

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

ANA MELERO CASADO

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

ANA MELERO CASADO

Jefa de Servicio de Archivos – Dirección General de Industrias Creativas y del Libro
anam.melero@juntadeandalucia.es

Los Archivos y el Patrimonio Documental han sido siempre, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, competencia de la Consejería de Cultura quien, a partir del marco establecido en la Constitución Española, en el primer Estatuto de Autonomía, sancionado el 30 de diciembre de 1981, y en el Estatuto reformado y sometido a referéndum el 18 de febrero de 2007, promulgado el 19 de marzo de 2007, estableció, en su artículo 68, las competencias exclusivas en materia de cultura que incluyen: la promoción y difusión del patrimonio cultural, artístico y monumental y de los centros de depósito cultural, la protección del patrimonio histórico, los archivos que no sean de titularidad estatal y las competencias ejecutivas sobre los archivos de titularidad estatal situados en Andalucía cuya gestión no se haya reservado el Estado, lo que comprende, en todo caso, la regulación de su funcionamiento, de su organización y el régimen de su personal, sin que, sustancialmente, en estas materias se altera el contenido del Estatuto de 1981.

En este marco y a lo largo de las nueve legislaturas de gobierno autonómico, la Consejería de Cultura, bajo sus distintas denominaciones y cambios estructurales, ha venido ejecutando las funciones relacionadas con el diseño de la política archivística y con la configuración del Sistema Archivístico de Andalucía – el que fuera denominado Sistema Andaluz de Archivos en la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos–. Estas funciones se han venido ejerciendo, sin solución de continuidad, a través de los diversos órganos creados o modificados por los Decretos de estructura de la Junta de Andalucía y de la propia Consejería de Cultura, recayendo en ella de una u otra manera la responsabilidad de su gestión.

A lo largo de los años y sin querer extendernos, han sido varios los hitos que podrían destacarse como impulsores y renovadores de estas materias. En el plano normativo, cómo no, la promulgación de la Ley 3/1984, de 9 de enero de Archivos que supuso un antes y un después en el tratamiento de los archivos y del patrimonio documental y cuya influencia ha traspasado los límites del Estado Español, así como

la publicación del Decreto 97/2000 que aprobó el Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos y desarrollo de la Ley 3/1984; en el ámbito de los archivos: la creación y multiplicación de estas instituciones, entre las que hay que significar el nacimiento del Archivo General de Andalucía, por Decreto 323/1987, de 23 de diciembre, y de los archivos centrales de las consejerías y de sus entidades dependientes por el Decreto 233/1989, de 7 de noviembre y, fundamental, la transferencia de la gestión de los archivos históricos provinciales de las ocho provincias y del Archivo de la Real Chancillería de Granada, por convenio con el Ministerio de Cultura de 9 de octubre de 1984, actualizado por convenio firmado el 23 de mayo de 1994 y, con fecha no muy lejana en el tiempo, la recepción de la gestión de los archivos de los órganos judiciales por el Real Decreto 142/1997, de 31 de enero, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia. En cuanto al plano organizativo, hay que subrayar los cambios producidos por la modificación de la estructura orgánica habida en la VII legislatura, que destaca por la creación del Servicio de Archivos en la estructura orgánica de la Consejería de Cultura y por la creación de la Coordinación del Sistema de Información y Gestión de Archivos, @rchivA, cuyas existencias han permitido materializar, entre otras cuestiones, la planificación, coordinación y ejecución de las siguientes funciones:

- El desarrollo normativo de la Ley 3/1984¹ y la elaboración de una Ley de segunda generación en materia de documentos, archivos y patrimonio documental.

1. Decreto 323/1987, de 23 de diciembre, por el que se crea el Archivo General de Andalucía. BOJA nº 9, del 05 de febrero de 1988.

Decreto 233/1989, de 7 de noviembre, por el que se establece el funcionamiento de los archivos centrales de las Consejerías, Organismos Autónomos y Empresas de la Junta de Andalucía y su coordinación con el Archivo General de Andalucía. BOJA nº 94, del 24 de noviembre de 1989.

Decreto 97/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos y desarrollo de la Ley 3/1984 de 9 de enero, de Archivos. BOJA nº 43, del 11 de abril de 2000.

Orden de 4 de julio de 1994, por la que el Archivo Histórico de Comisiones Obreras de Andalucía se integra en el Sistema Andaluz de Archivos. BOJA nº 126, del 10 de agosto de 1994

Orden de 7 de julio de 2000, por la que se regula el funcionamiento de la Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos y los procesos de identificación, valoración y selección documentales. BOJA nº 88, del 01 de agosto de 2000.

Orden de 6 de marzo de 2001, por la que se aprueba el Plan para la elaboración del Censo de Archivos Andaluces y Censo de Fondos y Colecciones del Patrimonio Documental Andaluz. BOJA nº 44, del 17 de abril de 2001.

Orden de 16 de junio de 2004, por la que se regula el procedimiento para la integración de archivos de titularidad privada en el Sistema Andaluz de Archivos. BOJA nº 133, del 08 de julio de 2004.

Orden 2 de junio de 2005, la integración del Archivo Histórico Minero de Fundación Río Tinto en el Sistema Andaluz de Archivos. BOJA núm. 16, 30 de junio de 2005.

- Coordinación del Sistema de Información para los archivos de la Junta de Andalucía @rchivA
- Actuaciones de fomento con respecto a los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía y el impulso para la integración de los archivos privados andaluces en el Sistema.
- Coordinación de las actuaciones de difusión y formación que tienen que ver con el patrimonio documental de Andalucía, con los archivos y con el propio Sistema con todos sus elementos.
- El ejercicio de la tutela y protección del patrimonio documental de Andalucía.
- Constitución y régimen de sesiones de los órganos colegiados presentes en el Sistema Archivístico de Andalucía.
- Impulso y coordinación en la mejora de las infraestructuras y de los medios en los archivos dependientes
- La Identificación y selección adecuada de los documentos de titularidad pública para la adecuada configuración del Patrimonio Documental de Andalucía.

Orden de 25 de noviembre de 2005, por la que se acuerda la integración del archivo histórico de la Unión General de Trabajadores de Andalucía en el Sistema Andaluz de Archivos. BOJA nº 243, del 15 de diciembre de 2005.

Orden de 31 de julio de 2006, por la que se fijan y revisan los precios de los servicios de reproducción, prestados por los archivos y otros centros dependientes de la Consejería de Cultura, que conserven patrimonio documental andaluz. BOJA nº 185, del 22 de septiembre de 2006.

Orden de 20 de febrero de 2007, conjunta de las Consejerías de Justicia y Administración Pública y de Cultura, por la que se regula la implantación y uso del Sistema de Información para la Gestión de los Archivos de titularidad y/o gestión de la Junta de Andalucía (proyecto @rchivA Andalucía). BOJA nº 71, del 11 de abril de 2008.

Orden de 10 de marzo de 2009, por la que se resuelve estimar la solicitud de integración del Archivo de la Fundación Casa de Medina Sidonia en el Sistema Andaluz de Archivos. BOJA nº 80, del 28 de abril de 2009.

Orden de 17 de julio de 2009, por la que se resuelve estimar la solicitud de integración del Archivo de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Sevilla en el Sistema Andaluz de Archivos. BOJA nº 178, del 10 de septiembre de 2009.

Orden de 20 de abril de 2010, por la que se resuelve estimar la solicitud de integración del Archivo Histórico Viana en el Sistema Andaluz de Archivos. BOJA nº 110, del 07 de junio de 2010.

Acuerdo de 14 de noviembre de 2000 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las directrices para la elaboración del censo de fondos de colecciones del Patrimonio Documental Andaluz BOJA nº 28, del 08 de marzo de 2000

Resolución de 11 de noviembre de 2002, por la que se hace público el acuerdo de la Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos de 28 de octubre de 2002, que aprueba el formulario para los estudios de identificación y valoración de series documentales. BOJA nº 8, del 14 de enero de 2003.

