



TRIA

N.º 12 AÑO 2005

**POLÍTICA ARCHIVÍSTICA ANDALUZA,
LUCES Y SOMBRAS**

Antonia Heredia Herrera

*A Quinete, Ana, Nacho, Pablo, Alejandra, Clara, Cristina,
Pablito, Carmen, Marina, Marta, Inés, mis nietos,
con todo mi amor.*

A la hora de la despedida, me voy a permitir una reflexión sobre algunos aspectos de la política archivística autonómica, en Andalucía.

No hay política de Archivos sin un corpus legal. De aquí que mi primera estimación sea haciendo un recorrido cronológico por los principales textos que afectan, a partir de las amplias competencias sobre la materia reconocidas a la Junta de Andalucía, directamente a los Archivos autonómicos, a los Archivos de Administración Local amén de la incidencia lógica en el resto de los Archivos andaluces con respecto al Patrimonio documental, con la sola excepción del Archivo General de Indias.

Es claro que de este análisis trascenderá la visión de la estructura del Sistema andaluz de Archivos y de su funcionamiento.

Y no quiero que nadie esté tentado de pensar que voy a iniciar un lamento. Trataré de ser ecuánime y tened la seguridad que me voy con la maleta llena de compensaciones ganadas con mi trabajo, mi dedicación, mi ilusión. Al Archivo General de Andalucía debo haber completado mi currículum profesional. Del Archivo General de Indias al General de Andalucía hay un trayecto larguísimo, con un recorrido que, archivísticamente, tendría que haber emprendido a la inversa, de lo administrativo a lo histórico, pero que –aunque invertido– no me

ha dejado perder el paso. Incluso, yo diría, que esa alteración me ha mantenido joven, al exigirme una actualización profesional, permanentemente acelerada.

Aunque existen análisis desde un punto de vista jurídico realizados entre otros por Severiano Fernández Ramos, titular de Derecho administrativo y experto en estimaciones de Sistemas de Archivos¹, cabe insistir en algunos aspectos.

La ley andaluza de Archivos (Ley 3/1984, de 9 de enero) fue la primera y pionera. Hito importante para la Historia archivística de nuestro país y más concretamente para Andalucía, viniendo a plasmar el mandato estatutario que atribuye amplitud de competencias a la Comunidad autónoma andaluza. Las que le sucedieron tomaran de ella conceptos, definiciones, ámbitos competenciales, distinguiendo siempre entre Archivos y Patrimonio documental.

Dicha Ley se articula en 7 capítulos no muy bien distribuidos con 46 artículos, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. La unidad de su enunciado no impide que legisle sobre dos realidades estrechamente vinculadas, aunque perfectamente distinguibles: el Patrimonio documental, que no siempre está en los Archivos y no todo es histórico, y los Archivos, como instituciones, para la gestión/ tratamiento, protección y servicio de dicho Patrimonio.

Las modificaciones le vendrán de la Ley de Patrimonio Histórico andaluz (1/1991, de 3 de julio) y de la ley 3/1999, de 28 de abril, que modifica el artº 36, añadiendo algunos artículos más que afectan sobre todo a las salidas del Patrimonio documental.

La ley de Archivos en su título I reconoce y acota, en primer lugar el Patrimonio documental andaluz –puesto que no hay Archivos sin documentos– y en su título II apunta el Sistema andaluz de Archivos. Sin embargo a la hora de las definiciones, en lugar de definir al documento en el título correspondiente al Patrimonio y al Archivo en el título relativo a los Archivos, lo hace para los dos en el título I.

En la amplia definición de documento (artº. 1.2.) –que con escasas variantes reproducirán todas las leyes autonómicas –para el que no añade el calificativo de archivo, quedan

excluidas las obras de investigación, pero solo las editadas, con lo que los trabajos, resultado de la investigación, sí van a estimarse documentos integrantes del Patrimonio documental andaluz² y esto, entiendo, afecta a las tesis, tesinas, proyectos de investigación que, vistos desde una óptica archivística, sería discutible que fueran documentos de archivo.

No será hasta la ley de Patrimonio histórico cuando se reconozca como archivo no solo los conjuntos orgánicos de documentos, sino también a las instituciones encargadas de su custodia, tratamiento y servicio.

Creo que sin pretenderlo –porque el uso arbitrario de mayúsculas y minúsculas trasciende a ambos textos– a la hora de las definiciones (artº 1.3.) han acertado al usar la minúscula, cuando hablan de contenido documental (archivo), y la mayúscula, cuando se refieren a la institución (Archivo), anticipándose a la recomendación que hiciera el Consejo internacional de Archivos sobre el uso del referido término con la grafía aludida³.

Con todo, al no existir conciencia de tal diferencia, entonces y ahora, la definición que iguala Archivo con fondo documental no hará sino entorpecer la elaboración de la información para el censo establecido en la ley.

Adentrémonos en algunos contenidos.

Es claro que los documentos de instituciones públicas no tienen plazo para adquirir la condición de Patrimonio documental, porque la tienen desde el momento de nacer, pero si tienen plazo para adquirir la categoría de históricos. Aunque la ley no lo diga la fijación de dicho plazo corresponderá a los procesos de valoración documental. En el texto de la ley, el plazo para adquirir la estimación de Patrimonio documental de los documentos producidos por fundaciones, asociaciones y sociedades es de 50 años quedándose por detrás en 10 años con respecto a lo regulado por el Estado. Desnivel que, inexcusablemente, habría de salvarse. El plazo para adquirir los documentos privados dicha estimación es de 100 años. Este plazo puede resultar extremadamente amplio cuando no existen medidas protectoras ni eficaces para salvaguardar esos documentos en aras de alcanzar la referida edad, salvo la posibilidad –a todas

luces excepcional— de reducir dicho plazo mediante un acto administrativo singular.

No se precisa, aunque se de por hecho, que los plazos referidos, de 50 y 100 años se refieren a la adquisición de la categoría de histórico, y siendo así, no les pueden afectar los procesos de evaluación. Y quizá surja de inmediato una pregunta, cualquier documento privado por el hecho de alcanzar 50 o 100 años, según los casos, ¿merece conservarse para el futuro?

