

EL DESARROLLO NORMATIVO EN MATERIA DE ARCHIVOS Y DOCUMENTOS. EL SISTEMA ESPAÑOL DE ARCHIVOS EN EL MARCO DEL DESARROLLO DE LAS AUTONOMÍAS

Antonio Mijangos Fernández. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Blanca Desantes Fernández. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Isabel González Corral. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente

Resumen: Con la llegada de la democracia y en un primer momento, fue el Estado el que marcó el ritmo normativo en materia de archivos y patrimonio documental. Posteriormente, se observó una interesante evolución en el desarrollo normativo autonómico, desde una primera etapa de emulación del Estado donde primó una perspectiva más cultural o historicista, a una regulación más compleja de sus archivos donde tienen cabida conceptos más modernos ligados a la gestión documental. Queda por consolidar la implantación efectiva del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre y generar un punto de encuentro entre todos los sistemas archivísticos autonómicos y estatales mediante la articulación del Sistema Español de Archivos.

Palabras clave: Legislación archivística, Sistema Español de Archivos, Sistemas Autonómicos de Archivo, Patrimonio Documental, Sentencias Tribunal Constitucional, Consejo de Cooperación Archivística.

1. PRIMERA FASE: Desarrollo normativo del Estado: Constitución Española, Ley del Patrimonio Histórico Español

Los archivos españoles han carecido de una regulación normativa omnicompreensiva de sus distintas realidades administrativas y culturales durante los últimos 150 años; esta carencia, que sólo muy recientemente empieza a ser historia respecto de los archivos estatales, ha sido paulatinamente resuelta en las Comunidades Autónomas, a medida que éstas han ido aprobando sus respectivas leyes y decretos de archivos y patrimonio documental.

La necesidad de una regulación concreta de los archivos administrativos ya fue avanzada en la década de los cincuenta del pasado siglo, por distintos autores que pretendieron aprovechar la nueva configuración normativa de la Administración propiciada por la Ley de Régimen Jurídico de 1957 y la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Autores como Lasso de la Vega, Sánchez Belda o Carmen Pescador de Hoyo propugnaron claramente, desde la

revista “Documentación Administrativa”, por una regulación de los archivos. Se consideraba que junto a las medidas de protección de su realidad “cultural”, habría también que establecer disposiciones relacionadas con su realidad “administrativa” y, muy especialmente, medidas relativas a la última etapa de los expedientes administrativos donde se dispusiera claramente, en norma con rango de Ley, la propiedad del Estado sobre los mismos, las reglas para su conservación y archivo y los mecanismos para que tales documentos no pudieran destruirse sin una previa valoración por personal especializado de la propia administración.

Las razones de este prolongado páramo normativo hay que buscarlas, según la mayoría de los autores, en la clásica división entre archivos históricos y administrativos, que desde el siglo XIX ha marcado y condicionado cualquier reforma normativa que haya intentado hacerse desde el Estado¹.

Tampoco tras la Constitución hemos asistido a la aprobación de normas de contenido técnico donde se establecieran disposiciones comunes para el tratamiento de la documentación de los archivos estatales. Únicamente han tenido protagonismo en este ámbito dos leyes dirigidas a todas las Administraciones: la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985 (LPHE) que define el “patrimonio documental” y dispone las reglas básicas para su protección, así como una mínima regulación de los archivos de titularidad estatal, y la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común de 1992 (LRJ) que regula básicamente el derecho constitucional que ostentan los ciudadanos de acceso a los archivos y documentos.²

¹ Dado que el artículo se centra en la regulación posterior a la Constitución de 1978 no se analizan los intentos de desarrollo archivístico en el último cuarto del S XIX, ni las posteriores aportaciones de la II República. En relación con las grandes normas administrativas de los años 50 del pasado siglo, que siguieron vigentes hasta principios de los años 90, es especialmente gráfico Ángel Sánchez Blanco que en la Revista Jurídica de Navarra Nº 48 recrea fielmente la lucha de los responsables de los archivos estatales y la doctrina archivística de esta época por introducir en la Ley de Procedimiento Administrativo, la LPA de 1958, unas mínimas previsiones para regular documentos y archivos. Este autor anota como principal hito histórico de esta carencia secular *“el desenfoque institucional que supuso la distinción entre archivos históricos y administrativos en 1858, con su reconducción a las competencias de cultura, no fue subsanado por la Ley de Régimen Jurídico de 1957, ni por la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y 1963, ni por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de 1992 y 1999 y, este desenfoque institucional, ha tenido la paradójica alternativa de las leyes de archivos de las CCAA que han reelaborado, de la base a la cúspide institucional el Sistema de Archivos del Estado”*. (Sánchez Blanco, Ángel, 2009)

² Aunque estas son las dos normas con rango de ley de incidencia directa en los archivos como tal, sí que se aprecia, en los últimos años, una producción legislativa importante que se conecta con la transparencia de los poderes públicos y con un derecho del ciudadano a la información: Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso

La Constitución: derecho de acceso y reparto competencial de la gestión de los archivos públicos

Distintos mandatos genéricos que hace la Constitución a las Administraciones tienen relación con los archivos, en cuanto instituciones que albergan bienes del patrimonio documental: los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura (artículo 44), los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España (artículo 46).

En cuanto a las disposiciones más directamente conectadas con los archivos, la Constitución apunta dos cuestiones distintas: la primera es la reserva de ley para regular el derecho de acceso a los archivos y registros; la segunda, el reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas sobre la gestión de los archivos, cuyo elemento definidor será la concreta “titularidad dominical de cada archivo”, con posibilidad de que el Estado pueda traspasar funciones de gestión a las Comunidades Autónomas y la existencia de una competencia exclusiva estatal de defensa del patrimonio cultural contra la exportación y la expoliación.

Parece como si esta doble óptica de las competencias del artículo 149.1 de la Constitución que habilitan la actuación del Estado en estas materias respondiera también a la dualidad ya apuntada entre funciones administrativas” (derecho de acceso) y “culturales” (competencia efectiva del Estado sobre los archivos de su titularidad).

El **derecho constitucional de acceso a archivos y registros** fue enunciado por el Constituyente en el artículo 105.b, y derivada su regulación a norma con rango de ley. Es de reseñar que no se encuentra en el título I de los derechos y deberes fundamentales, sino en el Título IV “del Gobierno y la Administración”, lo que anuncia su conexión con el resto de medidas básicas del régimen de las Administraciones públicas.³

electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, Ley 37/2007 y su normativa de desarrollo (RD 3/2010 y RD 4/2010 que regulan los Esquemas Nacionales de Seguridad e Interoperabilidad), de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y la tan esperada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

³ Este derecho de acceso se conecta con facilidad con otros derechos fundamentales y distintos mandatos enunciados en la Constitución y que están relacionados con la transparencia en la actividad de los poderes públicos y el derecho al honor y a la intimidad personal.

De hecho, la reserva de ley que opera en la legislación estatal, viene habilitada por la competencia número 18ª del artículo 149.1 de la Constitución “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común”, lo que justifica que sea una Ley del Estado, que debe ser cumplida por todas las Administraciones, la que regule el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente formen parte, a su vez, de archivos “administrativos” siempre que se trate de procedimientos terminados o en los que se acredite un interés legítimo y directo (art. 37.1, 2 y 3, LRJ). La consulta de los fondos documentales existentes en los archivos históricos se rige por sus disposiciones específicas (artículo 37.6, LRJ).

En el futuro inmediato, habrá que esperar a la entrada en vigor del Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, que recoge una regulación expresa del derecho de acceso a la información pública y regula las bases del procedimiento para hacerlo efectivo⁴.

Lo cierto es que tras más de veinte años de vigencia de la LRJ el despliegue de este derecho no ha sido tan completo como se esperaba. La ausencia de un desarrollo integral de sus previsiones en norma estatal, ha provocado distintos escenarios autonómicos. Desde la entrada en vigor de la Ley hubo unanimidad doctrinal en detectar las carencias para el ejercicio de este derecho: su ejercicio está claramente condicionado por razones de “interés público” (art. 37.4 de la LRJ), únicamente está referido a los procedimientos ya finalizados, y el ejercicio del derecho por los ciudadanos no es automático, sino que pasa por una previa actuación discrecional de la Administración.

Por lo que se refiere al deslinde competencial de **las funciones que pueden ejercer el Estado y las Comunidades Autónomas sobre los archivos**, éste

Entre los derechos fundamentales del Título I se encuentran los siguientes: la publicidad de las normas (art. 9.3); el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen y al secreto de las telecomunicaciones (art. 18), con una reserva de ley expresa para limitar el uso de la informática garantizando este honor e intimidad personal y familiar (la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal); el derecho del ciudadano a ser informado cuando es parte de un procedimiento judicial (art. 24.2) y el mandato a los poderes públicos a que promuevan la información y la educación de los consumidores y usuarios (art. 51.2). La Constitución también exige esta transparencia y publicidad en las actuaciones de los otros poderes del Estado: a las Cortes Generales en los artículos 80 y 91 y a las actuaciones judiciales en el artículo 120.

⁴ La Disposición final novena de la Ley 19/2013, establece que el Título preliminar, el Título I y el Título III, entrarán en vigor al año de su publicación en el B.O.E.

responde al criterio de la titularidad. Así, el Estado tiene competencia exclusiva sobre los archivos de su titularidad conforme a la competencia número 28ª del artículo 149.1 de la Constitución: “museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”.⁵ Esta noción de titularidad como concepto delimitador de las competencias de Estado y Comunidades Autónomas, que se dispone en el artículo 149 de la Constitución, no tuvo su exacta correspondencia en los Estatutos de las CCAA donde, como se verá, se acude a otros elementos definitorios, como es el concepto de interés autonómico.

Las razones históricas de esta diferencia de matiz entre los archivos estatales y los autonómicos, se encuentran en el artículo 148.1.15 de la Constitución, donde se enunciaba la posibilidad de que las CCAA asumieran competencias en museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. Aunque no aparecían como tal los archivos en este artículo, el tratamiento conjunto con museos y bibliotecas propició una misma consideración en la totalidad de los Estatutos de Autonomía.⁶

⁵ Dentro del listado de competencias exclusivas del artículo 149 la única referencia a “titularidad”, como elemento delimitador, es precisamente la referida a museos, archivos y bibliotecas en la competencia 28ª; lo que la diferencia del resto de competencias que se interpretan a la luz del “interés general” (puertos en 149.1.20, aeropuertos en 149.1.20, obras públicas en 149.1.24). La diferencia fundamental estriba en que en estos casos es clara la capacidad del Estado para modificar la “calificación” de estas infraestructuras, algo que tendría muy difícil encaje constitucional en el caso de los museos, archivos y bibliotecas, a no ser que se encuentre un mecanismo de modificación de esta titularidad por el propio Estado (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o se acuda a una Ley Orgánica de Transferencia del artículo 150.2 de la Constitución o, incluso, a una reforma constitucional, que varíe el enunciado de esta competencia. Así pues, la especialidad de la competencia del Estado en museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal se aprecia claramente a través de sus diferencias con las competencias mencionadas: en el caso de los puertos, es la propia Ley de Puertos del Estado la que prevé que si el Gobierno considera que en un puerto concreto han variado las circunstancias que llevaron a calificarlo como de interés general, aquel puede, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Fomento, y previa audiencia a CCAA y Ayuntamientos, cambiarle su clasificación y dejar de considerarlo como de interés general (art. 5.2). La Ley va más lejos al señalar que “la pérdida de la condición de interés general comportará el cambio de su titularidad a favor de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubique, siempre que ésta haya asumido las competencias necesarias para ostentar dicha titularidad” (art. 5.3). Por su parte, el artículo 4.2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio de Carreteras, establece que *“la Red de carreteras del Estado podrá modificarse mediante Real Decreto, a propuesta del Ministro de Fomento, por cambio de titularidad de carreteras existentes, en virtud de acuerdo mutuo de las Administraciones públicas interesadas”*. Ninguna de estas previsiones son aplicables, de momento, a los establecimientos culturales de titularidad estatal.

⁶ La razón de su no inclusión, parece obvia: como muchos autores señalan, en aquella época no estaban todavía creadas las estructuras autonómicas. Por lo que el constituyente se encontró con la inexistencia de unos archivos autonómicos “de partida” sobre los que hacer recaer esta competencia, que si se establece claramente del lado estatal en el artículo 149.1.28.

Quedó claro que, siguiendo la tradición iniciada en el siglo XIX, volvía a integrarse a los archivos dentro de las instituciones de carácter cultural, como son los museos y las bibliotecas.⁷

En realidad, salvo el régimen común que concurre en los archivos de titularidad estatal y gestión transferida contenido en los convenios de colaboración, los archivos se vinculan a la auto organización de las administraciones; lo que hace que, hasta la constitución de un órgano de cooperación o el establecimiento del Sistema Español de Archivos previsto en la LPHE, los archivos de titularidad estatal y autonómica hayan sido, en realidad, compartimentos estancos y organizaciones extrañas, sin una mínima regulación común, más allá del obligado cumplimiento de las normas de protección de patrimonio histórico y acceso de los ciudadanos a archivos y registros, habilitados por las competencias 18ª y 28ª, primer inciso del artículo 149 de la Constitución.

Gestión autonómica de archivos de titularidad estatal

El propio artículo 149.1.28 de la Constitución matizó la competencia exclusiva que ostenta el Estado sobre sus archivos añadiendo el inciso, “sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”.

Durante la década de los ochenta y de los noventa se fueron aprobando los Reales Decretos de traspasos de gestión de los archivos de titularidad estatal a las Comunidades Autónomas, se traspasaron las funciones de gestión de prácticamente todos los archivos histórico provinciales (con la excepción de los del País Vasco, cuyo proceso de traspasos sólo se ha producido en época muy reciente), de los archivos de los antiguos reinos de Valencia, Mallorca y Galicia y del Archivo de la Real Chancillería de Granada⁸.

