

**COMENTARIOS A LA LEY 7/2011
DE DOCUMENTOS, ARCHIVOS Y PATRIMONIO
DOCUMENTAL DE ANDALUCÍA (DAPDA)
DE 3 DE NOVIEMBRE DE 2011
(BOJA 222 DE 11/11/2011)**

RAFAEL MARTÍNEZ RAMOS

COMENTARIOS A LA LEY 7/2011 DE DOCUMENTOS, ARCHIVOS Y PATRIMONIO DOCUMENTAL DE ANDALUCÍA (DAPDA) DE 3 DE NOVIEMBRE DE 2011 (BOJA 222 DE 11/11/2011)

RAFAEL MARTÍNEZ RAMOS

Secretario de la Asociación de Archiveros de Andalucía

rafaelmartinezramos@wanadoo.es

Grados de obligatoriedad de los archivos en las diferentes entidades / organismos públicos.

1. -El archivo como institución, centro o servicio obligatorio:

1.1 Necesidad definición legal de *Archivo / Centro de Archivo*.

Para poder determinar cualquier forma de obligación legal respecto a la creación o establecimiento de Archivos en las diferentes clases de entidades y organismos titulares de bienes del patrimonio documental andaluz, habría que abordar previamente la definición legal de *A/archivo*.

En la disposición anterior, la ley 3/1984, faltaba el concepto de Archivo como *institución, centro o servicio* (artº. 1;3¹). El *concepto de institución* (los famosos “Archivos con mayúsculas”, terminología que ha circulado en determinados entornos de la teoría Archivística) sería recogido en la ley/16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, y en el ámbito de la legislación andaluza, en la ley 1/1991, de 3 de

1. - Ley 3/1984, de 9 de enero de Archivos de Andalucía, (BOJA nº 11 de 10/01/1984) artº 1.3: *Se entiende por archivo, en los términos de la presente Ley, el conjunto orgánico de los documentos, o la agrupación de varios de ellos, conservados total o parcialmente, por personas públicas o privadas, con fines de gestión, defensa de derechos, información, investigación y cultura.*

- Ley, 4/98 de 11 de junio de la Generalitat Valenciana Patrimoni Cultural Valencià, artº 80.1: *S'entén així mateix per arxius les institucions culturals l'objecte de les quals és la reunió, conservació, classificació, ordenació i divulgació, amb finalitats d'aquesta naturalesa, dels conjunts orgànics esmentats.*

- Ley/16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (BOE 155, de 29 junio 1985), artº 59,1: *Son Archivos los conjuntos orgánicos de documentos (...). Asimismo, se entienden por Archivos las instituciones culturales donde se reúnen, conservan, ordenan y difunden (...).*- Lley 10/2001, de 13 de julio Generalitat de Catalunya, de Arxius i documents; artº. 2, d: *Arxiu: l'organisme o la institució des d'on es fan específicament funcions d'organització, de tutela, de gestió, de descripció, de conservació i de difusió de documents i fons documentals. També s'entén per arxiu el fons o el conjunt de fons documentals.* Véase tb. Notas.

julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía ², pero esta figura desapareció con la derogación total de esta ley por su sustituta, la *14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía*.

La nueva *Ley 7/2011* recupera el concepto de *Archivo-Institución* y aporta una nueva figura: *Archivo como unidad administrativa* ³, una expresión que puede ser válida tanto para el concepto *centro de archivo* como para variantes de menor dimensión (*departamentos, servicios, unidades de Archivo*, pongamos por caso).

Sin embargo, el concepto legal de *unidades administrativas* sólo está expresamente recogido en la normativa de la Administración de la Junta de Andalucía y sus organismos dependientes (*entidades instrumentales*), por la *Ley 9/2007, de 22 de octubre* ⁴, *artº 13.1*, o en la de la Administración del Estado. En otras administraciones es simplemente un término de uso habitual, pero sin refrendo legal, salvo quizás por su cita en la *Ley 30/1992, artº. 38 y 70*, al tratar de los *registros*. En la legislación de Administración Local sólo se recogen los términos *sección, dependencia o negociado*.

Bajo la superior dirección del Consejo de Gobierno, las Consejerías y las agencias administrativas se componen de órganos y unidades administrativas (Ley 9/2007, artº 13,1).

Tendrán la consideración de órganos las unidades administrativas a las que se atribuyan funciones que tengan efectos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo. (Ley 9/2007, artº 13,2)

Las unidades administrativas son estructuras funcionales básicas de preparación y gestión de los procedimientos en el ámbito funcional propio de las Consejerías y de las agencias administrativas. 2. Las unidades administrativas se crean, modifican y suprimen a través de la relación de puestos de trabajo (Ley 9/2007, artº 14)

Los órganos administrativos llevarán un registro general en el que se hará el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa propia... (Ley 30/1992, artº 38.1)

2. *Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA 59, de 13 de julio de 1991)*: Reciben también el nombre de Archivos las instituciones donde se conservan, ordenan o difunden conjuntos orgánicos de documentos. Derogada por la *Ley 14/2007 de 26 de noviembre de Patrimonio Histórico de Andalucía BOJA nº 248, de 19 de diciembre de 2007*.

3. *Ley 7/2011 de 3 de noviembre (DAPDA 2011), artº 2.d.*: Se entiende también por archivo aquella unidad administrativa o institución que custodia, conserva, organiza y difunde los documentos, incluidos los electrónicos, en cualquier etapa de su producción o tratamiento...

4. *Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía; BOJA nº. 215 de 31/10/2007*

Las solicitudes que se formulen deberán contener (...) E) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige. (Ley 30/1992, artº 70.1)

Por tanto, hablando en un sentido legal estricto, resulta cuanto menos dudoso que este concepto llegue a incluir efectivamente al resto de los calificados como *Archivos públicos* del sistema (entidades titulares de documentos públicos según el artº 34 y los de los artºs. 48, 49 y 50: *Administración de Justicia, Ayuntamientos, Diputaciones, Universidades...* cuyos Archivos, salvo en los casos en los que puedan reconocérseles legal o efectivamente como auténticas instituciones⁵, sólo quedarían fehacientemente contemplados como meros *conjuntos de documentos* (*archivos en minúscula* en la terminología anteriormente citada).

El caso del *Archivo del Parlamento*, queda resuelto en el artº. 42, donde se impone la existencia de un Archivo en las instituciones de autogobierno que quedan incluidos expresamente entre los integrantes del sistema como *archivo de titularidad y gestión de la Junta de Andalucía*.

Por otra parte, aunque tanto el artº. 2.1 como el 26 definan al *Sistema Archivístico de Andalucía* como un... *conjunto de órganos, archivos y... centros*, en su regulación a lo largo del *Título II* y en el resto del texto sólo se recogen *órganos* (*Título II, Capítulo II; Sección 1: Ejecutivos y Sección 2: Consultivos*), y *Archivos* (*Título II; Capítulo III*) sin aclararnos el texto a que se refiere cuando habla de *centros*.

1.2 Necesidad de centros / servicios de archivo para atender obligaciones legales sobre documentos.

La mayoría de las leyes de archivos contemplan una serie de obligaciones más o menos parecidas para los titulares de documentos del patrimonio documental con vista a garantizar su preservación y aprovechamiento social. Estas obligaciones no son sino las funciones que las mismas leyes suelen reconocer y atribuir a los Archivos⁶.

5. Institución: (Del latín institutio, -ōnis). 1.f. Establecimiento o fundación de algo. 2.f. Cosa establecida o fundada. 3.f. Organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente. 4.f. Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad. Institución monárquica, del feudalismo (...). 7.f.pl. Órganos constitucionales del poder soberano en la nación. 1.loc. verb. Tener en una ciudad, empresa, tertulia o cualquier otra agrupación humana el prestigio debido a la antigüedad o a poseer todos los caracteres representativos de aquella (Diccionario de la R.A.E. de la Lengua).

6. *Ley 2/2007, de 12 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Extremadura (BOE núm. 127, 28/05/ 2007): Artículo 12. Obligaciones de los titulares. 1. Los titulares de los archivos y de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental de Extremadura deben colaborar con las Administraciones Públicas de Extremadura, en el ámbito de sus responsabilidades y, en consecuencia, están obligados a: a) Custodiarlos, protegerlos, organizarlos, describirlos y usarlos garantizando su conservación y mantenimiento. b) Velar por la integridad de los fondos documen-*

No puede concebirse la realización de estas funciones y servicios si no se cuenta con un Archivo *establecido* y con un mínimo de requisitos. La efectividad del precepto legal aquí contemplado solo puede garantizarse si, junto al establecimiento obligatorio de estas funciones y servicios, se recoge también, el del instrumento necesario para desarrollarlos: el Archivo (institución, centro o servicio). Más aun tratándose de entidades, organismos, empresas públicas... cuyos documentos adquieren desde el mismo momento de su creación la cualidad de patrimonio documental, de un patrimonio en proceso continuo de crecimiento, la necesidad de disponer en cada uno de ellos de centros o servicios especializados de Archivo nos parece perfectamente razonable y justificada:

UNIÓN EUROPEA Informe sobre Archivos (2004):

Record centres under archival management are efficient for both sides. In particular they remove from the record creators the need to administer records no longer in regular demand. Disposal and transfer coincide, and appraisal can take place at the convenience of the archive service. Archive services become responsible for providing the record creator with the documents that may be needed, and also for destroying records no longer needed once their retention period has elapsed.

The duty of the archive service is to preserve visibly and retrievably the records of the activities of the state, the government or an institution. Appraisal serves this purpose since the conversion of records into structured archival holdings makes them exploitable. This exploitation is not for researchers alone but also for those who created the records in the first place (Report on Archives in the enlarged EUROPEAN UNION Increased archival cooperation in Europe: action plan Elaborated by the National Experts Group on Archives of the EU-

tales. c) Facilitar la consulta, siempre que sea posible, respetando la normativa vigente en materia de accesibilidad documental, propiedad intelectual y reproducción de documentos. d) Restaurar los documentos deteriorados. e) Comunicar a la Consejería de Cultura cualquier intención de enajenación o de cambio de titularidad o posesión de archivos o documentos.