De aquí que habitualmente se contrapongan “documentos históricos” a “documentos administrativos” y, además, se invierta, al enumerarlos, su orden natural que no puede ser otro que primero administrativos y luego históricos. Pero existe también otra práctica o vicio: la identificación de lo histórico con lo antiguo, utilizando a veces, para establecer la frontera entre unos y otros los plazos de las transferencias, cuando el carácter administrativo para los documentos de archivo no viene sino de su vigencia administrativa, claramente variable según los procedimientos, y con respecto al carácter histórico no podrá determinarse —como acabo de apuntar— sino a partir de los procesos de valoración porque el tiempo no necesariamente confiere a los documentos la calidad de permanentes. De aquí que mi expediente personal cuya fecha inicial se remonta a más de cincuenta años, en el momento de escribir este texto sigue teniendo valor administrativo, es antiguo que no histórico, estando cercano a alcanzar tal categoría cuando cualquiera de vosotros lea estas líneas.

El título II está dedicado a esbozar —que no otra cosa— el Sistema andaluz de Archivos a partir de una enumeración reducida a órganos (Servicio de Archivos y Consejo andaluz de Archivos, en este orden) y a centros (Archivos).

Conviene recordar que en estas fechas todavía se debatía sobre la teoría de los Sistemas de Archivos. La ley de Patrimonio modificó el artº 9 de la Ley de Archivos y donde decía que el Sistema se configuraba simplemente a partir de órganos y centros, la de Patrimonio introdujo red de centros integrada por Archivos y órganos, pero se le olvidó rectificar el artº 12 de la Ley de Archivos que reconocía que la red solo afectaba a los centros que no eran otros que los Archivos. De aquí que la referida modificación no traerá sino confusión y a la larga conflictos de adecuación a la realidad, a la hora de reglamentar.

Para esa red, poco reconocible, se preveía una sistematización de funciones que bien podía traslucir una gestión documental (“plan de recogida, transferencia, depósito, organización y servicio de los documentos” (artº 12) que luego desarrollará y actualizará, amén de cambiar el orden, el Reglamento vigente.

Del título III dedicado a la protección, las medidas más significativas con relación a los Archivos y al Patrimonio documental son la confección de un instrumento, censo de Archivos y de fondos, y la prohibición de eliminación de cualquier documento constitutivo del Patrimonio documental andaluz, hasta tanto, no se establezcan los procedimientos reglamentarios. En este tema, la ley de Patrimonio añadía que la eliminación no podía llevarse a efecto mientras subsistieran los derechos y obligaciones inherentes a los documentos.

Quizá las cuestiones relativas a la eliminación en cuanto que mucho tienen que ver con la conservación bien podían haberse incluido, en el titº VI, dedicado a la integridad del Patrimonio. Este título III exigía un pronto desarrollo que se ha demorado en exceso perjudicando la configuración del Patrimonio documental andaluz.

El título IV sobre el acceso y difusión está lleno de buenas intenciones para la segunda y de alguna restricción notable para el primero en cuanto que la consulta pública, salvo reducciones expresas, no se hará efectiva “sino a partir de 30 años de haber finalizado su trámite o la vigencia administrativa”. A la amplitud de dicho plazo se añadía la indefinición nacida de equiparar el final de la tramitación con la prescripción de la vigencia administrativa. La ley de Patrimonio aunque redujo los plazos con relación a la intimidad personal de 30 a 25 años referidos al fallecimiento de la persona o de 100 a 50, a contar desde la fecha de los documentos, mantuvo el plazo de 30 años para el resto de los documentos administrativos. Y si desde la ley de Archivos a la del Patrimonio habían transcurrido siete años, desde ésta a la del Procedimiento administrativo común solo faltaban dos años. A la vista de lo ordenado en esta última nos hemos quedado atrás porque aunque nuestra legislación no es ajena a la liberalización, no hay duda que ésta no tiene efecto sino a partir de la discrecionalidad y de formalidades de autorización. Posición que ha sido bastante criticada⁴

El breve título V dedicado al personal reconoce a los archiveros como los profesionales para los Archivos a los que supone suficiencia, cualificación y nivel convenientes, sin más.

En el título VI, sobre la integridad, inalienabilidad, unidad y acrecentamiento del Patrimonio documental, destaca por su incidencia negativa la traba que puede suponer la exigencia de una autorización del titular de la Consejería, incluso para una salida temporal cuando se estime como tal un préstamo administrativo.

El VII, después enumerar seis posibilidades amplias de integración en el Sistema y que los castigos contra el Patrimonio serán satisfechos mediante multas, trasciende bastante ambigüedad al no tipificar sino a las autoridades imponentoras por la cuantía de la multa.

La ley deja, pues, traslucir lagunas, ambigüedades que, transcurrido el tiempo, el Reglamento actual trató de salvar o matizar.

Visto lo que acabamos de exponer, en Andalucía la legislación ofrece dos vías paralelas en torno a esas dos realidades que son los Archivos y el Patrimonio documental. Sin embargo la estrecha relación entre esas realidades ha dificultado a veces la concreción y acotación de las competencias atribuidas a algunos Órganos de la Consejería⁵. Hay que partir de que el Patrimonio documental es parte del Patrimonio histórico y éste es parte del Patrimonio cultural. Sin embargo el Patrimonio documental no alcanza la dimensión de histórico hasta la tercera o cuarta edad del ciclo vital de los documentos que lo integran. Existen edades anteriores que no tienen, necesariamente, que alcanzar la categoría de históricas, de hecho buena parte del Patrimonio documental es desechable.

Esto explica aunque no justifica el olvido del Patrimonio documental cuando se habla de Patrimonio histórico y, a la inversa, la vinculación de los Archivos a la Consejería de Cultura y a la Dirección General de Instituciones del Patrimonio histórico no hace sino determinar una estimación para ellos de centros exclusivamente de carácter histórico y cultural, para los que la Administración no considera el papel que tendría que ser importante en la gestión administrativa. Y esto es grave cuando está implantándose un modelo de gestión

administrativa electrónica a la que los Archivos y los archiveros no pueden ser ajenos⁶. Actualmente la reciente estructuración de la Consejería de Cultura ha sustituido la Dirección General de Instituciones del Patrimonio Histórico, por la Dirección General del Libro y del Patrimonio bibliográfico y documental. Al haberle suprimido el calificativo de histórico quizá se tenga voluntad en la práctica de un acercamiento mayor a los Archivos administrativos y sus contenidos documentales. El tiempo lo dirá.