⁷ En realidad, el artículo 148, que tuvo su importancia histórica en un momento en que no había todavía Estatutos de Autonomía y que ha servido, en ocasiones, al Tribunal Constitucional para elaborar su jurisprudencia, tiene hoy en día un papel subsidiario y un interés básicamente histórico, ya que sus previsiones fueron superadas hace muchos años por las competencias “reales” que cada Comunidad Autónoma fue asumiendo como propias en sus Estatutos en materia de archivos. A pesar de esta aparente doble vía conceptual entre la competencia estatal y la autonómica, que pudo haber inducido a confusión en la muy primera época de la descentralización territorial, la propia realidad propiciada por las competencias estatales del artículo 149.1 y las competencias autonómicas que fueron apareciendo en los distintos Estatutos de Autonomía, dejó claro que es la titularidad dominical sobre los archivos la que define las competencias exclusivas de Estado (sobre los archivos de titularidad estatal, con la posibilidad de traspasar su gestión) y las de las Comunidades Autónomas (sobre los archivos de titularidad autonómica y resto de archivos que no sean de titularidad estatal).

⁸ El de la Real Chancillería de Granada constituye un caso único de Archivo Histórico Estatal cuya gestión se traspasa a la CA de Andalucía, pero cuyos fondos comprenden a la antigua

La especialidad de los traspasos en archivos, museos y bibliotecas radica en que se traspasa la “gestión”, pero el Estado sigue siendo el “propietario” o “titular” de los fondos y de los edificios; es por ello que la articulación concreta de los mismos se derivó a convenios de colaboración específicos que recogieran el reparto de funciones entre la Administración Autónoma y la estatal (materias de tratamiento de fondos, personal, edificios e instalaciones, inversiones, etc.).

A grandes rasgos: la gestión cotidiana es desempeñada por las Comunidades Autónomas; el Estado únicamente ejerce las funciones propias de ser el titular de gran parte de los fondos de los archivos y de los edificios, por lo que asume, básicamente, las obras en los edificios que no sean de mera conservación. Los convenios de colaboración previstos en el artículo 6 de la LRJ se han mostrado como figuras idóneas para articular el reparto de funciones entre ambas administraciones y gozan de una flexibilidad que posibilitaría, en un momento dado, la modificación parcial de aquellas cláusulas que el Estado y la Comunidad Autónoma pudieran considerar, en su caso, aconsejable retocar tras la experiencia acumulada de más de veinte años de gestión autonómica.

Estatutos de autonomía

Como ya se ha comentado la totalidad de los Estatutos recogen unas competencias autonómicas similares que implican la competencia exclusiva, comprensiva de legislación y ejecución, para los archivos que no sean de titularidad estatal, donde debemos también incluir, junto a los archivos públicos no estatales, los archivos privados (con inclusión del concepto de interés autonómico en varios de los Estatutos). Recogen también una competencia ejecutiva sobre los archivos de titularidad estatal cuya gestión no se reserve el Estado. En muchos de los Estatutos se añade que los términos de esta gestión se fijarán en convenios de colaboración, plasmando, de este modo, la realidad jurídica sobre la que todavía descansan la totalidad de los traspasos: un convenio de colaboración asociado al previo real decreto de traspasos.

Este esquema, que pudiera parecer sencillo, ha dado lugar a un cierto solapamiento de regímenes jurídicos en determinadas Comunidades Autónomas; especialmente en aquellas que han incluido a los archivos de

actividad jurisdiccional de un territorio que hoy ocupan, al menos, cinco Comunidades Autónomas. No se adivinan argumentos jurídicos o técnicos que pudieran haber avalado esta operación, por lo que parece que debió responder, como tantas veces en derecho autonómico, a los avatares políticos del momento.

titularidad estatal dentro de sus respectivos Sistemas Autonómicos de Archivos.⁹

Una solución a estas fronteras difusas entre ordenamientos estatal y autonómicos puede provenir de la puesta en marcha, al fin, del Sistema Español de Archivos previsto en el Real Decreto 1708/2011, que actuará como un órgano de colaboración con pleno respeto a las competencias autonómicas, al igual que sucede desde hace años en los sistemas españoles de bibliotecas y de museos. En la última parte de este artículo se trata ampliamente el Sistema Español de Archivos.

La necesidad de contar con un foro de encuentro se aprecia claramente en los archivos de titularidad estatal y gestión transferida, en los que el Estado conserva una capacidad reglamentaria, al igual que sucede en el caso de los museos y bibliotecas. Esta capacidad, presente en la LPHE, fue confirmada por el Tribunal Constitucional en la STC 103/1988 y muy especialmente en la STC 17/1991 recaída sobre la citada LPHE, en cuyo FJ 9 diferencia claramente las “facultades de gestión” que puede corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de un RD de traspaso y de acuerdo con el artículo 149.1.28 de la Constitución, de las “facultades reglamentarias” que no están incluidas en los traspasos y que corresponden al Estado¹⁰.

⁹ La STC 103/1988 recaída sobre la Ley de Archivos de Andalucía matizó la competencia exclusiva de la CA en el sentido de que las previsiones de la norma autonómica sobre los archivos de titularidad no estatal que se encuentran dentro de su territorio deben respetar los límites impuestos por el Estado ex artículo 149.1.28 de la Constitución en lo referido a “defensa del patrimonio cultural contra la exportación y la expoliación”. Por el lado contrario, la sentencia también limita la competencia del Estado sobre los archivos de su titularidad, al declarar constitucional que los “fondos” documentales del Estado puedan formar parte del Patrimonio histórico o cultural de la Comunidad Autónoma, de modo que aunque los archivos continúen sometidos a la normativa estatal, sus fondos sí que pueden formar parte del patrimonio documental andaluz.

¹⁰ La STC 17/1991, es especialmente clarificadora en otros aspectos relativos al reparto competencial como: el de un concepto amplio del término de expoliación no limitado a su significado gramatical (FJ 7); que el PHE se haya inserto en un concepto más amplio como es la cultura que requiere una intervención paralela y concurrente entre las administraciones (149.2 de la CE) existiendo, por lo tanto, un deber general de colaboración entre el Estado y las CCAA justificando la competencia del Estado para facilitar la comunicación cultural entre las CCAA y de acuerdo con ellas; la competencia estatal para regular las condiciones básicas que garanticen a los españoles la igualdad en el ejercicio de sus derechos (149.1.1 de la CE) y la competencia exclusiva del Estado en ciertos ámbitos de las relaciones internacionales (149.1.3 de la CE); la constitucionalidad del Censo del Patrimonio documental y bibliográfico (FJ 12); la competencia de todas las administraciones públicas, incluidas las de ámbito local, para la conservación y enriquecimiento del Patrimonio Histórico, Cultural y Artístico de los pueblos de España según art. 46 de la CE (FJ 9).

Los recientes Estatutos Catalán y Andalúz han ampliado sus funciones sobre esta misma competencia, destacando que estas Comunidades tienen la potestad de regular el “funcionamiento, la organización y el régimen de personal” de estos establecimientos. Ante esta novedad estatutaria, la STC 31/2010 recaída sobre el Estatuto de Cataluña hace un alarde de funambulismo competencial y declara, por un lado, que estas funciones son conforme a la Constitución por quedar incluidas dentro de la función ejecutiva (FJ 73), pero, por otro, afirma que siempre que se tenga en cuenta su sometimiento a la normativa estatal. El propio Tribunal remite su interpretación de estas funciones a la realizada con carácter general sobre las “competencias ejecutivas”, que se encuentran en el artículo 112 del Estatuto y sobre las que se viene a concluir que son conforme a la Constitución, en el sentido de que los reglamentos autonómicos sean de “organización interna” y “ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica”, siempre que se respete, en todo momento, la “competencia normativa del Estado”, concepto en el que entran tanto las leyes como las normas reglamentarias establecidas por el órgano competente de la AGE (FJ 61).

Ley de Patrimonio Histórico Español

La LPHE de 1985 incorporó a nuestro ordenamiento un esquema básico de figuras de protección del patrimonio histórico español aplicable a los bienes tutelados tanto por las Administraciones, como por los particulares. Las Comunidades Autónomas, por su parte, han reproducido gran parte de esta regulación en sus propias leyes.

Según el artículo 6 de la Ley, son las Administraciones autonómicas las responsables de “ejecutar” la mayor parte de las medidas previstas en la ley, siendo subsidiario el papel del Estado, ya que únicamente le corresponde en aquellos casos en que así esté previsto expresamente, cuando sea necesaria su intervención para la defensa frente a la exportación ilícita y la expoliación de bienes del patrimonio histórico, o cuando se trate de bienes integrantes del patrimonio histórico adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional.

La LPHE basa su protección del patrimonio documental en una concepción acotada del concepto de “documento” evitando la dispersión en “obras, documentos y colecciones” que se hallaba en su inmediato antecedente (Ley 26/1972, de 21 de junio, para la Defensa del Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación y regulación del comercio de exportación de obras).

El artículo 49 de la Ley define el patrimonio documental en un sentido extraordinariamente amplio que incluye a los denominados documentos

“administrativos” y también, como novedad, a los denominados “documentos de función”, (art. 54). Formar parte de este patrimonio viene determinado por un doble marco: la actividad pública y la antigüedad de los documentos.

En el primer caso, el principal criterio definidor es el “carácter público” del sujeto que genera, conserva o reúne los documentos y que se integran automáticamente en el Patrimonio Documental español independientemente de su antigüedad. Dentro de esta gestión pública se entienden incluidas tanto las personas jurídico-públicas (organismos públicos), como jurídico privadas vinculadas a las Administraciones (fundaciones del sector público o sociedades públicas). En el segundo, el elemento definidor es la antigüedad de los mismos: más de cuarenta años para los documentos generados, conservados o reunidos por determinadas Instituciones sociales o culturales o más de cien años en el caso de cualquier particular.

Esta doble visión “administrativo – cultural” que se aprecia en el concepto de “patrimonio documental” no es tan clara cuando la Ley se refiere más concretamente a “los archivos”: la LPHE partió de su consideración como instituciones “culturales” por lo que sus disposiciones se enfocaron mayoritariamente hacia los archivos históricos, estando más ocultos los aspectos “administrativos”. La mayor parte de las reglas básicas presentes en la ley requieren de desarrollo reglamentario. Se consagra la capacidad del Estado para poder crear nuevos archivos de titularidad estatal previa consulta con la Comunidad Autónoma correspondiente y se prevén medidas específicas de coordinación y control de los archivos de titularidad estatal cuya gestión se ha traspasado a las Comunidades Autónomas.¹¹

Al contrario que en las regulaciones autonómicas donde existe una clara capacidad de dirección y coordinación sobre el conjunto de los archivos de su titularidad, la LPHE deja a cada Ministerio encargado de coordinar el funcionamiento de todos sus archivos y velar por el cumplimiento de la Ley¹².

¹¹ Artículo 64 de LPHE: 1). La Administración del Estado podrá crear previa consulta con la CA correspondiente cuantos archivos, bibliotecas y museos considere oportunos, cuando las necesidades culturales y sociales así lo requieran y sin perjuicio de la iniciativa de otros organismos, instituciones o particulares. 2). Los archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal y carácter nacional serán creados mediante Real Decreto. 3.) La Administración del Estado promoverá la comunicación y coordinación de todos los archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal existentes en el territorio español, a tal fin podrá recabar de ellos cuanta información considere adecuada, así como inspeccionar su funcionamiento y tomar las medidas encaminadas al mejor cumplimiento de sus fines, en los términos que, en su caso, dispongan los convenios de gestión con las Comunidades Autónomas.

¹² Dentro de los archivos estatales, la LPHE encomienda “a cada departamento ministerial” la coordinación de sus archivos para un mejor cumplimiento de la ley (art. 65.1).

Por último, crea en el artículo 66 de la Ley el ya mencionado Sistema Español de Archivos¹³.

Como ya se apuntó, en la década de los ochenta se pusieron en marcha los Sistemas Españoles de Museos y de Bibliotecas que dotaron de una mínima regulación homogénea a los centros de titularidad estatal y actúan como órganos de colaboración interadministrativa; ha habido que esperar 25 años para que, con la creación del Sistema Español de Archivos, pueda constituirse un auténtico punto de encuentro para los sistemas de archivos de las distintas administraciones. Por otra parte, es necesaria una mínima ordenación que coordine a los archivos estatales, cuya única regulación común parecía ceñirse a las previsiones del Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, *“por el que se regula la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la AGE y sus organismos públicos y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original”* y que sólo muy recientemente puede ser abordada mediante en el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, *por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos y su régimen de acceso*.

Hemos visto que, aparte de las previsiones sobre el derecho de los ciudadanos de acceso, la normativa estatal se ha limitado tradicionalmente a aspectos de “conservación del patrimonio”, tendencia que se intenta variar con la nueva regulación. Cada ministerio gestiona sus archivos con una ausencia de reglas o instrucciones comunes cuyo cumplimiento permita racionalizar, ordenar u homologar el tratamiento de los fondos albergados aplicando unas conductas comunes en los distintos ministerios y organismos respecto a sus archivos “administrativos”.¹⁴

¹³ Sistema que, tras años de espera ha sido desarrollado por el Real Decreto 1708/2011.

¹⁴ Sin embargo, y paradójicamente, en las Comunidades Autónomas sí que existen estas normas técnicas de obligado cumplimiento que racionalizan las conductas y establecen mecanismos de transferencia de los expedientes finalizada su tramitación, normalizan la tipología y homologan el tratamiento documental de los distintos órganos, elaboran instrumentos comunes de descripción, etc. La falta, en el ámbito del Estado, de este tipo de normas técnicas o medidas comunes, que son aplicadas desde hace años en las Comunidades Autónomas, puede propiciar conductas arriesgadas como el que distintos órganos y organismos estatales estén procediendo a externalizar y privatizar la gestión de los fondos documentales, algo especialmente grave si tenemos en cuenta que se trata de información necesaria para la propia administración y donde se hace visible información delicada que afecta a los derechos de los ciudadanos. Sin llegar al grado de racionalización de los archivos autonómicos y respetando la tradicional “autonomía” de los ministerios, sí que es posible, y es la apuesta del RD 1708/2011 la creación de un órgano colegiado denominado “Comisión de Archivos de la AGE” en el que estén representados los ministerios y organismos y del que emanen unas mínimas normas comunes a los archivos de la AGE que sean aceptados por todos y puedan ser elevadas, en su caso, al Consejo de Ministros para su aprobación. Esperemos que las medidas previstas en el Real Decreto tengan su rápida y correcta ejecución

Como se verá en el siguiente punto la normativa autonómica, actualizada y puesta al día con muchos años de diferencia sobre la estatal, se ha adelantado en la racionalización de sus archivos, estableciendo en algunas Comunidades estructuras jerárquicas de coordinación y control, sin que haya supuesto merma de la independencia o de la operatividad de los distintos órganos administrativos.