-Ley 3/1984 de Archivos de Andalucía, Artículo 14º. 1. Los titulares de archivos y de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental andaluz están obligados a la conservación y custodia de sus fondos documentales. 2. Es obligación y competencia de la Junta de Andalucía la conservación y defensa del Patrimonio Documental andaluz, sin perjuicio de la colaboración exigible a los diferentes organismos y entidades de carácter público y a las personas privadas que sean propietarios o custodios de parte de ese patrimonio Documental. 3. La Consejería de Cultura velará porque los propietarios, conservadores y usuarios de los archivos y documentos constitutivos del patrimonio Documental andaluz responda de las obligaciones y cargas que, según los casos, les correspondan y de las consecuencias de su incumplimiento.

Member States and EU-Institutions and Organs at the request of the Council of the European Union 2004, punto 5.6)

Así pues, es necesaria una legislación que recoja formalmente la obligación de crear o establecer los diferentes archivos o servicios de archivo de uso público como centros, elementos o funciones, que forman parte de la organización administrativa de la entidad. Éste sería un requisito fundamental para una adecuada realización de las funciones básicas de un archivo

REINO UNIDO Informe de los Archivos Nacionales 2004:

Necesidad de una nueva legislación en la que se establezca la obligación de los principales organismos y entidades de la administración de crear y mantener archivos

a) En la administración central:

A new duty should be created at central government level, requiring relevant bodies to create and keep records. (Report on responses to The National Archives' consultation paper CP03/01: Proposed National Records And Archives Legislation- Proposals to change the current legislative provision for records management and archives. March 2004 [PLPRMA 2004] question 1)

b) En las administraciones regionales y locales:

Questions 10-18 dealt with whether the framework for managing records, set out in questions 1-5 (see above) should be extended to include the records of local and regional authorities, and possibly other bodies. There were two main issues; first, whether the duty to create and manage records should be extended to local level. Second, if so, to precisely which tiers of local and regional government it might be applied.

(...) There was strong support for extending the duty so as to create a consistent, national legislative framework; 186 (73%) said 'yes' to it, against 5 (2%) against (Question 10). This general level of support was maintained for all the proposals in this section. There was a strong feeling that local and other authorities should be made subject to legislation governing their records management. Many responses expressed concern that at present there was little or no coherent records management provision within many authorities, and that this represented an unacceptable risk. Several parallels were drawn with meeting the needs of Freedom of Information and Data Protection legislation, which required good record keeping if the acts were to be complied with. [PLPRMA 2004; Section 4, question 10)

The consultation paper also asked whether principal councils should be required to provide a local archives service. The purpose of this is to protect the unique resource that local archives services offer, and to ensure that the stewardship and the proper care and preservation of this resource is sustainable and able to bring the full range of benefits it offers, for promoting public access. Such a provision would, broadly speaking, bring archives services in line with library services at local level. Recognizing the risk of imposing undue or unmanageable burdens through such a requirement, the question was limited to a requirement for principal councils only to provide such services on a statutory basis. This is not intended to prevent other authorities providing archives services, as at present, under the non-mandatory arrangements (...) Question 19 asked the basic question. 183 (72.3%) said 'yes' to a new statutory requirement on principal councils, against 5 (2%) saying 'no. [PLPRMA 2004] Section 5, question 19)

1.3 Creación o establecimiento de centros de Archivo por la propia Ley.

La ley Andaluza de 1984 (*Ley 3/1984*) no creaba directamente ningún centro o institución de Archivo. Sólo declaraba qué archivos son de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (*artº 13*) y que estos están constituidos por los fondos documentales (de nuevo *archivo* sólo como *fondo*) de la entidad titular y de sus organismos dependientes (... *artº 13*). Sin embargo, existen ejemplos en otras comunidades autónomas donde es la propia Ley de Archivos la que los establece o los declara como tales:

MADRID, *Ley 4/1993*⁷

- Los Archivos de la Asamblea, el Consejo de gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, incluida la institucional, se organizan teniendo en cuenta las cuatro fases que, según su edad, atraviesan los documentos del modo siguiente... (*artº. 13*)
- Los Centros de Archivos de la Asamblea y del Consejo de Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid que se crean en esta Ley serán por tanto, además de los Archivos de oficina:
 - a) Los Archivos Centrales de las Consejerías.
 - b) El Archivo Regional de la Comunidad de Madrid.
 - c) Los Archivos de los Entes institucionales y Empresas públicas de la Comunidad de Madrid.
 - d) El Archivo de la Asamblea. (*artº. 14*)

7. Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid. BOCM de 30/04 y BOE de 10/06/1993;

ISLAS BALEARES, Ley 15/2006 ⁸:

- Se crea el Archivo General del Gobierno de las Illes Balears, adscrito a la consejería competente en materia de cultura (artº 36)
- Se crean los archivos centrales, a cada una de las consejerías del Gobierno de las Illes Balears (artº. 37)

CATALUÑA, Ley de Archivos 10/2001:

a) Declara qué archivos, mencionados genéricamente, integran el sistema (manteniéndose la ambigüedad *fondos/centros*); salvo en el caso del *Archivo de la Corona de Aragón* y el *Histórico de Protocolos de Barcelona*, citados individualizadamente:

1. El Sistema d'Arxius de Catalunya és integrat pels arxius següents:

- a) L'Arxiu de la Corona d'Aragó.
- b) Els arxius de la Generalitat de Catalunya.
- c) Els arxius de les diputacions provincials i els dels municipis de més de deu mil habitants.
- d) Els arxius de les universitats.
- e) L'Arxiu Històric de Protocols de Barcelona.
- f) Els arxius històrics provincials.
- g) Els arxius diocesans i capitulars de l'Església catòlica.
- h) Els que hi siguin integrats d'acord amb el que estableix l'apartat 2.

2. Per resolució del conseller o consellera de Cultura, un cop comprovat que compleixen els requisits establerts per l'article 21.1 i amb l'informe previ del Consell Nacional d'Arxius, es poden integrar al Sistema d'Arxius de Catalunya:

- a) Els arxius de municipis de menys de deu mil habitants i els d'altres entitats públiques o d'entitats dependents de les administracions públiques no establerts per l'apartat 1.
- b) Els arxius d'entitats o persones privades altres que els establerts per l'apartat 1.
- c) Qualsevol altre arxiu amb responsabilitat sobre els documents a què fa referència l'article 6.1.

8. Ley 15/2006, de 17 de octubre, de archivos y patrimonio documental de las Illes Balears

3. Les administracions competents han de fomentar d'una manera preferent la incorporació al Sistema d'Arxius de Catalunya dels arxius dels municipis d'entre cinc mil i deu mil habitants. (artº. 20)

En estos grupos de archivos podremos encontrar casos en los que el fondo de documentos se halla custodiado en una institución/centro/servicio de archivo formalmente existente, casos en los que la existencia del centro o servicio carece de respaldo jurídico o normativo y casos en los que sólo exista el propio fondo documental.

ANDALUCÍA, Ley 7/2011:

El nuevo texto no crea directamente ningún Archivo (desapareció del texto el *Archivo electrónico de la Junta de Andalucía que se creaba en el borrador de 2009, en su artº. 48,1*).

Se respalda o eleva a rango de ley, la existencia de otros, como en el caso del *Archivo General de Andalucía (artº 45)*. Al resto de centros, sólo se les menciona de forma genérica, al exponer la relación de archivos integrantes del sistema (*artsº. 40 y 41*). Entre estos podemos encontrar:

- a) Archivos que ya contaban con plena entidad jurídica propia y diferenciada como instituciones o centros: *Archivo de la Real Chancillería, Archivos Histórico Provinciales, Archivos Judiciales, Archivos Notariales...*
- b) Archivos entre los que, junto a unos cuya existencia individual pueda estar reconocida o reflejada de hecho en alguna normativa externa o interna, se contarán otros que sufran una existencia totalmente desregulada o que, simplemente, no existan siquiera como tales centros o servicios de archivos: *Archivos de entidades locales*
- c) Archivos inexistentes a fecha de la publicación de la nueva Ley , a cuya creación obliga la misma: *Archivos Provinciales Intermedios*

No se mencionan para nada a los Archivos de oficina entre los Archivos del sistema (*arts. 40-48*). Sólo lo hará el *artº 38* que, curiosamente, declara que tendrán el carácter de *Archivos de oficina, en las tramitaciones electrónicas de documentos, los propios sistemas de tramitación*. Lo que nos sitúa ante dos tipos de Archivos de oficina:

- a) *Archivos de oficina declarados por la Ley*: Los sistemas de tramitación electrónica de documentos (el texto no aclara si los considera documentos o algo externo y diferenciado de ellos... (¿Archivos o archivos?).
- b) *Archivos de oficina* que puedan existir de hecho (de derecho en, posiblemente, algún caso a raíz de reglamentos o normativas internas de sus respectivas en-

tidades titulares) para los que sin embargo establece específicamente la nueva ley establece específicamente ciertas medidas:

- Custodia y conservación de documentos de procedimientos en tramitación.
- *Obligación de organizarse según directrices.*

1.4 Establecimiento desde la ley de la obligación de crear centros / servicios de Archivo.

Más frecuente es el caso de legislaciones que, si bien no crean directamente instituciones o centros de Archivo, si establecen al menos la obligación de crearlos:

ANDALUCÍA, Ley 3/1984:

- a) En este caso, el alcance de dicha obligación es destacadamente limitada, sólo para el Archivo General de Andalucía:

El Archivo General de Andalucía lo creará el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía con carácter general y ámbito andaluz. Sin perjuicio de lo anteriormente dispuesto, será competente para recibir cualesquiera otros fondos documentales que no sean recogidos por el archivo al que legalmente le corresponda (artº 13.1)

El resto de archivos de titularidad de la Junta de Andalucía sustenta su existencia institucional o como centro sólo en el marco reglamentario, como los Archivos centrales de las Consejerías (*Decreto 233/1989, de 7 de noviembre de 1989, por el que se establece el funcionamiento de los archivos centrales de las Consejerías, Organismos Autónomos y Empresas de la Junta de Andalucía Archivos centrales de las Consejerías*).