La doble vertiente gestión/cultura para los Archivos siempre se vuelve contra ellos. Acabo de referirme al olvido del Patrimonio documental, cuando se habla de Patrimonio histórico, pero otro tanto sucede con los Archivos situados en el conjunto de instituciones del Patrimonio Histórico. El 17 de diciembre del pasado año 2003 la entonces Consejera de Cultura, luego Ministra de Cultura, pronunció una conferencia con el título "La apuesta es la Cultura". Dijo convencida que "hay que llamar cultura a lo que es Cultura". Los Archivos no deben ser tal por cuanto en el amplio espectro ofrecido no hizo alusión a ellos. Coherentemente puede concluirse que al no ser estimados como parte de la apuesta por la Cultura no se han corrido riesgos con ellos, como insistentemente se hizo ver para el resto de las instituciones del Patrimonio.

Aunque pueda resultar clara la distinción establecida en nuestra ley de Archivos entre Archivos y Patrimonio documental, no siempre ha sido bien entendida. Hace pocos años se publicaba en Oviedo un trabajo sobre sociedades mercantiles haciendo un repaso por las existentes en las diferentes Comunidades autónomas. Al llegar a Andalucía, su autor comentaba "que los fondos privados con más de cien años entran a formar parte del Sistema andaluz de Archivos". Esto no puede ser así. Por una parte es difícil hablar de un fondo con más de cien años, esos cien años a partir de dónde se cuentan ¿del documento más antiguo o del más moderno?. Por otra parte hay que distinguir claramente que los documentos privados, que no los fondos, con más de cien años de antigüedad, quiera o no su titular, entran a formar parte del Patrimonio documental andaluz. En cambio, el Archivo privado donde estén ese o esos fondos podrá o no formar parte del Sistema andaluz, según sea o no voluntad de su titular, y cuando lo quiera será a través de un procedimiento administrativo establecido que no es exigido para entrar en el

dominio de Patrimonio documental histórico, que se produce automáticamente.

Retomemos con vistas a su desarrollo la ley de Archivos.

Esta ley requería un desarrollo inmediato que según Severiano Fernández “ha sido incomprensiblemente lento y accidentado”⁷⁷. No le falta razón ni en lo primero, ni en lo segundo. Lo primero, salta a la vista, lo segundo ha venido determinado por las diferencias y enfrentamientos profesionales que, en Andalucía, más que construir, han destruido.

La referida lentitud ha propiciado la anulación de órganos, sin haber iniciado su andadura. Es el caso del Servicio de Archivos, y del Consejo andaluz de Archivos, ambos previstos en la ley. El primero llegó a configurarse en el Decreto que estructuraba la Dirección General del Libro, Bibliotecas y Archivos, pero las sucesivas estructuraciones de la Consejería no lo tuvieron en cuenta. Por su parte el Consejo andaluz de Archivos que nunca se constituyó fue sustituido por un órgano equivalente, la Comisión andaluza de Archivos y Patrimonio documental.

Hasta el 87 no se crea el Archivo General de Andalucía, previsto en la ley, y con él, en breve plazo los Archivos Centrales de las Consejerías. La previsión de los Archivos territoriales, no se ha manifestado.

Mucho más lenta fue la redacción del Reglamento de Archivos que no ve la luz hasta diez años después de la ley. Con el agravante de que por deficiencia formal es recurrido y queda anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (sentencia 25-XI-96), reiniciándose una nueva redacción de otro reglamento que se publica en el 2000 (Decreto 97/2000, de 6 de marzo) y es el vigente en este momento, superada alguna nueva amenaza de recusación.

Curiosamente en ninguna Comunidad autónoma han existido recursos para sus Reglamentos cuando algunos de sus contenidos podían ser más cuestionables que los nuestros.

Ni que decir tiene que el concepto de red de centros, como el plazo de acceso, como la exigencia de la orden para las salidas temporales, amén de la necesidad de configurar de

una manera precisa la estructura del Sistema y del abudamiento en cuestiones que en la ley estaban simplemente enunciadas, como es el caso de la eliminación, habían de complicar la redacción del segundo y actual Reglamento.

Además, el tiempo transcurrido, 16 años, entre la ley y el nuevo Reglamento habían de distanciar bastante la ley de su desarrollo reglamentario al necesitar modernizar o incorporar un lenguaje más actualizado que facilitara la incorporación de los nuevos conceptos y procesos archivísticos: la integración nacida de la asunción plena de la desaparición de la frontera entre Archivos administrativos y Archivos históricos y con ella la asimilación de una gestión documental integrada sustentada en el ciclo vital de los documentos y concebida como un proceso único, total y continuado. Esa gestión documental así entendida se iniciaba en las fases de producción de los documentos –hay que reconocer que no nos atrevimos con la fase de creación– y se continuaba hasta después de decidida su conservación permanente. A estas alturas creo que no debemos confundir creación con producción, cuando en el proceso documental la segunda exige la primera.

En la enumeración de las funciones en el nuevo Reglamento no será la primera recoger, ni la más importante conservar, a pesar del protagonismo que ésta ha de adquirir, al no limitarse a las medidas preventivas y curativas, sino al incidir de lleno en el proceso de evaluación documental determinando la configuración del Patrimonio histórico documental. La secuencia racional de las funciones empieza por la identificación que nos lleva por una parte a la organización y la descripción y por otra a la valoración que queda entre la identificación y la selección, dándole todo el protagonismo que le corresponde hoy, sin descuidar a las restantes. Dentro de la función de “recogida”⁸, ni que decir tiene, el rol tan importante que adquieren las transferencias “regulares”, frente a las “extraordinarias” que abiertamente hay que estimar como irregulares y actuar en consecuencia, reclamando responsabilidades. De hecho, sin embargo, el texto del Reglamento no ha ido más allá de la letra. En este sentido en más de una ocasión me he pronunciado sobre la desnaturalización de los Archivos⁹ refiriéndome tanto a las transferencias voluminosas de documentos inútiles, como a las transferencias que debían llegar y no llegan. Severiano Hernández, por su parte, hacía alusión a un caso concreto¹⁰: los documentos del extinto Instituto andaluz de Salud mental

(IASAM) de los que solo han llegado al Archivo General de Andalucía una parte en la que no están incluidos los testimonios más notables sobre la reforma e integración de los recursos psiquiátricos. En este orden de cosas han estado encaminados los esfuerzos del Archivo General de Andalucía para recuperar –sin conseguirlo plenamente– los documentos de la Preautonomía y –con algo más de éxito– los del IARA (Instituto andaluz de la Reforma Agraria).