2. SEGUNDA FASE: Desarrollo Normativo de las Comunidades Autónomas en materia de Archivos y Patrimonio Documental

De forma inmediata, tras la aprobación de la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas desarrollan una preocupación por la regulación de los archivos, que ha dado lugar a un número importante de leyes, decretos y reglamentos.

En un primer momento, las Comunidades Autónomas copiaron el modelo del Estado, integrando a los Archivos con las Bibliotecas, en las áreas de Cultura. En el caso del Estado, esta adscripción de los Archivos a la Cultura se debe, sobre todo a la existencia de grandes archivos históricos como el Archivo General de Simancas, el Archivo de la Corona de Aragón o el de Indias; en instituciones de nueva creación, como las Comunidades Autónomas, que carecían en su mayor parte de ese peso histórico, el motivo, en gran parte, es el establecimiento de vínculos entre archivos e identidad nacional.

En esta primera etapa de desarrollo normativo, la visión historicista de la regulación de los archivos se destaca desde las exposiciones de Motivos de las primeras leyes de archivos autonómicas: en Andalucía, la Ley 3/1984, elaborada sobre la base del borrador de la vigente Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, habla de *“delimitar la identidad cuantitativa y cualitativa del Patrimonio Documental Andaluz”* (Rodríguez 2009: 189-190), por su parte la Ley 6/1985, de Archivos de Cataluña, de 26 de abril señala que *“constituye la base documental de su historia y uno de los fundamentos de su identidad nacional.”*

La dicotomía archivos administrativos – archivos históricos, uno de los rasgos característicos del sistema estatal de archivos, que se origina a partir del siglo XIX, se repetirá en las Comunidades Autónomas, que regularán inicialmente

y superen las muy duras condiciones que, para su desarrollo, la Hacienda pública a buen seguro dispondrá en esta época de contención del gasto.

sus archivos desde la perspectiva histórico cultural. Por ello, uno de los pilares esenciales de los sistemas de archivos de las Comunidades Autónomas, en esta primera etapa, es la creación (a veces, sólo sobre el papel) de un gran Archivo nacional o regional, para acoger la documentación en fase de archivo intermedio e histórico. Así, en Cataluña se crea en 1980 el *Arxiu Nacional de Catalunya*, concibiendo su sistema de archivos desde su punto final (Núñez 1999: 374), lo que da una idea del desequilibrio en estos nuevos sistemas hacia la fase histórica de los archivos.

La preocupación de las Comunidades Autónomas por la definición de su patrimonio documental, más que por la organización y regulación de los sistemas de archivos de estas nuevas instituciones, se plasma en las amplias definiciones contenidas en algunas Leyes de Archivos del concepto de Patrimonio Documental o de los archivos que se integran en el Sistema autonómico, habiendo generado estos aspectos variados recursos de inconstitucionalidad, como veremos.

En materia de archivos, algunas Comunidades Autónomas han procurado abarcar dentro de sus competencias archivos y fondos documentales de titularidad estatal. El primer caso ocurrió en la Comunidad Autónoma de Andalucía, al incluirse como parte del Patrimonio Documental Andaluz la documentación generada por los órganos periféricos de la administración central en Andalucía, Universidades, Notarías y Registros Públicos y cualquier otro organismo o entidad de titularidad estatal. Algunas Comunidades Autónomas incluyen también la documentación generada por los órganos de la Unión Europea¹⁵ o los Organismos Internacionales¹⁶ (sin perjuicio de la legislación que les afecte).

En el caso de Andalucía, la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1988, ya mencionada, determinó que aún definidos como Patrimonio Documental Andaluz, estos documentos, cuando son de titularidad estatal, quedan fuera del ámbito de la ley autonómica, pero al declarar la constitucionalidad de la inclusión en la definición de Patrimonio Documental andaluz de documentos de titularidad estatal abrió el camino a las demás Comunidades Autónomas, que acuñaron este mismo concepto expansivo en sus Estatutos y normas de archivos y de Patrimonio Histórico o Cultural.

La definición amplia de Patrimonio Documental, basada en criterios territoriales (documentos generados por cualquier órgano, de cualquier titularidad siempre que se generen en el territorio) se complementa con previsiones de

¹⁵ Cataluña, art. 6 de la ley 10/2001; País Vasco, art. 3.2. b) del Decreto 2/2000, y Baleares, art. 10 de la ley 5/2006.

¹⁶ Cataluña, art. 6 de la Ley 10/2001.

recuperación del Patrimonio Documental autonómico fuera de sus fronteras¹⁷ y, en el caso del País Vasco, de la inclusión como parte de su patrimonio documental de *“los documentos de interés de cualquier época producidos, reunidos, y conservados, formando el correspondiente Fondo de Archivo, en el ejercicio de sus funciones o actividades por Instituciones, administraciones y entidades públicas, no radicadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, pero cuyo ámbito de actuación o jurisdicción haya incluido en el pasado o incluya en el presente alguna parte o la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco...”*¹⁸

Además, algunas Comunidades Autónomas han integrado en sus sistemas a los Archivos Histórico Provinciales¹⁹, de titularidad estatal y gestión transferida, primero y, dando un paso más, a algunos archivos de titularidad y gestión estatal: Castilla y León, en el año 2004²⁰ modificó la Ley de Archivos a fin de integrar en su sistema de archivos y declaró Bien de Interés cultural como colección²¹ la documentación recogida en el Archivo General de Simancas, el Archivo de la Real Chancillería de Valladolid, en el Archivo General de la Guerra Civil, y, en general, en todos los archivos históricos de titularidad estatal y de interés para la Comunidad de Castilla y León, existentes en el territorio de ésta.

Una situación particular es la que se ha generado en relación con el Archivo de la Corona de Aragón, citado en los Estatutos de Cataluña, Comunidad Valenciana, Illes Balears y Aragón, en cuanto a la creación de un Patronato de este archivo, con participación de las comunidades autónomas.

Además, el Archivo de la Corona de Aragón ha quedado integrado en 3 sistemas archivísticos distintos (el del Estado, Cataluña y Comunidad Valenciana), y sus documentos forman parte del Patrimonio Documental de

¹⁷ Es el caso, entre otras, de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, en el art. 8 de la Ley 5/2006.

¹⁸ País Vasco, artículo 3.4. del Decreto 2/2000

¹⁹ los Archivos Históricos Provinciales son integrados en los Sistemas de archivos de: Cataluña, art. 20 de la ley 10/2001, Castilla y León, ley 7/2004; Murcia, art. 6, de la ley 6/ 1990; Cantabria, art. 25 de la ley 1/2002; Castilla-la Mancha, art. 25, de la ley 9/2002; Valencia, art. 7.4,a) de la ley /2005; Baleares, art. 5 de la ley 5/2006, y Extremadura, art. 2 de la ley 2/2007.

²⁰ Por Ley 7/2004, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 6/1991, de Archivos y Patrimonio Cultural de Castilla y León y Ley 8/2004, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 12/2002, del Patrimonio Cultural de Castilla y León.

²¹ El Auto del Tribunal Constitucional núm. 300/2005 de 5 julio recoge las alegaciones del Abogado del Estado que señala: *“Tal declaración supone la exigencia de autorización de la Consejería de Cultura para realizar cualquier actuación en relación con los bienes a que se refiere (art. 32 y siguientes de la Ley 12/2002), por lo que, en particular, sería necesaria la autorización previa de la Consejería para el traslado de bienes muebles o inmuebles declarados de interés cultural (art. 35 y 45.1 de la Ley 12/2002).”*

Cataluña y de Baleares (se declaran Patrimonio Documental de ambas comunidades autónomas los “fondos propios integrados en el Archivo de la Corona de Aragón”).

En cuanto al objeto de la integración de archivos de titularidad estatal en sistemas archivísticos autonómicos, en el escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña en la tramitación del recurso de inconstitucionalidad se remarca:

“En este sentido la mención del Archivo de la Corona de Aragón y los archivos históricos provinciales en el precepto mencionado tiene un valor puramente enumerativo de los archivos radicados en Cataluña y ello no altera en modo alguno su régimen jurídico, que viene determinado por la legislación estatal ni implica que tales archivos de titularidad estatal queden sometidos a los requisitos técnicos establecidos por el artículo 21 de la Ley 10/2001.”

En este caso, de nuevo, la solución del Tribunal Constitucional ha sido hacer compatible la integración de un archivo de titularidad estatal en uno o en varios sistemas de archivos autonómicos, siempre que ello no suponga una alteración del régimen jurídico del mismo, que continuará sujeto a la regulación estatal, sin que la integración pueda suponer que éste quede sometido a las obligaciones que sí puedan afectar a otros archivos del sistema, de titularidad autonómica, lo que se conecta con el concepto de Sistema de Archivos que se analiza en el siguiente punto.

De esta forma, la integración de un archivo de titularidad estatal en un sistema de archivos autonómico supone una enumeración de los archivos de “interés” para la misma, y a cuya gestión aspira²² la Comunidad Autónoma, pero no puede suponer el establecimiento de obligaciones adicionales a esos archivos.

En esta primera etapa de puesta en marcha y consolidación, éstas han sido las consecuencias de la visión marcadamente historicista de los Sistemas de Archivos autonómicos, de la preocupación por un patrimonio histórico, que ponía énfasis en la integración en el sistema de los archivos históricos, aunque fueran de titularidad estatal. El resultado, como indica Fernández Ramos (Fernández 2002: 146) es un complejo solapamiento de regímenes jurídicos.

La emulación de la regulación del Estado por parte de las Comunidades Autónomas no termina aquí, en la regulación de sus archivos las Comunidades Autónomas han ido a remolque de la legislación estatal en otros aspectos, y como señala Daniel Ocaña (Ocaña 2006) *“resulta visible la senda inicial de imitación de conceptos estatales”*, en la creación de órganos colegiados, se

²² La Comunidad de Castilla y León proclama en la Ley 7/2004, ya citada, de modificación de la Ley 6/1991 “el interés de la comunidad por el acceso a la gestión de los archivos de titularidad y gestión estatal”.

puede ver el reflejo de la Junta Superior de Archivos como órgano consultivo en materia archivística en la mayoría de las Comunidades²³, así como en la creación de Comisiones Calificadoras a imitación de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos (de las 17 Comunidades Autónomas, 5 emplean incluso la denominación de calificadoras en la denominación del órgano: Andalucía, Asturias, Castilla La Mancha, Castilla y León y Comunidad Valenciana, y una de ellas, Murcia, señala en el art. 12 de su Ley de Archivos, de 1990, que *“Los criterios para determinar los documentos que deben ser o no objeto de expurgo, se establecerán en coordinación con los que, para el conjunto del Estado, fije la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos a que alude el artículo 58 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, teniendo en cuenta, además, las peculiaridades de la Región”*).

La mayoría de los autores, no obstante, han destacado la dicotomía entre archivos administrativos y archivos históricos, la adscripción de los archivos a los departamentos encargados de Cultura, junto con las Bibliotecas y Museos, así como la visión marcadamente historicista de los archivos como los rasgos característicos de la emulación de la regulación del Estado por las Comunidades Autónomas.

A partir de los años 90, se puede observar un cambio progresivo desde estas perspectivas y planteamientos de carácter historicista a la articulación de sistemas de archivos basados en la garantía de la transparencia, la eficacia,

²³ Consejo Andaluz de Archivos (art. 10 Ley 3/1984, de Archivos de Andalucía), Comisión Asesora de Archivos en Aragón (art. 17 de la Ley de Archivos de Aragón, Ley 6/1986), Consejo Regional de Archivos en Canarias y Consejos Insulares de Archivos (art. 11 de la Ley 3/1990 de 22 de febrero, de Patrimonio Documental y Archivos de Canarias), la Comisión de Patrimonio Documental de Cantabria (art. 10 de la Ley 3/2002, de 28 de junio, de Archivos de Cantabria), el Consejo de Archivos de Castilla La Mancha (art. 15 de la Ley 19/2002 de archivos de Castilla La Mancha), el Consejo de Archivos de Castilla y León (art. 44 y siguientes de la Ley 6/1991, de Archivos y Patrimonio Documental de Castilla y León), el Consejo Nacional de Archivos en Cataluña (art. 18 de la Ley 10/2001, de Archivos y Documentos de Cataluña), Consejo Asesor de Archivos en la Comunidad Valenciana (art. 10 de la Ley 3/2005, de Archivos de Comunidad Valenciana), El Consejo Asesor del Patrimonio Documental y de los Archivos en Extremadura (arts. 27 y 28 de la Ley 2/2007 de Archivos y patrimonio documental de Extremadura), la Comisión Técnica de Archivos (art. 16 del Decreto 307/1989, que regula el sistema de archivos y el patrimonio documental de Galicia), la Comisión Técnica Interinsular y la Junta Interinsular de Archivos (arts. 30 y 31 de la Ley 15/2006, de Archivos y patrimonio documental de las Illes Balears), el Consejo de Archivos de la Rioja (art. 11.1 de la Ley 4/1994, de Archivos y Patrimonio Documental de La Rioja), el Consejo de Archivos de la Comunidad de Madrid (art. 12 de la ley 4/1993 de Archivos y Patrimonio documental de la Comunidad de Madrid) y el Consejo Asesor de Patrimonio Documental y Archivos (art. 26 y stes del Decreto 232/2000, de 21 de noviembre, por el que se aprueban el Reglamento de los Servicios de Archivo y las normas reguladoras del Patrimonio Documental del País Vasco.

orientados hacia la gestión administrativa y la garantía de derechos ciudadanos.

En esa dicotomía ya mencionada, se pasa, en esta segunda etapa, de priorizar los archivos y documentos históricos a prestar atención a las fases iniciales del ciclo de vida de los documentos, a integrar archivos y gestión, gestión administrativa y gestión documental.

Severiano Fernández Ramos señala: *“los archivos, antes que bienes culturales, son instrumentos y recursos logísticos imprescindibles para la gestión e información administrativa, y el acceso a la información contenida en los archivos constituye una misión capital de los archivos, definitoria de su actual concepción como instituciones administrativas al servicio de los ciudadanos”*. (Fernández 2002: 164)

Las Comunidades Autónomas, más dinámicas que el Estado, pronto percibieron que la regulación de los archivos desde esta perspectiva de gestión administrativa no era posible desde los departamentos culturales, y que el cambio de adscripción a un departamento o consejería con competencias horizontales de organización administrativa era un paso clave para la evolución y la regulación de un sistema de archivos.