- b) En su lugar, se establecen ciertos requisitos obligatorios para, en general, todos los archivos de uso público (*fondos/centros*):

(...) Los archivos de uso público deberán contar, al menos, con un servicio de consulta en sala de lectura y con servicios mínimos de instrumentos de descripción (artº 21)

Los archivos de uso público estarán atendidos por personal suficiente y con la cualificación y el nivel que exijan las diversas funciones, de acuerdo con la reglamentación que se establezca (artº 31)

ISLAS BALEARES, Ley 15/2006

Obligación de crear subsistemas archivísticos:

- a) Por la Comunidad autónoma

(...) El Subsistema Archivístico de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears ha de estar constituido por:

- a) Los órganos y las unidades administrativas coordinadores en materia de archivos y patrimonio documental de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears, adscritos a la consejería competente en materia de cultura.
- b) El Archivo del Reino de Mallorca, sin perjuicio de la legislación estatal que le afecta.
- c) El Archivo Histórico de Maó, sin perjuicio de la legislación estatal que le afecta.
- d) El Archivo de la Administración de la comunidad autónoma de las Illes Balears.
- e) Los archivos centrales de las consejerías.
- f) Los archivos de los organismos autónomos y de las empresas públicas con vinculación (o adscritas) a las consejerías del Gobierno de las Illes Balears (artº. 33)

b) Por el Parlamento:

Además de los órganos de gestión que puedan crearse, el Subsistema Archivístico del Parlamento de las Illes Balears ha de estar constituido por el Archivo General del Parlamento de las Illes Balears (artº. 39)

c) Por los Consejos Insulares:

Cada consejo insular establecerá la estructura de su subsistema archivístico, que determinará por vía reglamentaria. (artº. 42)

d) Por las Mancomunidades de Municipios:

Las mancomunidades de municipios constituidas en las Illes Balears han de crear los subsistemas archivísticos según sus necesidades y posibilidades (artº. 45)

e) Por los Municipios:

Cada uno de los municipios de las Illes Balears ha de crear y dotar su propio subsistema archivístico en función de sus necesidades y posibilidades (artº. 46)

f) Por la Universidad:

Además de los órganos de gestión que puedan crearse, el Subsistema Archivístico de la Universidad de las Illes Balears ha de estar integrado por el Archivo General de la UIB, (artº.47)

CATALUÑA, Ley de Archivos 10/2001:

La fórmula utilizada sería de tipo mixta, ya que por un lado su artículo 20 establece cuáles son los archivos del sistema (centros/fondos); unos mencionados específicamente, otros de forma genérica (como vimos en el apartado anterior) y por otro, define ciertos requisitos que han de cumplir los archivos del sistema:

Requisits i efectes de la pertinença al Sistema d'Arxius de Catalunya:

1. Els arxius del Sistema d'Arxius de Catalunya han de complir els requisits tècnics que s'estableixin per reglament i, especialment, els següents:

- a) Aplicar el sistema de gestió de la documentació que correspongui als fons que apleguen, d'acord amb les normes tècniques bàsiques fixades per l'Administració de la Generalitat.
- b) Disposar del personal suficient, d'acord amb el que estableix l'article 22. (artº. 21)

...Y determina entidades obligadas a tener archivo según unas condiciones mínimas:

Entitats obligades a tenir arxiu:

1. Els ajuntaments dels municipis de més de deu mil habitants i les diputacions provincials han de tenir un arxiu propi que compleixi les condicions a què fa referència l'article 21.1. Els consells comarcals també han de tenir un de propi, integrat a l'arxiu comarcal.
2. Tots els ajuntaments i les altres administracions locals poden crear i gestionar el propi arxiu, i integrarlo, si compleix els requisits fixats per aquesta Llei, al Sistema d'Arxius de Catalunya.
3. *Els municipis de fins a deu mil habitants que no tinguin un arxiu propi integrat al Sistema d'Arxius de Catalunya no estan exempts de les obligacions que estableix l'article 7. Si acorden el dipòsit de la documentació a l'arxiu comarcal, aquest assumeix les esmentades obligacions en relació amb la documentació depositada (artº 31).*

MADRID Ley 4/1993:

Obligación de crear subsistemas de archivos que han responder a una planificación desde el Consejo de Gobierno:

Entre los principales subsistemas de archivos de la Comunidad de Madrid deberán figurar, al menos, los siguientes:

- a) El subsistema de archivos de la Asamblea y del Consejo de Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid.

- b) El subsistema de archivos municipales de la Comunidad de Madrid.
- c) El subsistema de archivos de la Iglesia de la Comunidad de Madrid.
- d) El subsistema de archivos de Empresa de la Comunidad de Madrid.

3. Los subsistemas se ajustarán a planes sectoriales y programas generales o específicos que puedan formularse de acuerdo con su diferente condición, que serán aprobados por el Consejo de Gobierno (artºs. 11.2 y 3).

PAÍS VASCO. Ley /1990 9:

Obligación de crear servicios de archivo:

Están obligados a la creación y mantenimiento de un servicio de archivo:

- a) Las instituciones autonómicas y municipales.
- b) Las entidades, organizaciones e instituciones bajo control directo o indirecto de las instituciones señaladas en el párrafo anterior (artº. 76)

ANDALUCÍA, Ley 7/2011:

- a) Obligación legal de crear Archivos / Redes de archivos:
 - *Archivos de las instituciones de autogobierno (artº 42)*
 - Archivos centrales de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales dependientes (artº 43.3)
 - Archivos centrales de las delegaciones provinciales y del gobierno (artº. 43.4)
 - Archivos Provinciales Intermedios (artº. 44)
 - Red de Archivos en las entidades locales (artº 49.2)
 - Red de Archivos en las Universidades públicas (artº. 50)
- b) Obligación legal de garantizar servicios de archivo:
 - a) *Entidades locales (artº. 49.1)*
- c) Obligación legal de establecer sistemas de gestión documental:
 - *Administraciones públicas en general (artº. 55.2)*
 - Administración de la Junta de Andalucía (artº 56)

Tenemos que destacar entre las novedades de la ley, la creación de los Archivos Provinciales Intermedios (artº 44), que podrán contribuir a una mayor racionalización

9. Ley 7/1990, de 3 julio 1990. Regulación del Patrimonio Cultural Vasco. BOPV 6/08/1990, Nº 157.

del sistema al permitir un mejor funcionamiento de las redes y descargar a los Archivos Históricos Provinciales de una función que apenas podían realizar debido a su carácter esencial de centros para la investigación histórica y al estado de saturación al que han llegado en la actualidad. Su existencia redundará también en una mejora para el servicio de documentos para la Administración andaluza y el servicio público.

2. Archivos de gestión / de oficina.

La Ley andaluza de 1984 no contemplaba expresamente Archivos centrales ni de gestión u oficina (o de unidades administrativas). Una falta de regulación legal que, en el caso de estos últimos ha supuesto un serio obstáculo para la gestión documental en las fases de producción de los documentos ¹⁰.

Debería pues darse carta de naturaleza a su establecimiento y organización contemplando esta figura, de forma que la ley recogiera la idea de que todos los documentos, en cualquier clase de soporte, incluyendo los documentos informáticos o electrónicos de cada departamento, oficina o unidad administrativa de, al menos las entidades recogidas en los arts.º 2 y 3 de la ley 3/1984, (o en el art.º 9.2 del nuevo texto) estén sometidos a control archivístico mediante la creación y organización de su correspondiente Archivo de gestión. Estos archivos han de quedar expresamente instituidos e integrados en el sistema archivístico y responder a los requisitos que reglamentariamente se establezcan bajo supervisión del órgano competente (una *Dirección General de Archivos...*?). Sin embargo, la nueva Ley solo los reconoce expresamente como *conjuntos de documentos* (artº 38.1). Aunque, por otra parte no tiene inconveniente en imponerles ciertas obligaciones, considerándolos de hecho algo diferenciable y externo a los propios documentos en sí (artº. 38.2).

ANDALUCÍA, Ley 7/2011:

- *Se entiende por archivo de oficina el conjunto orgánico de documentos producidos o recibidos en el ejercicio de sus funciones por una unidad administrativa* (artº. 38.1)
- Los responsables de las unidades administrativas velarán porque sus respectivos archivos de oficina custodien y conserven los documentos de los procedimientos en fase de tramitación hasta su transferencia al archivo correspondiente, de acuerdo a los plazos establecidos por la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos o, en su defecto, al año de finalizado el correspondiente procedimiento (art. 38.2).

10. - CAMACHO RUEDA, E: *De lapsus y olvidos: los archivos de gestión a la luz de la ley 30/1992*. TRIA. *Revista de la Asociación de Archiveros de Andalucía*; Nº 0. Año 1994. Sevilla: *Asociación de Archiveros de Andalucía*. 1994

- Dto. 233/1989, de 7 de noviembre, creación Archivos centrales de las Consejerías (BOJA 94 de 24/11/1989), artº 7.

Como vemos, en 38.2 estos Archivos no están contemplados sólo como conjuntos de documentos, puesto que serían entidades que deben custodiar y conservar los documentos a que se refiere.

La obligación aquí establecida para los responsables de las unidades administrativas resulta demasiado ambigua y escasamente vinculante; la expresión... *velarán porque sus respectivos archivos...* Resulta mucho menos afortunada que ...*garantizarán que sus respectivos archivos, o... adoptarán las medidas necesarias para que sus archivos...*

Por otra parte, la responsabilidad debería extenderse hasta el momento de la realización de la transferencia, sustituyendo la expresión... *hasta su transferencia al archivo*, por la de... *y por su transferencia al archivo*

- *Los Archivos de oficina* se organizarán de acuerdo con las directrices técnicas del correspondiente Archivo receptor de sus documentos (*artº 38.3*). Como ya vimos, su organización está supeditada a la existencia previa de un Archivo receptor (Central) y a que éste llegue a emitir las correspondientes directrices.

Aunque por un lado sean aplicables a ellos las mismas prescripciones genéricas establecidas para la custodia de documentos públicos en el artº 11, por otro, se omiten los Archivos de oficina en la relación de *Archivos del Sistema* del artº. 41 y en el articulado de la *sección 4ª del Título II, Capítulo III (Archivos de la Junta de Andalucía)*.

Como ya vimos, *el artº 38* declara que tendrán el carácter de *Archivos de oficina, en las tramitaciones electrónicas de documentos, los propios sistemas de tramitación*. Lo que nos sitúa ante dos tipos de Archivos de oficina:

- a) *Archivos de oficina declarados por la Ley*: Los sistemas de tramitación electrónica de documentos (El texto no aclara si los considera documentos o algo externo y diferenciado de los documentos propiamente dichos... ¿*Archivos o archivos?*).
- b) *Archivos de oficina* que puedan existir de hecho (de derecho en, posiblemente, algún caso a raíz de reglamentos o normativas internas de sus respectivas entidades titulares) para los que sin embargo establece específicamente la nueva ley establece específicamente ciertas medidas:
 - Custodia y conservación de documentos de procedimientos en tramitación.
 - Obligación de organizarse según ciertas directrices.

