidad -Archivo de la Administración Regional y Archivo Histórico Provincial, éste gestionado- no pudieron cumplir con las funciones encomendadas en la Ley por falta de infraestructura material suficiente y de unos mínimos recursos económicos y de personal. Con los depósitos colapsados, escasísimo personal e ínfimos presupuestos, quedaron en situación larvada, sin poder normalizar las transferencias y ofreciendo tan solo el indispensable servicio a la investigación histórica.

En el diseño aparecen también los archivos municipales y los privados integrados en el

Sistema, a los que se les otorga iguales derechos y obligaciones que los públicos. Sin embargo, los archivos municipales sólo se beneficiaron por su pertenencia al Sistema de las paupérrimas subvenciones a las que pudieron acogerse -38 millones en diez años- y de la periódica y casi voluntarista asistencia técnica de los archiveros de la Comunidad.

EL ARCHIVO GENERAL DE LA REGIÓN Y EL NUEVO ESQUEMA

La creación en 1996 del Archivo General de la Región de Murcia dibuja una nueva arquitectura del Sistema al concebirlo como cabecera del mismo y asumir al tiempo el Servicio de Archivos, ya sin bibliotecas. De esta manera, se produce la fusión entre Centro archivístico y Servicio administrativo²⁰.

El Archivo General de la Región de Murcia (Centro-Servicio) integra, como una unidad del mismo, al Histórico Provincial, cuyas atribuciones retornan a las que le son propias: "la documentación que le compete según la legislación estatal"²¹, eximiéndole de la que le otorgaba el anterior decreto de estructura orgánica de recogida de documentos históricos de la Comunidad, competencia que es asignada ahora al Archivo General de la Región, al que se le otorga la dimensión de archivo histórico de la Administración Autonómica con competencia sobre los fondos de este carácter procedentes de la extinta Diputación Provincial y sus instituciones predecesoras.²²

¹⁸ Ley 9/1985, de 10 de diciembre, de los órganos consultivos de la Administración Regional de Murcia (BORM de 19 de diciembre de 1995). El artículo 8 establece: "Los Consejos y Comités Asesores Regionales se reunirán con carácter ordinario una vez al cuatrimestre como mínimo. Con carácter extraordinario, se reunirán cuando lo solicite un tercio de sus miembros, estando obligado el Presidente a convocarla en un plazo máximo de quince días. Las Comisiones de Trabajo se reunirán con la periodicidad que sus actividades demanden, y, como mínimo, una vez al trimestre".

²⁰ Decreto número 62/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Educación (Suplemento número 5 del BORM número 191 de 17 de agosto de 1996).

²¹ Decreto número 62/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Educación, artículo 15.3.

²² Decreto número 62/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y Educación, artículo 15.2.

²³ Decreto número 62/1996, de 2 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería

Por su parte, el Archivo de la Administración Regional, creado en el decreto que configuraba el Sistema Regional de Archivos y Bibliotecas de 1985, y contemplado también en la ley de archivos regional de 1990, no aparece en la regulación efectuada en 1996 y las competencias que le atribuía la citada ley como archivo autonómico de carácter intermedio son asignadas al nuevo Archivo General de la Región²³. No cabe duda de la potestad y capacidad de autoorganización que posee la Administración, pero la modificación de una norma con rango de ley regional con otra con rango de decreto -la que establece la estructura orgánica de la Consejería- podría introducir una cierta tensión en el principio de jerarquía normativa.

Es evidente que este esquema es aun incompleto. Falta crear los archivos centrales, que existen de "facto" pero no de "iure". Tres consejerías -Educación y Universidades; Agricultura, Agua y Medio Ambiente; y Turismo y Cultura-²⁴ han dotado y cubierto plazas de archivero dependientes de las respectivas Secretarías Generales, sin que se haya publicado decreto que regule tales archivos. Su personal, por tanto, depende orgánica y funcionalmente de la consejería respectiva y apenas si tienen vinculación con el Archivo General. Esta circunstancia ha creado una disfunción que, desde luego, habrá que resolver.

En cualquier caso, la creación del Archivo General de la Región de Murcia y su identidad con el Servicio de Archivos ha sido,

desde nuestra experiencia, por el momento provechosa, porque ha posibilitado que desde un solo centro gestor, con unidad de criterio e información, se planifiquen y ejecuten los proyectos y actividades emanados desde los órganos de decisión política en materia de archivos. Y no sólo ha permitido la continuación de las acciones ya emprendidas, languidecidas antes y ahora potenciadas, sino que, además, el Archivo ha dejado de ser exclusivamente el destino final de los documentos y se han dado los primeros pasos para intervenir, como veremos, en el tratamiento de la documentación en todas sus fases.

PRINCIPALES ACTUACIONES

Las actuaciones que el Archivo General de la Región de Murcia, como cabeza del Sistema, lleva a la práctica no difieren mucho de las que, ya de forma clásica, han emprendido la mayoría o, al menos, una buena parte de las Comunidades Autónomas. Estas actuaciones no son arbitrarias. Tienen su fundamento en los antecedentes ya reseñados como Sistema y su adscripción a la Consejería de Cultura. Por ello, van dirigidas preferentemente a la protección y conservación del patrimonio documental, el fomento de la investigación histórica y la difusión de la cultura.

En materia de cooperación debe hacerse mención a las habituales iniciativas encaminadas a la creación de infraestructuras, equipamientos y organización de fondos documentales de los archivos que forman parte del Sistema, a través de la convocatoria anual de subvenciones²⁵. En

de Cultura y Educación, artículo 15.2. "El Archivo General de la Región de Murcia se encargará de reunir, seleccionar, organizar, conservar y disponer para su consulta la documentación que generen o reciban los distintos órganos de la Administración Autonómica, una vez que hayan producido la totalidad de sus efectos y siempre que su antigüedad mínima sea de cinco años".

²⁴ La nueva remodelación del Gobierno regional producida en enero de 2002 ha afectado a la denominación de dos de las tres consejerías que disponen de archivero: Educación y Cultura y Turismo y Ordenación del Territorio.

²⁵ Existen dos tipos de ayudas a las que pueden acogerse los archivos integrados en el Sistema, que se materializan mediante publicación anual en el BORM de dos órdenes, una de subvención para organización de fondos documentales y otra para infraestructuras y equipamientos.

²⁶ Ya ha solicitado su integración el archivo de la Provincia franciscana de Cartagena, de gran interés no sólo

esta materia resulta significativo y alentador constatar que desde exiguas cantidades y muy bajo porcentaje en relación a la dotación del programa presupuestario de bibliotecas, hemos pasado en los últimos ejercicios a un relativo equilibrio en las partidas que se otorgan a uno y otro Sistema.

Como complemento de las subvenciones, personal técnico del Archivo General de la Región asesora a los centros archivísticos en lo relativo al tratamiento y descripción de los fondos documentales, redacción de sus reglamentos, etc. Asimismo, en el Archivo General se están elaborando criterios generales y un temario básico con el fin de homogeneizar las pruebas de acceso para archivos municipales, que serán ofrecidos a los ayuntamientos a través de la Dirección General de Administración Local.

