

**EL SISTEMA DE ARCHIVOS DE ANDALUCIA EN
LA LEY 7/2011, DE 3 DE NOVIEMBRE,
DE DOCUMENTOS, ARCHIVOS Y PATRIMONIO
DOCUMENTAL DE ANDALUCÍA.**

JOAQUÍN RODRÍGUEZ MATEOS

EL SISTEMA DE ARCHIVOS DE ANDALUCÍA EN LA LEY 7/2011, DE 3 DE NOVIEMBRE, DE DOCUMENTOS, ARCHIVOS Y PATRIMONIO DOCUMENTAL DE ANDALUCÍA.

JOAQUÍN RODRÍGUEZ MATEOS

Director del Archivo General de Andalucía

joaquin.rodriguez.mateos@juntadeandalucia.es

Una de las principales aportaciones que hace la nueva Ley 7/2011, de 3 noviembre, en el ámbito de la organización de los archivos públicos radica en adoptar –como así se explicita en su Preámbulo– *“una nueva definición y estructura del Sistema, delimitando competencias y funciones, al tiempo que se establecen y reorganizan sus órganos colegiados.”* Hasta ahora, la regulación del Sistema Andaluz de Archivos venía desarrollada fundamentalmente a través del Título Primero del Reglamento aprobado por Decreto 97/2000, de 6 de marzo, que vino a desarrollar el exiguo Título II de la ahora derogada Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos. Si bien en dicha Ley la definición y alcance que se daba al Sistema Andaluz de Archivos era tan sólo su configuración *“como una red de centros”* de uso público (art. 12), el Reglamento plantea una estructuración jerarquizada del Sistema, configurada *“como una red de centros formada por un conjunto de órganos y archivos”* que se integran a su vez en subsistemas y redes (art. 4). Al tiempo, el Reglamento reconocía como órgano superior del Sistema a la Consejería de Cultura, y creaba la Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos y la Comisión de Coordinación del Sistema Andaluz de Archivos como nuevos órganos colegiados, si bien esta última no llegaría nunca a constituirse formalmente.

Es éste el modelo desde el que parte el texto de la nueva Ley, que pasa a redefinir, a dar una nueva estructura y a organizar el Sistema, redominado ahora como Sistema Archivístico de Andalucía. La Ley dedica así su Título II a los archivos y al Sistema Archivístico, un largo Título compuesto por 27 artículos que se estructuran a lo largo de tres capítulos. La nueva ordenación que se hace del Sistema en dicho Título delimita competencias y funciones, y configura nuevas relaciones jerárquicas en subsistemas y redes, al tiempo que establece y reorganiza sus órganos colegiados.

Podríamos sintetizar así sus objetivos básicos: 1) el establecimiento de un modelo de gestión documental –cuyo desarrollo será objeto del Título III–; 2) la regulación

de la gestión de la información administrativa, tanto en el seno de la propia organización interna de la administración autonómica como en lo relativo a su actividad externa; 3) la adopción de medidas conducentes al acrecentamiento, conservación y difusión del Patrimonio Documental de Andalucía –al que se dedica el Capítulo II del Título I–; y 4) el ajuste del ejercicio del derecho de acceso a los documentos de titularidad pública y de titularidad privada del Patrimonio Documental de Andalucía, y a la información contenida en ellos –que será objeto de tratamiento específico en el Título IV–.

a) Redefinición del Sistema

El art. 26 de la Ley redefine el Sistema como “*el conjunto de **órganos, archivos y centros** que llevan a cabo la planificación, dirección, coordinación, ejecución, seguimiento e inspección de la gestión de los documentos integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía y de los archivos integrados en dicho sistema archivístico, de acuerdo con el art. 40, sin perjuicio de lo establecido en la legislación estatal que le sea de aplicación.*”

Subrayo de esta definición los términos *órganos, archivos y centros* por cuanto se convierten, como un trípode sustentante, en los elementos que configuran en su conjunto el Sistema, y que le confieren su estructura. Se trata individualmente de elementos autónomos, en sus competencias y funciones, pero cuyo carácter sistémico les hace estar relacionados entre sí a través de una interacción organizada por el propio texto legal, conformando una serie de relaciones estructurales basadas en la coordinación funcional, y bajo principios de cooperación y responsabilidad compartida.