Report on Archives in the enlarged EUROPEAN UNION:

Propone establecer legalmente la jurisdicción de los servicios de archivo sobre los documentos en todo su ciclo vital:

(...) To ensure that adequate, reliable and authentic documents are created, maintained, inventoried and preserved and to avoid duplication in management efforts, the archival services should participate at the front end (proactive) in planning and developing the infrastructure of electronic document and information system and also in implementing appropriate document keeping rules and practices. Here, the role of the archival services should be clearly established in legislation to have jurisdiction over the whole life-cycle period

(Report on Archives in the enlarged EUROPEAN UNION Increased archival cooperation in Europe: action plan Elaborated by the National Experts Group on Archives of the EU-Member States and EU-Institutions and Organs at the request of the Council of the European Union, 2004 [RAEEU-2004] punto 4, pág. 43).

Legislación francesa: Archivos corrientes:

Define que son los *archivos corrientes* y los somete al control de la Dirección General de Archivos de Francia:

...Sont considérés comme archives courantes les documents qui sont d'utilisation habituelle pour l'activité des services, établissements et organismes qui les ont produits ou reçus. La conservation des archives courantes incombe, sous le contrôle de la direction des Archives de France, aux services, établissements et organismes qui les ont produites ou reçues.

(Décret n° 79-1037 du 3 décembre 1979, Relatif à la compétence des services d'archives publics et à la coopération entre les administrations pour la collecte, la conservation et la communication des archives publiques (Version consolidée au 13 octobre 2008. Article 1)

NAVARRA, Ley 12/2007¹¹:

- a) Somete los documentos en todo su ciclo vital al tratamiento archivístico y la gestión de documentos y establece la correspondencia entre la 1ª fase de dicho ciclo y los archivos de gestión:

Los sistemas de gestión documental de las instituciones integrantes del Sistema Archivístico de Navarra deben presentar una estructura adaptada a la complejidad organizativa de la entidad titular. La gestión de documentos y tratamiento archivístico se desarrollará a lo largo de todo el ciclo vital de los documentos desde su etapa de creación. 2. Las edades de los documentos se corresponderán con las siguientes fases: a) Fase activa: etapa en que la documentación está en periodo de

11. Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Navarra. BOE 113 de 12/05/2007 y BON 48 de 18/04/2007

tramitación o es de uso habitual por parte de la oficina productora. Se corresponde con el archivo de gestión o de oficina (artº 15).

- b) Define las funciones de los archivos de oficina:

Los archivos de oficina custodian la documentación generada y reunida en el desarrollo de su actividad específica por cada una de las unidades en la que se estructura la entidad. Sus funciones son: a) Apoyar la gestión administrativa. b) Justificar las actuaciones y actividades de la entidad productora. c) Garantizar los derechos y deberes de los ciudadanos y de la Administración, acreditando la transparencia y legalidad de las actuaciones. d) Facilitar la implantación de medidas necesarias para la simplificación y racionalización de los procesos o procedimientos administrativos. e) Mantener la documentación debidamente clasificada y ordenada. f) Aplicar las medidas que garanticen la conservación de los documentos de acuerdo con sus valores. g) Garantizar la protección de los datos. h) Transferir la documentación al archivo intermedio en la forma y tiempo establecidos, una vez agotado su plazo de permanencia en la unidad productora. i) Eliminar la documentación de apoyo informativo antes de la transferencia al archivo intermedio (artº. 24)

EXTREMADURA, Ley de Archivos 2/2007 ¹²:

- a) Incluye en el ámbito de aplicación de la ley a órganos, centros y unidades administrativas:

La presente Ley se aplicará a los órganos, centros y unidades administrativas que formen parte del Sistema Archivístico de Extremadura (artº. 2).

- b) Define los archivos de gestión o de oficina y sus funciones:

Los archivos de gestión o de oficina están constituidos por los depósitos de documentación de uso habitual existente en las distintas oficinas de las consejerías, organismos públicos, empresas e instituciones de la Junta de Extremadura, que serán responsables de dicha documentación hasta su transferencia al correspondiente Archivo Central (artº 31)

Los archivos de gestión o de oficina remitirán periódicamente a los Archivos Centrales respectivos la documentación cuyo trámite haya finalizado. La permanencia en el archivo de gestión no será superior a cinco años contados a partir de la fecha de finalización del procedimiento, salvo excepciones debidamente razonadas. Podrán conservarse en los archivos de gestión las series documentales de uso o consulta

12. Ley 2/2007, de 12 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Extremadura. BOE 127, 28/05/2007

frecuente. Este extremo deberá ser formalmente comunicado a la dirección del Archivo General de Extremadura (artº. 41)

- c) Establece las correspondencias entre fases, ciclo vital de los documentos y archivo al que corresponde su control y conservación:

La documentación se organizará o dividirá de acuerdo a las siguientes fases en función del valor de los documentos: a) Documentación activa: documentación de uso habitual en las oficinas cuyo trámite aún no ha terminado. Se conservará en los archivos de oficina o gestión. b) Documentación semiactiva: documentación que sin ser de uso habitual por las oficinas puede ser susceptible de ser consultada. Se conservará en los archivos adecuados para su custodia hasta su traslado a los archivos históricos (artº. 46)

CASTILLA LA MANCHA , Ley 19/2002 ¹³

Establece también la existencia de los archivos de oficina;

Quedan integrados en los archivos públicos:

- a) *Las dependencias de archivos de oficina que concentran los documentos generados y reunidos por las distintas unidades administrativas de las entidades y personas mencionadas en el artículo anterior, con el objetivo prioritario de apoyar la gestión de las mismas. (artº. 6,2)*

Las dependencias de los archivos de oficina podrán estar atendidas por personal administrativo y auxiliar (artº. 7.2)

A efectos de lo dispuesto en el artículo 18, se considera que toda la documentación generada por los distintos organismos relacionados en el artículo 17 forma parte del Archivo de la Junta de Comunidades y se encuentra distribuida en distintos edificios, instalaciones o dependencias por motivos de eficacia de los servicios públicos.

2. Se integran en el subsistema las siguientes dependencias de archivos: a) Las dependencias de archivos de oficina de los organismos relacionados en el artículo 17 (artº. 20,2)

Los archivos de oficina deberán atenerse a las siguientes prescripciones:

- a) Existirá un archivo de oficina al menos en cada órgano de la Administración de la Junta de Comunidades, ya sea un órgano de gobierno, de apoyo, directivo, de asistencia o consultivo, central o periférico, así como en los órganos de dirección y administración del resto de las Entidades señaladas en el artículo 17.

13. Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha DOCLM núm. 141 de 15-11-2002; BOE 301 de 17/12/2002 artº 6,2)

- b) Los archivos de oficina concentran los documentos generados por las unidades administrativas dependientes del correspondiente órgano, con el objetivo prioritario de apoyar la gestión del mismo.
- c) Sin perjuicio de la dependencia orgánica de los órganos correspondientes, los archivos de oficina dependerán en todo lo relativo a su funcionamiento de las directrices técnicas, asistencia e inspección del organismo coordinador del subsistema (artº.21)

CATALUÑA, Ley de Archivos 10/2001:

Determina el establecimiento obligatorio de sistemas únicos de gestión documental que abarquen las fases I y II derivadas del ciclo vital de los documentos:

Totes les administracions i les entitats titulars de documents públics han de disposar d'un únic sistema de gestió documental que abasti la producció, la tramitació, el control, l'avaluació i la conservació dels documents i l'accés a aquests i en garanteixi el tractament correcte mentre siguin utilitzats administrativament en les fases activa i semiactiva (artº. 7).

MADRID, Ley de Archivos 4/1993:

Establecimiento archivos de oficina por la propia Ley:

Los Archivos de la Asamblea, el Consejo de gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, incluida la institucional, se organizan teniendo en cuenta las cuatro fases que, según su edad, atraviesan los documentos del modo siguiente:

En los archivos de oficina se custodiarán los documentos de archivo generados por las diferentes unidades administrativas en tanto dure su trámite o su uso sea muy frecuente. En todo caso, la permanencia en ellos no será superior a cinco años desde el fin de su tramitación, salvo excepciones razonadas. Se excluye la documentación de apoyo informativo (artº. 13.1).

Los Centros de Archivos de la Asamblea y del Consejo de Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid que se crean en esta Ley serán por tanto, además de los Archivos de oficina: a) Los Archivos Centrales de las Consejerías... (artº. 14).

3. Archivos históricos.

El contenido del artº 37.6 apdo. g. de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, que también usa el termino *archivo* en el sentido de *institución o centro*, ha supuesto un problema de interpretación de la normativa de acceso a los documentos en todos los centros de archivo no creados formalmente como archivos históricos, ya que contempla que...

... se registrarán por sus disposiciones específicas (...) la consulta de fondos documentales existentes en los Archivos históricos...

Sin aclarar en ningún momento qué se ha de entender por tales centros. Considerando que existen archivos de doble funcionalidad, *intermedio e histórico*, también en estos casos resulta legalmente insegura la aplicación de este precepto. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre en las administraciones estatales o autonómicas, en las que los archivos históricos se crean formal y reglamentariamente con éste carácter o con el de *intermedios e históricos*, los archivos de la administración local son, en un elevado porcentaje, centros únicos para recibir documentación de *cualquier edad*.