Todo ello nos hace poder decir que, hoy por hoy, Andalucía cuenta con un Sistema Archivístico consolidado en todos sus elementos y en el que la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, constituye una herramienta adecuada para abordar y ejecutar adecuadamente las competencias con arreglo a las necesidades sociales y tecnologías que implican los fuertes cambios producidos en las últimas décadas y configurar correctamente el Patrimonio Documental Andaluz para beneficio de todas las personas.

Génesis del Proyecto Normativo

La Ley 3/1984, de 9 de enero de Archivos, fue la primera Ley de Archivos de la España democrática y sentó un referente en la normativa específica, propiciando un nuevo concepto de archivo, con una estructura sistémica y la configuración y declaración del patrimonio documental, a la par que facilitó la ejecución de las competencias en materias de Archivos y Patrimonio Documental; pero, el paso del tiempo y los cambios acontecidos, exigían una reforma y adecuación a la realidad impuesta por las nuevas funciones, los avances tecnológicos, la normativa vigente autonómica, estatal e internacional, a la incesante evolución de los conceptos, la obligada aplicación de normas técnicas así como todas aquellas cuestiones adquiridas con la experiencia derivada del ejercicio de las competencias y del desarrollo de todas aquellas materias que inciden directamente en los archivos.

Desde el momento en que se decidió abordar la redacción de un nuevo texto normativo que sustituyera la Ley del 1984 se tuvo constancia de su complejidad, hecho que había sido constatada en la elaboración del Reglamento del Sistema Andaluz². En primer lugar por tratarse de una norma que recorre el amplio espectro administrativo, institucional y personal, sin distinción de su naturaleza o condición, en tanto en que son personas titulares o poseedores de documentos, públicos o privados, constitutivos del patrimonio documental. En segundo lugar por tener que abordarla desde la existencia de nuevas realidades que imponen la revisión de conceptos, la adecuación a la normativa, de carácter básico y específico y a la implantación de nuevos procedimientos como consecuencia, entre otras cuestiones, de las transferencias de funciones entre administraciones, con una revolución tecnológica en los medios y en las formas de comunicación. Todo ello hacía necesario una norma adaptada a la realidad, que estableciera garantías de tutela, protección, control y custodia del patrimonio cultural de todos, en cualquiera que pudiera ser su soporte, medio de fijación de la información y contexto tecnológico.

De manera sintética, detallamos algunas de las razones que fundamentaron el proyecto de ley, extraídas de su Memoria Funcional:

2. Decreto 97/2000, de 6 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos y desarrollo de la Ley 3/1987, de 9 de enero, de Archivos. BOJA núm. 43, de 11 de abril de 2000)

- La promulgación de un nuevo Estatuto de Autonomía con más competencias.
- La existencia de un nuevo contexto social, cultural e institucional.
- La ampliación del contexto normativo en el marco de la Unión Europea.
- Necesidad de adaptación a la normativa vigente publicada con posterioridad a 1984.
- El impacto de la revolución tecnológica, de la información y de las comunicaciones y de cómo han incidido éstas en materia de documentos y archivos.
- La evolución producida en la Administración y en el ejercicio de las potestades públicas:
 1. Democratización de los servicios
 2. Establecimiento de principios inspiradores aplicables a toda la normativa
 3. imposición de la transparencia y del buen gobierno
 4. Consolidación de derechos y obligaciones democráticas

Junto a estas razones de carácter general fueron incluidas otras de índole archivística:

- Las necesidades, carencias y disposiciones de difícil ejecución detectadas desde la publicación de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos.
- La aparición de normas técnicas de obligada utilización inexistentes en la década de los 80.
- Los cambios sustanciales en la visión y conceptualización de los archivos, que han pasado de ser meros centros para la investigación a instituciones que custodian patrimonio y prestan servicios garantizando derechos y deberes.
- Potenciación de la función de los archivos al servicio de la ciudadanía.
- Democratización del derecho de acceso y apuesta decidida por la difusión de la información contenida en los documentos de la que se desprende un interés público.
- Los archivos como herramientas fundamentales al servicio de la mejora, eficiencia y eficacia de los poderes públicos.
- La implantación de nuevas metodologías y sistemas de gestión y de información aplicadas al tratamiento de los documentos.
- El desarrollo normativo en materia de archivos en el ámbito propio de la Comunidad Autónoma, del Estado, de la Unión Europea y de los organismos internacionales.

Para abordar el proyecto normativo debía partirse de unas actuaciones previas:

- Abordar el estudio profundo de las competencias para legislar en estas materias, de manera que no se produjeran invasiones competitivas.
- Necesaria y profunda revisión del concepto de Patrimonio Documental, siguiendo la doctrina italiana de *bien culturale*³, ejerciendo activamente la tutela y la protección del patrimonio documental, creando para ello instrumentos adecuados que permitan ejercerlas respetando derechos individuales y colectivos.
- Distinguir los elementos constitutivos del patrimonio documental que permitieran establecer adecuados regímenes jurídicos para los documentos, para los documentos en el ámbito de lo público, los archivos y el patrimonio documental.
- Partir de objetivos inspiradores claros como la protección, la custodia y la difusión del patrimonio documental de Andalucía.
- Entender el ejercicio de las competencias en estas materias desde un punto de vista horizontal, es decir, abarcando toda la vida de los documentos, cualquiera que fuera su soporte, medio o contexto tecnológico de producción, su origen y edad, en calidad de testimonios de una actividad en las personas, tanto físicas como jurídicas, públicas o privadas en la idea de archivos como espacios en los que se prestan servicios públicos.
- Apostar por aplicar el concepto de interoperabilidad en la gestión, control y custodia de los documentos de titularidad pública, y en los elementos del Sistema Archivístico de Andalucía, entendiendo por ello la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos.
- La inclusión necesaria del concepto de gestión documental como el conjunto de funciones y procesos reglados, aplicados con carácter transversal a lo largo del ciclo vital de los documentos de titularidad pública, para garantizar el acceso a ellos y a la información que contiene, su uso y la adecuada configuración del Patrimonio Documental de Andalucía.
- Considerar el gasto que podría suponer la implantación de una nueva norma en una sociedad cuya economía, en el ámbito de lo público, prioriza la prestación de servicios tan indispensables como la sanidad o la educación.

3. Doctrina formulada por M.S. Giannini en la Revista trimestrale di diritto publico. Anno 26 fac.1, 1976

- Tomar como referente claro y básico el contenido de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

En junio de 2008, el presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, anunció, en su discurso inaugural de la nueva sede del Archivo Histórico de UGT en Córdoba, la elaboración de una nueva norma que en materia de archivos para la Comunidad sustituyera la vigente desde 1984⁴, siendo la encargada de llevarlo a cabo la titular de Dirección General del Libro y del Patrimonio Bibliográfico y Documental, Rafaela Valenzuela Jiménez, por delegación de la Consejera de Cultura, Rosa Torres, y dar con ello cumplimiento al contenido programático de poner en marcha la iniciativa que permitiera lograr un texto normativo en materia de archivos y patrimonio documental de segunda generación, avanzando en el ejercicio de competencias en estas materias. Al Servicio de Archivos, órgano adscrito a la Dirección General citada, le correspondió la coordinación técnica del anteproyecto.

Para inicio de los trabajos se propuso:

- Definir y establecer la metodología a seguir
- La elección de un redactor individual o colectivo. Es decir, encargar el borrador a un experto o constituir una comisión redactora.