Por una parte, son los distintos órganos colegiados –a través de sus respectivas funciones directivas, de coordinación, de participación, o consultivas– los que ejercen las competencias dirigidas a cumplir y garantizar los objetivos ya expuestos más arriba sobre el Patrimonio Documental de Andalucía, a través de las funciones que ejercen los distintos archivos y centros. Por otra, éstos –configurados e integrados como sistema– conforman redes en razón del traspaso de la custodia de los documentos a lo largo de la vida de los mismos o de la posibilidad de compartir y explotar información, aplicando horizontalmente a los documentos reunidos y conservados en ellos las directrices establecidas por los órganos del Sistema.

b) Órganos

La Ley establece y reorganiza los órganos colegiados del Sistema (arts. 28-32), que quedan estructurados de la siguiente manera:

1. Órganos ejecutivos (con funciones directivas, de coordinación y participación)

— El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, como órgano de dirección superior del Sistema.

- La Consejería competente en materia de documentos, archivos y Patrimonio Documental, como órgano de dirección y coordinación del Sistema, en tanto que responsable de la ejecución de las políticas conducentes al cumplimiento de sus objetivos.
- Las Delegaciones Provinciales de la Consejería competente, para el ejercicio de las funciones ejecutivas delegadas en sus respectivos ámbitos territoriales, y las que se le confieran reglamentariamente.
- La Comisión Andaluza de Valoración y Acceso, constituida como órgano de carácter técnico y de participación, con funciones de calificación y de aplicación del régimen de acceso a los documentos. La creación de esta Comisión no supone de facto más que la atribución a la precedente Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos –de la que se convierte en su sucesora legal– de estas nuevas funciones relativas al régimen de acceso a los documentos.

2. Órgano consultivo

- La Comisión del Sistema Archivístico de Andalucía, constituida como órgano consultivo y de participación, con funciones de consulta y asesoramiento en las materias relacionadas con el Sistema.

Por el contrario, desaparece del ordenamiento del Sistema la anterior –y *non nata*– Comisión de Coordinación del Sistema Andaluz de Archivos.

c) Archivos

La Ley parte de una nueva redefinición del concepto de archivo (art. 33), fundamentándose en la necesaria interconexión de los archivos con las unidades administrativas productoras de los documentos. Así, el archivo es entendido, a los efectos de la Ley, como un conjunto orgánico de documentos, tanto como las unidades administrativas y las instituciones que ejercen las funciones archivísticas sobre ellos.

En esta línea, y tras establecer las disposiciones comunes para todos los archivos que integran el Sistema –tales como las obligaciones y las medidas de fomento–, el texto de la Ley realiza una importante aportación conceptuando a los archivos de oficina –por primera vez en la norma legal andaluza sobre esta materia, aunque el art. 23 del Reglamento ya los incluyera en la red de archivos de los servicios centrales y periféricos de la Administración de la Junta de Andalucía– como “*el conjunto orgánico de los documentos producidos o recibidos en el ejercicio de sus funciones por una unidad administrativa*”, reconociéndolos así como el núcleo en el que se origina el ciclo vital de los documentos y la cadena de la custodia.

En cuanto a la clasificación de los archivos que integran el Sistema, la Ley establece la siguiente estructura, en razón de su titularidad y gestión (arts. 40-51):

- DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
- *Archivo del Parlamento de Andalucía* (que por la Disposición Adicional Primera ejerce todas las competencias normativas para la gestión de sus documentos, en seguimiento de la garantía de la autonomía parlamentaria)
- *Archivos de titularidad y gestión de la Junta de Andalucía*
 - Archivos de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma reseñadas en el capítulo VI del título IV del Estatuto de Autonomía (Defensor del Pueblo Andaluz, Consejo Consultivo, Cámara de Cuentas, Consejo Audiovisual de Andalucía y Consejo Económico y Social)
 - Archivos centrales
 - Archivos Provinciales Intermedios
 - Archivo General de Andalucía
- *Archivos de titularidad estatal y gestión de la Junta de Andalucía*
 - Archivos Históricos Provinciales
 - Archivo de la Real Chancillería de Granada
 - Archivos de la Administración de Justicia en Andalucía
- [*Archivos del sistema sanitario público de Andalucía*]
 - DE LAS ENTIDADES LOCALES DE ANDALUCÍA
 - DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS ANDALUZAS
 - OTROS ARCHIVOS INTEGRADOS