Algunas alternativas podrían ser:

- a) Que la Ley de Archivos establezca que, a todos los efectos, y especialmente de lo contemplado en el *artº. 37.6 apdo. g de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, en el caso de instituciones u organismos que no dispongan de un *Archivo histórico* diferenciado como tal, se entenderá por *Archivo Histórico*:
 1. Aquellas secciones o grupos de documentos conservados en Archivos, que por sus características, hayan alcanzado los requisitos establecidos reglamentariamente, para ser considerados como históricos o para su ingreso en un archivo histórico.
 2. Los servicios de archivo que se realicen respecto a estos documentos (acceso, reproducciones, difusión, descripción, conservación...)
- b) O bien que, en dichas instituciones u organismos, *tengan la consideración de Archivos Históricos los documentos sin vigencia administrativa ingresados reglamentariamente en el archivo que cuenten con más de 50 años de antigüedad según la fecha de su creación, así como los servicios de archivo destinados a ellos (servicios de conservación, acceso, reproducción, difusión...)*

ANDALUCÍA, Ley 7/2011:

- a) Declaración de Archivos como históricos por la Ley:

El Archivo General de Andalucía es el Archivo intermedio e histórico para los archivos centrales de cada consejería de la Junta de Andalucía, los archivos centrales de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía que ejerzan sus competencias en más de una provincia y los archivos de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma... (artº. 45)

Los archivos históricos provinciales radicados en Andalucía son los archivos históricos de la organización territorial de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades instrumentales en su respectiva provincia (artº. 46.1)

El Archivo de la Real Chancillería de Granada es un archivo de carácter histórico, al que se transfieren los documentos del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía... (artº. 47.1)

- b) Obligación de establecer redes de archivo según el ciclo vital de los documentos

Cada entidad local establecerá su propia red de archivos (artº. 49.2)

Los archivos de las universidades públicas de Andalucía establecerán su propia red de archivos que incluirá los de sus entes instrumentales... (artº. 50)

- c) Redes de archivos como potestad discrecional:

Podrán constituirse redes en razón del traspaso de la custodia de los documentos a lo largo de la vida de estos (artº. 33.3).

Así mismo, se podrán establecer otros tipos de redes de archivos distintas a las mencionadas en el apartado anterior con objeto de compartir y explotar información (artº. 33.4).

Como podemos ver en estos dos últimos casos, tanto si se prescribe la obligación como si simplemente se cita una posibilidad discrecional, la inconcreción del texto respecto a las características de la red, los tipos de centros que la integrarán, o las funciones de los mismos, deja de hecho éstos aspectos a merced de la evolución de los trabajos de la CAVDA ¹⁴, quedándose sin resolver, de momento, el problema de la ambigüedad de la aplicación de los preceptos legales específicos destinados expresamente a los archivos históricos particularmente, los relacionados con el acceso a los documentos.

NAVARRA, Ley de Archivos 12/2007:

Define a los archivos históricos y establece sus funciones y documentación, constituyendo ésta la que ha sido calificada como de conservación permanente:

- Los archivos históricos reciben, conservan y difunden la documentación que, una vez agotada la fase de semiactividad, ha sido calificada como de conservación permanente por su valor para la información o la investigación. Sus funciones son: a) Facilitar el acceso público a los documentos. b) Garantizar la adecuada organización y descripción de los documentos. c) Garantizar la adecuada conservación y, en su caso, la restauración de los documentos. d) Tratar la documentación para su gestión cultural y difusión. e) Fomentar la

14. La expresión *Traspaso de custodia de los documentos a lo largo de la vida de éstos* solo puede interpretarse con mayor precisión en relación con el *artº. 31 c* (establecimiento por la CAVDA de los plazos de permanencia, custodia y control de los documentos en los diferentes archivos) y *36.1.c.2* (obligación de aplicar a todos los documentos las normas de valoración de la CAVDA).

conservación del Patrimonio Documental de Navarra. f) Recibir en depósito documentación integrante del Patrimonio Documental de Navarra. g) Impulsar programas de difusión del Patrimonio Documental (artº. 18).

CATALUÑA. Ley 10 /2001:

Documentación histórica:

- j) Documentació inactiva o històrica: la documentació administrativa que, un cop conclosa la vigència administrativa immediata, posseeix valors primordialment de caràcter cultural o informatiu (artº 2.j).

PAÍS VASCO. Ley /1990:

Definición legal de documento histórico:

Todos los documentos, fondos de archivo y colecciones de documentos de cualquier titularidad con una antigüedad de 50 años se consideran históricos, y quedan como tales incorporados al Inventario del Patrimonio Documental Vasco (artº 55.2)

4. Redes de archivo.

ANDALUCÍA. Ley 3/1984:

Se establece una red de centros, pero no se define su configuración ni los criterios para desarrollarla:

El Sistema Andaluz de Archivos se configura como una red de centros (artº. 12)

ANDALUCÍA, Ley 7/2011:

Se contemplan tres opciones:

- a) *Archivos de la Junta de Andalucía*: Aquí no se menciona expresamente ninguna red de archivos. El artículo 40 enumera las diferentes clases de archivo que configuran el sistema. Aunque, por otra parte, en el artº 41, que relaciona los archivos de la Junta de Andalucía, aparecen diversos elementos de una red de Archivos:
- *Centrales (o únicos de una entidad: consejerías, sus delegaciones Provinciales, las del Gobierno de la J. de A. y las entidades instrumentales dependientes de la J. de A.)*
 - *Intermedios (Provinciales)*
 - *Históricos (Provinciales)*
 - *Generales (AGA: Histórico e Intermedio)*

Tampoco se incluyen aquí los *archivos de oficina*, por lo que la red supuestamente resultante resultaría, según esto, una red de configuración incompleta.

Los artículos 43 a 46 regulan los archivos relacionados en el citado *artº 41* y al de la *Real Chancillería de Granada* en el *artº. 47*

- b) *Archivos de entidades locales y Universidades*: Sólo para estas entidades se prevé y se establece la obligación de crear una red de archivos:

Cada entidad local establecerá su propia red de archivos (artº. 49.2)

Los archivos de las universidades públicas de Andalucía establecerán su propia red de archivos que incluirá los de sus entes instrumentales (artº. 50)

- c) Redes de archivos como potestad discrecional: *Podrán constituirse redes en razón del traspaso de la custodia de los documentos a lo largo de la vida de estos (artº. 33.3). Así mismo, se podrán establecer otros tipos de redes de archivos distintas a las mencionadas en el apartado anterior con objeto de compartir y explotar información (artº. 33.4).*

Como podemos ver en estos dos últimos casos, tanto si se prescribe la obligación como si simplemente se cita una posibilidad discrecional, la inconcreción del texto respecto a las características de la red, los tipos de centros que la integrarán o las funciones de los mismos, deja éstos aspectos a merced de la ulterior evolución de los trabajos de la CAVDA ¹⁵

Normativas de desarrollo. Los reglamentos de archivo

Complementariamente a la legislación, sería totalmente necesario, a efectos prácticos u operativos, la existencia de una normativa interna de los organismos o entidades recogidas en el *artículo 9.2* de la nueva Ley que respalde la existencia de dichos Archivos o servicios de archivo de uso público y sus modalidades (de gestión, centrales, intermedios, históricos, mixtos...) o redes de Archivo en que se integran formalizándolos reglamentariamente e impulsando la adopción de las medidas internas que fueran necesarias en cada entidad para facilitar y estimular el mejor cumplimiento de la Ley.

ANDALUCÍA, Ley 7/2011:

Los titulares de dichos archivos podrán establecer normas para el funcionamiento de los mismos que deberán ser remitidas a la Consejería para su conocimiento (artº 36.2)

La aprobación de unas normas internas suele resultar, de hecho, imprescindible para hacer posible la existencia y un funcionamiento regular del Archivo en cualquier

15. La expresión *Traspaso de custodia de los documentos a lo largo de la vida de éstos* solo puede interpretarse con mayor precisión en relación con el *artº. 31 c* (establecimiento por la CAVDA de los plazos de permanencia, custodia y control de los documentos en los diferentes archivos) y *36.1.c.2* (obligación de aplicar a todos los documentos las normas de valoración de la CAVDA).

entidad, organismo o institución. El cumplimiento de las obligaciones que la ley atribuye a los archivos públicos y las entidades titulares de los mismos y de los documentos sería de muy difícil o imposible realización sin el respaldo de una normativa interna que desarrolle, esclarezca y facilite la aplicación de los preceptos recogidos en esta ley en el contexto de dicho organismo, entidad o institución.

Por otra parte, la Ley no especifica ninguna posible vía de intervención en aquellos casos en los que se detecten discordancias entre su contenido y el de los textos reglamentarios. A su vez, tal y como está contemplado, podría suponer cierta contradicción con el art. 29.2, donde se establece que corresponde a la Consejería competente la elaboración y aprobación de disposiciones normativas, normas técnicas, y procedimientos para la gestión documental. La normativa que aprueben los titulares de los archivos debería tener, junto a su obligatoriedad, un marcado carácter de supeditación y complementariedad y el objetivo de contribuir al mejor cumplimiento de la ley y de la normativa de desarrollo emanada de la Consejería.

El ejercicio del derecho de acceso a los documentos

Siendo el servicio de documentos y la difusión de su información una de las principales, si no la más importante, de las funciones de los Archivos, las carencias y ambigüedades legales en nuestro país, tantas veces protestadas no sólo desde el ámbito de los profesionales de Archivos sino también desde el de los de la información y otros muchos sectores sociales, nos llevan a considerar como necesaria y urgente la actualización de la normativa vigente en esta materia, de forma que los Archivos puedan atender los servicios al ciudadano en un marco de seguridad jurídica, agilidad y eficiencia, sin comprometer el derecho de acceso de los ciudadanos, la obligatoria preservación de datos reservados ni la legalidad de sus actos o los de su personal.

La promoción de buenas prácticas administrativas y la aplicación de normas de calidad en la prestación de estos servicios no puede quedar al margen los esfuerzos intentados en otros sectores de la administración pública.

Por tanto, la nueva Ley no puede desatender la necesidad de implantar y promover medidas suficientes y eficaces para facilitar el *ejercicio del derecho de acceso* y para la promoción de buenas prácticas administrativas de cara al mismo.