El esbozo de la estructura del Sistema había que desplegarlo. En cuanto a los Órganos quedan fijados a partir de uno político-administrativo y varios consultivos. El primero, la Consejería de Cultura que ha cambiado de nombre y ha estructurado una y otra vez su composición con lo que la dependencia de los Archivos y del Patrimonio documental ha ido variando y hasta dividiéndose. Por lo que afecta a los órganos consultivos el Consejo andaluz de Archivos sin ni siquiera constituirse se había ya sustituido por la Comisión andaluza de Archivos y Patrimonio documental¹¹ a la que se añaden la Comisión de coordinación prevista en el convenio Estado/Junta y la Comisión andaluza calificadora de documentos administrativos, creadas por el Decreto que regula el Reglamento que venimos analizando.

Severiano Fernández se ha pronunciado negativamente sobre esta estructura consultiva al estimar un solapamiento de funciones entre las tres Comisiones, una composición similar y un exceso de número de componentes. Estoy de acuerdo con él, a medias. No hay duda que la Comisión de Coordinación desde su previsión no se ha constituido, lo que no hace sino poner de manifiesto su inutilidad. Sin embargo la razón de ser de las otras dos tiene justificación. Para ellas no existe solapamiento de funciones y la representatividad que tienen ambas no quita a la Comisión calificadora su carácter técnico y su misión específica, ni a la Comisión andaluza de Archivos y Patrimonio documental sus facultades de asesoramiento general en materia de conservación y protección del Patrimonio documental. Yo no cuestionaría tanto la adecuación de la organización consultiva, sino su operatividad. Las reuniones de esta última se reducen a una y las de la otra no se ajustan siempre al número establecido en la Orden de desarrollo.

Por lo que se refiere a los centros, identificados solo con los Archivos¹², su articulación se entiende a partir de dos

coordinadas: los subsistemas y las redes. Los primeros vienen determinados por la titularidad y las redes quedan sustentadas en el ciclo vital de los documentos que prevé la existencia de Archivos como residencia de los documentos según su edad (oficina, centrales, intermedios e históricos). Así la gestión documental, en el marco de los subsistemas, tiene su perfecta cohesión a partir de dichas redes.

Es precisamente el concepto de red, aplicado a los Archivos el que va a diferir de unas Comunidades a otras, por cuanto unos toman como base para su acotación al territorio, otros la titularidad y otros el ciclo vital de los documentos que es la opción andaluza.

No es lo mismo una red de Archivos Históricos Provinciales que la red periférica encabezada por cada Archivo Histórico Provincial planteada en el Reglamento del 2000.

Los Subsistemas reconocidos en este momento son los

- De titularidad autonómica
- De titularidad estatal y gestión autonómica
- De titularidad local
- De titularidad universitaria
- De titularidad privada

Aunque los Archivos de instituciones sanitarias al depender del SAS, organismo autónomo, dependiente de la Consejería de Salud son Archivos del subsistema autonómico y como tales les afecta la legislación sobre Archivos y Patrimonio documental y el Reglamento del Sistema andaluz de Archivos, sin embargo por una disposición transitoria de dicho Reglamento quedan formando un “apartheid” para una regulación inmediata que, al no haberse llevado a efecto, resalta sobremedida su condición de “apartheid”.

Hay otra situación que afecta a la estructura como es la doble dependencia de los Archivos Centrales de las Consejerías, dependencia orgánica y funcional, respectivamente de la propia Consejería y la de la Consejería de Cultura, que ha trascendido negativamente en la gestión documental (es el

caso concreto de las aplicaciones informáticas), en la diversa situación y aplicación de los recursos humanos y económicos, que han producido agravios comparativos, en las inversiones económicas alejadas de las exigencias de coherencia y equilibrio del Subsistema de Archivos autonómicos. Por lo que afecta a lo funcional ni que decir tiene que la Dirección General de Instituciones del Patrimonio ha estado de espaldas a los Archivos centrales, con los que no ha mantenido ningún contacto directo.

Lo cierto es que a estas alturas después de veinte años desde la publicación de la ley, la homologación de los Archivos (disposición transitoria de la Ley de Archivos) dista mucho de lo previsto. La insuficiencia de los recursos humanos, mucho tiene que ver con esto. Un botón de muestra puede ser el Archivo General de Andalucía cuya RPT teórica no se parece en nada a su RPT real. La desdotación, como figura administrativa, se ha cebado en dicho centro (no está cubierto el Departamento de Gestión documental, ni la Biblioteca) lo que no ha sido obstáculo para que el trabajo que realiza sea tenido como un referente. Es evidente que la reciente estimación política para este Centro ha pasado de la “cabecera” a la “cola”, aunque, archivísticamente ha dado un salto cualitativo y son muchos los proyectos convertidos en realidad que tendrán que destacarse, por cuanto algunos de ellos trascienden sobradamente la fachada de su sede provisional cuya provisionalidad tiene al parecer visos de permanencia.