A partir de aquí, algunas Comunidades Autónomas se separan de la tradicional adscripción de los Archivos a la Cultura, y se desarrollan sistemas archivísticos cuya cabecera u órgano rector se encuentra en los departamentos de Presidencia, Justicia e Igualdad, en la actualidad, anteriormente, Presidencia e Innovación Tecnológica (Canarias, art. 5.1 del Decreto 76/2003, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del sistema de gestión documental y organización de los archivos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias), en Administración Pública y Hacienda, actualmente (La Rioja, en el art. 12 de la Ley 4/1994, de Archivos y patrimonio Documental, adscribió el Sistema a Presidencia y Administraciones Públicas).

En el País Vasco, se adscribe el Sistema Nacional de Archivos de Euskadi al Departamento de Cultura (por Decreto 232/2000, de 21 de noviembre), y la dirección del Sistema de Archivo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, configurado como un subsistema integrante del anterior, queda adscrita al departamento de Hacienda y Administración Pública (art. 7 del Decreto 174/2003, de 22 de julio), y desde 2009, al de Justicia y Administración pública.

Leyes como las de Castilla La Mancha, en 2002, incorporan conceptos novedosos en la regulación de sus sistemas de archivos en este sentido, al adscribir a la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas la

dirección del Archivo de Castilla La Mancha, como órgano técnico encargado de la organización y custodia de los archivos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en tanto que dependen de la Consejería de Educación, Ciencia y Cultura la coordinación y supervisión de los Archivos Histórico provinciales y competencias relacionadas con patrimonio documental.

Después de regular el patrimonio documental, las Comunidades Autónomas pasaron a regular sus sistemas de archivos, definidos en las normas autonómicas como un conjunto de órganos, centros y servicios, que tienen por objeto la protección, custodia, enriquecimiento y difusión del Patrimonio Documental²⁴, sólo las comunidades autónomas de Navarra y Asturias hablan de un conjunto coordinado o estructurado (arts. 6 de la Ley Foral 12/2007 y 3 del Decreto 21/1996) y en Andalucía se crea una red de centros formada por un conjunto de órganos y archivos (art. 4 decreto 97/2000).

En esta segunda etapa, las novedades en materia normativa más destacables se producen cuando las Comunidades Autónomas regulan su propio sistema de archivos institucional, configurado, en ocasiones, como un subsistema dentro del Sistema de Archivos de la Comunidad Autónoma.

Se entiende, en este ámbito, el concepto de sistema de archivos, como explica Núñez Fernández, como *“sistema archivístico propio de una institución, órgano o administración, para llevar a cabo la planificación, organización y gestión de sus fondos”* (Núñez 1999:145), esto es, la regulación se centra en los documentos generados por los órganos de la Comunidad Autónoma, en su propio sistema institucional.

Así ha ocurrido en País Vasco, con el Decreto 174/2003, de 22 de julio, de organización y funcionamiento del Sistema de Archivo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que pretende, según se destaca en la Exposición de Motivos *“asegurar una gestión eficaz de los documentos, que satisfaga las necesidades informativas de la gestión administrativa y de la toma de decisiones, garantizando la custodia de los derechos de las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas”*.

En este Decreto se prevé la actuación de forma coordinada con las Direcciones de Informática y Telecomunicaciones y de Modernización Administrativa, en materia de administración electrónica y racionalización de la Administración

²⁴ De esta manera, como conjunto de órganos, centros (o Archivos) y servicios (o unidades) y al servicio de los citados objetivos se define en las leyes de Comunidad Valenciana (art. 3 de la Ley 3/2005), Extremadura (art. 26 de la Ley 2/2007), Galicia (art. 16 del decreto 307/1989), Cantabria (art. 7 de la Ley 3/2002); Aragón (art. 15 de la Ley 6/1986), Castilla y León (art. 41 de la Ley 6/1991).

(art. 12) y, como novedades se pueden destacar la elaboración de un Manual de Gestión de Documentos (art. 36, que se aprobará por la Dirección de Modernización Administrativa) y de Programas de Documentos Vitales y de Prevención de Emergencias y Desastres (art. 44).

La Comunidad Autónoma de Canarias, regula en su Decreto 76/2003, de 12 de mayo, el Reglamento del sistema de gestión documental y organización de los archivos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, modelo basado en la necesidad de una normativa unificada de tratamiento, organización, custodia, conservación y difusión de los documentos generados en el desarrollo de su actividad administrativa para lograr una administración pública eficaz, transparente y democrática al servicio de los ciudadanos.

Este modelo de sistema archivístico administrativo, descrito por Luis Martínez (Martínez 2009) remarca el hecho de que, según se señala, por ejemplo, en la regulación de Canarias *“los archivos no son solamente fuentes primarias de información y fuentes para la historia de Canarias sino también la base de un sistema de gestión de documentos y de la información para las Administraciones Públicas.”*²⁵

Por su parte, la Ley de Castilla La Mancha, 19/2002 destaca en su Exposición de Motivos que *“El papel de los archivos en la gestión administrativa es imprescindible para dotar a las Administraciones Públicas de un instrumento que facilite las decisiones de sus órganos y, de esta forma, mejorar el servicio que prestan.”*

La Comunidad Autónoma de Illes Balears, en el Decreto 99/2010, que también regula el Subsistema Archivístico de la Administración de la Comunidad Autónoma, señala, en el Preámbulo que *“la gestión de la documentación administrativa tiene que servir para garantizar la calidad y la transparencia de la actuación administrativa.”*

Se trata de modelos centrados en garantizar la transparencia, la calidad y la eficacia de la actuación de la propia administración autonómica, dejando de lado aspectos culturales, orientados hacia la gestión administrativa y la garantía de los derechos de los ciudadanos, que hacen hincapié en la definición del concepto de sistema de gestión de documentos²⁶.

²⁵ Preámbulo del Decreto 76/2003, de 12 de mayo.

²⁶ Decreto 99/2010, de Illes Balears, Preámbulo *“se entiende este sistema como las actuaciones de planificación, control, uso, conservación, eliminación y transferencia de documentos, con el objetivo de racionalizar y unificar el tratamiento y conseguir una gestión eficaz y rentable”*; Canarias, art. 3 Decreto 76/2003, *“El sistema de gestión de los documentos administrativos y de organización de los archivos se configura como el conjunto de operaciones*

La Comunidad de Canarias es un ejemplo claro del paso de un sistema más basado en consideraciones históricas a otro centrado en aspectos administrativos ²⁷, así, en el desarrollo normativo del sistema archivístico de la Administración autonómica se destacan los siguientes rasgos:

- La consideración de la gestión archivística como parte de la gestión administrativa.
- La adscripción de los órganos directivos del sistema a una consejería de competencias horizontales de organización administrativa, como es la Consejería de Presidencia.
- La importancia de la creación y puesta en marcha de un órgano colegiado de carácter técnico para la valoración de los documentos, como es la Comisión General de Valoración Documental, si consideramos la regulación de las transferencias y el expurgo como la base para la implantación de un sistema de archivos.
- El establecimiento de la corresponsabilidad técnica y metodológica en el tratamiento de los documentos entre los archivos de oficina y los archivos centrales departamentales.
- La consideración del Archivo General como centro coordinador que fija y ejecuta las directrices técnicas y metodológicas del Sistema.
- La obligación de que los centros de archivo estén gestionados por personal técnico cualificado de los Cuerpos superior y de técnicos de grado medio de archiveros y archiveros ayudantes, lo cual se ha reflejado en las correspondientes R.P.T. de las consejerías.

Las TIC han tenido en esta evolución un papel destacado, como motor del proceso de cambio, como así se reconoce en la Ley Foral 12/2007, de Archivos de Navarra:

y técnicas, integradas en la gestión administrativa general que, basadas en el análisis de la producción, tramitación y valor de los documentos, se dirigen a la planificación, el control, el uso, la conservación y la transferencia o eliminación de los documentos con el objetivo de racionalizar y unificar su tratamiento y conseguir una gestión eficaz y rentable. Asimismo, supone la configuración de centros y servicios que lleven a cabo la planificación, tratamiento y organización de los fondos documentales generados por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias para hacerlos accesibles y ponerlos al servicio de la información, la gestión administrativa y la investigación.”

²⁷Una exposición del paso de un sistema a otro y de los citados rasgos se desarrollan en: http://www.gobcan.es/cpj/igs/temas/archivos/eventos_cursos/eventos/docs/desplieguesistemaarchivos2.pdf

Asimismo, los avances tecnológicos y la aplicación de criterios democráticos en el acceso a la información, convierten a los archivos en un elemento clave en la gestión administrativa.

El art. 6 de la citada norma también señala que los fines del sistema archivístico de Navarra se logran a través de la cooperación y la coordinación de actuaciones de sus integrantes, especialmente en relación con la incorporación de nuevas tecnologías en el quehacer archivístico.

Asimismo, la necesidad de establecer relaciones de cooperación en materia de nuevas tecnologías es la que lleva, en la Comunidad Valenciana a nombrar órgano asesor del Sistema Archivístico Valenciano al órgano de la Generalitat competente en materia de nuevas tecnologías (art. 7.3.c) de la Ley 3/2005).

Tampoco hay que olvidar las obligaciones surgidas de nuevos textos legales promovidos por el Estado²⁸, como la Ley 11/2007, y su normativa de desarrollo, que exigirá a los archivos un esfuerzo de adaptación a nuevas realidades como la administración electrónica Así se destaca en el reciente Decreto 99/2010, de la Comunidad Autónoma de Illes Balears:

Sin olvidar que de acuerdo con el artículo 1.4 de la Ley 15/2006, las administraciones públicas tienen que promover de una manera activa el uso de las nuevas tecnologías en el tratamiento de los archivos y documentos, como herramientas para mejorar la gestión, la conservación, el servicio y la difusión. En este sentido hay que tener presente las novedades en el sistema de relaciones con la Administración que ha supuesto la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y en especial el capítulo IV que tiene por título De los documentos y los archivos electrónicos.

²⁸ Todas ellas han influido sustancialmente, y en algunos casos innovadoramente, en las legislaciones autonómicas relativas a archivos, documentos y patrimonio documental, más concretamente: Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de datos de carácter personal y su normativa de desarrollo (RD 1720/2007); RD 937/2003, de 18 de julio, de modernización de los archivos judiciales; Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y su normativa de desarrollo (RD 3/2010 y RD 4/2010 que regulan los Esquemas Nacionales de Seguridad e Interoperabilidad); Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público; Ley 52/2007, de 26 de diciembre, conocida como Ley de la Memoria Histórica; Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Por ejemplo, la reciente Ley 7/2014 de 26 de septiembre, de archivos y documento de Galicia, en su exposición de motivos recoge la mayor parte de estas Leyes de ámbito Estatal y de aplicación a todo el territorio nacional.

Finalmente, al analizar la regulación del acceso a sus archivos y fondos documentales por parte de las Comunidades Autónomas, se aprecia, en ocasiones, una separación de forma significativa de la regulación del derecho de acceso contenida en la LPHE, para los archivos históricos y en la LRJ.

Algunas Comunidades Autónomas han fijado plazos muy amplios, en tanto que otras han articulado procedimientos para el acceso y hasta una comisión específica (en Castilla La Mancha, Ley 19/2002, art.19).

Castilla y León, por ejemplo, no permite el acceso a los documentos que contengan información de cualquier índole cuyo conocimiento puede afectar a la seguridad de las personas físicas, a la averiguación de los delitos, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar o a su propia imagen hasta que hayan transcurrido 50 años desde su fallecimiento, si la fecha es conocida, o, en caso contrario, 100 años a partir de la fecha de los documentos²⁹. Canarias ha establecido un plazo similar, de 100 años desde la fecha de los documentos, cuando la información afecte a la seguridad, honor e intimidad de las personas físicas³⁰.

Severiano Fernández Ramos (Fernández 2002:149) ha destacado, como vimos anteriormente, la competencia que la Constitución – art. 149.1.18 – reserva al Estado relativa al régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas con la finalidad de garantizar un tratamiento común a los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, lo que habilita al Estado para regular el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos, ya que no puede ser admisible la existencia de regímenes de acceso a los documentos que impliquen desigualdades entre los ciudadanos por razón del lugar en que se encuentren los documentos a los que éstos deseen acceder.

La posibilidad de establecer mecanismos de coordinación entre el sistema archivístico estatal y los sistemas archivísticos autonómicos choca con la resistencia de las comunidades autónomas. Diversos autores han destacado la paradoja, en las legislaciones autonómicas de que, frente a la exigencia de mantener una estructura descentralizada y políticamente independiente en sus relaciones con el Estado, en su ámbito interno han creído más conveniente una organización fuertemente centralizada y jerarquizada (Martínez 1999).

También se ha señalado que la integración *ope legis* de archivos de otras administraciones públicas con autonomía propia (como hemos visto, Universidades, Administración Local, etc.), no impide optar por la autoexclusión

²⁹ Ley 6/1991, de 19 abril, de Archivos y el Patrimonio Documental de Castilla y León, art. 21.b)

³⁰ Ley 3/1990, de 22 de febrero, de Patrimonio Documental y Archivos de Canarias, art. 27.b)

de cualquier posible inclusión en un Sistema Español de Archivos (Martínez 2009: 43).

De todas las Comunidades Autónomas, únicamente la de Castilla La Mancha ha incluido (art.12.2) en su Ley de Archivos la mención expresa de que *“El sistema de Archivos de Castilla La Mancha forma parte del Sistema Español de Archivos”*; mientras que en la regulación de la Comunidad de Murcia destaca la declaración de que *“La Comunidad Autónoma de Murcia se integrará en las iniciativas de política archivística del Estado y de otras Comunidades Autónomas”*.³¹

Núñez Fernández ha señalado al respecto que *“la construcción de un sistema archivístico autonómico a partir del estatal ha entrañado no pocas dificultades y riesgos para este último, por cuanto, como señala F. Fuster Ruiz, “para establecer esta política autonómica de Archivos sin interferencias no deseadas por nadie, en España se ha renunciado lamentablemente a una política nacional en esta materia”* (Núñez 1999: 361).