Una de las líneas posibles en este sentido pudiera haber sido, como primer paso, que la propia Ley de Archivos extendiera a todos los servicios de archivo del sistema que no pertenecen a la Administración de la Junta de Andalucía, algunos de los *principios de actuación* de la misma, tal y como se recogen en la Ley 9/2007¹⁶

16. Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía (BOJA núm. 215, de 31/10/2007)

- p) Igualdad de oportunidades y de trato de hombres y mujeres.
- q) No discriminación.
- r) Proximidad a la ciudadanía.
- s) Responsabilidad por la gestión pública.
- t) Buena administración y calidad de los servicios. (artº 3)

ANDALUCÍA, Ley 7/2011

En referencia a la *articulación y ampliación de los elementos del sistema* se persiguen expresamente objetivos de calidad:

Por último, se trata de conseguir una mayor articulación del Sistema Archivístico de Andalucía, abierto siempre a nuevas incorporaciones, de modo que se puedan alcanzar los máximos niveles de calidad (Exposición de motivos, III, párrafo 9)

El ejercicio de acceso a los documentos por los ciudadanos se antepone y se destaca preferentemente respecto a cualquier otra función de los Archivos:

Los archivos públicos son concebidos ante todo como instituciones al servicio de la ciudadanía y garantes de sus derechos en desarrollo de los valores democráticos y de transparencia en la gestión pública (Exposición de motivos, apartado III, párrafo 6)

Por todo ello, esta ley debe hacer posible la consagración de una política archivística que permita un mayor acercamiento a la población de los documentos de titularidad pública, del Patrimonio Documental de Andalucía incluido en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz y de los archivos en que se custodia, para que la sociedad pueda hacerlos suyos, los defienda y los reivindique como bienes... (Exposición de motivos, apartado III, párrafo 10)

La forma de contemplar el derecho de acceso, el ejercicio del mismo, y todo lo referente a este crucial problema en la nueva ley fue modificándose a lo largo del proceso de gestación del texto. El segundo borrador divulgado declaraba la libertad y gratuidad del derecho propiamente dicho:

Texto Proyecto: El derecho de acceso a los documentos y a su información es libre y gratuito, y se ajustará a lo dispuesto en esta Ley y a la legislación autonómica o estatal que le sea de aplicación (segundo borrador LDAPDA, artº. 62)

Nuestra Asociación alegó en este sentido que considerábamos que, más que el derecho de acceso en sí, lo que interesaba que se declarara como libre y gratuito era su ejercicio propiamente dicho, ya que tratándose además de un derecho general que

otorga la Constitución a todos los ciudadanos, y recoge la Ley 30/1992 (artº. 37.1¹⁷) serían los procedimientos y formas para que el ejercicio efectivo y concreto se lleve a cabo singularmente por cualquier ciudadano lo que debería aclarar y potenciar esta ley, como propusimos:

El ejercicio del derecho de acceso a los documentos públicos y a su información es libre y gratuito, y se ajustará a lo dispuesto en esta Ley y a la legislación autonómica o estatal que le sea de aplicación (Propuesta AAA al artº 62 del borrador)

Finalmente, se prefirió evitar cualquier pronunciamiento sobre esta cuestión, de forma que la redacción del artículo (ahora como artículo 61, y destacando entre corchetes los nuevos contenidos) sería la siguiente:

El acceso a los documentos [de titularidad pública] y a su información se ajustará a lo dispuesto en esta Ley y a la legislación autonómica o estatal que le sea de aplicación. [A estos efectos, la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos velará por la aplicación de la legislación vigente en materia de acceso] (Ley 7/2011, artº 62)

El segundo borrador incluía una declaración de universalidad del derecho de acceso, extendiéndolo no sólo a todos los ciudadanos (lo que puede entenderse ya implícito o deducible del propio texto constitucional) sino, lo que resultaba innovador, incluso a las entidades jurídicas.

Texto Proyecto: Todas las personas físicas y jurídicas tienen derecho a la consulta de los documentos públicos, y a acceder a la información contenida en ellos, según lo establecido en la presente Ley, y sin perjuicio de la legislación que le sea de aplicación (segundo borrador LDAPDA, artº. 63)

Nuestras pretensiones incluían que se resaltara en el texto el rechazo a cualquier tipo de discriminación por motivos culturales, de formación, profesión, ámbito de actividad ni de ninguna otra consideración, incorporando la propuesta europea del año 2012 (Conseil de L'Europe, Comité des Ministres. Recommendation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur l'accès aux documents publics. Apdo. III, y V, 1 y 2) en consonancia con los motivos declarados de la propia ley:

Todas las personas físicas y jurídicas tienen derecho a la consulta de los documentos públicos, y a acceder a la información contenida en ellos, según lo establecido en la presente Ley, y sin perjuicio de la legislación que le sea de aplicación y sin discriminación por motivos culturales, de formación, profesión, ámbito de actividad ni de ninguna otra consideración (Propuesta AAA al artº 63 del Borrador)

17. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, (Ley 30/1992, artº. 37.1)

Por todo ellos, se hace necesaria la adecuación de la norma vigente al nuevo marco jurídico autonómico, estatal y europeo (Ley 7/2011 “Exposición de motivos”, II, párrafo 1)

Les Etats membres devraient garantir à toute personne le droit d'accéder, à sa demande, à des documents publics détenus par des autorités publiques. Ce principe devrait s'appliquer sans distinction aucune, y compris fondée sur l'origine nationale. (Rec(2002)2,III)

Le demandeur d'un document public ne devrait pas être tenu de donner les raisons pour lesquelles il souhaite avoir accès audit document. (Rec(2002)2, V.1)

Les formalités concernant les demandes devraient être minimales. (Rec(2002)2, V.2).

Lamentablemente, el contenido de este artículo fue totalmente suprimido del texto definitivo. No fueron suprimidos, por el contrario, algunos aspectos más restrictivos del texto del borrador, como fue el caso del, a nuestro juicio desafortunado, artículo 64.2, (luego 62.3):

El órgano responsable de la custodia de los documentos podrá desestimar la solicitud de acceso a los documentos y a su información cuando la misma no se encuentre en su poder, cuando la solicitud sea manifestamente irrazonable o cuando ésta se formule de manera excesivamente general. (Ley 7/2011, artº. 62.3)

Artículo que permitía restricciones al derecho en función de unos criterios cuya excesiva imprecisión (¿qué puede entenderse por *irrazonable?*... Por *excesivamente general?*) podría sin duda favorecer o dar cabida a interpretaciones arbitrarias del todo inaceptables en un estado de derecho. Si bien compartimos la necesidad de poner cierto coto a algunas clases de peticiones cuya imprecisión o magnitud resultan de difícil o imposible satisfacción, entendemos que son cuestiones que deben determinarse con mayor concreción por vía reglamentaria, en la normativa de desarrollo correspondiente que debía preverse en este mismo artículo, para poder dar mejores y más satisfactorias respuestas a este tipo de situaciones evitando el riesgo de caer en un fácil y cómodo restriccionismo o en la arbitrariedad.

Mejor suerte corrió, a nuestro juicio, el contenido del artículo 65.1 del segundo borrador que, frente al principio general de libre acceso establecido por la *la ley 16/1985*, y *respetado por la 30/1992* que limitaba las restricciones a los casos que estuvieran o pudieran ser previstos por la legislación, contemplaba la posibilidad de, además, ampliar el establecimiento de plazos de acceso a otros supuestos no previstos por la ley, puesto que estas restricciones (temporales), vendrían marcadas no por un texto legal, como imponía la *ley 30/1992* e incluso la propia *Constitución* en su *artº 105*, sino por una mera decisión administrativa en forma de acuerdo de la comisión de valoración:

Texto Proyecto: Los plazos de acceso a los documentos públicos serán los establecidos por esta Ley y, en su caso, por la legislación específica. No obstante la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos Administrativos, en su función de unificación de criterios en materia de acceso a los documentos públicos y a su información, podrá establecer plazos sin superar en ningún caso el límite máximo de treinta años (segundo borrador, artº. 65.1)

Además, la referencia a los treinta años resultaba contradictoria, ante la existencia de documentos a los que tampoco se puede acceder tras treinta años. Propusimos suprimir la mayor parte del contenido del artículo, dejando solo:

Los plazos de acceso a los documentos públicos serán los establecidos por esta Ley y, en su caso, por la legislación específica (Propuesta AAA al artº 65 del segundo borrador)

Y, afortunadamente, así quedó redactado en la ley:

La Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos podrá establecer criterios homogéneos sobre la aplicación de la normativa de acceso y dará publicidad a sus informes (Ley 7/2011, artº. 62.6)

Sin embargo, hubiera sido mucho mas efectivo que en vez de esta simple atribución potestativa a la CAVAD, se estableciera aquí un mandato expreso de desarrollo normativo o de elaboración de textos de asesoramiento y aclaración.

El procedimiento de acceso que se diseño en los artículos 66 y 67 del segundo borrador resultó profundamente modificado para acabar relegando el nudo de la cuestión a lo que ya marcaban otras disposiciones, de forma que el texto final no introdujo ninguna novedad. Curioso, y decepcionante, que nada menos que una nueva ley de documentos y archivos no lo haga en uno de los aspectos más importantes y necesitados de mejor regulación.

Si volvemos al texto del borrador, en primer lugar, anunciaba un posible procedimiento de acceso que establecería la Consejería competente en documentos y archivos:

Texto Proyecto: El ejercicio del derecho de acceso está sujeto a lo dispuesto en este artículo y al procedimiento que se establezca mediante Orden por la Consejería competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental (art. 66.1)

Un anuncio que pretendíamos se reforzara como un auténtico compromiso legal:

El ejercicio del derecho de acceso está sujeto a lo dispuesto en este artículo y al procedimiento que se establecerá mediante Orden por la Consejería competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental (Propuesta AAA al artº 66.1 del segundo borrador).

En segundo lugar, este mismo artículo marcaba ya unas líneas básicas de dicho procedimiento:

Texto Proyecto: Este derecho será ejercido mediante solicitud dirigida al responsable del archivo que custodia la información y los documentos (artº. 66.2)

Aunque no muy afortunadas a nuestro juicio. Una expresión como *solicitud al responsable* puede dar pie a interpretaciones excesivamente burocraticistas que generen trámites superfluos y más que cuestionables de cara a la rapidez y eficacia del servicio. Aspectos especialmente exigibles cuando se trata de *documentos históricos declarados de libre acceso y sin ningún tipo de restricción legal al efecto*:

Recordemos que... *La consulta de los documentos constitutivos del patrimonio documental español a que se refiere el artículo 49.2 se atenderá a las siguientes reglas: CON CARÁCTER GENERAL, tales documentos, concluida su tramitación y depositados y registrados en los archivos centrales de las correspondientes entidades de derecho público, conforme a las normas que se establezcan por vía reglamentaria, SERÁN DE LIBRE CONSULTA, a no ser que...* (Ley 16/1985 de 25 de junio de PHE, artº. 57.1) complementado en el párrafo 2 del mismo artículo con: *No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cabra solicitar autorización administrativa para tener acceso a los documentos excluidos de consulta pública*. Lástima que el concepto de *libre consulta* del primer párrafo haya sido vaciado de todo contenido en la nueva regulación en favor del contenido del segundo.