Hasta no hace mucho, los recursos asignados a la cooperación se dirigían exclusivamente a los archivos de corporaciones locales. En la actualidad se pretende ampliar las ayudas a los archivos privados que soliciten su integración en el Sistema²⁶.

En lo que se refiere a la recuperación y protección del patrimonio documental, se lleva a cabo un plan -iniciado ya desde la extinta Diputación- para la microfilmación de documentos históricos del antiguo Reino de

Murcia custodiados en otros archivos, que ha originado un importante fondo reproducido que en estos momentos asciende a 282 rollos de microfilmes de película de 35 mm. y una colección de 400 diapositivas de mapas, planos y dibujos. Los archivos de procedencia son, fundamentalmente, el Archivo General de Simancas y el Histórico Nacional, aunque también contamos con reproducciones de documentos de la Real Academia de la Historia, Biblioteca Nacional, Archivo de la Corona de Aragón y otros²⁷.

Además de su utilidad como complemento de fuentes sobre historia regional, el interés de este fondo para los investigadores radica en que les permite acceder a la información sin los onerosos costos que produce el desplazamiento y estancia en los lugares donde se ubican los archivos de origen.

Paralelamente, sobre los fondos propios, se ha elaborado y se viene ejecutando un plan de microfilmación y digitalización de documentos históricos con la finalidad de preservar los originales de su continuo manejo²⁸.

Para la difusión de los trabajos y estudios técnicos, el Archivo General dispone de una colección de publicaciones con dos series. Una orientada a editar instrumentos de descripción, bajo el título genérico de Archivos Murcianos,

por la naturaleza y singularidad de sus documentos, eminentemente de carácter religioso, sino también por el amplísimo ámbito territorial que abarca: España, Centroamérica y norte de África. En él se ha venido trabajando en los dos últimos años mediante convenio.

²⁷ De las piezas documentales incluidas en cada rollo de microformas y de las diapositivas se han redactado los consiguientes catálogos que, en algún caso, se han publicado (ver nota 29).

²⁸ Han sido microfilmados los libros de actas de la Diputación Provincial y los libros registro de entradas al Hospital de San Juan de Dios de los siglos XVI al XIX. Por su parte, el Archivo Histórico Provincial dispone del programa Archidoc y Archigés con el que se lleva a cabo la digitalización de protocolos notariales.

²⁹ Los dos primeros recogen los inventarios de los archivos municipales de Totana, Alguazas y Blanca. Tercero y cuarto contienen los inventarios del fondo de la Prisión Provincial de Murcia y del Fondo Exento de Hacienda, custodiados en el Archivo Histórico Provincial. Los dos últimos están dedicados a fondos reproducidos del Archivo General de Simancas: "Catálogo de documentos del Reino de Murcia en el Registro General de Sello (1475-1503)" y "Catálogo de mapas, planos y dibujos del Reino de Murcia en el Archivo General de Simancas", que también se ha editado en CD-ROM.

³⁰ Fernández Salmerón, M; Ocaña Lacal, D; Valero Torrijos, J: Administración, archivos y ciudadanos. El

de la que han visto la luz 6 números²⁹. La otra, abierta recientemente con el título de Cuadernos de Estudios Técnicos, se destina a la edición de las conferencias pronunciadas en las jornadas técnicas que anualmente se celebran sobre algún aspecto de interés profesional. El primer número incluye tres aportaciones sobre el derecho de acceso a la documentación administrativa y es el resultado de la última jornada organizada³⁰.

La proyección cultural del Sistema de Archivos de Murcia está principalmente representada por el programa de exposiciones titulado El papel de nuestra Historia, realizado con la colaboración de los municipios de la región y que tiene como objetivo primordial acercar a los ciudadanos la documentación generada por su ayuntamiento, con el fin de que puedan recuperar, conocer y valorar su pasado a través de los testimonios escritos conservados por la institución más antigua y más cercana a ellos. Las muestras, orientadas especialmente a los más jóvenes, tienen una clara vocación divulgativa, por lo que tratamos de combinar en ellas el valor histórico y la belleza estética de los documentos. Las actividades complementarias permiten la participación activa de escolares de diferentes edades, enriquecida con la aportación del profesorado de centros de enseñanza locales³¹.

La formación y actualización profesional

se centra básicamente en los cursos dirigidos a funcionarios responsables de archivos de oficina y en las jornadas técnicas organizadas para los profesionales de archivos de la región. Los primeros se realizan a través de la Escuela de Administración Pública de la Comunidad Autónoma y toman parte en ellos los grupos C y D de la propia Administración Regional. Van enfocados a proporcionar pautas y criterios generales para el tratamiento de los documentos en su fase de archivo de oficina: sencillas nociones sobre tipología documental, clasificación y ordenación de expedientes, tipos de archivos, preparación de transferencias, etc³².

Por su parte, las jornadas técnicas para archiveros de la región se programan en colaboración con la Escuela de Administración Local de la Comunidad Autónoma. Estas jornadas, con periodicidad anual, tienen como finalidad la formación permanente y actualización profesional de los archiveros y constituyen, al mismo tiempo, un importante foro de encuentro para el intercambio de opiniones, proyectos y experiencias. Su celebración se hace coincidir, en tiempo y lugar, con las exposiciones de documentos a las que se ha aludido³³.

La carencia de una infraestructura material capaz de dar respuesta adecuada a la conservación y gestión de los documentos que tanto ha limitado el desenvolvimiento y la

derecho de acceso al documento administrativo, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Consejería de Turismo y Cultura, Murcia, 2001.

³¹ Las actividades complementarias se concretan en la realización de un cómic con retazos de historia local para colorear por los más pequeños, un árbol genealógico para incorporar datos de ascendientes familiares, y un elemental proyecto de investigación histórica. Hasta el momento se han montado exposiciones en los municipios de Alhama, Abarán, Mula, Lorca, Los Alcázares, San Pedro del Pinatar y San Javier. El número medio de visitas de estas muestras sobrepasa la cifra de 2.000 por localidad.

³² Ocasionalmente se han programado también para los grupos A y B con otros contenidos.

³³ Los temas hasta hoy abordados han versado sobre la norma ISAD (G) y su aplicación práctica; la preservación del patrimonio documental a través de los edificios y equipamientos; el derecho de acceso a la documentación administrativa y las aplicaciones informáticas para la gestión de archivos.

³⁴ El virtud de las cláusulas contenidas en el referido Convenio, la Comunidad Autónoma ha cedido el solar

proyección del Archivo General se encuentra hoy felizmente en fase de solución. La falta de un edificio de archivo, que ha sido o continúa siendo un problema generalizado en el ámbito autonómico, era especialmente lacerante en nuestro caso ya que más del 80% de los documentos se hallan dispersos en multitud de locales -más de un centenar- que, en su mayoría, adolecen de las condiciones mínimas aconsejables para una correcta conservación.

Esta situación ha impedido la normalización del flujo documental, las transferencias regladas y las actuaciones técnicas para su organización y puesta en servicio. Resultaba imprescindible dotar al Archivo de los medios materiales necesarios para la recogida y tratamiento de una masa documental estimada en cerca de 20.000 ml. El Archivo Histórico Provincial, por su parte, se encuentra colapsado e imposibilitado para asumir las transferencias de la Administración Periférica del Estado.