4. El anuncio no hacía más que reiterar el compromiso anunciado en su Discurso de Investidura ante la Cámara andaluza en la apertura de la VIII Legislatura el 16 de abril de 2008: ...Mi programa de gobierno será, pues, el *programa electoral con el que he concurrido a estas elecciones y que ha obtenido el refrendo de la ciudadanía. Cumpliremos ese programa y lo desarrollaremos a lo largo de la legislatura. Ésa será nuestra guía principal para estos próximos cuatro años porque es lo que nos han dicho los andaluces en las urnas... Y es lógico que esa voluntad de diálogo impregne también nuestra relación con el Gobierno de España que, en esta Legislatura, tendrá hitos importantes. Nuestra hoja de ruta, en ese sentido es clara: cumplir el Estatuto de Autonomía de Andalucía.... Por otra parte, las nuevas tecnologías han modificado la forma en que las Administraciones Públicas se relacionan con la ciudadanía. Desde hace años hemos avanzado en una nueva organización de los procesos administrativos que tenga en cuenta esta realidad, y que se oriente a una mayor agilización y simplificación. Nos dirigimos, pues, al modelo de la "Administración sin papeles", para lo que habilitaremos los medios para que la práctica totalidad de los procedimientos de la Junta de Andalucía se puedan resolver telemáticamente. Tendremos, también, a convertir el máximo número de trámites administrativos en servicios de respuesta inmediata. Y haremos una apuesta de fondo por la simplificación de trámites y la reducción de plazos. En esa dirección, presentaremos un Programa antes de final de año, y determinaremos los instrumentos normativos que permitan su rápida aplicación. Compromiso que, a su vez, había sido incluidos en el programa electoral con el que el PSOE-A concurrió a las Elecciones Autonómicas de 2008:...proteger y poner en valor nuestro patrimonio cultural,...* e incluía en su apartado 1.2.2 Desarrollo normativo, el siguiente compromiso: *Promoveremos un extenso programa normativo que asegure un desarrollo global del Estatuto de Autonomía, que llevaremos a cabo con el concurso de la sociedad civil y de sus agentes económicos y sociales, a través del diálogo institucional, y buscando el mayor acuerdo posible con las otras fuerzas políticas, especialmente cuando se trate de materias de interés general, en el que se recogían expresamente la elaboración de la ley de archivos y patrimonio documental, y el impulso para la construcción de la nueva sede del Archivo General de Andalucía en Sevilla, como el gran archivo autonómico del patrimonio documental andaluz.*

- Recopilar toda la legislación publicada a nivel estatal, autonómico, europeo y cuantas normas y publicaciones pudieran incidir y contribuir al conocimiento actualizado en las materias objeto de la Ley.
- Definir claramente las luces y las sombras de la aplicación de la Ley 3/1984 a partir de la elaboración de documentos de trabajo que plasmaran las disfunciones y necesidades de actualización.

La primera de las cuestión fue resuelta mediante la propuesta de crear una comisión redactora, por entender que la nueva ley debía ser el resultado de una labor colegiada, con un espíritu participativo.

El primer acto formal de la elaboración fue el de requerir a todos los directores de los archivos dependientes de la Consejería de Cultura la emisión de un informe en el que manifestaran y mostraran sus razones con respecto a la oportunidad de abordar la elaboración de una nueva ley, posicionándose con respecto a las siguientes ideas:

- ¿Requería la Ley vigente una actualización?
- ¿Era imprescindible la revisión y nueva definición de algunos de los conceptos incluidos en la Ley del 84?
- Indicar las carencias existentes en la red de centros de los archivos de la Junta de Andalucía y más específicamente en el ámbito de la Administración periférica.
- ¿Necesitábamos mejorar las disposiciones en materia de acceso, conservación y recursos materiales y humanos en los archivos?
- ¿Eran suficientes las disposiciones en materia de infracciones y las sanciones?
- Detectar y analizar las actuaciones de tutela y protección del Patrimonio Documental de Andalucía.

Las respuestas aportadas fueron incluidas en un documento que sintetizaba las opiniones y establecía las principales líneas de trabajo. El documento fue facilitado a los miembros de la Comisión Redactora en su sesión constitutiva y sirvió como punto de partida al debate. Estas fueron las cuestiones planteadas:

- Analizar todas aquellas disposiciones contenida en la Ley 3/1984 que habían demostrado su imposibilidad de aplicación y/o ejecución y la revisión del ejercicio de la potestad sancionadora y la revisión de las causas de infracción.
- Revisar los derechos y deberes de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, en la búsqueda de una defensa adecuada del interés general frente a la protección de los derechos individuales.

- Proceder a efectuar una reflexión profunda del contenido y alcance del concepto de documento desde el punto de vista archivístico y, más concretamente, abordarlo en un ámbito de aplicación de gestión de lo público, cuestionando la denominada declaración “universal” de Patrimonio Documental en función sólo del origen y de la edad de los documentos.
- Analizar los elementos del Sistema Andaluz de Archivos: normativa, órganos ejecutivos y colegiados, los archivos y su clasificación según titularidades y redes que estos forman en los distintos subsistemas y los recursos necesarios, tanto de infraestructuras como de medios técnicos para obtener una verdadera actualización de la norma.
- Analizar las carencias manifiestas de la red de archivos en el Subsistema de Archivos de la Junta de Andalucía, fundamentalmente en la situación de colapso existente en la red periférica establecida, habida cuenta de la inexistencia de archivos intermedios que establecieran un paso intermedio en el traspaso de la custodia de los documentos desde los archivos centrales de la Delegaciones Provinciales a los archivos históricos provinciales, la mayoría de los cuales fueron asumidos con la incapacidad de recibir nuevos ingresos.
- La defensa de la profesión de archivero desde la perspectiva del reconocimiento de la formación y la capacitación.
- ¿Es la externalización de las funciones de gestión y custodia de los documentos una solución?
- Cuestiones referentes al acceso a los documentos y a los archivos.

Para afrontar la redacción del texto normativo con rango de Ley contábamos con la inestimable experiencia adquirida en la elaboración del Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos, cuyo proyecto fue acometido en el año 1999 –con similares características metodológicas a las planteadas– por una Comisión Redactora formada por archiveros y juristas; trabajo que supuso un profundo y enriquecedor aprendizaje y en el que habían participado buena parte de los archiveros de esta Comunidad, algunos de los cuales repetían en esta comisión.⁵

Tramitación y Procedimiento

La Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁶ dispone que le corresponden al Consejo de Gobierno, entre otras, las funciones de ejercer la iniciativa

5. Antonia Heredia, Manuel Ravina Martín, M^a Isabel Valiente Fabero y Ana Melero.

6. Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA nº 215, de 7 de noviembre de 2006). TÍTULO VI DEL RÉGIMEN DE LAS FUNCIONES Y ACTOS

legislativa prevista en el Estatuto de Autonomía, aprobar los proyectos de ley y remitirlos al Parlamento de Andalucía. Así mismo establece el procedimiento que deberá ser iniciado por las Consejerías que son competentes, mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, debiendo ir acompañados de:

- Una memoria justificativa,
- Estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo,
- Memoria sobre impacto por razón de género de las medidas que se establezcan,
- Memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar y su forma de financiación, en los casos en que proceda.
- Valoración de las cargas administrativas derivadas de la aplicación de la norma para la ciudadanía y las empresas.

El procedimiento establece que es la Consejería proponente la que eleva el anteproyecto de ley al Consejo de Gobierno, a fin de que éste lo conozca y, en su caso, decida sobre ulteriores trámites, sin perjuicio de los legalmente preceptivos, para terminar disponiendo que, en todo caso, los anteproyectos de ley deberán ser informados por:

- la Secretaría General Técnica respectiva,
- el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, y demás órganos cuyo informe o dictamen tenga carácter preceptivo conforme a las normas vigentes.

Para finalizar el trámite de informes necesarios deberá solicitarse el dictamen al Consejo Consultivo de Andalucía.

Por otro lado, la misma Ley dispone que *cuando un anteproyecto de ley afecta a los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía, la Consejería proponente podrá acordar la realización del trámite de audiencia en los términos establecidos en la Ley del Gobierno⁷, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que la agrupe o la represente y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a la ciudadanía afectada será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado anteriormente. La participación de la*

DEL GOBIERNO, CAPÍTULO I Del ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, Artículo 43. *De la iniciativa legislativa,*

7. Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA nº 215, de 7 de noviembre de 2006). Letra c) del apartado 1 del artículo 45

ciudadanía podrá producirse por cualquier medio admisible en Derecho, entre otros, por vía telemática en los términos previstos reglamentariamente. Para terminar estableciendo que sólo podrá omitirse dicho trámite cuando graves razones de interés público, que asimismo habrán de explicitarse, lo exijan.