Dentro de esta estructura general, el texto de la Ley presenta dos importantes aportaciones entre los archivos de titularidad y gestión de la Junta de Andalucía en el ámbito territorial de la administración autonómica –donde el Sistema viene presentando mayores disfunciones–, reorganizando el Sistema en las provincias a través del establecimiento de dos nuevas redes:

- a) Por una parte, se crea la red de archivos centrales de las Delegaciones Provinciales de la Junta de Andalucía, que vienen a ser equiparados funcionalmente en sus respectivos ámbitos territoriales con los archivos centrales de las consejerías creados por Decreto 233/1989, de 7 de noviembre. De hecho, no se trata tanto de la creación de una nueva red de archivos como del reconocimiento legal de los ya existentes *de facto* en las Delegaciones, en términos conceptual y funcionalmente homólogos a los de los servicios centrales. De hecho, el propio Preámbulo de la Ley constata que es en este ámbito territorial “*en el que se ejecuta y gestiona la inmensa mayoría de los procedimientos*”, sin que se encuentre un correlato de organización archivística en los propios

órganos productores, como sí viene existiendo ya desde hace años en los servicios centrales. Será a los archivos centrales de las Consejerías a quienes corresponda, a partir de la entrada en vigor de la Ley, la coordinación funcional de la nueva red de archivos centrales de las Delegaciones Provinciales por cada una de las Consejerías.

- b) Por otra parte, se contempla también la existencia de la red de Archivos Provinciales Intermedios, de nueva creación, *“como los centros que recibirán los documentos producidos por los correspondientes órganos territoriales de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales”* para la ejecución de las actuaciones relacionadas con la gestión documental en su respectivo ámbito territorial. La creación de estos archivos viene a constatar el fallido modelo actualmente existente, en el que los Archivos Históricos Provinciales vienen ejerciendo –a duras penas, en el mejor de los casos– la función de archivos generales en el ámbito de la provincia, y ello tanto para la administración central del Estado como para la autonómica. La situación de colapso –funcional y del espacio físico de los depósitos– a que este modelo ha llevado, ha provocado la quiebra del funcionamiento del Sistema en el ámbito provincial, imposibilitándose el flujo de la documentación desde los órganos productores hasta los Archivos Históricos Provinciales, y que éstos puedan ejercer su papel como archivos intermedios con las acciones necesarias para la adecuada gestión documental. La creación, por tanto, de esta red de archivos pretende ocupar ese lugar de recogida y concentración de los documentos remitidos desde los archivos centrales de los órganos productores, para posibilitar que lleguen a los Archivos Históricos Provinciales sólo los documentos calificados para su conservación permanente, restringiendo a éstos así a una función exclusiva como archivos históricos. *“De esta forma– reza el Preámbulo de la Ley– se articula de manera más racional el traspaso de la custodia de los documentos producidos en este ámbito territorial (...) remediando paulatinamente la falta de espacio por saturación que presentan estos últimos”*. La coordinación funcional de los nuevos Archivos Provinciales Intermedios pasará a depender, como tales archivos intermedios, del Archivo General de Andalucía; no obstante, su constitución queda supeditada a la aprobación por el Consejo de Gobierno –en un plazo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley– de un plan de implantación de estos archivos *“de acuerdo con los recursos existentes y las necesidades en materia de documentos y archivos”* (Disp. adicional octava), lo que deja en suspenso, en principio, y sometida a una planificación periodificada, la modificación real de la estructura territorial del Sistema.