A finales de 1998 se suscribe un convenio entre el Ministerio de Educación y Cultura y la Comunidad Autónoma de Murcia para construir un inmueble destinado a albergar los dos centros archivísticos. El edificio, ya en construcción, permitirá contar con una superficie de 8.725 m² de la que aproximadamente el 60% corresponde a depósitos con capacidad para más de 40.000 ml de estanterías de tipo compacto y posibilitará la concentración de los fondos hoy dispersos y la normalización de las transferen-

cias. Dispondrá, asimismo, de locales para la recepción de documentos, limpieza, desinsectación y desinfección, talleres de encuadernación y restauración, laboratorios de reprografía, etc. En la zona de expansión y proyección cultural es destacable el salón de actos, la sala de exposiciones y la sala polivalente, dependencias que permitirán la celebración eventos para gran número de participantes, así como reuniones, jornadas técnicas y cursos de actualización profesional que hoy se derivan hacia las aulas de formación de otros centros o instituciones. Las obras se iniciaron el pasado año y su finalización está prevista para el año 2003³⁴.

La experiencia demuestra que contar con edificios emblemáticos coadyuva a conseguir incrementos presupuestarios traducidos en ampliación de plantillas, desarrollo de proyectos y actividades y, en definitiva, mayores y mejores servicios³⁵. El próximo reto será el equipamiento del inmueble y la cuantificación de la plantilla tipo necesaria para atender con todas las garantías los servicios que desde el nuevo Archivo se habrán de prestar. Esperemos que las autoridades culturales se hagan eco y sean sensibles a esta necesidad.

Como se ha apuntado, la carencia de infraestructuras y de personal técnico ha mermado, en gran medida, las posibilidades de intervención y control en todo el ciclo vital de los documentos. No obstante, la dotación de nuevos locales y, sobre todo, la incorporación de per-

y ha de asumir los costos del equipamiento y los incrementos de gastos de personal y de funcionamiento que pueda ocasionar el nuevo emplazamiento del Archivo. Al Ministerio corresponde la contratación del proyecto y la construcción del edificio. El concurso convocado con carácter nacional para la contratación de la redacción del proyecto básico, de ejecución y la dirección de obras fue ganado por el equipo de arquitectos formado por D. Juan Antonio Molina Serrano, D. José Luis de Arana Amurrio y D^a María Aroca Hernández-Ros.

³⁵ Idea circulada ya por Generelo Lanaspá, J.J.: "¿Para qué sirve el Archivo General en una Comunidad Autónoma?", en Boletín ACAL. Revista de la Asociación de Archiveros de Castilla y León, número 34, cuarto trimestre de 1999, y por Lara Fernández, F.: "El Archivo General de la Región de Murcia: nuevas instalaciones, nuevos proyectos", en Tejuelo, Revista de ANABAD-Murcia, junio de 2000.

³⁶ Como es práctica generalizada de todas las administraciones públicas, la Consejería a la que se adscri-

sonal técnico³⁶, nos ha permitido realizar algunas transferencias y comenzar los análisis para la identificación de series, si bien la labor en este campo es todavía muy incipiente.

Hace meses se inició el estudio sobre la evolución histórica de los organigramas de las consejerías, descendiendo en su jerarquía hasta el nivel de servicio -y en algunos casos de sección-, con el propósito de relacionar la documentación generada desde 1982 con la unidad administrativa productora y el órgano político del que ésta dependía.

Los frecuentes cambios de estructuras de la institución autonómica nos ha advertido de la necesidad de establecer un cuadro de clasificación funcional que proporcione la estabilidad que no permite la clasificación orgánica. El análisis para la elaboración del cuadro funcional ha partido de las competencias atribuidas a los órganos políticos y administrativos en los diferentes decretos de estructuras orgánicas y, asimismo, de la estructura de funciones y programas realizado para la distribución del gasto de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. La utilidad de aplicar cuadros de clasificación funcional para archivos regionales nos hace pensar en la conveniencia de llegar a su consenso por parte de los responsables técnicos de los archivos de comunidades autónomas a fin de posibilitar la homogeneización de los cauces de información.

Una iniciativa que en otras comunidades autónomas ha alcanzado un importante desarrollo ha fraguado también en los últimos meses en nuestro ámbito autonómico: se trata de la revisión y actualización del inventario de procedimientos administrativos ya existente dentro del proyecto PEMAR

(Plan Estratégico de Modernización de la Administración de la Región de Murcia), que asciende a unos 1.400 procedimientos, aproximadamente, y en cuya gestación para nada se había tenido en cuenta al Archivo General. Las carencias y errores detectados han dado lugar a un replanteamiento de la actuación y a la creación de un grupo de trabajo integrado por responsables de calidad de la Inspección General de Servicios y técnicos del Archivo General, que ha celebrado ya algunas reuniones con notable sintonía y unos esperanzadores resultados.

Obligado es citar, igualmente, el desarrollo de una herramienta informática de gestión de archivos en Oracle, en colaboración con el Servicio de Gestión Informática de la Consejería de Turismo y Cultura. El programa tiene una estructura organizada en distintos módulos entre los que destacan el del administrador del sistema y el de usuarios. El primero, gestionado por el personal técnico del Archivo, tiene acceso a toda la aplicación, que incluye aspectos como el mantenimiento de estructuras orgánicas y funcionales, alta de las series documentales, mantenimiento de la lista de autoridades y descriptores, control de transferencias, etc. Los usuarios, uno por consejería, se relacionan con el administrador vía web y sólo tienen acceso a la información que les compete, al mismo tiempo que alimentan la base de datos con las descripciones.

Por último, en fase de estudio se encuentra el borrador para la creación de la Comisión Regional Calificadora de Documentos Administrativos, elevada para informe a los servicios jurídicos, que permitirá aligerar la presión de la gran masa documental pendiente de custodia definitiva.

be el Archivo General convoca anualmente becas mediante orden publicada en el BORM, cuyo número varía según las disponibilidades presupuestarias. En 2001 fueron convocadas siete becas. Para 2002, seis de colaboración y seis en la modalidad de formación. Asimismo, la Comunidad de Murcia solicitó y le fue concedida una subvención del Instituto Nacional de Empleo en el ámbito de la colaboración con las Comunidades Autónomas para contratación de trabajadores desempleados, cuyas bases reguladoras se recogen en la Orden de 19 de diciembre de 1997 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En el año 2001 la Comunidad de Murcia pudo contratar 15 técnicos, grupo B, y 3 auxiliares administrativos que prestaron sus servicios durante cinco meses en el Archivo General de la Región.

¹ Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley

CONCLUSIONES

Consideramos que para la Región de Murcia sería conveniente la promulgación de un nuevo marco legal que sustituya a la deficiente y caduca ley de archivos regional de 1990. El nuevo texto debería contemplar un sistema estructurado en diferentes subsistemas que permitan la integración no solo de los archivos de la administración regional y de las corporaciones locales -con los de sus organismos autónomos-, sino también los de la Asamblea Regional y los de las dos universidades públicas existentes en la región. Asimismo, habría de articular el ciclo vital de los documentos y la regulación de sus plazos de transferencia en los archivos integrantes del sistema. El establecimiento del subsistema de archivos de la Comunidad Autónoma debería complementarse con la creación de los archivos de oficina y centrales y la vinculación -orgánica y/o funcional- de estos últimos con el General.