En resumidas cuentas, podemos concluir que todas estas disposiciones referidas a la competencia, procedimiento y fases de elaboración de las normas con rango de Ley nos llevan a establecer dos fases claramente diferenciadas: una primera que tiene lugar en el ámbito administrativo y la segunda que tiene lugar en el ámbito parlamentario.

Fase administrativa. Trámites y aspectos más destacados

Como ya hemos tenido ocasión de exponer, a lo largo de los meses de mayo y junio de 2008 se efectuaron todas las actuaciones encaminadas al inicio y consecución del proyecto y, entre ellas, la elaboración de cuantos informes técnicos fueron requeridos para fundamentar la oportunidad de su puesta en marcha, así como la propuesta formal de las personas que formarían el equipo redactor. En este sentido hay que comentar que la idea de proponer un órgano colegiado, formado por un grupo de expertos de reconocido prestigio y amplia trayectoria profesional, fue la propuesta que se consideró como idónea, en oposición a la opción de encargar su redacción a una persona que actuara como ponente. Esta propuesta coincidió con la redacción de la Memoria Justificativa⁸.

La Resolución de la Secretaría General de Políticas Culturales produjo, de facto, el inicio del expediente administrativo para la elaboración del *Anteproyecto de Ley de Archivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía* y en ella se contenía el nombramiento de los miembros de la Comisión Redactora⁹. Del tenor de la Resolución extraemos algunas cuestiones de interés y el nombre se sus componentes:

- Fundamento de la potestad legislativa por parte del Consejo de Gobierno¹⁰ y del procedimiento y ejecución de la misma¹¹.
- Mención de competencias para el inicio de este acto en la persona titular de la Secretaría General de Políticas Culturales de la Consejería de Cultura¹².
- Los motivos, ya expresados con anterioridad, que justifican la necesidad de abordar un texto normativo de segunda generación:

8. La Memoria tiene fecha 12 de junio de 2008.

9. La Resolución de la Secretaría General de Políticas Culturales tiene fecha de 13 de junio de 2008.

10. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

11. Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía

12. Decreto 123/2008, de 29 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Cultura.

1. El cambio en la realidad existente
2. Los cambios sustanciales producidos en el ámbito de las administraciones, tanto autonómica como local, así como en las entidades de ellas dependientes.
3. La distinta percepción de la ciudadanía respecto del papel de los archivos, pasando de ser vistos como meros lugares en los que se conserva parte de nuestra historia a constituirse centros a los que se puede acudir para la solución de cuestiones relacionadas con la defensa de los derechos y la justificación de las obligaciones.
4. La necesidad de profundizar y mejorar el servicio público que se presta desde los archivos, avanzando en las condiciones de acceso y potenciando la difusión de los documentos que conservan.
5. El reconocimiento y aplicación de una realidad tecnológica que, en este caso, no sólo puede entenderse como una simple herramienta sino que produce y provoca profundos cambios en la materialidad de los documentos, con independencia de su forma, medio y contexto en el que fueron producidos, deben producir los mismos efectos y garantías. En este sentido cabe decir que, en el ámbito de lo público, el empleo de la tecnología, sistemas y redes de información y comunicación, elementos que, por si solos, no producen sin más una administración electrónica, sino que son los elementos de validación en los procedimientos establecidos los que producen garantías y efectos jurídicos, asegurando su custodia, acceso y su valor en la defensa y aplicación de derechos y deberes.

Las personas nombradas para formar parte de la Comisión Redactora del Anteproyecto de Ley, bajo la presidencia de Rafaela Valenzuela, Directora General del Libro y del Patrimonio Bibliográfico y Documental, provenientes de diversos ámbitos administrativos fueron:

- Mónica Ortiz Sánchez, en calidad de Letrada jefe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Cultura
- Joaquín Rodríguez Mateos, director del Archivo General de Andalucía
- Alicia Córdoba Deorador, directora del Archivo Histórico Provincial de Córdoba
- Manuel Ravina Martín, director del Archivo Histórico Provincial de Cádiz
- Esther Cruces Blanco, directora del Archivo Histórico Provincial de Málaga

- M^a Dolores López Falante, directora del Archivo Central de la Consejería de Presidencia
- Marcos Fernández Gómez, Jefe de Servicio de Publicaciones, Archivo y Hemeroteca del Ayuntamiento de Sevilla.
- Antonia Heredia Herrera. Archivera. Ex-directora del Archivo General de Andalucía y del Archivo de la Diputación Provincial de Sevilla.
- M^a Isabel Valiente Fabero, Coordinadora del Sistema @rchivA. Servicio de Archivos. Consejería de Cultura.
- Mateo Páez García, Jefe del Departamento de Archivos. Secretario de la comisión redactora.
- Ana Melero Casado, Jefa de Servicio de Archivos. Coordinadora de la Comisión Redactora del Anteproyecto de Ley.

El trabajo de la Comisión Redactora del Anteproyecto de Ley.

La Comisión redactora efectuó su trabajo entre los meses de junio a noviembre de 2008, manteniendo un régimen de sesiones presenciales y virtuales que comenzaron con la propia sesión constitutiva, el 19 de junio de 2008, finalizando con la entrega del borrador de anteproyecto al órgano instructor del procedimiento de la Consejería de Cultura, el 2 de diciembre del mismo año.

A lo largo de estos cinco meses de trabajo intenso y extenso, para el que no se escatimaron esfuerzos, se realizaron continuas consultas fuera y dentro de las sesiones convocadas e incluso, se efectuaron algunas sesiones de trabajo maratonianas que se prolongaron a lo largo de varios días consecutivos.¹³

La labor técnica de la Comisión Redactora podrían ser objeto de un trabajo monográfico por la densidad y matices de las propuestas y contenidos de cada uno de los temas tratados. Por otro lado, la implicación, compromiso y capacidad de cada uno de sus miembros, se verificó en la propia sesión constitutiva, ganando intensidad, si cabe, conforme iba progresando el proyecto.

Fueron meses de incesantes debates, en los que tuvimos ocasión de presenciar excelentes exposiciones, la defensa de ideas bien construidas y documentadas y razonamientos magníficamente fundamentados; todas ellas apoyadas en el profundo conocimiento de la materia y en la experiencia aportada por cada miembro del equipo; buen ejemplo de ello fueron los debates sostenidos en torno a la normativa vigente en Andalucía y en el resto del Estado, a la necesidad de innovar en estas materias; a la cuestión de tomar

13. Se efectuaron sesiones de varios días en Punta Umbría (Huelva) y Córdoba.

una actitud activa en el ejercicio de la tutela y la protección del patrimonio documental; de incluir el concepto de gestión documental aplicado al ciclo completo de la vida de los documentos, con al aplicación de las funciones archivísticas de forma transversal; de destacar la importancia del documento, en concreto de tratar singularmente el documento producido en el ámbito de lo público, de manera que se comprendieran y dispusieran claramente sus características y condición por razón de su origen; de la necesaria revisión del régimen de infracciones y establecer sanciones más adecuadas; de la denuncia de la falta de ejecución de muchos de los artículos contenidos en la Ley del 84 y de cómo algunos de ellos eran de difícil aplicación; se planteo la necesidad de establecer garantías jurídicas de las personas y del acceso a los documentos en el ámbito de lo público; incluir los principios de coordinación y colaboración entre administraciones y entre titulares de patrimonio documental; debatir sobre el acceso a los documentos y a los archivos, teniendo en cuenta las disposiciones contenidas en la Ley 30/92¹⁴; perfilar y ampliar, en su caso, los elementos que deberían componer el Sistema Andaluz de Archivos y, por último, efectuar un análisis exhaustivo de las estructuras existentes en otras normas de similar rango y contenido, ya fueran de primera o segunda generación, habidas en el territorio español y fuera de él, así como el estudio de la normativa internacional, específica y técnica, que permitiera elaborar propuestas bien fundamentadas y una estructura a partir de la cual continuar el trabajo.