Cuando en el Reglamento se habla de gestión documental sostenida en redes de Archivos, necesariamente estamos hablando de movimiento, de flujo y reflujo, de agilidad, nunca de inmovilidad, de estancamiento. Ese movimiento tiene su representación más genuina en las transferencias y en los procesos de evaluación. Unas y otros están regulados en el Reglamento del 2000, de tal manera que, sin existir tablas de valoración que nos permitan la eliminación de documentos, las transferencias pueden realizarse regularmente, lo que de hecho viene sucediendo sobre todo en la red central del subsistema autonómico. Otra cosa es que las tablas publicadas establezcan otros plazos distintos, habiéndose de preferir éstos a los del Reglamento. Extraña por tanto que de lo regulado en los textos normativos alguien pueda extraer que las transferencias no se llevan a efecto por falta de Tablas de valoración y

“que exista un lapsus clamoroso” – pues el circuito pasa directamente de los Archivos centrales a los definitivos.¹³

La razonable bondad y claridad del texto normativo en este punto, no quita la existencia de una realidad no deseable.

Han tardado más de lo debido en regularizarse las transferencias de las Consejerías al AGA, pero actualmente –aunque no generalizadas– los ingresos son notables hasta el punto que la previsión de ocupación de su depósito provisional se ha adelantado y amenaza con el colapso para el 2005 no pudiendo remediarse sino a partir de numerosas eliminaciones que solo serán posibles con más y más tablas de valoración¹⁴ y las consiguientes propuestas de eliminación. Lo que va resultando preocupante es que tarde tanto la formalización por parte de los titulares de las propuestas de eliminación a partir de las tablas publicadas.

La deficiencia de este estado de cosas, insisto, no es achacable a los textos reguladores, sino que viene del desinterés por igual, aunque sea duro reconocerlo, de políticos, gestores administrativos y archiveros. De hecho y esto tampoco es culpa de los textos legales, la mayoría de los Archivos de las Delegaciones carecen de archivero, y por tanto almacenan y amontonan documentos y muchos Archivos Históricos Provinciales no pueden recibir transferencias porque están colapsados. El Archivo General de Andalucía recibe una tras otra transferencias regulares en su depósito que en más de un 60% son para tirar, en cambio las series documentales de carácter permanente retrasan su llegada, a pesar de las reclamaciones realizadas. La fluidez necesaria prevista en el Reglamento se detiene, se estanca, las redes se paralizan y el Sistema se para, porque la gestión documental está sufriendo un colapso.

Tema importante, el del acceso, ha sido suficientemente analizado a la vez que criticado¹⁵. Los amplios límites restrictivos para la consulta en la ley tenían que quedar desfasados cuando la tendencia universal era la liberalización. A la hora del Reglamento fue un problema conciliar lo establecido en la ley andaluza de Archivos y lo estipulado en la del Estado de 30/92 del Procedimiento administrativo común. Nos movíamos entre la conveniencia de modificar la ley o hacer una nueva y en un caso u otro, retrasar la redacción del Reglamento que tanto necesitábamos, o seguir adelante –que fue lo

que hicimos— malconciliando los extensos plazos de la Ley del 84 y los reducidos de la ley 30/92. Es bien clara la opinión de Severiano Fernández, al respecto, “En efecto, a partir de la ley 30/1992 debe entenderse que la fijación de un plazo general —de 30 años— no significa que la documentación no sea accesible hasta su transcurso o que la Administración disfrute de una potestad discrecional para autorizar o no el ejercicio del derecho, sino simplemente que, hasta entonces, el acceso a la misma estará sujeto a las reglas generales establecidas en el artº 37 de la ley 30/1992”¹⁶.

Otra de las trabas para el Reglamento que había de desarrollar la ley de Archivos, era la referida autorización por la Consejería de las salidas temporales que podían incluir los préstamos administrativos. El Reglamento salió al paso reconociéndolos como uno de los servicios de los Archivos a la Administración, desviándolos de la enumeración de las salidas temporales.

Un último punto, tocado brevemente tanto por la ley como por el Reglamento, es el relativo al Personal. Critica Severiano Fernández la falta de exigencia de una específica cualificación, contraponiéndola a lo señalado en la ley 10/2001 de Cataluña en la que se precisa que en cualquier caso, la dirección de los Archivos ha de ser ejercida por personas con titulación universitaria superior. Su apreciación quizá está determinada por el desconocimiento de la realidad de los Archivos andaluces y de la realidad profesional en España. La situación universitaria no implica la formación archivística y la formación archivística no tiene una titulación universitaria reconocida. Por otra parte, no todos los Archivos precisan de un archivero con titulación superior, puede bastar un archivero con titulación media. Lo que debe ser preceptivo en cualquier caso es la formación archivística que le permita realizar todas las funciones enumeradas en el Reglamento. Esta formación en teoría solo la tienen los archiveros. La cualificación de un archivero viene de esa formación que tendrá que demostrar a partir de las pruebas de acceso para cualquier plaza de Archivo. También apunta Severiano Fernández que nada añade el Reglamento a la ley. Sin embargo entiendo que hay una precisión que no deja de tener su alcance: en la ley no se va más allá de “personal suficiente y con la cualificación y el nivel que exijan las diversas funciones de acuerdo con la reglamentación que se establezca”. El Reglamento al enumerar y

precisar las funciones que integran la gestión documental y reconocer a los archiveros como ese personal suficiente para llevarlas a efecto, ha ido más allá de la ley.

Sin embargo hoy por hoy, archivero es quien ocupa una plaza en un Archivo. El Reglamento ha apostado por un nombre "archivero" creyendo apostar por una profesión que carece de titulación para ser reconocida.

Así las cosas, dado que la situación profesional no nos es dado solucionarla, al menos deberíamos cuidar y actualizar los temarios de oposiciones. Desde la teoría tratamos de perfilar un profesional activo, dinámico, con conocimientos específicos continuamente renovados y con bastantes habilidades tecnológicas (Administración de Archivos, Sistemas de Archivos, Gestión documental, Gestión documental electrónica, Normas Internacionales de gestión documental y de descripción, Procesos de evaluación, Estadística, Tecnología de la información, Legislación, etc. etc.). Es decir un nuevo horizonte archivístico sin perder la raíces con los principios y conceptos esenciales de la Archivística, con la Paleografía, con la Diplomática, con la Historia de las Instituciones¹⁷.

Otra cosa bien distinta es la triste realidad.