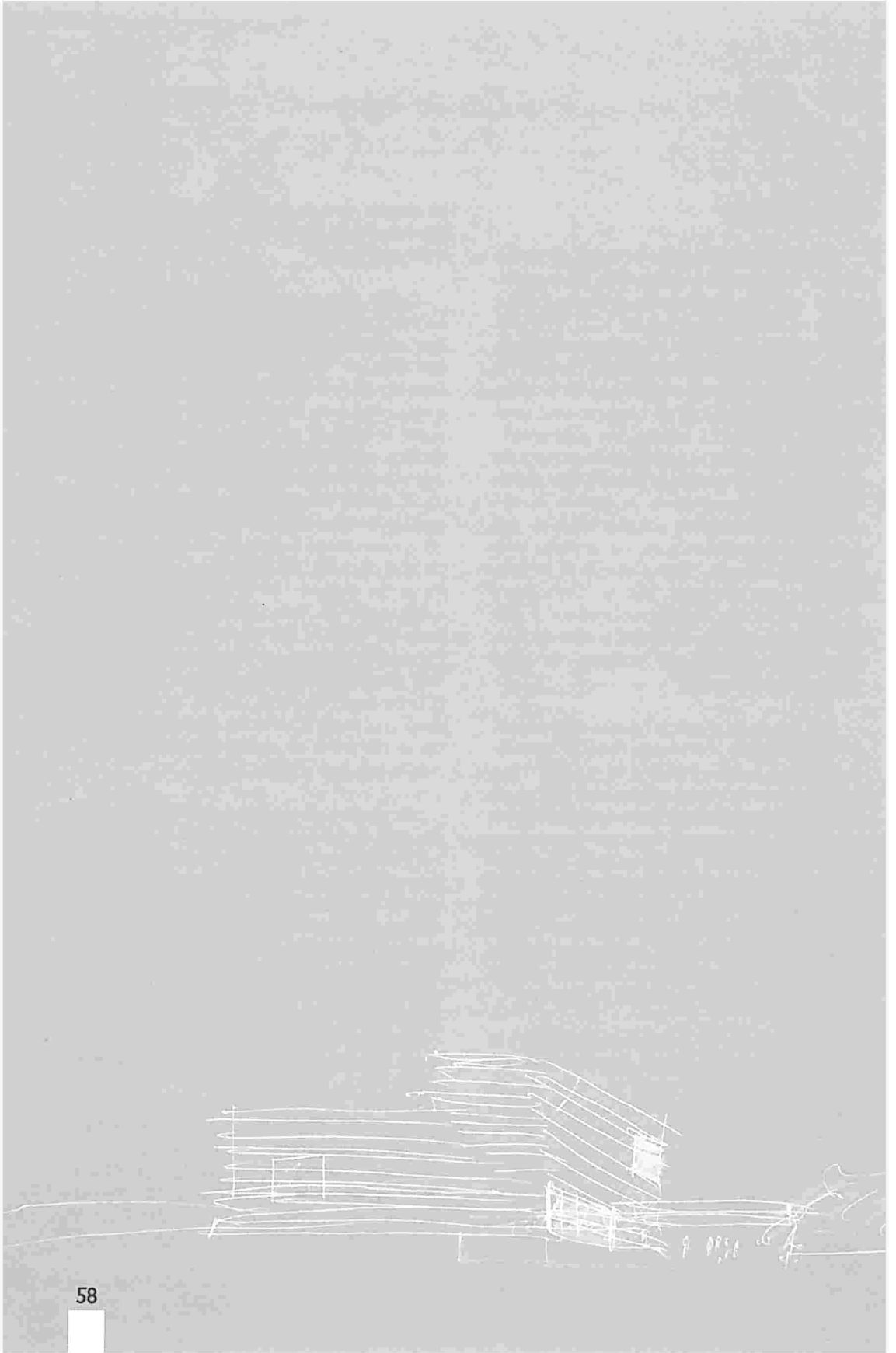
Por otra parte, y desde nuestra experiencia, la fusión Centro archivístico-Servicio administrativo en el Archivo General de la Región nos ha ofrecido una amplia operatividad tanto para la gestión del sistema de archivos como para la obtención de mayores recursos humanos y económicos, desde luego siempre insuficientes, e, incluso, para incidir en la necesidad de acometer las acciones derivadas del tratamiento técnico e integral de la documentación. De la misma forma, la creación del Archivo General ha supuesto una plataforma esencial para la consecución del nuevo edificio de archivo.

En otro orden de cosas, la adscripción a la Consejería de Cultura ha condicionado, sin lugar a dudas, el modelo de Sistema de Archivos de Murcia, en el que ha primado más la finalidad última, la cultural, que la preocupación por la gestión documental o el acceso a la información. Además, quienes nos hemos visto precisados a asumir una importante herencia de documentación histórica hemos debido cubrir, como es obvio, la vertiente cultural derivada de su explotación, lo que conlle-

va relegar -que no olvidar- las demandas que nos impone la gestión de los documentos en todas sus fases.

Desde Cultura se promueven, se apoyan, se impulsan y hasta se favorecen las actividades relacionadas con la explotación cultural del archivo -exposiciones, publicaciones, fomento de la investigación, cursos, etc.- pero existen mayores dificultades para defender y, sobre todo, para conseguir la implicación del archivo en proyectos de carácter horizontal que afecten a toda la administración autonómica. El primer proyecto que el Archivo elabora para la identificación de series documentales de la Comunidad Autónoma lleva fecha de 27 de abril de 1993. De igual forma, la propuesta inicial de creación de la Comisión Regional Calificadora de Documentos Administrativos data de 1994. Y los informes justificando la necesidad de crear los archivos centrales han sido numerosos desde hace años. Las tres iniciativas están ahora en camino de resolución, pero ¿hubieran fructificado antes de pertenecer el Archivo a un ámbito administrativo distinto al que nos encontramos?

Es cierto que, desde el ámbito cultural, en algunas comunidades autónomas estas mismas iniciativas dieron fruto hace ya tiempo y han podido implementar un sistema archivístico con un más que aceptable desarrollo normativo y apreciable eficacia, pero estamos convencidos de que la adscripción a órganos horizontales sitúa a nuestros centros en una posición más adecuada de cara a los retos que nos imponen hoy los avances tecnológicos, la calidad de los servicios, la cooperación multilateral... Por ello, la vertebración de los sistemas de archivos desde estructuras de carácter transversal no solo coadyuva al buen funcionamiento de los mismos sino que resulta determinante para que el archivo, en su unidad-integridad, intervenga en todas las parcelas que le son propias en su orden natural: gestión documental, servicio a la Administración y a los ciudadanos y explotación cultural.