La tormenta de temas y el calado de las cuestiones planteadas pueden dar una idea clara del trabajo al que se enfrentaba la Comisión que, por otra parte, de no haber sido conducida mediante una metodología adecuada hubiera podido dar lugar a interminables sesiones de teoría archivística y de sus ciencias auxiliares. Por ello se hizo necesario contar con un documento que estableciera de manera sintética las líneas básicas sobre las que debía girar el trabajo y disponer de toda la normativa vigente y bibliografía especializada que fuera necesaria. A partir de este momento, se solicitó a los vocales un posicionamiento claro y concreto con respecto a los siguientes puntos:

- Definir el objeto u objetos de la norma.
- Acotar el ámbito de aplicación de la norma, desde la perspectiva clara de no caer en el error de entender en el mismo nivel Comunidad Autónoma y Sistema de Archivos de Andalucía.
- Analizar y redefinir los elementos constitutivos del Sistema de Archivos, con sus luces y sus sombras.
- Proponer a qué Consejería sería más adecuado adscribir las competencias sobre documentos, archivos y patrimonio documental de la Consejería.

14. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- Revisar los órganos colegiados del Sistema de Archivos, sus competencias y funciones.
- Buscar el equilibrio entre los derechos y deberes individuales y los colectivos, respecto del acceso y de la propiedad del patrimonio documental.
- Revisar la noción de archivo público y privado y el concepto de titularidad y/o uso.
- Revisar el concepto de patrimonio documental y sus elementos constitutivos.
- Revisión y actualización generalizada de conceptos y actualización terminológica.
- Analizar los subsistemas de archivos existentes y las redes de archivos que estos forman.
- Revisión del régimen sancionador y potestades.
- Reflexionar sobre la externalización de la custodia y/o servicios de los documentos en el ámbito de lo público como práctica real.

Siguiendo la metodología establecida, se solicitó, así mismo, que cada miembro pusiera por escrito sus propuestas concretas referidas a:

- Estructura, con títulos y capítulos
- Definición del objeto del anteproyecto de ley
- Establecimiento de objetivos

Con las propuestas recibidas, el secretario de la comisión realizó una tabla que permitió visualizar las propuestas presentadas, con sus concordancias y discordancias.

En la sesión celebrada el 11 de junio se llegó a un primer consenso de estructura y a un primer título de la norma: *Ley de Documentos y Archivos de Andalucía*. La estructura consensuada comprendía un preámbulo y tres títulos. *El Preliminar*, contenía el objeto, ámbito de aplicación, los principios de colaboración y un apartado destinado a la administración electrónica; el Título Primero, fue denominado *De los Documentos* cuyo contenido trataba de los documentos públicos y privados y del patrimonio documental de Andalucía. El Título Segundo, *De los Archivos* estaba dividido en cuatro capítulos: Los archivos de Andalucía; El Sistema Andaluz de Archivos; La gestión de los documentos y El Personal. Por último, el Título Tercero estaba dedicado al *Acceso y Difusión*. Curiosamente, si comparamos este primer diseño de estructura con el propio de la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental, podemos comprobar que no discrepan en demasía y, por otra parte, ya contiene la palabra *documento*, cuestión que todos los vocales defendieron.

Para seguir avanzando en la redacción y contenido de los títulos, se crearon cuatro grupos de trabajo entre los miembros de la comisión, quedando encargado cada uno de ellos de desarrollar y redactar su contenido siguiendo la estructura que había sido consensuada.¹⁵

Fue a partir de este momento cuando el documento fue adquiriendo forma –ya tenía más o menos una estructura estable– pero aún quedaba sujeto a innumerables cambios que se producirían como consecuencia de cada nueva aportación y modificación, dando lugar hasta 18 versiones del mismo, la última de las cuales, la “definitiva” fue la entregada a la titular de la Dirección General del Libro, y del Patrimonio Documental y Bibliográfico para su conocimiento y traslado al Consejo de Dirección de la Consejería de Cultura, hecho que se produjo el 2 de diciembre, como anteriormente hemos indicado.

Como hemos comentado, a lo largo de este proceso de trabajo en equipo fueron muchas las reflexiones y debates, algunos de cuyos puntos más problemáticos pudieron ser resueltos gracias a la colaboración y apoyo de personas expertas ajenas al grupo que fueron convocadas a tal efecto en sesiones monográficas; tales fueron los encuentros que celebramos con Teresa de las Heras, profesora de Derecho Mercantil de la Universidad Autónoma de Madrid, en la que nos ilustró y enseñó en demasía sobre el concepto de administración electrónica, procedimientos y validez de los documentos producidos en soportes digitales; con Severiano Fernández, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz, para tratar de los conceptos de documento de titularidad pública y de patrimonio documental en relación con los procesos selectivos y el régimen jurídico de aplicación. Así mismo, para todas aquellas cuestiones relacionadas con la administración electrónica, sistemas de información y comunicación y tecnología informática, tuvimos ocasión de poder contar con la inestimable ayuda y el asesoramiento de Emilio Martínez Force, Jefe de Servicio de Informática de la Consejería de Cultura, y de todo su equipo.

El documento entregado por la Comisión Redactora dio lugar al cambio de escenario, dejando de ser puramente técnico-jurídico para adquirir nuevos matices políticos de oportunidad y coyuntura, aspectos que, por otra parte, concurren en todos y cada uno de los proyectos normativos. Es en este momento cuando, a su vez, se procede a recabar los informes preceptivos reseñados en la Ley del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía que acompañaran al proyecto en todo momento.

15. Vocales incluidos en cada grupo:

G1 Preliminar: Mónica Ortiz, Joaquín Rodríguez Mateos, M^a Isabel Valiente Babero y Ana Melero

G2 Documentos y Patrimonio Documental: Joaquín Rodríguez Mateos, M^a Isabel Valiente, Marcos Fernández y Ana Melero

G3 Archivos: Antonia Heredia; Manuel Ravina; M^a Dolores López Falantes y Mateo Páez

G4 Acceso y Difusión: Esther Cruces, Alicia Córdoba y Ana Melero

El titular de la Consejería de Cultura emite el Acuerdo de Inicio del Anteproyecto de Ley con el título de *Anteproyecto de Ley de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía* –título finalmente propuesto por la comisión redactora–. El documento entra en una fase administrativa en la que cuestiones de oportunidad y matiz político se sobreponen, en muchas ocasiones a las puramente técnicas y es incluido en el orden del día de la Comisión General de Viceconsejeros para ser analizado en dos de sus sesiones¹⁶, a fin de elevarlo al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, como órgano encargado de acordar el inicio de su tramitación, y dispusiera sobre la oportunidad de ser aprobado como Proyecto de Ley, hecho que ocurrió en su sesión de 26 de mayo de 2009.

En los días en que estas actuaciones ocurrían había sido anunciado el posible nombramiento de José Antonio Griñán como nuevo presidente de la Junta de Andalucía, en sustitución del dimitido Manuel Chaves. El anuncio se confirmó y el nuevo presidente fue investido por el parlamento autonómico el 22 de abril, prometiendo su cargo, al día siguiente y comunicando la remodelación profunda de su gabinete, reduciendo de quince a trece el número de Consejerías, bajo una nueva distribución de competencias que, en este caso, no llegaron a afectar a la Consejería de Cultura, que continuaría manteniendo nombre y competencias, siendo nombrado al frente de la misma Paulino Plata, en sustitución de Rosa Torres, quien introdujo modificaciones a nivel de estructura interna y designó nuevos cargos. Todo ello, produjo consecuentemente una cierta y relativa paralización del Proyecto de Ley.