La teoría perfila un profesional, que la Administración –y aquí incluyo a todas sus variantes– desdibuja y desfigura¹⁸. Y no me cabe duda que hay muy buenos profesionales en Andalucía, pero entre ellos muchos decepcionados. La huida es un hecho.

Comentado el Reglamento de 6 de marzo del 2000, quiero hacer mención a un tercer texto que, entiendo, importa por lo que afecta a una función significativa de la gestión documental. Me refiero a la valoración. Se trata de la Orden de la Consejería de Cultura de 7 de julio del 2000 que desarrolla el funcionamiento interno de la Comisión andaluza calificadora de documentos administrativos, los procedimientos anejos al proceso de valoración y reconoce los instrumentos necesarios en los mismos. Su contenido precisa las funciones puramente archivísticas junto con otras administrativas que no hacen sino reconocer y concluir una responsabilidad compartida y multidisciplinar (archiveros, productores, juristas, gestores administrativos, usuarios). Me remito a un reciente

trabajo de análisis sobre el tema con referencia a la experiencia andaluza¹⁹.

En el análisis que estoy haciendo que tiende a confrontar la letra de la normativa con su puesta en práctica, hay que constatar que hasta ahora la Comisión no ha sido suficientemente ágil y eficaz y lo que, considero, más importante es que su papel no ha trascendido a los gestores administrativos. No voy a insistir en algo ya apuntado sobre la frecuencia de las reuniones y sobre la casi ausencia de propuestas de eliminación por parte de los titulares. Pero si quiero abundar en que el papel de esta Comisión y los procesos de valoración documental, que son su razón de ser, entran de lleno en la gestión administrativa, sin perjuicio de ser parte importante de la gestión documental. Confío en que esta percepción trascienda a las "Guías de Familias" y al "Catálogo de procedimientos" que están en vías de elaborarse en el seno del proyecto w@ndA que pretende la implantación uniforme de la gestión administrativa electrónica de la Junta de Andalucía. Para la identificación de cada uno de los procedimientos administrativos existe ya una propuesta del Archivo General de Andalucía que establece entre otros elementos, para el reconocimiento de aquellos, los valores documentales en el momento mismo de la creación, del diseño, de los documentos y de sus series correspondientes. No me cabe la menor duda que así los procesos de valoración serán más ágiles y la eliminación se automatizará. Lo que habrá que redefinir o mejor reubicar es el papel de la Comisión calificadora.

Existen otros textos normativos que completan los anteriores, pero, considero que, son los tres analizados los más significativos.

Aún faltan textos que completaran el desarrollo de la ley y del Reglamento, es el caso de la Orden de ingresos y salidas de documentos que está rodando demasiado, pero por lo que me consta está aún falta de madurez.

Quizá sea la hora de ir recapitulando sobre lo apuntado.

En no pocas ocasiones a lo largo de la Historia, la legislación ha alcanzado grados de proporción, de justicia, de modernidad, de desarrollo que no se han correspondido con la realidad a la hora de su aplicación. Recuerdo, como americanista,

la distancia –convertida en una constante– entre los textos de las Leyes de Indias y su puesta en práctica. Algo similar vuelve a ocurrir con la legislación archivística andaluza y su desarrollo. El corpus legal que nos asiste puede estar entre los más satisfactorios, otra cuestión es la realidad que tenemos, que no siendo la peor, deja mucho que desear.

Y siendo el corpus legal generado por la Consejería de Cultura bastante aceptable, lo que resulta del todo discordante es el uso y el abuso de una realidad que se administra desde otras Consejerías que vienen a distorsionar la estructura del Sistema y su funcionamiento. Así, la introducción de figuras no previstas en el Sistema como el “Archivo Central de la Junta de Andalucía” o el “Archivo de la Función pública”²⁰. El primero no es sino el conjunto de Archivos centrales de varias Consejerías más el de alguna Delegación provincial, para el que se ha construido un edificio con esa denominación y que, en la práctica, con esa ampliación de espacio no viene sino a retrasar las preceptivas transferencias regulares al Archivo General de Andalucía a partir de una mayor posibilidad de acumulación documental. Esa acumulación podía haberse evitado agilizando unas transferencias que buscaran el equilibrio con los ingresos. Resulta a todas luces incoherente la alta inversión de la Junta de Andalucía en dicho edificio sin estar resuelta la provisionalidad de la sede del Archivo General de Andalucía. El aludido Archivo de la función pública, por su parte, no es ni de oficina, ni central y no sabemos si pretende ser definitivo.

Al concluir este repaso general sobre la legislación andaluza no resisto establecer términos comparativos.

En las Comunidades autónomas, en general, no hay una legislación suficiente, a veces nos encontramos con una sucesión ilógica de textos legales, las denominaciones además no son uniformes. Los mínimos estarían en una ley de Archivos y/o de Patrimonio documental y en un Reglamento, a los que habría que añadir un texto específico sobre el proceso de evaluación que definiera el órgano colegiado para tal efecto y todos los procedimientos relacionados con la evaluación.

En alguna ocasión se han resaltado negativamente los diez años transcurridos entre nuestra ley y el primer Reglamento. Esa demora ha sido un comportamiento habitual en otras

Comunidades y sin que esto busque una justificación, a la hora de hacer un análisis crítico, que siempre es bueno, conveniente y saludable, no podemos obviar la referencia al entorno.

Nuestros textos normativos, en su más amplio sentido, siendo mejorables, son razonablemente aceptables, en número, contenido y coherencia, sobre todo si los comparamos con otros. Y quiero añadir algo a esta estimación general que alcanza al principal instrumento normativo que sin duda es el Reglamento del S.A.A. De él se ha pretendido integración, coherencia y equilibrio que permitan la planificación, la coordinación y el desarrollo a partir de esa doble vertiente del Sistema andaluz de Archivos, como manifestación de nuestra Administración de Archivos, y de la gestión documental que se adecua al ciclo vital de los documentos. Un Reglamento General que no fuera obstáculo para el desarrollo de órdenes particulares.