LA GESTIÓN DE LOS ARCHIVOS EN ARAGÓN: EL ARCHIVO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA

MAGDALENA GÓMEZ VALENZUELA

Responsable del Archivo de la Administración Autonómica de la Comunidad Autónoma de Aragón

1.- Marco jurídico:

El Estatuto de Autonomía de Aragón, de 10 de agosto de 1982, modificado por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, atribuye a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva sobre archivos de interés para la Comunidad Autónoma, de titularidad no estatal.¹ Asimismo corresponde a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas sobre el patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad Autónoma.²

La reforma del Estatuto de 1994 introdujo la atribución a la Comunidad Autónoma de la ejecución de la legislación del Estado en la gestión de archivos de titularidad estatal que no se reserve el Estado, y especifica que los términos de la gestión serán fijados mediante convenios.³

En desarrollo de estas atribuciones, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 6/1986 de, 28 de noviembre, de Archivos de Aragón, que fundamentalmente establece

un régimen de protección para los archivos y documentos públicos y privados, sienta las bases del Sistema de Archivos y regula el acceso y difusión de los documentos constitutivos del patrimonio documental aragonés.

El Decreto 34/1987, de 1 de abril⁴, desarrolla parcialmente esta Ley de Archivos centrándose en los aspectos de protección de los fondos documentales de titularidad privada, censo del patrimonio documental de Aragón, transmisión de archivos y documentos, y composición y funciones de la Comisión Asesora de Archivos.

Por su parte el Decreto 12/1993, de 9 de febrero⁵, crea el Archivo de la Administración de la Comunidad Autónoma y regula su organización y funcionamiento, completando la configuración del sistema de archivos al establecer las relaciones entre los centros integrantes del mismo.

La Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, desarrolla los mecanismos para la protección, defensa, y enriquecimiento del Patrimonio Cultural Aragonés, adecuando su contenido a la normativa estatal y europea. Aunque esta Ley también afecta al patrimonio documental

Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 35..32

² Ibidem, artículo 35..33

³ Ibidem, artículo 39..14.

⁴ Decreto 34/1987, de 1 de abril, de la Diputación General de Aragón, de desarrollo parcial de la Ley de Archivos de Aragón, art.3.2.

⁵ Decreto 12/1993, de 9 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se crea el Archivo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y se regula su organización y funcionamiento.

como parte integrante de la cultura material aragonesa, el artículo 32 establece que los bienes muebles integrantes del patrimonio documental, bibliográfico y museístico, se regirán por su legislación específica, de forma que sólo se recurrirá a la Ley 3/1999 de una forma subsidiaria.

2.- El Sistema de Archivos de Aragón:

El Sistema de Archivos de Aragón queda definido en el artículo 15 de la Ley de Archivos de Aragón como un conjunto de órganos, centros y servicios encargados de la protección y custodia de los archivos y documentos objeto de esta ley.

El órgano responsable de la conservación y protección de los bienes del patrimonio documental aragonés es la Diputación General de Aragón, que ejercerá sus funciones en esta materia a través del actual Departamento de Cultura y Turismo.

El Departamento de Cultura y Turismo de acuerdo con el artículo 16 de la Ley de Archivos de Aragón, es el órgano responsable de la coordinación de los centros que integran el Sistema de Archivos, así como de la sistematización, clasificación, y propuesta de instrumentos de descripción de sus fondos documentales.

Como organismo consultivo y asesor en materia de archivos se crea dentro del Departamento de Cultura y Turismo la Comisión Asesora de Archivos, cuyas funciones son las evaluar, informar y asesorar sobre la organización y funcionamiento de los centros que componen el Sistema de Archivos de Aragón.

Según se dispone en la Ley de Archivos, los centros que integran dicho Sistema son:

- .-El Archivo General de Aragón.
- .-Los Archivos de las Diputaciones

Provinciales.

- .-Los Archivos Municipales.
- .-Cualesquiera otros archivos de titularidad pública que pueda crear la Diputación General de Aragón, cuando las necesidades sociales y culturales así lo requieran.
- .-Los archivos de titularidad privada considerados de uso público o bien los que se integren por iniciativa de sus titulares.

De acuerdo con el mencionado texto legal y dentro de este marco jurídico, la Diputación General consideró necesaria la creación de un archivo que se responsabilizara de la documentación generada por la Comunidad Autónoma desde el momento de su producción, para ello aprueba el Decreto 12/1993 por el que se crea el Archivo de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En él, quedan establecidas las bases de un subsistema de archivos administrativos, se determinan los procesos de transferencia, selección y régimen de acceso a sus documentos; y se crea la Comisión de Valoración de Documentos Administrativos con el fin de establecer los criterios y plazos en los procesos antes citados.

Según dispone esta Ley, el Archivo de la Administración de la Comunidad Autónoma, aunque no se nombre específicamente, queda integrado en el Sistema de Archivos de Aragón, por ser un archivo de titularidad pública, creado por la Administración Autónoma, de acuerdo con unas necesidades concretas como son las de recoger, conservar y difundir los fondos generados por el Gobierno autónomo de Aragón en el ejercicio de sus funciones.

Con la creación de este Archivo se estructura el Sistema de Archivos Administrativos de la Comunidad Autónoma de Aragón y se establece su relación con el resto de los archivos del Sistema, al disponer que la documentación generada por los Servicios

Centrales y Provinciales de la Diputación General en Zaragoza será transferida al Archivo General de Aragón.. Por otra parte se asigna a los Archivos Históricos Provinciales de Huesca y Teruel la función de archivos intermedios e históricos para la documentación producida por los Servicios Provinciales de la Diputación General de Aragón.

El Archivo de la Administración, dentro del Sistema de Archivos de Aragón cumple el papel de archivo central, ya que recoge la documentación de todos los archivos de gestión de la Comunidad Autónoma y regula las transferencias de documentación entre los archivos administrativos y los archivos históricos. Por lo tanto ocupa el primer puesto en este Sistema de Archivos encargado de regular el ciclo vital del documento, porque es aquí donde se aplica por primera vez un tratamiento archivístico a los fondos de una institución.

La creación de un único Archivo y no de un archivo central por cada Departamento, solución adoptada por la mayoría de las Comunidades Autónomas, se debió a que físicamente todos los Departamentos están ubicados en el mismo edificio y el volumen de la documentación producida por la Diputación General, teniendo en cuenta la población de la Comunidad, hacía viable esta idea.

3.- El Archivo de la Administración

El Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales dispone la creación del Archivo de la Administración dependiente de la Dirección General de Ordenación Administrativa y Servicios, dentro de su Servicio de Información y Documentación Administrativa.

La dependencia orgánica de la Dirección General de Ordenación Administrativa y

Servicios está justificada por considerar el Archivo como un servicio horizontal, común a todo el Gobierno Autónomo.

La estructura interna del Archivo queda establecida a través de una unidad central, ubicada en el Edificio Pignatelli (sede del Gobierno) en Zaragoza, destinada a recoger la documentación producida por los servicios centrales y Servicios Provinciales de Zaragoza y por otras dos unidades de archivo, ubicadas en Huesca y Teruel, destinadas a recoger los fondos documentales producidos por los Servicios Provinciales y Delegaciones Territoriales del Gobierno de Aragón.

Posteriormente los Servicios Provinciales de Zaragoza fueron concentrados en otro edificio, donde se ha instalado otra unidad técnica de archivo dependiente del Archivo de la Administración

Funciones del Archivo de la Administración:

Las funciones asignadas a este archivo de la Administración según queda establecido en el Decreto de creación en su artículo primero, son las de recoger, conservar, seleccionar y hacer accesibles los fondos documentales de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón que siendo susceptibles de utilización administrativa no sean de consulta habitual.