Por otra parte, estos cambios políticos coinciden en el tiempo con el inicio de una crisis económica, de características sin precedentes, que imponen el cambio de dirección del ejercicio de la acción de gobierno conduciéndola hacia la toma de decisiones en asuntos de índole fundamentalmente económica en respuesta a las demandas de una sociedad cuyos rasgos, características y necesidades cambian por día.

El nuevo contexto influye de manera decisiva en la evolución del proyecto que, encajado en la fase administrativa descrita, queda sujeto al impulso del nuevo equipo de gobierno quien, recogiendo el testigo dejando por el anterior, lo hace suyo al ser consciente del profundo calado social y cultural que el nuevo texto normativo contiene, por afectar a derechos y deberes de todas las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, en todas y cada una de sus circunstancias: como productores, titulares o poseedores de documentos de titularidad pública, de patrimonio documental y/o de archivos y que, por ende, abarca toda la vida de los documentos de titularidad pública, elementos estructurales e insustituibles en la defensa de derechos y obligaciones

16. En las sesiones celebradas el 4 y 11 de febrero de 2009.

más allá del concepto de fuentes primarias para el conocimiento de muchas de las disciplinas relacionadas con la historia.

El 30 de junio de 2010, terminado el proceso de remodelación, el anteproyecto es nuevamente incluido en el orden del día de la Comisión General de Viceconsejeros para continuar su proceso de análisis.

El paso del anteproyecto por la Comisión General de Viceconsejeros de la Junta de Andalucía fue una etapa en la que el texto es revisado en profundidad, siendo reformado y modificado a lo largo las 17 sesiones¹⁷ en las que formó parte de su orden del día, provocando cada una de ellas la celebración de reuniones técnicas con los archiveros adscritos a la Dirección General que había formado parte de la comisión y la consecuente emisión de informes debidamente fundamentados para la defensa o apoyo de ideas, conceptos y disposiciones, algunos de los cuales habían sido defendidos técnicamente como imprescindibles¹⁸ y ajustar las modificaciones resultantes con el Servicio de Coordinación de la Viceconsejería Cultura¹⁹.

La defensa de la norma ante la Comisión General fue efectuada por la titular de la viceconsejería de Cultura, Dolores Carmen Fernández Carmona, quien, por su parte, supo defender las competencias de la Consejería de Cultura, añadiendo una visión general de las materias objeto de la Ley. Por su parte, el resto de los viceconsejeros supieron entender, no sin debates, el carácter horizontal de la norma sin que ello supusiera dejar de defender las competencias de sus respectivas Consejerías y la defensa de sus intereses²⁰.

El tránsito por la Comisión General de Viceconsejeros y el momento económico y social en el que ésta se produjo provocaron profundas modificaciones respecto del texto entregado por la Comisión Redactora, incorporando, en algún caso disposiciones adicionales que resolvieron cuestiones de discrepancia competencial entre Consejerías, como es el caso de la Disposición Adicional Décima que singularizaba el tratamiento de los archivos del Sistema Sanitario Público de Andalucía y de las histo-

17. LEY 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. BOJA núm. 215 Sevilla, 31 de octubre 2007191919

18. Buen ejemplo de ello fue la inclusión del perfil de archivero

19. Hay que significar el insustituible trabajo realizado por Enrique Fito, Jefe de Servicio de Coordinación, de Ana Serrano, Asesora técnica adscrita al servicio referido y de M^a del Carmen González Jornet., coordinadora de la viceconsejería. Sin ellos, sin su trabajo, apoyo e indicaciones siempre sabias y oportunas podemos decir, sin duda, que el proyecto no hubiera podido ser aprobado en el calendario de la VIII Legislatura.

20. Tales fueron los debates suscitado por las personas titulares de las viceconsejerías de Salud y Gobernación y Justicia, posiciones que, en el caso del primero, dió lugar a la inclusión de la Disposición Adicional décima. Archivos del Sistema Sanitario público de Andalucía e historias clínicas de las personas usuarias de los servicios sanitarios en Andalucía.

rias clínicas de las personas usuarias de los servicios sanitarios en Andalucía. Por otro lado, se introdujeron cambios en la terminología utilizada, estructura del proyecto y contenido de los artículos, entre los que podríamos citar²¹:

- La inclusión de un artículo destinado a la definición de términos²²
- Cambio del término *documentos públicos* por el de *documentos de titularidad pública*
- Modificación del artículo que tenía por título *Demanealidad de los documentos públicos*, por el que hoy reconocemos como *artículo 10. Inalienabilidad, imprescritibilidad e inenbargabilidad de los documentos de titularidad pública*.
- Eliminación del artículo que disponía singularmente sobre la custodia de los documentos públicos y que trataba de su salida, ingreso y tenencia.
- Reordenación y redefinición de instrumentos de protección del patrimonio documental de Andalucía.
- Refuerzo del régimen jurídico aplicado a los documentos constitutivos del patrimonio documental inscritos en el Catálogo.
- Unificación de los artículos destinados a tratar de las materias de personal y de infraestructura de medios, modificándolos en función del respeto a la potestad autoorganizativa de las distintas administraciones y de las competencias que tienen otros órganos en el ejercicio de estas materias.
- Eliminación del artículo que disponía sobre la contratación de servicios externos.
- Reducción del número de artículos del título destinado al Acceso.
- Redefinición completa del título de infracciones y sanciones.

El anteproyecto normativo resultante fue elevado al Consejo de Gobierno para su aprobación, en la sesión de 22 de marzo de 2011 de la Comisión General de Viceconsejeros.

Con el acuerdo del Consejo de Gobierno, se ponía fin a la fase administrativa y se iniciaba la fase parlamentaria, en la que no podemos entrar sin hacer antes alusión a dos cuestiones que consideramos de máxima importancia. En primer lugar destacar el largo y profundo debate al que había sido sometido el anteproyecto en las sesiones de la Comisión General de Viceconsejeros, sin duda por su carácter de norma transversal

21. Todos ellos verificarse en el expediente de elaboración de la norma.

22. El informe emitido por el Consejo Consultivo así lo disponía

que, sin estar directamente relacionadas con las materias específicas de cada Consejería, afectaba a todas y cada una de sus actuaciones a través de los documentos que producen y reciben en función de sus competencias. Por otro lado y desde nuestro punto de vista, el no menos importante proceso de información pública y de petición de informes al que fue sometido el texto en su fase administrativa, en los más variados ámbitos: archivísticos, organizativos, sociales y políticos, que dieron como resultado la generación de multitud de informes, conteniendo observaciones y propuestas de modificación. Tal cantidad de información exigió ser tratada con rigor e hizo necesaria la creación de una base de datos diseñada a tal efecto que permitió el control y seguimiento de cada informe y la respuesta dada por el órgano instructor. La base de datos podía ser consultada por entidad, por artículos informados, discrepados o por las respuestas y propuestas de modificación, con sus correspondientes motivaciones, fundamentos y posicionamiento. Así mismo, se incorporaron campos conteniendo las respuestas dadas desde el órgano instructor.

Para dar una idea de cómo se gestionó la información y el circuito de informe-respuesta, en los que se apuesta por la transparencia en el ámbito de lo público, podemos indicar que fueron 46 las entidades de todos los ámbitos que presentaron informes y que éstos dieron lugar a 407 observaciones, registradas y referenciadas a puntos y contenidos concretos del articulado y como a todas ellas se le dio cumplida respuesta fundamentada.²³

Para concluir con esta fase, podemos indicar que, si 18 fueron las versiones elaboradas en la fase de redacción del proyecto por la Comisión redactora, 35 fueron las versiones efectuadas durante la fase administrativa completa, lo que dan un total de 53 versiones del documento en esta fase.

Fase Parlamentaria.