De él sin embargo se ha dicho que incorpora a la norma criterios técnicos propios de la "regula artis"²¹, a la vez que para el mismo "es notorio el afán casi academista de ordenar todos los aspectos del funcionamiento del Sistema archivístico"²². Esto no ha sido obra de la casualidad, sino consecuencia de un compromiso. Si la reglamentación era para los Archivos, para su funcionamiento, para la protección, organización y servicio de sus contenidos documentales, era necesario el empleo de un vocabulario preciso, profesional, normalizado que favoreciera la comunicabilidad a partir no solo del uso de un lenguaje propio sino de la asunción de conceptos comunes y esenciales en el ámbito de la Archivística moderna. El propósito no era otro que ese vocabulario trascendiera de forma uniforme a todos los textos normativos que desarrollaran la ley y el Reglamento.

Ahora bien, si la manifestación más visible de una política de Archivos es un Sistema de Archivos para el que es indispensable un corpus legal y normativo que lo configure y establezca su funcionamiento, no son menos importantes los Archivos, como unidades básicas de dicho Sistema. Aunque ya nos hemos referido a ellos en general al hablar del Reglamento cabe acercarse a los mismos en particular.

El juicio de valor sobre los Archivos andaluces no puede generalizarse sobre su conjunto, sin caer en conclusiones

erróneas, a no ser después de haber establecido una serie de premisas. Tendríamos que aclarar algunas cuestiones confusas. Llamamos Archivos, a muchas realidades que distan de serlo, a sabiendas de que difícilmente puede existir un Archivo sin archivero. A renglón seguido, habría que plantearse si todos los archiveros son tales. Os invito a acercaros a la información del Censo-Guía del Ministerio de Cultura y al Censo de Archivos andaluces²³. El primero mucho más que el segundo induce a la confusión, al primar la cantidad sobre la calidad de la información. ¿Podemos creer que en España hay más de cuarenta y tantos mil Archivos censados, sin contar los que todavía están por censar? Puede resultar, como menos, curiosa la relación Archivos / archiveros.

En Andalucía van censados, al 15 de agosto de 2004, 1397 Archivos.

También aquí resulta desproporcionada la relación Archivos / archiveros. Sin embargo, al menos, al elaborar la información se introduce un dato que no se visualiza pero que permite distinguir los Archivos de aquellos depósitos como simples acumuladores de documentos. A partir de aquí el juicio de valor no tendría que aplicarse sino a los Archivos, es decir a las instituciones del Patrimonio documental que no tienen otro fin que la gestión documental que inexcusablemente trasciende al servicio de la Administración y de los ciudadanos. Y no cabe duda que los que son, son bastantes menos que los que no lo son. Habría que discernir, sin ambages, cuantos y cuales son los Archivos andaluces y pronunciarse sobre su calidad que no vendrá sino de la fluidez en los ingresos y salidas de documentos, de la existencia de los suficientes instrumentos de descripción y de los reglamentarios instrumentos de información y de control, de la medida de su servicio, de la participación activa en los procesos de valoración. Y esto sin perjuicio del fomento que permita convertir los depósitos en verdaderos Archivos. A los Archivos les ha llegado el momento de implicarse en los Sistemas de gestión de calidad, sin confundir las cartas de servicio con una simple relación teórica de funciones no sujetas a una comprobación comprometida.

Pero el acercamiento y distinción de los Archivos implica también el conocimiento de sus contenidos documentales. Afortunadamente en Andalucía estamos acercándonos

a ese conocimiento a través del Censo de fondos y colecciones documentales constitutivos del Patrimonio documental andaluz²⁴. La descripción de dichos fondos y colecciones, a partir de la Norma internacional ISAD(G), permite una pormenorización suficiente, cuando el fondo o la colección están organizados. A este respecto una observación que requerirá en el futuro inmediato una toma de decisiones por quien le corresponda. Se están describiendo y ofreciendo en Internet, a partir de la base de datos, CENFOCOA, abundantes fondos privados, de escasa entidad, mientras que los fondos y colecciones importantes existentes en los Archivos Históricos Provinciales, en el de la Chancillería de Granada, en algunos de municipales, en los de Diputaciones y en los de Universidades brillan por su ausencia, salvo las excepciones del Archivo General de Andalucía y de los Archivos Históricos Provinciales de Sevilla, Cádiz y Jaén. Es hora que los fondos y colecciones, de los verdaderos Archivos de los distintos subsistemas se incorporen al Censo de fondos y colecciones. El Archivo General de Andalucía lo ha intentado, ha insistido, pero su mensaje no ha sido escuchado.

Para terminar, aparte de las sugerencias que al hilo del texto he ido desgranando, alguna que otra reflexión de carácter general se me ocurre para ser tenida en consideración.

La adscripción de las competencias sobre Archivos y sobre Patrimonio documental a la Consejería de Cultura no han favorecido en exceso a los Archivos, ni satisfecho a los archiveros. Dicha vinculación no ha hecho sino dimensionar el carácter de históricos a los Archivos obstaculizando el desempeño de su papel más dinamizador en la gestión administrativa. Quizá el centro más afectado haya sido el Archivo General de Andalucía. Es hora ya de que se tenga conciencia de que dicho Archivo no es el Archivo de la Consejería de Cultura sino de la Junta de Andalucía. Su necesaria reconversión hacia el Archivo electrónico, en un futuro inmediato, quizá haga cambiar su destino. Y en esta línea habría que pensar en la adscripción de los Archivos autonómicos a la Consejería responsable de la implantación de la gestión administrativa electrónica.

En cuanto al Sistema andaluz de Archivos, concebido a partir de los textos normativos, como una estructura ágil y dinámica, está en la práctica bastante estancado. Funciona mal.

Hay colapso y si ha colapso no hay tal Sistema. Las razones son muchas y los responsables más de uno. Entre las primeras, la distancia entre la legislación y su aplicación que no ha conseguido la sintonía necesaria con la consecuente integración de gestión documental y gestión administrativa, la insuficiencia de transferencias regulares, la falta de agilización de los procesos de valoración, la deformación de la profesión a partir de las pruebas para su acceso, la RPT de los centros, entre otras.