El Archivo de la Administración como cabeza del sistema de Archivos Administrativos de la Diputación General de Aragón es el responsable de la coordinación de todos los centros que componen o que en un futuro formarán parte de dicho Sistema.

Esta definición de funciones conlleva el desarrollo de las siguientes líneas de actuación:

- Asesoramiento a las oficinas productoras

de documentación sobre la organización interna de sus propios archivos, normalización de sus series documentales, confección de cuadros de fondos y sistemas de ordenación.

- Definición de los programas de organización de fondos para establecer un orden de prioridades y decidir sobre el nivel de descripción de cada una de las series documentales.
- Estudio individualizado de cada serie documental que sirva para su normalización en la descripción y de base para los estudios de la Comisión de Valoración de Documentos Administrativos.
- Definición de las herramientas informáticas necesarias para la automatización de todos los procesos técnicos, con el fin de mejorar la gestión de los fondos documentales, su acceso y difusión.
- Preparación de las sesiones de estudio de la documentación de la Comisión de Valoración de Documentos Administrativos.
- Coordinación de todos los centros de archivo en Zaragoza, Huesca y Teruel dependientes del Archivo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón.

4.-Informatización del Archivo de la Administración y Servicios Web

La Comunidad Autónoma de Aragón en el año 1993 puso en marcha una red corporativa, RACI; Red Aragonesa de Comunicaciones Institucionales, por medio de un convenio entre Telefónica, la Universidad de Zaragoza y la Diputación General de Aragón.

Esta Red de Telecomunicaciones se estructuró como una plataforma donde se integraran las distintas Administraciones Públicas ubicadas en la Comunidad

Autónoma de Aragón para hacer posible el concepto de Administración Electrónica. Además la puesta en marcha de la RACI ha hecho posible la interconexión de las redes de los departamentos, servicios y unidades administrativas que componen el Gobierno de Aragón.

La estructura de la información en el servidor web del Gobierno de Aragón pretende garantizar por una parte el acceso de los funcionarios de la Comunidad Autónoma a la información general y servicios necesarios para el ejercicio de sus funciones y por otra conseguir, la mayor difusión de la organización, funcionamiento, fines, servicios y prestaciones del Gobierno de Aragón entre los ciudadanos e instituciones.

El archivo instaló sus páginas web dentro de la Intranet del Gobierno de Aragón por considerarlo de uso interno a la organización de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de que pueda ser instalado directamente en Internet si se considerara de interés general.

Para llevar a cabo la informatización de los fondos del Archivo de la Administración, dadas las características del centro y el volumen de documentación que debía de recoger, se necesitaba un gestor de base rápido, potente y fiable que respondiera a estas premisas. Se optó por el gestor de bases de datos BRS para un entorno multipuesto sistema operativo UNIX que instalado en la Red del Gobierno de Aragón permite la interconexión de las distintas unidades que componen el Archivo de la Administración incluyendo Huesca y Teruel.

Las bases de datos que se elaboraron son de dos tipos: unas creadas con el fin de informatizar la descripción de la documentación conservada en el archivo y otras diseñadas para agilizar las labores de gestión propias del centro como son el registro de entrada, préstamos, consultas y la selección de la documentación.

Estructura de la página web del Archivo:

Tras el proceso de automatización de los fondos de archivo, se acometió el proyecto de hacer accesible la información procesada tanto a las unidades productoras como al propio interesado.

La instalación de una pasarela hizo posible el enlace entre las bases de datos elaboradas en BRS y las páginas web del Servidor, permitiendo a los clientes del archivo un acceso sencillo y directo a la información.

La información se estructuró en varios apartados, los primeros recogen información general e instrucciones sobre el funcionamiento del Archivo de la Administración y los archivos de gestión, mientras que los últimos permiten la consulta directa de la documentación:

El primer punto: El archivo de la Administración es simplemente una presentación donde se explica sus funciones y estructura. Se establecen los enlaces con el Decreto de creación del archivo, con las tres unidades de archivo de Zaragoza, Huesca y Teruel y con los Archivos Histórico Provinciales

El manual de normas: intenta de manera sencilla acercar al usuario del archivo el funcionamiento y las instrucciones precisas que regulan las relaciones de las unidades administrativas con el Archivo de la Administración a la hora de la transferencia, consulta y préstamo de la documentación. Además establece unas pautas sobre la organización de los archivos de oficina y la conservación de la documentación.

El punto dedicado a La Comisión de Valoración de Documentación Administrativa, explica sus fines y funcionamiento y enlaza vía hipertexto con los distintos acuerdos tomados por la Comisión publi-

cados en el Boletín Oficial de Aragón, para que puedan ser consultados por las oficinas productoras de documentación.

La Diputación General en el Decreto de creación del Archivo de la Administración crea la Comisión de Valoración de Documentos Administrativos con la finalidad de establecer los criterios y plazos de transferencias, consulta y expurgo de la documentación.

De acuerdo con el artículo 9.2 del Decreto de Creación del Archivo de la Administración, la Comisión

1.-Miembros con carácter permanente:

Presidente: El Director General de Servicios, hoy Director General de Ordenación Administrativa y Servicios.

Vocales: El Jefe de Servicio de Publicaciones, Biblioteca y Archivo, hoy Jefe del Servicio de Información y Documentación Administrativa.

Un técnico de la Comisión Asesora de Archivos del Departamento de Cultura y Turismo.

Secretario: El Jefe de Sección de Archivo

2.-Miembros con carácter itinerante:

Vocales: El Secretario General del departamento al que pertenezca la documentación objeto de estudio.

El asesor jurídico del Departamento objeto de estudio.

Los jefes de los servicios correspondientes a la dirección general tratada en cada una de las comisiones junto con el personal técnico y administrativo que se considere oportuno.

En el artículo 9 del Decreto 12/93 de creación del archivo, se crea esta Comisión y se le asigna las siguientes funciones:

A.-La valoración individual de cada serie documental para analizar su valor administrativo, legal e histórico.

B.-El establecimiento de los plazos y criterios de transferencia de la documentación administrativa al archivo de la Administración y al Archivo General de Aragón.

C.-La determinación de los criterios para llevar a cabo la selección o expurgo de los documentos, a fin de eliminar aquellos que no se consideren de conservación permanente

D.-La delimitación de la forma de acceso por parte de los ciudadanos a la consulta de los documentos transferidos al Archivo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y a la información en ellos contenida de conformidad con lo que se establece en el artículo 27 de la Ley de Archivos de Aragón.

La Comisión se reunió en Zaragoza en una sesión constitutiva con todos los Secretarios Generales de los Departamentos. Asimismo se reunió en Huesca y Teruel. De estas primeras reuniones se concluyeron dos aspectos importantes:

1.-Publicar las decisiones de la Comisión en el Boletín Oficial de Aragón.

2.-Que la Comisión participará en los procesos de normalización y racionalización administrativa que en último caso afectan a la producción documental.

Hasta la fecha se ha valorado el Departamento de Cultura y se han publicado y llevado a cabo los acuerdos adoptados. Actualmente están preparados y revisados todos los estudios correspondientes al Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes y próximamente será convocada la Comisión de Valoración..