Petición por escrito o instancia al titular de la entidad, presentación en registro, resolución por un Presidente, Alcalde o un órgano colegiado, notificación por escrito al interesado... dilaciones que pueden evitarse totalmente cuando se trata de esta clase de documentos en los que la resolución final no puede ser otra que la autorización del acceso, y que se sustituyen simplemente por la cumplimentación de un formulario que se presenta al personal de la sala de consulta (procedimiento en los Archivos estatales).

¿Se exigía por tanto, ahora, solicitud por escrito, en los términos de este artículo, para la consulta de documentos de los AHP? Las solicitudes o peticiones por escrito, más allá de este sencillo trámite de resolución inmediata, deben reservarse para los casos que afecten a documentos de acceso restringido según ley. Nuestra propuesta ante éste artículo, recordando aquí de nuevo el ya comentado apartado II, párrafo 1 de la Exposición de motivos de la nueva ley sobre la necesidad de *adecuación de la norma vigente al nuevo marco jurídico autonómico, estatal y europeo (Conseil de L'Europe, Comité des Ministres. Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur l'accès aux documents publics. V.1 y 2 y VI)*, fue:

Este derecho será ejercido mediante la cumplimentación en el Archivo que custodia la información y los documentos de los formularios que se determinen reglamentariamente a tal efecto (Propuesta AAA al artº. 66.2 del segundo borrador).

Les formalités concernant les demandes devraient être minimales. (Rec(2002)2, V.2).

Pero en vez de esto, se implantaba un proceso dilatorio, no sólo en atención a sus fases, según lo antes comentado y dispuesto en el artº 62 de la ley, sino también por sus plazos:

Texto Proyecto: El órgano competente para resolver la solicitud lo hará de forma motivada en el plazo máximo de un mes desde que se formuló. No obstante en caso de especial complejidad de la solicitud éste plazo podrá ampliarse por un máximo de quince días, notificándolo al interesado. Así mismo, en estos casos, el órgano podrá solicitar de forma motivada y pormenorizada informe a la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso de Documentos sobre cuestiones concretas de acceso previamente a la resolución de la solicitud (artº 66.3).

Nosotros por el contrario proponíamos que los plazos de atención, más allá de la atención inmediata, se limitaran a los casos que afecten a documentos de acceso restringido según ley, siguiendo la propuesta europea (*Conseil de L'Europe, Comité des Ministres. Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur l'accès aux documents publics. VI, 3*).

Toute demande de communication d'un document public devrait être traitée rapidement. La décision devrait intervenir, être communiquée et exécutée à l'intérieur d'un délai fixe qui peut avoir été précisé au préalable.

Criterio seguido también en la *Ley 4/1993 de la Comunidad de Madrid*. Otra interrogante se plantea en torno a cuál es el órgano competente, si el titular de los documentos, la Consejería competente (?). ¿Por qué no se excluye de este trámite a los documentos de libre consulta en los Archivos Históricos...?.

Las peticiones de documentos se atenderán de forma inmediata, salvo cuando se trate de documentos de acceso restringido según los casos previstos en la legislación vigente o afectados por dificultades de consulta reglamentariamente contemplados, que serán resueltas de forma motivada en el plazo máximo de un mes desde que se formularon. No obstante, en estos últimos casos, de darse una especial complejidad de la solicitud, éste plazo podrá ampliarse por un máximo de quince días más, notificándolo al interesado. Así mismo, en estos casos, el órgano podrá solicitar de forma motivada y pormenorizada informe a la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso de Documentos sobre cuestiones concretas de acceso previamente a la resolución de la solicitud (Propuesta AAA al artº. 66.3 del segundo borrador).

Texto Proyecto: Transcurrido el plazo fijado en el apartado anterior sin que se haya notificado resolución expresa al interesado, éste podrá entenderla desestimada. Tanto en este caso como en el de denegación expresa el interesado podrá interponer el recurso administrativo que proceda (artº, 66.4)

Un precepto que contradice abiertamente la obligación de resolución motivada que contempla el *artº. 37 de la Ley 30/1992* y la recomendación del Consejo de Europa (*Conseil de L'Europe, Comité des Ministres. Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur l'accès aux documents publics. VI. 7*):

L'autorité publique qui refuse l'accès à tout ou partie d'un document public devrait donner les raisons sur lesquelles se fonde le refus.

Tampoco debió olvidarse la recomendación del Consejo de Europa de que, en caso de denegación de acceso a un documento, haya que ofrecer al solicitante otras alternativas (*Conseil de L'Europe, Comité des Ministres. Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur l'accès aux documents publics. VII, 3*):

L'autorité publique peut donner accès à un document public en orientant le demandeur vers des sources alternatives facilement accessibles.

Otra contradicción surge respecto al propio texto del proyecto, con el contenido del *artº.66.5*:

Texto Proyecto: Sin perjuicio de lo establecido en la legislación estatal, el órgano competente para resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de acceso a los archivos históricos será el órgano de dirección y coordinación del Sistema Archivístico de Andalucía (artº. 66.5)

Ya que, si el *artº. 30.3, e)* atribuía a la CAVAD la facultad de...:

Evacuar el informe preceptivo en los recursos presentados contra las denegaciones del derecho de acceso a los documentos custodiados en los archivos del Sistema.

...con la redacción del *66.5* omitiendo toda referencia a dicho trámite podría resultar finalmente que la CAVAD no fuera ni siquiera oída en el mismo y que la Consejería correspondiente acabara resolviendo sin tenerla en cuenta, lo que nos llevó a proponer:

Sin perjuicio de lo establecido en la legislación estatal, el órgano competente para resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de acceso a los archivos históricos será el órgano de dirección y coordinación del Sistema Archivístico de Andalucía, que deberá recabar preceptivamente el informe de la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso de Documentos. Dicho informe deberá ser evacuado en

el plazo máximo de 15 días. Este informe deberá ser notificado al interesado junto con la resolución (Propuesta AAA al artº. 66.5 del segundo borrador)

El texto definitivo suprimía de un plumazo todas estas consideraciones y, cual lavatorio de manos, decide dejar sin más las cosas como estaban, pues esto y no otra cosa es el contenido del decepcionante *artº 63.1*:

El ejercicio del derecho de acceso a los documentos de titularidad pública y obtención de copia de los mismos está sujeto a lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 86 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y al procedimiento que se establezca mediante Orden por la Consejería (Ley /2011, artº. 63.1)

Una nueva contradicción podría surgir en cuanto al principio de gratuidad declarado por el *artº. 62* de este borrador cuando, mas adelante, el *artº. 67.3* dispone:

Texto Proyecto: La obtención de reproducciones y certificaciones estará sujeta al abono de los precios públicos que pudieran establecerse (artº. 67.3).

Algo que podría evitarse si se hubiera recogido expresamente la limitación del precio máximo de reproducciones y certificaciones al coste real del servicio, más en consonancia con la recomendación del Consejo de Europa (*Conseil de L'Europe, Comité des Ministres. Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur l'accès aux documents publics. VIII 2*):

La délivrance d'une copie du document public peut être facturée au demandeur, à un prix raisonnable qui ne saurait excéder le coût réel des charges de fonctionnement supportées par l'autorité publique.

Lamentablemente, el texto definitivo de la ley elude también esta cuestión.

En el tratamiento dado por el segundo borrador a la obtención de reproducciones, volverá a repetirse la presencia de aquella especie de *pasillo a la arbitrariedad* que apuntábamos al comentar el contenido del *artº 62.3* en relación a las autorizaciones de acceso.

Texto Proyecto: La obtención de reproducciones y certificaciones podrá limitarse en razón de que el estado de conservación de los documentos así lo requiera, o por razones de eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos (artº. 67.4)

Un criterio demasiado genérico; comporta un abanico de posibilidades excesivamente amplio. Medidas semejantes habría que contemplarlas en cualquier caso como excepcionales y no discrecionales. La obligación de la administración es la de intentar

ofrecer alguna alternativa y no limitarse a negar la petición. Afortunadamente, la corrección definitiva quedó abierta a más posibilidades.

La obtención de reproducciones de los documentos estará condicionada por su estado de conservación (Ley 7/2011, artº. 63.3)

Otro aspecto de la mejora y modernización servicio de consultas que la nueva ley debería impulsar concierne a las estipulaciones del artº. 37.7 de la ley 30/1992, que obliga a los ciudadanos a una identificación y descripción suficiente de los documentos que soliciten:

El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias... (Ley 30/1992, artº 37.7)

Algo que sin duda, sobrepasa las capacidades de la mayoría de los ciudadanos, y difícil incluso para muchos investigadores. El precepto resulta además prácticamente imposible si los propios instrumentos de descripción del Archivo accesibles para ellos no facilitan estos extremos. En este sentido inciden las recomendaciones del Consejo de Europa (*Conseil de L'Europe, Comité des Ministres. Recommandation Rec(2002)2 du Comité des Ministres aux Etats Membres sur l'accès aux documents publics. VI, 5*):

L'autorité publique devrait, dans la mesure du possible, aider le demandeur à identifier le document public demandé, mais elle n'est pas obligée d'honorer la demande s'il s'agit d'un document qui ne peut pas être identifié.

El texto de la ley abre paso, al menos a estas posibilidades:

Para garantizar el ejercicio del derecho de acceso cada archivo facilitará instrumentos archivísticos de información y descripción y asesorarán a las personas usuarias en la búsqueda de información. (Ley 7/2011, artº. 64.1)

Capítulo aparte merece el tratamiento del acceso al patrimonio documental privado, cuyas características aconsejarían contemplar de modo independiente y singularizado respecto a los requisitos y condiciones del acceso a los documentos públicos o de titularidad pública. Si para estos debe predominar el principio de transparencia y consultabilidad, para los documentos privados predominaría lógicamente la protección de la intimidad. La ley sin embargo incorpora un precepto que entendemos erróneo:

El acceso a los documentos de titularidad privada que formen parte del patrimonio documental de Andalucía y que se encuentren en archivos privados integrados en

el Sistema Archivístico de Andalucía, se regirá por las normas de acceso a los documentos de titularidad pública (Ley 7/2011, artº 66.1).

Los medios personales

El primer borrador anunciaba un prometedor reconocimiento de la condición funcional del Archivero y de su cualificación técnica y profesional, destacadamente en el ámbito propio de la Administración de la Junta de Andalucía, aunque menos definida para el resto de entidades. Pero la evolución del texto hasta su configuración definitiva iría frustrando cualquier expectativa al respecto reduciéndolas a, simplemente, las que puedan albergarse respecto a futuros e hipotéticos desarrollos reglamentarios posteriores.