La conveniencia de una política de coordinación en materia de archivos, sobre todo en lo que se refiere al derecho de acceso ha sido puesta de manifiesto por autores como Daniel Ocaña, que señala: *“en materia de derecho de acceso, las comunidades Autónomas han prescindido en ocasiones de la norma estatal – básica – y, que por su parte, el Estado no se haya preocupado por ello. La realidad muestra disfunciones que niegan un rotunda afirmación del principio de igualdad de los ciudadanos a la hora de ejercer el derecho de acceso – sobre documentos de titularidad estatal – según en qué Comunidad Autónoma se encuentren.”* (Ocaña 2006)

3. Tercera Fase. La Síntesis: El Sistema Español de Archivos

Los modelos teóricos

¿Qué es un Sistema de Archivos?, ¿qué elementos lo configuran?, ¿cuáles son sus objetivos y fines?, ¿en qué modelos nos podemos inspirar? y sobre todo, ¿qué nuevas fórmulas podemos aplicar?, ¿es necesario un Sistema Español de Archivos?, y en su caso ¿cómo articular o modular el Sistema Español de Archivos?

Ángel Sánchez Blanco en un interesante artículo, recoge la teoría de los Sistemas del profesor Francisco González Navarro, al definir *el Sistema como una totalidad, la unidad de una pluralidad, un conjunto de elementos*

³¹ Ley 6/1990, de 11 abril de Archivos y Patrimonio Documental de Murcia, Art.2.2.

interrelacionados que forman un conjunto superior que es algo más que la simple suma de las partes. (Sánchez 2009, nota 27, citando a González 1990).

De manera mucho más práctica, y ya en el contexto de los archivos y documentos, encontramos definiciones que pueden ser acertadas: *Un sistema de archivos es el conjunto de una serie de instituciones, centros especializados, servicios administrativos, normas, decisiones políticas y desde luego todos aquellos archivos que quedan englobados en este complejo entramado. Pero un sistema de archivos también lo conforma todo el conjunto de profesionales que han de desarrollar su actividad en todos estos órganos técnicos y administrativos a lo que se ha de añadir un pilar básico para que un sistema de cualquier índole funcione, la financiación del mismo mediante la aprobación de unos presupuestos que avalen las necesidades y desarrollo del mismo (Cruces 2000: 5)³².*

Por lo tanto los elementos claves que deben configurar un Sistema de Archivos son: una legislación específica; unos órganos ejecutivos y/o asesores; unos centros adscritos y recursos humanos y presupuestarios. A su vez, los objetivos principales de cualquier Sistema de Archivos deben ser la eficacia³³, el acceso a la información y a la cultura y la conservación del patrimonio documental (Cruz 2001: 18).

Lo difícil es articular y plasmar esta simple teoría en la configuración práctica de un Sistema Español de Archivos, que además debe articularse después de un radical proceso de descentralización en materia de archivos, proceso que se ha analizado con detalle en el punto anterior.

En este sentido, Luis Martínez García elabora una interesante clasificación de modelos teóricos y puntos de vista desarrollados en el panorama archivístico

³² El Diccionario de Terminología Archivística editado por el Ministerio de Cultura en 1995, define Sistema Archivístico como *"El conjunto de normas e instituciones que participan en la dirección, seguimiento, coordinación e inspección de los programas para la conservación, tratamiento y difusión del Patrimonio Documental. Componen el sistema archivístico los archivos, los servicios archivísticos, la Administración de archivos, la legislación archivística y el personal"*. Hemos visto como muchas de las legislaciones autonómicas recogen una definición de Sistema de Archivos, definiciones que en muchos casos se copian de otras, como se ha señalado anteriormente. En este artículo no se pretende hacer una revisión pormenorizada de toda la bibliografía existente sobre el concepto de Sistema y de Sistema Español de Archivos, sino de la que como autores, nos ha parecido más pertinente y significativa para la visión que se plantea.

³³ Cruz Mundet, José Ramón *"Los Sistemas Archivísticos en el orden organizativo"* En Taula Redonda sobre Sistemas Archivísticos. Valencia 2001. *"Se ha incrementado la sensibilidad para con los archivos, que se comienzan a percibir como elementos importantes de la eficacia, la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios y en la propia acción administrativa... la función de archivo en términos de agilidad, ahorro y eficacia"*. Pág. 18.

nacional que reflejan distintas maneras de entender un Sistema Español de Archivos, esto es: el modelo nacionalista o identitario, el cultural y el administrativo.³⁴

El primero, el identitario, queda definido por Martínez García como un modelo con una fuerte carga ideológica, asume la capacidad de autoindependencia y el reconocimiento de una situación de conflicto con otra u otras administraciones. El segundo, el modelo cultural o patrimonial, es heredero del concepto de archivo tradicional y gira en torno al patrimonio documental como eje preferente de actuación, los departamentos de cultura son los órganos rectores y se caracteriza por una preferencia por el concepto historicista y la difusión de la cultura. El tercero, el denominado administrativo, aglutina la información como eje básico de actuación, el uso del archivo para la gestión administrativa y el acceso de los ciudadanos a la información, aspectos que resultan objetivos primordiales.³⁵

En cuanto al modelo nacionalista o identitario, defendido por algunos sectores profesionales que reclaman una estructuración federal del mismo³⁶, no es un modelo tan centrífugo como se pretende presentar, salvando, por supuesto, radicalismos aislados y matizando alguna de sus aseveraciones. De hecho encontramos propuestas y críticas constructivas de interés: *“En síntesis, es evidente que el conjunto de sistemas archivísticos existentes en el estado adolecen de un marco de coordinación, colaboración y cooperación efectiva, y que los únicos órganos que podrían propiciar esta intercomunicación se encuentran en una evidente situación de inoperancia ante la falta de voluntad política de conferirles un papel activo y dinámico”* (Alberch 1998: 246).

³⁴ Martínez García, Luis *“Las bases archivísticas de las Comunidades Autónomas”* En Los Archivos españoles en el siglo XX: Políticas archivísticas en el estado de las autonomías”, Págs. 34 a 38. De una manera un tanto “forzada” y poco rigurosa, incluye al Estado en el modelo nacionalista e identitario, aduciendo que el Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de archivos militares establece la denominación de los archivos militares como nacionales, y la utilización del término Tarjeta Nacional de Investigación en el Real Decreto 1969/1999, de 23 de diciembre, actualmente derogado. Interpretación que consideramos como una *licencia* en el contexto de creación de su escrito y en el marco de ANABAD que aglutina a las asociaciones profesionales que por cierto, periódicamente realiza Congresos denominados Nacionales.

³⁵ Cruz Mundet, José Ramón, Op. Cit. *“...el modelo histórico- cultural está agotado, tanto el empuje del Estado como el de las Comunidades Autónomas en la década anterior ha tocado techo...”* Pág. 21.

³⁶ Alberch i Figueras, Ramón *“Unidad y Diversidad: archivos y archiveros ante el siglo XXI.”* En Historia de los Archivos y de la Archivística en España. Valladolid. Universidad de Valladolid, 1998 pp. 241-258. *“La adopción de reformas estructurales que acaben con la actual indefinición propia de un modelo de transición y que asuma con todas sus consecuencias el establecimiento de un modelo de archivos de corte federal.”* Pág. 252.

Otras propuestas, en el sentido de copiar el modelo federal alemán de los *Länder*³⁷, deben ser ponderadas. El modelo autonómico español y el modelo federal alemán no son idénticos porque el proceso histórico que ha dado lugar a uno y otro es distinto, y podemos decir incluso que opuesto.³⁸ Los sistemas de archivo de los *Länder* alemanes tienen un origen anterior al del propio sistema de archivos federal alemán, mientras que los sistemas de archivos de las autonomías españolas son de nueva creación y muy posteriores al desarrollo de un sistema de archivos español de corte central. Por poner sólo un ejemplo, la existencia de archivos de titularidad estatal y gestión transferida a las autonomías no puede existir en el caso alemán y sólo se puede justificar por la trayectoria histórica española, como se ha dicho, inversa a la alemana: en España se ha producido un proceso claro de desconcentración o descentralización y en Alemania una concentración de administraciones ya existentes anteriormente y articuladas en una forma federal.

En cuanto a instituciones unificadoras del panorama archivístico alemán, nos encontramos, en el ámbito formativo, con la existencia de una única *Escuela de Archivos de Marburgo*, que forma a gran parte de los archiveros alemanes, y en el panorama asociativo, con la Asociación Alemana de Archiveros/as (con cerca de 2400 miembros y la celebración anual de congresos). Por supuesto, estos principios unificadores del modelo alemán son actualmente impensables en nuestro país, que cuenta con una inflación de asociaciones profesionales (que también han reivindicado activamente su propia descentralización) y con una disgregada y poco estructurada formación profesional (Escuelas Taller, Masteres, Diplomaturas, etc.).³⁹

³⁷ Alberch i Figueras, Ramón, Op. Cit., *“Este modelo, propio de los países descentralizados o de corte federal, supone que ante los servicios y campos de actuación se llevará a cabo una planificación conjunta, una programación complementaria y una ejecución independiente. Creemos razonable esta propuesta en tanto que se orienta en la línea de potenciar y profundizar el establecimiento de un modelo federal y que tiene como referente el modelo alemán que es uno de los más logrados en este sentido”*. Pág. 250.

³⁸ Fito Manteca, Francisco Javier. *Los sistemas y redes de archivos en Alemania*. En: *Tábula: Revista de Archivos de Castilla y León*, n. 5 (2002), p. 177-200. Recoge un estudio exhaustivo y muy interesante sobre la complejidad del modelo alemán, reflejo de la historia alemana en este pasado siglo. Con la participación y derrota en dos guerras, y dos regímenes totalitarios, se traduce en situaciones archivísticas muy concretas y típicas de Alemania: por ejemplo, la documentación procedente de Prusia (Land que fue suprimido por las potencias aliadas tras la guerra mundial) está gestionada por una Fundación, y la documentación de la policía secreta de la RDA -la Stasi - está gestionada por una institución independiente. Sinceramente este estudio sirve también para ponderar la idea del modelo alemán como un modelo a imitar.

³⁹ Alberch i Figueras, Ramón, Op. Cit., *“La originalidad del modelo alemán reside en que es un sistema federal descentralizado, con una centralización a nivel de los Länder (estados federales), marcos territoriales equiparables en cierta manera a nuestras Comunidades Autónomas. En Alemania no existe una autoridad archivística central, ni una legislación uniforme y obligatoria. Con todo, la imagen homogénea de su sistema archivístico se basa en*

Además de este fuerte principio de unidad del Sistema alemán, a través de los profesionales, existe un Consejo, la ARK (*Archivreferentenkonferenz*), que reúne a los directores de la administración archivística de la Federación (*Bundesarchiv*) y de los *Länder* dos veces al año y desarrolla sus funciones a través de una serie de comités y grupos de trabajo.

Por lo tanto, y en consecuencia, parece que el modelo federal alemán queda en el nivel de la utopía, al menos en algunas de sus formulaciones, y no como modelo real a imitar literalmente, a la hora de articular un Sistema Español de Archivos en nuestro ámbito nacional. No obstante es significativo y singular el papel fundamental que ocupa el colectivo profesional de técnicos de archivo (formación y asociación), como elemento integrador de un sistema tan fuertemente descentralizado.⁴⁰

Desde nuestro punto de vista, tanto la visión patrimonialista como la administrativista e incluso algunos aspectos del modelo federal son válidas, no se excluyen, se enriquecen y se deben integrar en el Sistema Español de Archivos, aprendiendo del bagaje normativo del pasado e integrando las nuevas aportaciones de algunas Comunidades Autónomas y de muchos sectores profesionales. Asumiendo las necesidades que genera la demanda de la sociedad que nos exige una administración eficaz, transparente y cercana, por no hablar del reto que supone gestionar en el presente, en el futuro inmediato y para generaciones futuras la documentación que se está generando en soportes especialmente vulnerables como el digital. Por lo tanto, el Sistema Español de Archivos que elaboremos debe ser integrador en agentes, responsables y conceptos y debe abarcar todo el ciclo de vida de los documentos (*continuum documental*).⁴¹

la Conferencia de responsables de la administración de archivos del gobierno federal y de los Länder que se reúnen dos veces al año, en una formación profesional estandarizada y en el hecho que la Asociación profesional facilita la cooperación y promueve el intercambio de experiencias y de opiniones entre todos los archiveros". Pág. 250.

⁴⁰ Sobre la importancia de la profesión de archivero y su necesaria intervención en el desarrollo de las decisiones y políticas de gestión de archivos y documentos, hay una abundante bibliografía que es imposible recoger en el marco de este artículo. Sí queremos destacar, que en la formulación de un Sistema Español de Archivos y en el deseable órgano de cooperación que se pueda crear, debería haber una participación profesional activa, aspecto que como veremos no se ha materializado claramente en el RD 1708/2011.

⁴¹ Un principio de la Ley de Patrimonio Histórico Español, incómodo para algunos, es el que recoge el Art, 49.2 "*Forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios*". Borrúel López, Enrique. "El Sistema Estatal de Archivos". En *Sistemas Archivísticos y*

Analizando la bibliografía existente sobre la configuración de un Sistema Español de Archivos, llama poderosamente la atención por su anticipación, y nos atrevemos a decir clarividencia, las fórmulas expuestas por José M. Mata Castellón, ideas expresadas cuando todavía se estaba iniciando el proceso descentralizador y de desarrollo del Estado de las Autonomías y él era, precisamente, responsable de la política archivística estatal.⁴²

Según Mata, en el marco del proceso autonómico que se estaba empezando a gestar, habría que encontrar y desarrollar, de manera novedosa, fórmulas de cooperación en un régimen de autonomías⁴³. Vislumbra una realidad muy cercana a la realidad actual, en donde se tendrán que desarrollar mecanismos que permitan la cooperación entre las distintas administraciones con respeto a sus competencias, estableciéndose órganos colegiados y sistemas de comunicación cuya verdadera operatividad dependerá más del prestigio y capacidad de racionalidad en sus intervenciones que de auténtica fuerza ejecutiva⁴⁴. Señala también que el problema estriba en cómo establecer un

Tratamiento de Documentos Administrativos en el Estado de las Autonomías 17-18 de abril de 1997 Santander Consejería de Cultura y Deporte, 1997 pp. 15-37. *“De lo que deducimos que todos los documentos públicos forman parte del Patrimonio Documental por el mero hecho de haber sido generados por cualquiera de las Administraciones. Por lo tanto, la Ley no reconoce la dicotomía documento administrativo- documento histórico, archivo administrativo – archivo histórico...”*. Pág. 32. En este mismo sentido integrador (patrimonialista y administrativista) las recientes normas autonómicas: Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía y Ley 7/2014, de 26 de septiembre, de archivos y documentos de Galicia.