Búsqueda de documentación es el punto dentro de la web que permite el acceso de los usuarios a las bases de datos del archivo. La realización de las búsquedas se efectúa de una manera guiada a través de pantallas web que van enlazándose unas con otras hasta que se lanza la búsqueda a través del programa BRS_CGI-BIN sobre las bases de datos del archivo.

La metodología seguida para la estructuración de las búsquedas se basó en la normalización de las series documentales. Cada una de ellas fue registrada en todas las bases de datos con el mismo nombre en el campo "tipo documental" de manera que dicho campo hace la función de palabra clave de búsqueda.

Los distintos tipos documentales se van clasificando por organismos productores en un cuadro de fondos que recoge las series de cada unidad administrativa. Este cuadro de fondos que se actualiza periódicamente con el último organigrama vigente, está diseñado en lenguaje hipertexto, de manera que el acceso es a través de pantallas que se van enlazando unas con otras hasta que se selecciona el tipo documental buscado, esta última selección te lleva a un formulario de búsqueda.

Los formularios de búsqueda han sido adaptados a cada serie documental atendiendo a la descripción efectuada en las bases de datos. Se adecuó una "ayuda" a cada formulario, donde se consignaba por qué campos se podía recuperar la información y cómo estaba normalizada, para facilitar así la localización de la documentación.

Una vez localizada la documentación el usuario accede por un icono de préstamos a un formulario donde consigna los datos del expediente solicitado y envía su petición en

la que especifica si solicita un préstamo o una consulta. En el caso de que sea una consulta puede realizarla en las dependencias del archivo o bien por fax o digitalizada y enviada a través del correo electrónico. Si el usuario conoce todos los datos del expediente que desea solicitar puede acceder al formulario de préstamos desde la página principal del Archivo de la Administración desde el apartado Préstamos y Consultas.. En los dos casos, cuando el cliente envía su petición le sale una pantalla confirmando la recepción de la misma en el archivo.

Cuando se envía un formulario de solicitud al archivo, los datos que contiene quedan grabados automáticamente en una base de datos en BRS donde se acumulan todos los préstamos gestionados con el fin de sacar posteriormente las estadísticas necesarias.

Para controlar desde la Sección de Archivo las peticiones de documentación, se instaló un programa muy sencillo, al que se accede desde los marcadores de Netscape, que clasifica las peticiones en "pendientes", se entiende pendientes de atender y "devoluciones", documentos pendientes de devolver al archivo. Este programa al pulsar en peticiones pendientes recupera un listado de las mismas y entrando en cada una de ellas se visualiza el impreso de préstamo que si está correctamente cumplimentado se imprime.

4.-Proyectos de futuro

Actualmente el Gobierno de Aragón va a transformar los servicios de información que ofrece en Internet a través de una nueva estructura homologada en un Portal.

El nuevo Portal englobará un conjunto de elementos de información y documentos ordenados de manera jerárquica para que los usuarios puedan acceder fácilmente a la información. Se contemplan además la prestación de nuevos

servicios al ciudadano como registro de documentos, personalización de la información, servicios propios del Portal como foros, fax, etc, y publicación de contenidos por nuevos canales.

El Portal cuenta con una herramienta de gestión de contenido: Oracle Portal y además se va a completar el sistema con un potente buscador de última generación.

La edición de contenidos dentro del Portal se realizará a través de páginas web normalizadas y debidamente validadas para conseguir una normalización en la presentación y estructura de los contenidos informativos, así como en los procedimientos de trabajo y homologación de herramientas.

El archivo adaptará sus páginas web a este nuevo portal y en un futuro se pretende la creación de un programa de gestión integral de archivo.

El Gobierno de Aragón, desde la Inspección General de Servicios, está elaborando un Sistema de Gestión de Expedientes Administrativos, con el que se pretende la normalización y automatización de los procedimientos administrativos, registros administrativos y módulos horizontales: notificaciones, requerimientos, entrada y salida de documentos y tasas. Con instalación de este programa se persigue que el ciudadano pueda iniciar un expediente vía red y conocer en todo momento el estado de tramitación en que se encuentra, además de agilizar y racionalizar los procedimientos administrativos.

El archivo en este nuevo proyecto está presente en dos momentos, para decidir a través de la Comisión de Valoración de Documentación Administrativa los plazos de transferencia, acceso y expurgo de la documentación y además, como receptora final de la misma.

CLAUSURA

Hemos escuchado con verdadero placer las distintas ponencias que nos han ofrecido nuestros expertos conferenciantes. Nos han quedado bien claras algunas de las ideas y proposiciones que se han hecho en este foro, pero no quisiéramos clausurarlo sin hacer una breve recapitulación de las mismas y relacionarlas brevemente con las experiencias, proyectos y resultados que estamos configurando desde la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. Severiano Fernández Ramos, nos ha presentado una ilustrada y completa visión de la legislación sobre los archivos españoles. Una acertada muestra de la evolución, que en estos últimos veinte años de democracia, se ha observado en el concepto y fines de los archivos. Desde las inercias construidas en pasados más o menos cercanos, hasta las últimas aportaciones realizadas desde las Administraciones Autonómicas. Nos ha llamado la atención su queja sobre la falta de continuidad en el desarrollo y consolidación de la legislación archivística y las deficientes fórmulas empleadas para regular el desarrollo del derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos públicos; un derecho que, a nuestro entender, es la clave para comprender la proyección social de los archivos y para fundamentar su relación directa con la gestión de los asuntos públicos.

Desde la Junta de Comunidades hemos sido conscientes del valor inestimable de contar con una buena ley de archivos. Un texto legal moderno y eficaz, adaptado a la realidad de nuestra Región, y capaz de integrar a nuestras distintas Administraciones Públicas en unos principios generales y en unos objetivos comunes. Objetivos que pueden reducirse a uno: el servicio a las personas que habitan en Castilla-La Mancha. Desde que a finales de enero de 2001 presentamos la ley de archivos, hemos ido modificándola y reformándola introduciendo las distintas alegaciones y sugerencias presentadas por juristas y archiveros. Desde aquí quiero agradecer, especialmente, su colaboración desinteresada y experta. Sin duda alguna, dentro de poco tiempo podremos ver en el Diario Oficial un anteproyecto adecuado al nuevo milenio.

Las personas que han representado al Gobierno del Principado de Asturias, nos han permitido comprender la voluntad política existente en su Comunidad para liderar un proyecto nuevo y renovador en el ámbito de los archivos. Una experiencia profesional “de muchos quilates” que tiene su eje en el concepto administrativo de los documentos y en la implantación de un moderno sistema de archivos desde Administraciones Públicas. El proyecto de sistema integrado de la información pública, en donde registro, procedimientos administrativos y archivo único se relacionan entre sí, representa, más que una transformación, una auténtica revolución en la forma de entender la gestión documental.

Desde la Consejería de Administraciones Públicas y en cooperación con la de Ciencia y Tecnología queremos iniciar un proyecto de la misma envergadura y entidad. Hemos entendido que la información no es sólo un conjunto de equipos o tecnologías más o menos avanzadas, sino que ante todo es su contenido normalizado y, sobre todo, accesible el que nos permitirá

tener una ciudadanía mejor informada y más participativa en las políticas públicas. Lógicamente, no podemos olvidarnos de los archivos, fuentes de información primarias para nuestra administración y para todas aquellas personas que posean interés en conocer nuestras actuaciones. Creemos que los documentos públicos no sólo poseen un valor patrimonial e histórico, sino que además contienen información clave para la defensa de nuestros derechos individuales y colectivos.