El Parlamento de Andalucía ejerce la potestad legislativa mediante la elaboración y aprobación de las leyes, siendo ésta su función más característica. Las Leyes de Andalucía se promulgan en nombre del Rey, por el Presidente de la Junta, el cual ordena la publicación de las mismas en el Boletín Oficial de Andalucía (BOJA) y en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

El ámbito de la legislación está delimitado por el conjunto de competencias propias de la Comunidad Autónoma de acuerdo con lo que establece el Estatuto de Autonomía. En este sentido, el Parlamento puede legislar con plena capacidad respecto a aquellas materias sobre las que tiene competencia exclusiva.

23. Toda esta información fue recopilada en una base de datos acces cuya estructura y funcionalidades fueron diseñadas por Mateo Páez y desarrolladas e implementadas por Ana Beatriz Sánchez Páez.

Siguiendo el curso del procedimiento, una vez que fue aprobado por el Consejo de Gobierno como *Proyecto de Ley de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental por el Consejo de Gobierno*, fue remitido al Parlamento de Andalucía para su debate y, en su caso, aprobación. La Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento lo vio en su sesión de 30 de marzo de 2011 y lo remitió a la Comisión de Cultura, quedando sometido al plazo de 15 días hábiles para la presentación de enmiendas a la totalidad, siendo publicado en el BOPA, de 1 de abril de 2011, como Proyecto de Ley de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía.

Del paso de la Ley por esta fase parlamentaria pueden destacarse algunas cuestiones. En primer lugar que no provocó cambios sustanciales en su articulado. Una vez superado el debate a la totalidad²⁴, en el que los representantes de los grupos parlamentarios presentes en la Cámara anunciaron la no interposición de enmiendas a la totalidad y si de algunas al contenido. En segundo, el clima de consenso y acuerdo con respecto a su contenido y oportunidad en la Cámara. En tercer lugar, la labor de los portavoces de los grupos parlamentarios, especialmente del Grupo Popular y del Socialista, en las personas de Antonio Garrido Moraga y María Cózar Andradre, respectivamente, quienes cumplieron eficazmente con su función.

Para los días 8 y 9 de septiembre estaba prevista la comparecencia de los agentes sociales y organizaciones que pudieran estar interesados en la regulación del Proyecto de Ley²⁵, convocados por el presidente de la Comisión de Cultura, Sr. Zoido Álvarez, quien presidió el acto que, por el número de asistencias quedó reducida a la jornada del día 8. En dicho acto intervinieron:

En representación de Comisiones Obreras de Andalucía, D. Eduardo Saborido Galán y D^a Eloisa Baena Luque, que tomó la palabra, en calidad de responsable del Archivo Histórico de Comisiones Obreras de Andalucía, destacando la oportunidad del proyecto y demandó la existencia de recursos y medios para su adecuada ejecución, así como el interés de incluir entre los documentos del Patrimonio Documental de Andalucía los documentos producidos por los sectores industriales y comerciales, cuya amenaza de pérdida y destrucción hacen casi imposible su recuperación.

La Sra. Peñalosa Cañete, en calidad de representante de la Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa (Al-Andalus), que destacó aquellos aspectos relacionados con las garantías y los derechos de los usuarios y el papel que juegan los archivos en una sociedad democrática que necesita más garantías y mejores servicios; así mismo, hizo hincapié en la necesidad de regular más profundamente el acceso

24. DSPA Plenos núm. 121, de 8 de junio de 2011.

25. DSPA Comisiones núm. 532, 8 de septiembre de 2011

de las personas a los documentos de titularidad pública y a la información que estos contienen, demandando una reglamentación adecuada.

D. Jorge Pérez Cañete, Presidente de la Asociación de Archiveros de Andalucía, defendió la oportunidad del proyecto y resaltó el adecuado tratamiento de los documentos públicos, de los archivos y la configuración del patrimonio, el fortalecimiento del Sistema Archivístico y la incorporación del título dedicado a la gestión documental; por otro lado, reivindicó el escaso reconocimiento a la figura de los archiveros como verdaderos custodios y gestores de los documentos de titularidad pública y del patrimonio documental, para terminar reclamando mejoras profesionales y lamentar que estos aspectos no hubieran sido tratados en un apartado específico de la norma; así mismo destacó la escasa regulación del acceso a los archivos, cuestión fundamental que necesitará un profundo desarrollo, la falta de medidas de fomento y la necesidad de contar con recursos presupuestarios para poder implantar la norma.

D. Antonio Ojeda Escobar, Decano del Ilustre Colegio Notarial de Sevilla, resaltó el papel de las notarías y de los documentos que producen y de la visión reduccionista que de ellos tiene la sociedad. Destacó la importancia del protocolo notarial como fuente para la investigación. Anunció la presentación de tres enmiendas –a los artículos 25 y 52 y a la Disposición Adicional Segunda–. Por último, terminó su comparecencia deseando toda la suerte al proyecto y ofreciendo su colaboración personal y de la institución que representa.

D. Antonio Manuel Garrido Moraga, del GP Popular de Andalucía, que manifestó la opinión favorable de su grupo al proyecto y anunció las enmiendas que presentaría.

Doña María Cózar Andrade, del GP Socialista de Andalucía, quién defendió la oportunidad y contenido del proyecto y agradeció el trabajo a todos aquellos que lo había hecho posible.

La Sra. Contreras López, en calidad de representante de la Asamblea de Obispos de la Iglesia de Andalucía, abogada del Arzobispado de Granada, reconoció la singularidad y volumen del patrimonio de la Iglesia Católica en España y Andalucía, valorando la iniciativa de regular para mejorar los archivos en Andalucía y el patrimonio documental y planteó reflexiones sobre dos aspectos: la necesidad de que la norma dé respuestas a la realidad de la situación de los medios con los que cuentan los archivos públicos y privados y por otro lado, cuestionaba la capacidad de la norma para dar respuestas a las necesidades planteadas en la correcta regulación del patrimonio histórico, que consideró insuficientes. Defendió el mecenazgo como solución a la escasez de recursos y demandó la necesaria revisión del artículo 25 en el sentido

de obligatoriedad de comunicar las transmisiones patrimoniales y la oportunidad de inclusión en la exposición de motivos de alguna referencia al patrimonio de la Iglesia, así como la idea de que no sólo debe tutelarse el patrimonio, exigiendo una protección expresa, concretadas en actuaciones en materia de fomento y promoción; terminó resaltando la puesta a disposición de la sociedad del patrimonio documental de la Iglesia de Andalucía.

Por último, D^a Esther Cruces Blanco, en calidad de directora del Archivo Histórico Provincial de Málaga, efectuó un magnífico y didáctico recorrido por el contenido de la Ley y de cómo ésta había sido elaborada colegiadamente, destacando sus puntos fuertes y presentando sus debilidades en la reclamación de más atención por quién tiene las competencias en estas materias en la defensa de garantías y derechos de la ciudadanía.

Tras el trámite de comparecencias, la iniciativa legislativa recibe la calificación de favorable y la admisión a trámite de las enmiendas presentadas al articulado, de modificación o supresión, presentadas por los Grupos Parlamentarios, Popular de Andalucía, Izquierda Unida-Los Verdes-Convocatoria por Andalucía y Socialistas.

Las enmiendas presentadas fueron en total 62; 23 de ellas a la Exposición de Motivos, 32 al contenido de los artículos y 7 a las Disposiciones. Cincuenta y cuatro fueron presentadas por el Grupo Popular, dos por Izquierda Unida-Los Verdes y seis por el Grupo Socialista.

Las presentadas por el Grupo Popular tenían, básicamente, un carácter formal y se referían a la ortografía –uso de mayúsculas y minúsculas–, al léxico y a la morfosintaxis, pero no cuestionaban el fondo de la norma.

Las presentadas por el Grupo de Izquierda Unida-Los Verdes planteaban cuestiones relacionadas con la necesidad de avanzar en determinados aspectos más propios de un desarrollo normativo o que pudieran provocar conflictos de competencia, como la oportunidad de abordar las cuestiones relacionadas con el conocimiento de los fondos privados pertenecientes a empresas, sindicatos, etc. de interés para esta Comunidad que, por no alcanzar la edad para ser considerados patrimonio, pudieran llegar a perderse. Por otro lado, la de incluir una disposición adicional que hiciera alusión al inicio de acciones don el Estado destinada a la transferencia al Sistema Archivístico de los documentos producidos en el territorio de esta Comunidad por el Ministerio de Defensa, Guardia Civil y Policía Nacional.