El segundo borrador recogía expresamente la obligación de contar con la figura específica del personal archivero, diferenciándola oportunamente de otros tipos de personal también necesarios y de obligada presencia:

Texto Proyecto: Los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía, contarán con personal archivero con formación específica acreditada, así como con el personal administrativo preciso, para cubrir las necesidades del servicio público. (artº. 38.1 del segundo borrador)

Aunque para nosotros, había que enfatizar aún más en que fueran expresamente *TODOS los Archivos del sistema* los que debieran contar con personal archivero, que lo sea *en grado SUFICIENTE* y que cuenten con *formación especializada en archivos y gestión de documentos*. Aunque razonablemente, habría que contemplar una consideración especial para el caso de los Archivos de oficina.

Todos los archivos del sistema Archivístico de Andalucía deberán contar con personal archivero suficiente, conformación específica acreditada en archivos y gestión de documentos, así como con personal administrativo de apoyo para garantizar el servicio público. No obstante, los Archivos de oficina podrán estar atendidos por otro personal en coordinación con el Archivo Central. Para el cumplimiento de lo señalado en el punto 1 del presente artº. el órgano de dirección y coordinación del sistema colaborará con el órgano competente en la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo para la definición de qué se considera personal suficiente en cada tipo de archivo (Propuesta AAA al artº. 38.1 del segundo borrador)

Nada que no estuviera en consonancia con otras afirmaciones del mismo texto:

Texto Proyecto: que se puedan alcanzar los máximos niveles de calidad y eficacia en lo que se refiere a instalación, personal, conservación, organización y difusión (“Exposición de motivos” III; párrafo 4 del segundo borrador)

Además, la intención original que emanaba del proyecto era una apuesta decidida por el reconocimiento de los archiveros como un grupo profesional especializado y capacitado para tal responsabilidad, en coherencia además con la política de gestión y selección de personal de la Junta de Andalucía a lo largo de, prácticamente toda su existencia:

Texto Proyecto: Artículo 38. Personal.

(...) 2. El baremo para determinar en cada momento cuál es el personal suficiente para cumplir lo establecido en el punto 1 del presente artículo se establecerá por el órgano de dirección y coordinación del Sistema conforme a lo dispuesto en el artículo 28.2.h)

3. La dirección o responsabilidad de los archivos centrales, intermedios e históricos públicos del Sistema, deberá recaer en personas con título de grado universitario y formación archivística acreditada.

4. La Consejería competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental considerará como requisitos y criterios de valoración para el personal y la selección de éste que ejerza las funciones que exija el cumplimiento de esta Ley y sus normas de desarrollo:

a. Que las funciones archivísticas en los archivos integrados en el Sistema se ejerzan por personal con titulaciones académicas o con los conocimientos específicos que se determinen mediante Orden de la Consejería competente.

b. Que en los temarios que hayan de regir las pruebas selectivas convocadas por organismos cuyos archivos estén integrados en el Sistema, se incluyan aquellas materias básicas que se determinen por la Consejería competente en material de documentos, archivos y patrimonio documental. (artº 38. del primer borrador)

Pero ya en la primera modificación del texto, el segundo borrador, las expectativas de respaldo a la profesionalidad del personal de Archivos se vieron significativamente reducidas:

Texto Proyecto: La dirección o responsabilidad de los archivos centrales, intermedios e históricos públicos del Sistema, deberá recaer en personas con título de grado universitario y formación archivística acreditada (artº, 38.2 del segundo borrador).

Texto Proyecto: La Consejería competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental considerará como requisitos y criterios de valoración para el personal y la selección de éste que ejerza las funciones que exija el cumplimiento de esta Ley y sus normas de desarrollo (artº. 38.3 del segundo borrador)

Chocante, como poco, que, además de reducir los requisitos, se valore un hecho: *que ejerza las funciones* (...en el momento preciso de la selección?) y no una capacidad (formación / formación+experiencia) para ejercer las funciones exigidas para el cumplimiento de esta ley. De ahí el motivo de nuestra propuesta:

La Consejería competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental considerará como requisitos y criterios de valoración para el personal y la selección de éste su capacitación para ejercer las funciones exigidas para el cumplimiento de esta ley y sus normas de desarrollo (propuesta AAA al artº.38.3 del segundo borrador)

Más aún, inicialmente se atribuían en exclusiva los puestos directivos responsables del AGA, Archivos centrales, intermedios e históricos provinciales, Real Chancillería de Granada y de la Administración de Justicia al cuerpo superior facultativo de Archiveros de la Junta de Andalucía. Para los Archivos de la Administración de Justicia se consideraba también al cuerpo de Ayudantes de Archivo.

Texto proyecto: La dirección de cada Archivo Central corresponderá personal archivero perteneciente al cuerpo superior facultativo de la Junta de Andalucía (artº. 45.6 del primer borrador)

Texto proyecto: La dirección de cada Archivo Provincial Intermedio corresponderá a personal archivero perteneciente al cuerpo superior facultativo de la Junta de Andalucía (artº. 46.4 del primer borrador)

Texto proyecto: La dirección del Archivo General de Andalucía corresponderá a personal archivero perteneciente al cuerpo superior facultativo de la Junta de Andalucía (artº. 47.4 del primer borrador)

Texto proyecto: La dirección de cada Archivo Histórico Provincial corresponderá a personal archivero perteneciente al cuerpo superior facultativo de la Junta de Andalucía (artº. 49.6 del primer borrador)

Texto proyecto: La dirección del Archivo de la Real Chancillería de Granada corresponderá a personal archivero perteneciente al cuerpo superior facultativo de la Junta de Andalucía (artº. 50.4 del primer borrador)

Texto proyecto: Las funciones archivísticas en estos archivos deberán ser desempeñadas por personal archiveros pertenecientes a los cuerpos superior facultativo y de ayudantes de la Junta de Andalucía (art. 51.4 del primer borrador)

También se promovía un perfil profesional para los Archivos de ciertos Ayuntamientos, los de municipios con más de 15.000 hs., aunque dejando sorprendentemente al margen al resto de ellos y a las Diputaciones.

Texto proyecto: Los archivos de los Ayuntamientos de municipios con más de 15.000 habitantes deberán estar a cargo de personal archivero con título de grado universitario y formación archivística acreditada. (artº 52.3 del primer borrador)

De forma que, para Diputaciones y Ayuntamientos de menos de 15.000 hs, propusimos:

Los archivos de las Diputaciones Provinciales y de los Ayuntamientos de municipios con más de 15.000 habitantes deberán estar a cargo de personal archivero con título de grado universitario y formación archivística acreditada (Propuesta AAA al artº. 52.3 del primer borrador)

Y para el resto de Ayuntamientos, donde el texto preveía la posibilidad de servicios de archivo mancomunados, pensamos necesaria, además de una petición para que la nueva *ley de régimen local* entonces en elaboración estableciera el servicio de Archivo como mínimo obligatorio, incluir en la ley de documentos y archivos una cláusula como:

Las entidades locales podrán mancomunarse para la prestación de los servicios de archivo. Estos servicios estarán a cargo de personal archivero con titulación universitaria superior y formación archivística acreditada y, siguiendo el criterio del párrafo anterior, en la cuantía de, como mínimo, uno por cada 15.000 hs. resultantes de la suma de la población de los municipios mancomunados para la prestación de estos servicios (Propuesta AAA al artº. 52.4 del primer borrador).

Estos olvidos respecto a las entidades locales no se produjeron respecto a las empresas contratistas de custodia y gestión de documentos públicos:

Texto proyecto: Los beneficiarios de la contratación externa de dichos servicios deberán acreditar: (...) d) En todo caso, la disposición de personal archivero con formación específica acreditada (artº. 41.3 del primer borrador)

La redacción final tumbó cualquier expectativa de respaldo o promoción de la profesión archivística, relegándolo todo a una posterior normativa, de inferior rango, sin plazo previsto de aprobación:

Reglamentariamente se establecerán la cualificación y el nivel técnico necesarios del personal técnico con funciones archivísticas que preste servicio en los archivos del Sistema... (Ley 7/2011, artº. 39.1)

Una previsión de normativa que en el caso de las entidades locales aparece totalmente desdibujada en la ley:

Los archivos de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos de municipios con más de 15.000 habitantes deberán estar a cargo de personal con la cualificación

y nivel técnico que sea necesario, de acuerdo con la normativa que resulte de aplicación (Ley 7/2011 artº. 49.3)

... puesto que no existe en la actualidad ninguna normativa estatal ni autonómica que regule estas situaciones.

Si la ley ha renunciado a pronunciarse sobre los requisitos o características del personal al servicio de los archivos, también ha dejado sin regular la composición de los órganos colegiados del sistema, para la que no se establecen criterios de cualificación técnica o profesional. Ni siquiera se garantiza a nivel de ley que la composición de la CAVAD, cuyas funciones son eminentemente y exclusivamente técnicas requieran un perfil profesional adecuado a tales funciones. A pesar incluso de que el artº. 31 la declara como órgano colegiado de carácter técnico.

La adscripción, composición y funcionamiento de la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos se establecerá reglamentariamente (Ley 7/2011, artº. 31)

Las observaciones y comentarios que recogemos en este artículo se han desarrollado a partir de las propuestas y sugerencias aportadas por los profesionales que integraron el grupo de trabajo de la Asociación de Archiveros de Andalucía que redactó las alegaciones al texto del primer borrador del proyecto de ley.

Razones de tiempo (y de espacio) nos han impedido tratar también otros aspectos de la ley que fueron objeto de sugerencias (modernización y normalización, gestión documental y documento electrónico), pero el documento completo de las alegaciones a la ley está disponible en la página web de la Asociación. (www.archiverosdeandalucia.org).

Vaya desde aquí el agradecimiento, junto a mí sincero reconocimiento, hacia todos estos archiveros con quien tuve la satisfacción de trabajar como coordinador de dicho grupo de trabajo, y cuyo anonimato respetamos en este trabajo en la medida en que así lo desearon.

**LEY 7/2011, DE 3 DE NOVIEMBRE,
DE DOCUMENTOS, ARCHIVOS Y PATRIMONIO
DOCUMENTAL DE ANDALUCÍA.
GÉNESIS Y ELABORACIÓN.**

ANA MELERO CASADO