⁴² Mata Castellón, José M. *“Repercusión de la descentralización en las políticas archivísticas y administraciones de archivos”*. En Archivum XXXII (1986). Mata Castellón, José M. *“Definición de funciones y planificación de los servicios técnicos de archivos en el ámbito estatal y en el ámbito autonómico”* En Anabad, XXXV (1985) núms. 2-3, Págs. 177 a 187. Mata Castellón, José M. *“Las administraciones autónomas y la unidad de la profesión del Archivero”* en Archivística. Estudios Básicos 2ª edición Barcelona. Diputación Provincial de Sevilla 1981.

⁴³ Mata Castellón, José M. *“Repercusión de la descentralización en las políticas archivísticas y administraciones de archivos”*.op.cit. *“las fórmulas idóneas para que persista y se afiance la realidad armónica de un sistema nacional de archivos, sin invadir las competencias propias de los órganos regionales, en una operación de cooperación de todos los agentes administrativos entre sí, bajo la moderación respetuosa del poder central, y que permita evitar los escollos de una excesiva fragmentación en la formulación de programas archivísticos inconexos. Se trata, en resumen, de desarrollar fórmulas de cooperación en un régimen de autonomías”* pág.71.

⁴⁴ Op.Cit. págs. 72 y 73. *“En rigor la inmensa mayoría de los archivos del país escapan a su competencia administrativa (refiriéndose a la Administración Central). Sobre todos ellos la responsabilidad política del poder central, que consistirá fundamentalmente en asegurar la coherencia del sistema, tendrá que desarrollar mecanismos que permitan la cooperación entre las distintas administraciones con respecto a sus competencias. Este marco de administración general indirecta obligará al establecimiento de órganos colegiados y sistemas de comunicación y, en su caso, de asistencia técnica, a través de los órganos apropiados de carácter normativo y consultivo. En muchos casos la actuación de estos órganos no podrá*

sistema armónico en la política archivística general y una comunicación entre todos los agentes que en ella intervienen, sin interferir la autonomía de los órganos regionales⁴⁵.

El mencionado autor pone de manifiesto que el proceso de descentralización es algo dinámico que no puede implantarse de una forma brusca en un momento determinado, sino que requiere llenar un conjunto de etapas, a veces de larga duración y precisamente este largo periodo transitorio, será el que marque las características del sistema archivístico resultante.

Pero, insistimos, ¿es necesario un Sistema Español de Archivos? Es curioso y muy significativo que sólo 1 de las 17 legislaciones autonómicas⁴⁶ haya mencionado o apuntado la posibilidad de integrar su Sistema Archivístico Autonómico en un contexto archivístico aglutinador o “*superior*”, en un Sistema Español de Archivos. Como hemos visto se han creado sistemas independientes entre sí e inconexos de cualquier Sistema integrador.⁴⁷

Y, además, estos 17 sistemas que han crecido inconexos entre sí, se han estructurado generando desigualdades que pueden afectar a derechos constitucionales, como es el acceso a la información y a los archivos, por señalar la desigualdad más evidente⁴⁸ y, al mismo tiempo, han modulado sus

tener un carácter jerárquico ni sus decisiones exigencias vinculantes para todas las administraciones. Su verdadera operatividad dependerá más del prestigio y capacidad de racionalidad en sus intervenciones que de auténtica fuerza ejecutiva, salvo en aquellas materias que la Ley le ampare. En términos profesionales, y también administrativos, parece oportuna la programación conjunta de actividades de cooperación entre todas las administraciones”.

⁴⁵ Op.Cit. pág. 70.

⁴⁶ La excepción es la normativa de la Junta de Castilla La Mancha, como hemos visto en páginas anteriores.

⁴⁷ Martínez García, Luis, *El Sistema Español de Archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad*, Op. Cit. “*En el ámbito autonómico tampoco nos da pautas válidas para explicar el sistema español de archivos. Sus legislaciones sí explica con mayor o menor acierto se limita a definir los suyos propios sin integrarlo en ningún otro contexto. Las Comunidades, en el cumplimiento de su capacidad legal para desarrollar jurídicamente sus archivos, han utilizado profusamente leyes, decretos y órdenes fundamentados en enunciados legales entresacados de las leyes coordinadoras promulgadas por el Estado y, sin embargo, por cuestiones más relacionadas con intereses políticos que con criterios técnicos se han obstinado en crear estructuras independientes entre sí*”. Pág.97

⁴⁸ Cruces Blanco, Esther, Op.Cit. Pág. 14: “*Sin embargo, con el transcurso de los años, podría ser afirmado que existen en realidad desigualdades ya que no han surgido órganos de coordinación eficaces entre los diecisiete Sistemas Autonómicos de Archivos y lo que debería ser el Sistema Español de Archivos, aún por configurar y definir*”. Martínez García, Luis, *Políticas Archivísticas en el Estado de las Autonomías. Las Bases Archivísticas de las Comunidades Autónomas*, Op. Cit. “*Si los objetivos de un Sistema Español de Archivos son*

sistemas reproduciendo en su ámbito territorial modelos fuertemente centralizados y fiscalizadores en perjuicio, por ejemplo, del principio de autonomía local o universitaria⁴⁹, y dificultando las relaciones transversales de archivos con tipologías comunes.

Lamentablemente, y parafraseando nuevamente a Mata, nos hemos convertido normativamente en círculos separados (ni siquiera tangentes) y no en deseables círculos secantes, aunque en materia de patrimonio documental, en el sentido más amplio de su acepción, *las actuaciones concurrentes, complementarias e interrelacionadas entre los de unas y otras administraciones parecen no sólo inevitables, sino indispensables* (Mata 1985: 181).

Sin embargo, no podemos olvidar, como se ha mencionado anteriormente, las competencias integradoras del Estado, recogidas en nuestra Carta Magna, en la propia Ley de Patrimonio Histórico Español y en otras leyes de diferente rango que afectan a todo el territorio nacional y a los ciudadanos que lo habitan.

Entre ellas y relacionadas directa o indirectamente con el patrimonio documental (insistimos, siempre entendido en todo su ciclo de vida) podemos destacar: la protección del patrimonio documental en el conjunto del territorio⁵⁰; la representación española ante los órganos internacionales o las derivadas de

consecuencia directa de ciertos valores implícitos en nuestra Constitución como son el derecho de acceso a la información por la ciudadanía, el derecho a la cultura o la conservación del patrimonio documental, la cooperación debe establecerse en orden a garantizarlos a todas las personas. Cuando las formas de acceso son distintas en cada territorio, se dificulta el acceso a la información dependiendo del lugar de residencia o no existen canales de intercambio de la misma entre las distintas administraciones". Pág. 54. Este aspecto ha sido analizado con más detalle en páginas anteriores y puede ser subsanado en cierta manera por la Ley 19/2013, que debe ser adaptada por las diferentes CCAA existiendo ya algún proyecto de norma autonómica de desarrollo de la Ley.

⁴⁹ Martínez García, Luis, *El Sistema Español de Archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad*, Op. Cit: "No hemos entendido que nuestra Constitución no sólo descentraliza en un nivel superior, en las relaciones Estado- Comunidades Autónomas, sino también en cada uno de los "Subsistemas" y aunque resulte complicado, en un Subsistema pueden convivir varios... Y en cada uno de estos niveles se necesita un organismo coordinador". Pág. 166.

⁵⁰ Vazquez de Parga y Gutierrez del Arroyo, Margarita "El Sistema Archivístico Español" en Ligall 1 (1988). "Incluso la propia ejecución del Censo e Inventario del Patrimonio Documental debería llevarse a cabo de forma concurrente y convenida, pues si es un instrumento que la Comunidad Autónoma requiere para ejercer sus competencias de defensa del Patrimonio Documental, también el Estado lo necesita para cumplir con su obligación de defensa contra la expoliación y la exportación ilegal y la comunicación cultura". Pág. 181. "Censo que se contempla como instrumento básico para el cumplimiento de la Ley y como paso previo para la inclusión de los archivos en el inventario de BIC". Pág. 155.

la cooperación exterior en materia de archivos⁵¹; el derecho de acceso de los ciudadanos a la información contenida en los archivos; el derecho, por Ley Orgánica, a la protección de datos de carácter personal; el derecho de los ciudadanos a la cultura y el deber del Estado de facilitar la comunicación cultural entre los distintos pueblos de España⁵²; la necesidad del Estado de promover la comunicación y coordinación de todos los archivos de titularidad estatal existentes en el territorio español (art. 64.3 LPHE) y, también, la posibilidad por parte del Estado de crear un Sistema Español de Archivos que sirva de *punto de encuentro* donde cooperar y colaborar con otras administraciones y entidades en estas materias.

¿Cómo articular o modular el Sistema Español de Archivos? Después de lo anteriormente expuesto, podríamos, al menos, delimitarlo teóricamente como un marco jurídico donde actúan las Administraciones Públicas en régimen de concurrencia, cooperación, eficacia, descentralización, desconcentración y, también, integración y lealtad institucional. Un entramado de competencias exclusivas y competencias compartidas, de intereses propios y de intereses comunes que deben desarrollarse y ejecutarse de forma coordinada y

⁵¹ Simplemente mencionar, para los amantes del modelo federal, que otro de los elementos integradores del sistema alemán en materia de archivos, es que las relaciones exteriores son competencia exclusiva del *Bundesarchiv*: “...Koblenz and Berlin support the Agency management in the strategic planning and the undertaking of International archival relations. The staff section also handles press, media and public relations, and houses the Representative for Information Security as well as the Internet and Intranet development department”. <http://www.bundesarchiv.de/bundesarchiv/organisation/amtsleitung/index.html.en>. Vazquez de Parga y Gutierrez del Arroyo, Margarita. Op. Cit. Subraya la competencia del Estado en esta materia: “A la Administración del Estado compete la difusión internacional del conocimiento de los bienes integrantes del patrimonio histórico español, la recuperación de tales bienes, cuando hubiesen sido ilícitamente exportados y el intercambio respecto a los mismos, de información cultural, técnica y científica, con los demás estados y con los organismos internacionales de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.3 de la Constitución. Las demás administraciones competentes colaborarán a estos efectos con la Administración del Estado”. Pág. 154. Mata Castellón, José M. “Definición de funciones y planificación de los servicios técnicos de archivos en el ámbito estatal y en el ámbito autonómico” Op. Cit. También: “No olvidemos la dimensión internacional de nuestra cultura archivística y de nuestra profesión. Por eso, el Estado deberá afianzar sus vínculos y servicios internacionales, en los foros multilaterales y bilaterales, incorporando a la acción archivística mundial a nuestros archiveros, cualquiera que sea el ámbito administrativo en que ejerzan sus funciones”. Pág. 184.

⁵² Mata Castellón, José M. Op. Cit. “Las administraciones autónomas y la unidad de la profesión del Archivero” “La Constitución nos habla también de una responsabilidad especial y propia del Estado, en esta materia. En el artículo 149.2 responsabiliza al Estado en facilitar la comunicación cultural entre los distintos pueblos de España. Y si algún campo profesional está claramente establecido dentro de la profesión de archivero es precisamente éste”. Pág. 22.

armónica⁵³. Evidentemente, lo primero e imprescindible, era crear ese marco legal⁵⁴.

El RD 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso

Pese a los desencuentros y tensiones ideológicas y políticas existentes que han marcado el paulatino crecimiento y desarrollo de los sistemas archivísticos autonómicos en su relación con las competencias estatales, en el ámbito técnico hemos asistido durante estos años, al desarrollo de múltiples y variados instrumentos de cooperación que se han articulado a través de convenios, acuerdos, protocolos y, planes conjuntos. Es el caso de la elaboración coordinada con algunas Comunidades Autónomas del *Censo Guía de Archivos de España*; la creación de Patronatos u otro tipo de órganos rectores o de representación como medio de participación de las Comunidades Autónomas y

⁵³ Martínez García, Luis, *Políticas Archivísticas en el Estado de las Autonomías. Las Bases Archivísticas de las Comunidades Autónomas*, Op. Cit. El autor recoge e interpreta, diferentes puntos de vista a la hora de modular un Sistema Español de Archivos: “Un sector que incluye nacionalistas y autonomistas radicales, propugna la existencia de una conferencia intergubernamental en la que en situación de paridad, intervengan el Estado y las CCAA. Una Conferencia sectorial cuyas atribuciones puedan ser variadas, desde atribuciones de representación política archivística en la esfera internacional, hasta otra más profesionalizada, similar a la existente en Alemania con la participación del Gobierno Federal y los Länder. Por supuesto, se oponen, con mayor o menor virulencia, a la existencia, al menos de nombre, de un Sistema Español de Archivos y a la promulgación de una Ley Española de archivos. Una segunda postura está de acuerdo con la existencia de órganos de cooperación y coordinación interadministrativa pero además creen necesaria una ley general de archivos que garantice unos derechos ciudadanos mínimos. Este sector cree que el Estado y las CCAA tienen competencias para configurar su propio modelo archivístico y desarrollar sus órganos gestores, técnicos y centros específicos dentro de cierta uniformidad de criterios, que deben ser ante todo profesionales. Una última posición la hallamos entre algunos archiveros, que se integrarían entre, el centralismo más o menos descafeinado y el nacionalismo español, pueden aceptar la existencia de una conferencia profesional y son partidarios de una ley de archivos que estructure el Sistema Nacional de Archivos, pero lo que diferencia a los más exacerbados se su insistencia en la necesidad de un único organismo directivo que presida y marque las directrices fundamentales de la archivística española, configurando un único modelo. (Plataforma para la defensa de los Archivos Públicos)”. Págs. 52 y 53.