La Consejería de Turismo y Cultura de la Región de Murcia nos ha enseñado como desde el ámbito de Cultura se puede realizar una política inteligente en torno a los archivos. Llama la atención las fructíferas relaciones que han iniciado con el departamento competente en materia de Administraciones Públicas, mediante las reuniones periódicas establecidas con la Inspección General de Servicios. Sin duda, la colaboración de los archiveros en la normalización de los procedimientos y en la organización de los documentos administrativos supondrá un evolución positiva hacia una administración más eficaz. Tampoco puede caer en saco roto la activa política realizada en torno a los archivos municipales, sin duda con fórmulas adecuadas a su realidad territorial pero de la que debemos extraer no sólo conclusiones, sino también enseñanzas. Enseñanzas que pronto podremos poner en funcionamiento con la publicación del Libro Blanco de los Archivos Municipales, un informe que recoja la situación de nuestros archivos, las medidas y objetivos que debe implantarse en cada uno de ellos, y las actuaciones específicas de la Junta, las Diputaciones Provinciales y los propios Ayuntamientos.

Al igual que nosotros, en Murcia se han iniciado las obras para la construcción de un nuevo Archivo General. Dentro de un año podremos sentirnos orgullosos de un espléndido edificio que albergará el Archivo de Castilla-La Mancha. Una obra de 14.000 metros cuadrados, con capacidad para 60 kilómetros de estanterías, dotado de una excelente infraestructura de servicios. Sin duda, un archivo que conjuga el bien hacer arquitectónico con la funcionalidad.

Desde la Diputación General de Aragón, nos han mostrado como pueden integrarse los archivos administrativos, estructurados en el Departamento de Presidencia, con los históricos dependientes de Cultura. La configuración del sistema de archivos de Aragón presenta una dicotomía fundamentada en el valor preferente de los documentos públicos, administrativo e histórico. Con un archivo dependiente de Presidencia que engloba la documentación de todas las Consejerías y con unos archivos territoriales que asumen la documentación generada por las delegaciones provinciales, que en el futuro remitirán su documentación al Archivo Histórico de Aragón o a los Históricos Provinciales respectivamente.

Una de las cuestiones que más pueden sorprendernos es la racionalidad con la que han solucionado los problemas derivados de la gestión de la documentación. La concentración de todos los archivos de consejerías en un solo edificio permite el ahorro en recursos humanos e instalaciones. Pero conscientes de las posibles deficiencias que podía presentar este concepto integrado de archivo han acometido un excelente proyecto, mejor una auténtica realidad, para la informatización del mismo.

Sin duda un proyecto envidiable de cuyos aspectos positivos nosotros debemos tomar buena cuenta. Nuestra situación es diferente por la dispersión de nuestros edificios públicos y la existencia de cinco provincias. Una de las prioridades de esta Consejería se centrará en

la implantación de archiveros allí donde se necesite, en la contratación temporal de equipos de trabajo para la organización de nuestros archivos, y en la formación cualificada de personas mediante becas para los archivos centrales.

Para nosotros este encuentro es altamente positivo y esperanzador. En principio, no sólo por los conocimientos recibidos que nos permitirán mejorar sustancialmente nuestro sistema de archivos públicos, sino también porque somos conscientes de que no estamos solos, y que podemos aprender y comunicarnos con otras Administraciones Autonómicas. Administraciones que desde hace años se encuentran realizando experiencias altamente cualificadas, y que hemos escuchado hoy con suma atención y detenimiento. Sin duda, su experiencia debe servirnos para mejorar nuestras propias perspectivas, para evitar equivocaciones, para optimizar nuestros recursos.

En segundo lugar porque entre las distintas conclusiones que podemos entresacar, una destaca entre todas: no importa cuál es el modelo escogido o adoptado, siempre que se cumplan los objetivos y fines de los archivos. Lo que si tenemos claro es que si confinamos los archivos y documentos al mero campo del erudito y del investigador renunciemos a proteger derechos y a mejorar las actuaciones de nuestra propia administración.

Finalmente, porque esta Jornada Técnica nos ha permitido conocer nuevamente el impulso que tienen los archivos en esta Región. La asistencia de todos ustedes es una clara muestra del interés que tienen por la realidad de nuestros archivos. Una ilusión que desde la Consejería de Administraciones Públicas nos comprometemos a no defraudar.

Rosario Arévalo Sánchez
Directora General de Calidad de los Servicios

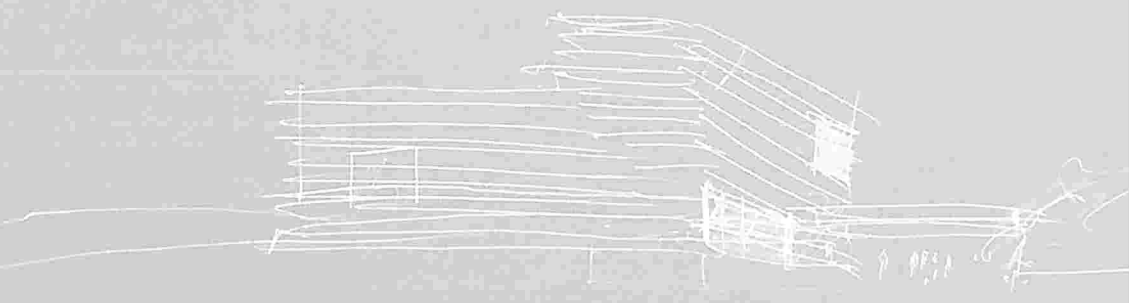
...the ...
...the ...

...the ...
...the ...
...the ...
...the ...
...the ...
...the ...

...the ...
...the ...
...the ...
...the ...
...the ...
...the ...

...the ...
...the ...
...the ...
...the ...
...the ...
...the ...

...the ...
...the ...
...the ...
...the ...
...the ...
...the ...



Los Sistemas de Archivos de las Comunidades Autónomas
Jornada Técnica.
Toledo 28 de noviembre de 2001

Edita:

Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha
Consejería de Administraciones Públicas

Organiza:

Consejería de Administraciones Públicas
Dirección General de Calidad de los Servicios

Coordina:

Archivo de Castilla-La Mancha

Coordinador de la publicación:

Luis Martínez García
Director del Archivo de Castilla-La Mancha

Ponentes:

Severiano Fernández Ramos
Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz

Alfonso Díaz Rodríguez.
Jefe de Coordinación de Archivos del Gobierno del Principado de Asturias

Rafael Fresneda Collado.
Técnico responsable del Archivo General de la Región de Murcia

Magdalena Gómez Valenzuela.
Responsable del Archivo de la Administración Autonómica de la
Comunidad Autónoma de Aragón.

Diseño, Maquetación y Fotomecánica:

nueve2cinco Publicidad 925 28 44 70.

Impresión:

Gráficas Torrijos.

Depósito Legal:

TO-530-2002.

© DE LA EDICIÓN: JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA.

© DE LOS TEXTOS: LOS AUTORES.