A lo largo de estos últimos años he detectado un atropellado afán de cambiar los textos normativos existentes mientras que no la voluntad de aplicarlos. Quizá porque esto es más fácil, más cómodo y hasta menos comprometido, cuando lo que habría que cambiar es la realidad de los Archivos andaluces a partir de los textos existentes contando con unos políticos que crean en ellos, apoyados en archiveros comprometidos. Y esto no quiere decir que los textos sean inamovibles.

En Archivística, es una constante la referencia a la teoría y a la práctica. Pues bien, la legislación, hasta su última consecuencia que no es otra que el desarrollo normativo, se sitúa en la teoría mientras que los Archivos son la realidad práctica. Legislación y Archivos han de ir de la mano. Acercemos teoría y práctica y hablaremos con propiedad de política archivística.

La referencia al tiempo es importante para los archiveros: este texto lo terminé unos días antes del 4 de noviembre del 2004.

Notas

- (1) FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: “La Ley de Archivos de Andalucía: una experiencia”, *Boletín de ANABAD*, LI (2001), nº 4

—: “Los Sistemas de archivos de las Comunidades autónomas”, en *Legislación y sistemas de archivos de las Administraciones públicas*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Toledo 2002.

—: “El Sistema estatal de Archivos públicos: pasado, presente y futuro”, *Revista d’Arxius*, 2002, págs. 127 y ss.

- (2) No ocurre así en la reciente ley de Castilla-La Mancha
- (3) En el proyecto de recomendación para un modelo de política europea en materia de comunicación de archivos (1997), redactada por el CIA.
- (4) FERNÁNDEZ RAMOS, S.: “El derecho de acceso a los documentos públicos en el marco del sistema archivístico” en *El Derecho de acceso a los ciudadanos a la información contenida en los Archivos*, junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Toledo, 2001.

OCAÑA LACAL, Daniel: “El archivero y el derecho al acceso en la sociedad democrática: algunas reflexiones” en *Administración, archivos y ciudadanos. El derecho de acceso al documento administrativo*, Comunidad autónoma de la Región de Murcia. Murcia, 2001.

- (5) Es el caso del decreto 333/1996, de 9 de julio, por el que se desdobra la Dirección General de Bienes Culturales, creando la de Instituciones del Patrimonio Histórico.
- (6) Cfr. Conclusiones de la XXI Mesa Nacional de Archivos de Administración Local, La Coruña. Puede consultarse en la web del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes.
- (7) FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, “La ley de Archivos de Andalucía ...” ob. cit. p. 14.

-
- (8) Equivalente a la denominada “de adquisición” en los Manuales canadienses.
- (9) HEREDIA HERRERA, Antonia: “La teoría y práctica archivísticas: ¿distanciamiento?”. Actas de las IV Jornadas de Archivos Municipales de Cantabria, 2003, pág. 1
- (10) FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: “La ley de Archivos de Andalucía ...” ob. cit. Pág. 34.
- (11) La Ley de Patrimonio al enumerar los órganos del S.A.A. en su artº 75, habla de Comisión andaluza de Archivos y Patrimonio documental para sustituir al Consejo andaluz de Archivos. Sin embargo en el artº 105 de pronto se habla de Comisión andaluza de Archivos y Patrimonio documental y bibliográfico. Tal denominación se arrastra del Decreto de organización administrativa del Patrimonio histórico (Decreto 4/93 de 26 de enero, artº 11, artº 22) y trasciende al Reglamento del sistema del 2000. A la hora de la práctica ni en su composición, ni en sus funciones se ha reconocido la presencia de Bibliotecarios ni medidas a favor de las Bibliotecas. El Reglamento del S.A.A. lo que le ha añadido son facultades de dictamen sobre compra de documentos, fondos y colecciones que antes tenía la Comisión de Bienes Culturales.
- (12) No cabe duda que entre los centros, además de los Archivos, con mayúsculas, tendrían que contemplarse centros específicos como habrían de ser los responsables de las medidas de prevención y curación físicas de los documentos. Las carencias en relación con ellos son notables.
- (13) Severiano Fernández que es quien esto afirma en ob. cit. “La ley de Archivos de Andalucía ...”, p. 33, hace una referencia expresa al artº 23 del Reglamento, que no contempla tal circunstancia y quizá el analista no ha tenido en cuenta que los AHP son además de históricos también Archivos intermedios.
- (14) Desde que se creó en el 2000 la Comisión andaluza calificadora de documentos administrativos las tablas aprobadas y publicadas han sido 14 y pendientes de publicación 20, pero solo una ha sido la propuesta de eliminación a partir de dichas tablas.

- (15) FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano ob. cit p. 35.
- (16) *Ibidem*, p. 37.
- (17) Resulta hasta casi esperpéntico que en un reciente temario de oposiciones, junto a un tema lógico como es “La gestión documental” se incluyeran otros como “La transcripción de los documentos”, “La escritura latina en la Edad Media”, “La escritura latina en la Edad Moderna” ¿qué profesional queremos?
- (18) HEREDIA HERRERA, Antonia: “Formación y cultura. Entre la realidad y el deseo”, Actas 7^{as} Jornadas de Archivística. Huelva, 2003 , págs. 9-31.
- (19) HEREDIA HERRERA, Antonia: “Modelos y experiencias de valoración documental, el caso andaluz. Propuesta terminológica”. Revista d'arxius, 2003, págs. 199-230.
- (20) Orden de la Consejería de Justicia y Administración pública de 26 de diciembre del 2000.
- (21) PÉREZ MORENO, Alfonso: “Las competencias sobre el Patrimonio documental de la Administración Local: lagunas, concurrencias, invasiones de otras Administraciones”, en *Actas 1^a Jornadas Nacionales de gestión del Patrimonio Local. El Patrimonio documental*. Córdoba, octubre 2001.
- (22) FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: “La ley de archivos ... ob. cit. p. 15.
- (23) Aunque la ley de Archivos habla de un solo instrumento, Censo de Archivos y fondos constitutivos del Patrimonio documental al existir elementos diferentes para su distinción hemos estimado la conveniencia de considerar dos censos complementarios y relacionados, Censo de Archivos andaluces y Censo de fondos y colecciones constitutivos del Patrimonio documental andaluz.
- (24) Cfr. CENFOCOA, base de datos alojada en la web del AGA: www.aga.junta-andalucia.es