También como modificación de esta estructura provincial, el texto de la Ley incorpora la especificidad del traspaso de la documentación emanada de aquellas entidades

instrumentales de la Junta de Andalucía de carácter uniprovincial, cuyos archivos centrales habrán de remitir en esos casos sus documentos a los nuevos Archivos Provinciales Intermedios. No entra el texto de la Ley, por el contrario, a regular el flujo de los documentos de los servicios territoriales de la administración instrumental, dada la diversidad de situaciones existentes en cuanto a sus ámbitos respectivos de actuación geográfica, aunque en principio su funcionamiento debería acomodarse sin demasiadas dificultades a la estructura periférica del Sistema, y a canalizar el flujo de sus documentos a través de las redes de archivos establecidas para la administración general.

En cuanto a otras redes de archivos integrantes del Sistema, habría que comentar en primer lugar la escasa incidencia que hace la Ley sobre la red de archivos sanitarios públicos, dada su singularidad funcional y normativa, además de la complejidad en algunos casos de la naturaleza jurídica de la gestión de la prestación sanitaria; de este modo, no se contempla su existencia en la estructura ya expuesta que desarrolla el capítulo segundo del Título II como una red de archivos específica, desplazándose su regulación hasta la disposición adicional décima, a pesar de que en ella se estipula la existencia de un archivo en cada centro del sistema sanitario público, lo que supone a todas luces una red bien definida. Hay que recordar a este respecto el incumplimiento producido del mandato previsto en la disposición adicional segunda del Decreto 97/2000, de 6 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos, que estipulaba un plazo de seis meses para la publicación de un Decreto que regulara los archivos, fondos documentales y los documentos referidos a los usuarios de los servicios sanitarios en Andalucía, lo que tampoco ha venido a abordar con mayor profundidad la nueva Ley. Con todo ello se constata la escasa integración que estos archivos han merecido finalmente dentro del Sistema, constituyendo una red poco regulada y con cierta tendencia centrífuga respecto de la dirección y coordinación del mismo.

El hecho de que buena parte de los documentos de carácter sanitario cuente con una normativa específica –como es el caso de las historias clínicas– los asemeja en alguna medida a la documentación judicial, que sin embargo sí cuenta con un sistema archivístico propio estructurado en archivos de gestión, territoriales y centrales –Real Decreto 937/2003, de 18 de julio, que regula la modernización de los archivos judiciales– que se integran dentro del Sistema Archivístico de Andalucía entre las redes de archivos de titularidad estatal y gestión transferida.

Finalmente, los archivos de otras administraciones públicas de la Comunidad Autónoma se integran en el Sistema Archivístico de Andalucía constituyendo sus propios sistemas y redes, si bien muy variables en razón de la propia estructura y complejidad del organismo, y en razón de su propia autonomía organizativa. El nivel de desarrollo de sus estructuras orgánicas posibilita en ocasiones que se pueda repli-

car en buena medida un sistema archivístico propio jerarquizado en archivos de gestión o de oficinas, archivos centrales (por órganos, entidades o centros) y un archivo general –cuando no incluso una separación entre archivo intermedio e histórico–, mientras que en otros casos apenas si se presenta una mínima articulación entre las unidades administrativas productoras de los documentos y el archivo general y único de la institución.

La oportunidad de la integración en el Sistema Archivístico de Andalucía de archivos privados que se consideren de interés público, posibilitado por el art. 51 de la Ley, y cuyo procedimiento ya fue regulado por Orden de la Consejería de Cultura de 16 de junio de 2004 en desarrollo del art. 26 del Reglamento, puede ser motivo de un debate específico que excede del objeto de las presentes líneas. Baste dejar apuntada la difícil justificación e incardinación dentro de un sistema de archivos públicos coordinado funcionalmente, y cuyos elementos presentan una interdependencia operativa, de archivos y centros diversos de naturaleza privada y ajenos al funcionamiento del Sistema, que presentan una completa diversidad, singularidad e independencia en cuanto a sus fines y a su alcance como tales archivos, tanto como en lo relativo a la génesis y contenido de sus fondos documentales, lo que pone en cuestión el planteamiento sistémico que caracteriza y subyace a todo cuanto hemos expuesto.

**LA GESTIÓN DOCUMENTAL EN LA LEY 7/2011,
DE 3 DE NOVIEMBRE, DE DOCUMENTOS,
ARCHIVOS Y PATRIMONIO DOCUMENTAL
DE ANDALUCÍA.**

M^a ISABEL VALIENTE FABERO