⁵⁴ Mata Castellón, José M. “Las administraciones autónomas y la unidad de la profesión del Archivero” Op. Cit. “...El art.149.1.28, La Constitución está abriendo directamente un marco obligado de colaboración entre los distintos poderes públicos, al distinguir competencias exclusivas del Estado, las que son de las Comunidades Autónomas y las que son competencias en participación de unos y otros poderes públicos. En definitiva, sobre un mismo objeto- el Patrimonio Documental y los Archivos se establece constitucionalmente un régimen de participación”. Pág. 18.

de otras administraciones o entidades interesadas (Patronatos de Archivos y Centros como el Archivo de la Corona de Aragón, el Centro Documental de la Memoria Histórica, el Archivo General de Indias o el Archivo General de Simancas); las reuniones sectoriales y comisiones mixtas, han sido instrumentos de colaboración interadministrativa; servicios técnicos, como el Servicio de Reproducción de Documentos ha seguido asesorando y dando apoyo técnico en todo el ámbito territorial; y el Centro de Información Documental de Archivos ha ofrecido en todo momento la más amplia bibliografía en materia de archivos y ciencias afines para el uso de los profesionales y estudiantes⁵⁵. Pero no han dejado de ser colaboraciones puntuales y no sistematizadas.

Como hemos visto anteriormente, la copiosa labor legislativa de las CCAA en materia de Patrimonio Documental, Archivos y Documentos ha contrastado con la escasa y puntual labor normativa en esta materia por parte del Estado. De hecho, el vacío normativo en materia de archivos a nivel Estatal, ha sido claro y podríamos decir que clamoroso. Hasta la publicación del *Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso*, seguía estando vigente el Reglamento de Archivos aprobado en 1901⁵⁶ y no se había producido el deseable desarrollo de la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, previsto en su art. 66.

Por otra parte, además de la profusa legislación autonómica en materia de archivos y documentos, se han desarrollado normas sectoriales que era necesario integrar, como la conocida *Ley de la Memoria Histórica*, la legislación en materia de reutilización y de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y la normativa de gestión de documentos y expedientes electrónicos dentro del Esquema Nacional de Interoperabilidad y Seguridad, entre otras⁵⁷. España era el único país de la UE que carecía de una norma de Archivos y era necesario elaborar un nuevo marco jurídico en este ámbito que clarificara la configuración de un Sistema Español de Archivos y determinara el papel del Estado en su estructuración.

⁵⁵ Martínez García, Luis, *Políticas Archivísticas en el Estado de las Autonomías. Las Bases Archivísticas de las Comunidades Autónomas*, Op. Cit: *Es fácil pretender que sólo existen elementos negativos, disputas y desencuentros entre el Estado y las Autonomías. Son muchas, cada vez más, las prestaciones y transferencias doctrinales, humanas o económicas entre administraciones*. Pág. 54.

⁵⁶ El Decreto de 22 de noviembre de 1901, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos del Estado, ha quedado derogado de modo expreso en la Disposición derogatoria única del RD 1708/2011, de 18 de noviembre.

⁵⁷ Véase nota al pie 28.

De hecho, como ya hemos mencionado, el Sistema Español de Archivos era el único de los tres “Sistemas Españoles”, creados por la Ley del Patrimonio Histórico, que no había cristalizado en un norma (el Sistema Español de Museos fue regulado por el Real Decreto 620/1987 y el Sistema Español de Bibliotecas por el Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo y modificado por la Ley del Libro y sus reglamentos de desarrollo). Al igual que sus homólogos, y dado que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas en Archivos de su interés o titularidad, el Sistema se ha basado, como no podría ser de otra manera, en la “cooperación y la voluntariedad”⁵⁸ a la hora de definir sus mecanismos y con total respeto a las competencias respectivas.

El Real Decreto 1708/2001 se dicta de acuerdo con el artículo 149.1.28 de la Constitución , que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre los archivos de titularidad estatal; es también de aplicación (para los Capítulos I y II, relativos a las disposiciones generales y al Sistema de Archivos de la AGE), lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución, en virtud del cual, sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considera el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y tiene obligación de facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas y de acuerdo con ellas⁵⁹.

⁵⁸ El art. 66 de la Ley de Patrimonio Histórico Español, define el Sistema Español de Archivos de una manera abierta, pero en el propio texto se apunta sutilmente, el concepto de voluntariedad en la incorporación al Sistema, tal y como se ha interpretado en los Sistemas de Museos y Bibliotecas: “ *Constituyen los Sistemas Españoles de Archivos, de Bibliotecas y de Museos, respectivamente, los Archivos, Bibliotecas y Museos, así como los servicios de carácter técnico o docente directamente relacionados con los mismos, que se incorporen en virtud de lo que se disponga reglamentariamente.*” El concepto de cooperación y voluntariedad aparece claramente recogido en el art. 3 y en art. 4.1 del citado RD 1708/2011. Por su parte la cooperación archivística (según el art. 4.1) “*comprende los vínculos que, con carácter voluntario, se establecen entre los archivos y los sistemas archivísticos dependientes de las diferentes administraciones públicas y de todo tipo de entidades o personas físicas ...*”

⁵⁹ El *Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre*, se desarrolla en 32 artículos que se estructuran en cuatro Capítulos (Capítulo I sobre Disposiciones Generales; Capítulo II donde se establece el Sistema Español de Archivos; Capítulo III que regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y el Capítulo IV en el que se establece el procedimiento de acceso a documentos y archivos de la Administración General del Estado). Por su parte el Capítulo III relativo al Sistema de Archivos de la AGE, se organiza en una Sección 1ª de Disposiciones Generales; una Sección 2ª sobre Tratamiento Archivístico; una Sección 3ª de Disposiciones específicas sobre archivos históricos y patrimonio documental y una Sección 4ª relativa a Documentos electrónicos y preservación digital. La norma se completa con nueve disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

Su regulación se enmarca también en el desarrollo de las previsiones de los artículos 49.2, 65 y 66 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Se ha seguido, con algunas diferencias, el mismo esquema propiciado para el Sistema Español de Bibliotecas por la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la Lectura, del Libro y las Bibliotecas y el Real Decreto 1573/2007, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Cooperación Bibliotecaria.

El RD 1708/2011, en su artículo 2.2 a), define el concepto de Sistema Archivístico como el *“Conjunto de normas reguladoras, así como de órganos, centros y servicios competentes en la gestión eficaz de los documentos y de los archivos”*.

El Sistema Español de Archivos comprende, por lo tanto, el conjunto de órganos, centros, sistemas y medios que, mediante relaciones de cooperación y coordinación, actúan conjuntamente con la finalidad de desarrollar los servicios archivísticos para facilitar el acceso de los ciudadanos a los archivos públicos en los términos establecidos en la normativa general. Se ha configurado con una vocación de agrupar, mediante relaciones de cooperación, a los sistemas, archivos, centros y servicios de titularidad estatal con los sistemas autonómicos, provinciales y locales y a los archivos de titularidad privada en función de las relaciones de cooperación y colaboración que se quieran constituir⁶⁰.

En el marco del Sistema Español de Archivos, cada Administración, de acuerdo con sus competencias, será responsable de promover un desarrollo equilibrado, coherente e innovador del conjunto de archivos y sistemas existentes en España y de fomentar la igualdad de todos los ciudadanos en el acceso a un servicio público de calidad.⁶¹

El Ministerio de Cultura, actual Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través de la Secretaría de Estado de Cultura, es el *órgano coordinador* del Sistema Español de Archivos y, en cooperación con los distintos responsables de archivos, debe velar por conservación y difusión del patrimonio documental y su defensa contra la expoliación, mediante herramientas como la elaboración del Censo Guía de Archivos de los bienes integrantes del Patrimonio Documental y asegurar el mantenimiento y la difusión selectiva de la

⁶⁰ Art. 3.2 *“Forman parte del Sistema Español de Archivos: a) El Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos; b) Los sistemas archivísticos autonómicos, provinciales, locales, en función de las relaciones de cooperación, basadas en el principio de voluntariedad, que se establezcan, y sin perjuicio de la aplicación de su respectiva normativa; c) Los archivos de todo tipo de entidades públicas y privadas incorporadas al sistema mediante los correspondientes acuerdos y convenios.”*

⁶¹ Art. 3.3.

información bibliográfica especializada en materia de archivos y otras disciplinas afines (artículo 3.4). Por lo tanto, las funciones del CIDA (Centro de Información Documental de Archivos) relativas al Censo de Archivos Españoles y al Catálogo Colectivo de Bibliotecas de Archivos quedan reforzadas con la norma.

Incluye aspectos novedosos e innovadores dado que la cabeza del Sistema también debe velar por promover la formación permanente del personal de los archivos y el fomento del intercambio de archiveros mediante el desarrollo de programas, tanto nacionales como internacionales, en cooperación con las Comunidades Autónomas así como por impulsar la investigación científica y el desarrollo e innovación tecnológica dentro del ámbito archivístico y realización de proyectos de investigación en cooperación con otras instituciones científicas y culturales. Además, los archivos podrán ser centros promotores de proyectos de investigación y los archiveros podrán presentarse como personal investigador a convocatorias nacionales e internacionales⁶².

El órgano coordinador del Sistema Español, según lo dispuesto en el Real Decreto, fomentará la creación de plataformas y proyectos digitales accesibles en línea, digitalización de fondos, preservación y duplicación con fines de difusión y colaboración en proyectos de desarrollo de contenidos digitales promovidos por las distintas administraciones públicas.⁶³

Al mismo tiempo, impulsará la cooperación con otros países y ámbitos culturales, especialmente con los países de la Unión Europea, de Iberoamérica y del Mediterráneo, mediante programas de digitalización y el desarrollo de plataformas y portales en Internet, con el fin de fomentar el conocimiento y la difusión de documentos que forman parte de una historia común.⁶⁴

La cooperación archivística supone, asimismo, el intercambio de información y servicios, conocimientos especializados y medios técnicos con la finalidad de optimizar los recursos y desarrollar los servicios que prestan los archivos a sus administraciones y a los ciudadanos⁶⁵. El RD 1708/2011 no olvida recoger y subrayar otros mecanismos de cooperación ya existentes utilizados por la Administración General del Estado en colaboración con otras Administraciones Públicas, tales como, la suscripción de convenios; el impulso y funcionamiento

⁶² Art. 3.4 c), d).

⁶³ Art. 3.4 e).

⁶⁴ Art. 3.4 f).

⁶⁵ Cruz Mundet, José Ramón, Op. Cit. *“El sistema archivístico es un sistema logístico que gobierna o administra el ciclo de vida de los documentos. El sistema archivístico constituye un servicio central con capacidad para actuar de forma horizontal, transversal en la organización”*. Pág. 22.

de los Patronatos de los Archivos Históricos de carácter nacional así como la presencia española en organismos y organizaciones internacionales y la participación en proyectos supranacionales.⁶⁶

Pero, es por el complejo esquema competencial que concurre en la materia por lo que, además de los instrumentos concretos mencionados, parece necesario cristalizar estas relaciones a través de un órgano colegiado específico, de composición interadministrativa, que canalice la cooperación archivística entre las Administraciones Públicas⁶⁷ y otras entidades. De este modo, y a semejanza del Consejo de Cooperación Bibliotecaria, órgano colegiado cuyo funcionamiento y líneas de colaboración pueden calificarse de exitosas⁶⁸, pero obviamente con las características, las cualidades y las problemáticas específicas del ámbito de los archivos y sus documentos, se ha constituido el Consejo de Cooperación Archivística, recogido en el art. 5 del RD 1708/2011.

Queda definido como el *órgano de cooperación* entre las administraciones públicas en materia de archivos, adscrito a la entonces Subsecretaría del Ministerio de Cultura, cuyas competencias han pasado a la Secretaría de Estado de Cultura⁶⁹. Sus funciones:

- a) La promoción de la integración de los sistemas archivísticos de titularidad pública y archivos privados en el Sistema Español de Archivos.

⁶⁶ Art. 4.

⁶⁷ Santos Canalejo, Elisa Carolina *“El Corazón del Sistema”* en *Ala Revista de la Asociación Latinoamericana de Archivos* nº 20 (1998). *“Un Sistema Nacional de Archivos refleja la organización política y social de un país...Para articular el Sistema es obvia la necesidad de crear un órgano u órganos que comuniquen las redes autonómicas de Archivos con los de titularidad estatal”*. Pág. 58.

⁶⁸ <http://www.mcu.es/bibliotecas/MC/ConsejoCB/Presentacion.html>

El Real Decreto 1573/2007, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Cooperación Bibliotecario, como desarrollo de la *Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas*, ha sido consensuado por todas las administraciones públicas titulares o con competencias sobre las bibliotecas. Los órganos del Consejo son cuatro: el Pleno; la Comisión Permanente; las Comisiones Técnicas de Cooperación (CTC) y los Grupos de Trabajo. En este momento hay en funcionamiento 5 CTC, correspondientes a diferentes tipos de bibliotecas y 17 Grupos de Trabajo sobre aspectos técnicos y profesionales. Tanto las CTC como los Grupos de Trabajo tienen sus normas de funcionamiento.

⁶⁹ RD 257/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Art. 10.2 e), adscribe nuevamente la ejecución de la función de coordinación del Sistema Español de Archivos a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas de la Secretaría de Estado de Cultura, y dentro de ésta, a la Subdirección General de los Archivos Estatales. De acuerdo con el art. 8.1 del RD 257/2012, corresponde a la Secretaría de Estado de Cultura la Presidencia del Consejo de Cooperación Archivística.

- b) La elaboración de criterios uniformes para el desarrollo de los servicios archivísticos.
- c) La propuesta y promoción del desarrollo de políticas públicas, directrices y estrategias relativas a la administración de archivos y patrimonio documental, con especial atención a la implantación de las nuevas tecnologías en la gestión de los archivos.
- d) Informar los planes de cooperación archivística previstos en el artículo 4.3 y proceder a su seguimiento y, eventualmente, a la propuesta de su actualización.
- e) La promoción y fomento de la formación profesional y el intercambio en el ámbito archivístico.
- f) El impulso de la cooperación internacional.

En cuanto a su composición, queda presidido por el Secretario de Estado de Cultura y compuesto además de por el Presidente, por seis representantes de la AGE, con rango de director general o equivalente designados por los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Defensa, Economía y Hacienda, Presidencia, Política Territorial y Administraciones Públicas y Cultura⁷⁰ (con representación transversal de competencias), un representante de cada Comunidad Autónoma, tres representantes de las administraciones locales, designados por la asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación y un representante del Consejo de Universidades. La Secretaría del Consejo corresponde a un funcionario del Ministerio de Cultura (actualmente de la Secretaría de Estado de Cultura), que actuará en el Pleno con voz pero sin voto.