En cuanto a las enmiendas presentadas por el Grupo Socialista, cuatro de ellas fueron aceptadas por considerar que corregían aspectos terminológicos y relacionados con la

coordinación y funcionamiento del Sistema²⁶; otras dos de ellas se referían a la inclusión de disposiciones no relacionadas directamente con las materias objeto de la norma.

La Comisión de Cultura del Parlamento de Andalucía debatió el proyecto en su sesión de 4 de octubre, emitiendo el correspondiente informe y ordenando su publicación (7 de octubre de 2011)²⁷; el informe de la Comisión de Cultura incluía una serie de modificaciones relacionadas con los artículos 41, 42, 43 y con la propuesta de inclusión de una disposición adicional referida a las garantías de la autonomía parlamentaria.

La Comisión de Cultura²⁸, debatió nuevamente el texto en su sesión celebrada el 11 de octubre y aprobó el dictamen que fue enviado al pleno para su debate y aprobación en su sesión del miércoles 26 de octubre de 2011²⁹, siendo aprobado por unanimidad.

La nueva Ley fue publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, BOJA núm. 286, de 11 de noviembre de 2011, como Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, entrando en vigor el día 6 de diciembre de 2011.

Para terminar con lo acontecido en esta fase parlamentaria, podemos concluir que su tramitación mejoró la redacción y comprensión del texto y no provocó cambios sustanciales en su contenido, estructura y articulado. Sin embargo, cabe señalar la modificación producida a tenor de la garantía del principio de autonomía parlamentaria y como consecuencia del acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento, fundamentada en la consideración del *necesario reconocimiento legal del carácter de archivo histórico en materia parlamentaria para el archivo del Parlamento de Andalucía*, y de la no transferencia, a ningún órgano dependiente de la administración, de los documentos producidos o recibidos por este.

En este sentido, en concordancia con el párrafo anterior y aplicando los criterios establecidos por la disciplina archivística que considera, con carácter general, que

26. Modificación del apartado IV, párrafo 7 de la exposición de motivos; apartados 2, 3 y 6 del artículo 43; modificación del artículo 59; modificación de la disposición final segunda; y adición de dos disposiciones nuevas referidas a la transitoriedad de las funciones de los Archivos Históricos Provinciales hasta la entrada en funcionamiento de los archivos provinciales intermedios y otra referida a la disposición que trata de la modificación de la Ley de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía.

27. Publicado en el BOPA núm. 759 pp. 13-39, de 10 de octubre de 2011

28. El Dictamen aprobado incorpora, entre otras cuestiones dos novedades de singular importancia: singulariza el archivo del Parlamento de Andalucía en el apartado a) del artículo 41 y añade la Disposición Adicional Primera referente a la garantía de la autonomía parlamentaria.

29. BOPA núm. 754, de 3 de octubre de 2011.

tanto en el caso de las Cortes Generales como en la inmensa mayoría de los Parlamentos Autonómicos, sus archivos han sido considerados archivos históricos con plena capacidad normativa sobre sus fondos, el Parlamento de Andalucía introdujo la modificación de los artículos 41, 42 y 45, así como la inclusión de una nueva disposición adicional que, en esencia, venía a reconocer la capacidad competencial y el principio de autonomía parlamentaria.

Así mismo, fueron introducidas nuevas disposiciones finales que modificaban los artículos 54,60,69,78 y 98 de la Ley 14, de 26 de noviembre de Patrimonio Histórico de Andalucía, así como el artículo 2 de la Ley 8/2007, de 5 de octubre de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía.

No podemos concluir sin hacer una breve referencia a lo que consideramos más destacado de la Ley que, a nuestro modo de entender, vuelve a situarla como pionera en la regulación del objeto, definiéndolo y conceptualizándolo con características propias, como ya lo hiciera la Ley de 1984: los documentos de titularidad pública, los archivos del Sistema Archivístico, con las redes que estos forman, y el Patrimonio Documental de Andalucía, en un contexto territorial, Andalucía, vinculando objeto, espacio y ejercicio de competencias. Por su parte, el objetivo sigue siendo el de garantizar la tutela de nuestro valioso patrimonio documental, estableciendo entre sus prioridades el ejercicio de una tutela y protección de una manera más eficiente, la garantía del acceso al patrimonio de la ciudadanía, apoyándonos, cómo no, en las oportunidades que nos ofrece el mundo digital.

De sus aspectos más novedosos, podemos señalar:

- La nueva concepción del Patrimonio Documental Andaluz, que queda definido como el conjunto de todos aquellos documentos que, en razón no sólo de su origen y antigüedad sino también de sus valores culturales, poseen un interés para la comunidad autónoma y los nuevos instrumentos de control y difusión que se establecen para ejercer mejor su tutela, el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (CGPHA), donde con la entrada en vigor de la ley quedan integrados directamente todos los fondos que se custodian en el Archivo General de Andalucía y en el del Patronato de la Alhambra y el Generalife.
- El establecimiento de un nuevo modelo de sistema que pasa a denominarse Sistema Archivístico de Andalucía, que establece nuevos órganos ejecutivos y consultivos y en el que quedan integrados todos los archivos de titularidad pública cuya competencia no se reserve el Estado y aquellos otros que han sido singularizados en sus disposiciones adicionales.
- La creación de nuevos archivos, vinculados unos a la aparición de nuevos entes instrumentales y otros a la creación de los Archivos Provinciales Intermedios

que vendrán a ocupar el espacio de custodia entre los archivos de los órganos de la Administración periférica y los Archivos Históricos Provinciales.

- La consolidación del Sistema de Información de Archivos de la Junta de Andalucía como herramienta para la gestión integrada de todos los documentos de su competencia, a partir de un modelo de gestión documental aplicado a la producción, custodia, traspaso, acceso y valoración de los documentos de titularidad pública.
- La creación de nuevos instrumentos de control al amparo de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía, como el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía, en el que se identificarán aquellos documentos privados de interés para la comunidad autónoma, independientemente de su antigüedad, estableciéndose nuevas medidas para su protección que garanticen su adecuada custodia y el establecimiento del proceso de declaración de los bienes patrimoniales documentales como un bien más del patrimonio histórico.

De esta forma, han quedado regulados en Andalucía los documentos de titularidad pública, los archivos y el patrimonio documental, como instituciones y bienes al servicio de la ciudadanía, adaptados al marco normativo europeo y estatal, sistematizando el régimen sancionador y actualizando la cuantía de las multas de acuerdo con la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía.

Finalmente, no podemos terminar sin hacer alusión a las disposiciones contenidas en la Ley 7 /2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía que demandan ser abordadas con carácter inmediato, entre ellas, la elaboración de normas que la desarrollen y permitan ejecutar su contenido así como, iniciar las actuaciones concretas que dimanen directamente de ella, entre las que podemos citar:

- La constitución de los nuevos órganos colegiados
- La creación de los instrumentos de declaración de Patrimonio Documental de Andalucía
- La creación del Registro General de los Sistemas de Información que produzcan o custodien documentos digitales.
- Abordar la primera fase del Plan de implantación Archivos Provinciales Intermedios.

Para concluir, podemos escuchar a Machado diciéndonos: *Todo pasa y todo queda, pero lo nuestro es pasar, pasar haciendo caminos...* que en estas materias aún nos queda casi todo o por andar.

**LA LEY 7/2011, DE 3 DE NOVIEMBRE,
DE DOCUMENTOS, ARCHIVOS Y PATRIMONIO
DOCUMENTAL DE ANDALUCÍA
EN EL CONTEXTO DE LAS LEYES DE ARCHIVOS
DE SEGUNDA GENERACIÓN.**

MATEO A. PÁEZ GARCÍA