Es, por lo tanto, una norma que pretende crear ese nuevo marco jurídico necesario y establecer pautas básicas que permitan la adecuada regulación y modulación de responsabilidades en la materia. Es una norma programática y participativa, que no desciende a regular profusamente pero establece las bases y el marco para que se regule, en su órgano de cooperación, los retos derivados en el ámbito de los archivos y documentos así como la protección del patrimonio documental en todo el territorio nacional⁷¹.

⁷⁰ Actuales Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Ministerio de Defensa, de Presidencia, Hacienda y Administraciones Públicas; Economía y Competitividad, Secretaría de Estado de Cultura.

⁷¹ El RD 1708/2011 regula más profusamente, como no podría ser de otra manera, el Sistema de Archivos de la AGE y de sus organismos públicos y su coordinación a través de la creación de la Comisión de Archivos de la Administración General del Estado, órgano interministerial adscrito al Ministerio de la Presidencia y que cuenta como vicepresidente al titular de la Secretaría de Estado de Cultura. Se aportan principios relativos a los archivos de oficina y de gestión, centrales o generales, intermedios e históricos y se aborda el tratamiento archivístico de los documentos en soporte papel o electrónico a lo largo de todo su ciclo de vida. Se incide especialmente en el documento electrónico y la preservación digital y se establece un

A diferencia del Sistema Español de Bibliotecas regulado más intensamente en la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la Lectura, del Libro y las Bibliotecas y posteriormente por el Real Decreto 1573/2007, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Cooperación Bibliotecaria, el Sistema Español de Archivos apenas fue enunciado en la Ley del Patrimonio Histórico en 1985, y no llegó a constituirse hasta el Real Decreto 1708/2011. De este modo se ha evitado una indeseada congelación de rango en una Ley, lo que permite al Gobierno ejercer sus competencias de organización mediante la regulación de ese órgano colegiado.⁷²

Al tratarse de un órgano colegiado en el que participan distintas Administraciones Públicas, conforme a lo previsto en el artículo 22.2 de la Ley de Régimen Jurídico, podrá establecer o completar sus normas de funcionamiento interno que son solo enunciadas en el Real Decreto 1708/2011, mediante un Reglamento de Funcionamiento Interno.

A diferencia también del Consejo de Cooperación Bibliotecaria, el Consejo de Cooperación Archivística no cuenta con una representación deseable y clara del ámbito profesional⁷³. Los poderes públicos, sin embargo, sí que están

procedimiento de acceso a los documentos y archivos de la Administración General del Estado. Desantes Fernández, Blanca *“El procedimiento de acceso desarrollado en el RD 1708/2011, de 18 de noviembre. Entre la realidad y el deseo.”* En *Tábula*, Número 15, [El derecho a saber y el deber de la privacidad: el acceso a los documentos] (2012), pp. 109-146. En este artículo se destacan los puntos fuertes y los puntos débiles del RD 1708/2011, así mismo se señalan los problemas y escollos surgidos a lo largo de su tramitación y especialmente las continuas interferencias con la normativa sobre acceso y transparencia que estaba en proceso de elaboración por parte del Ministerio de la Presidencia. Se analiza detalladamente el Capítulo IV, elaborado por el citado Ministerio de la Presidencia, en el que establece el procedimiento de acceso a los documentos y archivos de la AGE, y cómo el mismo se considera confuso y no supone un avance sustancial en la interpretación del derecho de acceso existente.

⁷² Aunque al principio se apostó firmemente por una norma con rango de Ley, se terminó elaborando un Real Decreto por criterios de oportunidad política (debilidad parlamentaria del Gobierno durante la última legislación socialista; especial sensibilidad de las CCAA en relación a la gestión de los documentos de archivos). Sin embargo, que el órgano colegiado se haya cristalizado en un Real Decreto y no en una Ley, facilita su modificación, adaptación y desarrollo normativo. Existe ya un Borrador de Reglamento de Funcionamiento Interno que se presentará a las CCAA antes de la siguiente reunión del Consejo de Cooperación Archivística, prevista para diciembre de 2014. La Reunión Constitutiva del Consejo de Cooperación Archivística se celebró el 4 de junio de 2013 en la Sede de la Secretaría de Estado de Cultura con asistencia de representantes de todas las Comunidades Autónomas, excusando su presencia los representantes de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se espera, por lo tanto, su convocatoria del año 2014 para la aprobación de su Reglamento de Funcionamiento Interno.

⁷³ *“Manifiesto en defensa de los Archivos Públicos”*, Madrid, julio de 2006 por la Plataforma en Defensa de los Archivos Públicos, llama especialmente la atención por la claridad y rotundidad

convenientemente representados: hay una participación equilibrada de la Administración General del Estado, de todas las Administraciones Autonómicas que lo deseen, de la Administración Local. También incorpora a responsables transversales en materia de acceso, transparencia y de otros derechos constitucionales, administración incluida la administración electrónica, cooperación exterior y otras materias de interés para el ámbito de los Archivos y la gestión del documento en todo su ciclo de vida y en todo el ámbito territorial y ha contado, asimismo, con representantes de la Universidad.

El Real Decreto deja fuera de su regulación al poder legislativo y judicial, pero los sistemas archivísticos de los mismos, cuando se articulen, podrán adherirse voluntariamente al Sistema Español de Archivos y se pueden buscar, en el seno de su órgano de cooperación, cauces de representación⁷⁴.

Es deseable que el Consejo de Cooperación Archivística, por lo tanto, integre y sea punto de encuentro de posturas tanto patrimonialistas o culturales como posturas administrativistas; que pueda asumir la cooperación en materia de conservación y protección del patrimonio documental; que se ocupe de la gestión del documento en todos sus soportes y a lo largo de todo el ciclo de vida de los documentos; el acceso a los documentos y a la información en ellos contenida; la protección de datos de carácter personal; la intimidad y el derecho al honor; que sirva también para la comunicación cultural, científica y técnica; que sea motor de eficacia, transparencia, rendición de cuentas y calidad; impulsor de descentralización en todos los niveles administrativos; difusor de la cooperación internacional y lo suficientemente flexible y dinámico como para crear en su seno Comisiones Técnicas y/o Grupos de Trabajo a través de su Reglamento de funcionamiento.

Estos grupos de trabajo podrán trabajar técnicamente sobre archivos con funciones y tipologías semejantes (Archivos de la Iglesia, Archivos Universitarios, Archivos de Empresas, etc.) y podrían abordar temas técnicos y profesionales de interés común (acceso, calidad, preservación del documento electrónico etc.) y todos ellos aportar sus conclusiones técnicas y propuestas de acción al Consejo.

de sus propuestas, <http://plataforma.aefp.org.es/NS/Manifiesto.html>. Hay que destacar que en los borradores inmediatamente previos al texto final, sí había una representación del ámbito profesional en el Consejo de Cooperación Archivística. Deberá ser a través de los grupos de trabajo y comisiones que se desarrollen en el seno del Consejo, dónde podrá tener cabida la representación profesional.

⁷⁴ Las peculiaridades de los poderes mencionados (legislativo y judicial) desaconsejaron su inclusión automática en el texto del proyecto, sin prejuzgar la posibilidad de una ulterior incorporación mediante otro instrumento normativo, pero siempre de forma voluntaria y a propuesta de las autoridades competentes.

La nueva normativa se adapta a los cambios derivados de la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la perspectiva autonómica y el reconocimiento de una serie de derechos de los ciudadanos a la información y al acceso. Crea un marco organizativo para fomentar la cooperación entre administraciones y la colaboración en el seno de la propia Administración General del Estado, con el objeto de establecer una normativa común para una gestión archivística moderna y eficaz, basada en una concepción del servicio público. Su aplicación y desarrollo supondrá un paso más en la madurez de la organización archivística de nuestro país.

No podemos dejar de subrayar por su carácter aglutinador, aunque quede fuera del ámbito de este artículo su análisis y valoración, la próxima entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno, que con el carácter de legislación básica estatal y según lo dispuesto en su Disposición final novena relativa a su *Entrada en vigor*, establece que *“los Órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley”*⁷⁵. Esta Ley, aparte de incluir conceptos democráticos necesarios como la transparencia y el buen gobierno de las administraciones frente a la ciudadanía y la obligación de las administraciones a la rendición de cuentas, es una oportunidad para generar un régimen y procedimiento igualitario de acceso a la información y a los documentos por parte de todos los ciudadanos del territorio nacional, subsanando desigualdades antes mencionadas.

El Sistema Español de Archivos tras las últimas sentencias del Tribunal Constitucional en materia de archivos y documentos

Dentro de esta labor de integración, es importante destacar las recientes sentencias del Tribunal Constitucional⁷⁶ que han servido para *poner paz* y clarificar criterios en relación a los conflictos de competencias generados entre

⁷⁵ En el momento de redactar este artículo y en relación a su desarrollo en marco autonómico se cuenta ya con la Ley 1/2014 de Transparencia Pública de Andalucía, la Proposición de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Canarias y la Proposición de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña.

⁷⁶ Sentencia 14/2013, de 31 de enero (BOE 49, de 26 de febrero de 2013), sobre Ley del Parlamento de Cataluña 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos. Sentencia 38/2013, de 14 de febrero de 2013 (BOE 61, de 12 de marzo de 2013), sobre artículo único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 7/2004, de 22 de diciembre, que da nueva redacción al art. 47 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de archivos y patrimonio documental de Castilla y León. Sentencia 66/2013, de 14 de marzo de 2013 (BOE 86 de 10 de abril de 2013) sobre el art. 7.4 de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de Archivos.

las competencias del Estado y los Sistemas Archivísticos Autonómicos que integraban, en sus sistemas respectivos, archivos de titularidad estatal.

Recordemos que las Sentencias emanadas del Tribunal Constitucional pasan a formar parte del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, son también una fuente normativa. El Tribunal Constitucional ha dejado siempre claro que la competencia exclusiva del Estado sobre los archivos de su titularidad, ex artículo 149.1.28 incluye no sólo la legislación, sino también su desarrollo y ejecución, sin perjuicio de que en el ejercicio de esa competencia pueda el Estado atribuir a las CCAA, en los términos que considere oportunos, la competencia de gestión.

Una vez incorporado a nuestro ordenamiento jurídico el Real Decreto 1708/2011, las últimas sentencias del Tribunal Constitucional lo tienen en cuenta y enriquece su tradicional doctrina incorporando la nueva realidad del Sistema Español de Archivos. De este modo, subraya el citado Tribunal, que los archivos de titularidad estatal forman parte del Sistema de Archivos de la Administración General del Estado que, a su vez, se integra en el Sistema Español de Archivos, constituido y regulado por el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que comprende los Archivos de la AGE y el resto de los archivos públicos y privados que se vinculen al Sistema mediante los correspondientes instrumentos de cooperación.

Como ya se expuso en el anterior punto, el Tribunal diferencia claramente entre dos aspectos: a) la competencia para definir e integrar los elementos que componen el patrimonio documental y b) la competencia sobre los archivos que contienen dichos documentos (tal y como ya habría afirmado en la temprana STC 103/1988, de 8 de junio, sobre la Ley del Parlamento de Andalucía 3/1984, de 9 de enero). Por lo que se refiere a la definición del patrimonio documental, las competencias autonómicas sobre patrimonio histórico incluyen la capacidad para definir los elementos integrantes del mismo, y ello aun en el caso de que los documentos de interés para la CA se integren en archivos de titularidad estatal, siendo la CA la que puede establecer la definición y los elementos integrantes de su patrimonio documental con independencia de la titularidad de los documentos y del archivo en que se hallen ubicados. Por el contrario, la legislación autonómica no puede contener referencias a los archivos de titularidad estatal, en el sentido de llevar a cabo regulaciones reservadas a la competencia legislativa del Estado, ya que se rebasarían los límites competenciales que derivan de la competencia exclusiva estatal en archivos de su titularidad, conforme al artículo 149.1.28 de la CE.⁷⁷

⁷⁷ En este sentido, la STC 17/1991, de 31 de enero, recaída sobre la Ley del Patrimonio Histórico de 1985, resuelve sobre el rechazo de la Generalidad de Cataluña de la competencia del Estado para dictar un Reglamento de organización, funcionamiento y personal de los Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal, establece que la transferencia de gestión

Es decir, el hecho de que los fondos ubicados en archivos de titularidad estatal se integren en sistemas archivísticos de las CCAA, no contradice la competencia exclusiva del Estado, prevista en el art. 149.1.28 de la CE, en cuanto ello implique una **calificación** que sólo añada una **sobreprotección** a dichos fondos, pero sin ningún otro tipo de incidencia en la regulación, disposición o gestión de los fondos documentales ni de los archivos en que se ubican⁷⁸. Sobre los archivos de titularidad y gestión estatal las Comunidades Autónomas carecen de competencias y sobre los archivos de titularidad y gestión transferida a una Comunidad Autónoma, la administración autonómica ostenta únicamente competencias de gestión en el marco del respectivo convenio de colaboración asociado al traspaso y han de ejercer su competencia ejecutiva, siempre dentro de la normativa – legal y/o reglamentaria- aprobada por el Estado⁷⁹.

En conclusión, desde el punto de vista normativo, los círculos separados parecen acercarse porque, como se ha mencionado anteriormente, en materia de patrimonio documental, en el sentido más amplio de su acepción, *las actuaciones concurrentes, complementarias e interrelacionadas entre los de unas y otras administraciones parecen no sólo inevitables, sino indispensables.*

sobre estos archivos no conlleva la atribución de la potestad reglamentaria, pues lo que recoge el artículo 149.1.28 de la CE es exclusivamente la posibilidad de transferir la gestión, y que una vez hecho, a la Comunidad Autónoma le corresponde únicamente “la ejecución de la legislación del Estado”, esto es sujetando su gestión a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado.

⁷⁸ El concepto de **sobreprotección** de los documentos por su pertenencia a varios sistemas archivísticos ya se gestó en la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con la constitucionalidad del art. 127.2 y la disposición adicional decimotercera del actual Estatuto de Autonomía de Cataluña, posteriormente se reiteró en STC 46/2010, de 8 de septiembre, STC 47/2010, de 8 de septiembre, y STC 48/2010, de 9 de septiembre, ante los recursos interpuestos por las CCAA de Aragón, Illes Balears y Valencia a la citada disposición adicional decimotercera.

⁷⁹ La Ley de Archivos y documentos de Cataluña y la Ley de Archivos de Valencia han sido declaradas constitucionales en cuanto que en su *ámbito de aplicación* se ha declarado explícitamente que los archivos de titularidad estatal, incluidos los integrados en el Sistema Archivístico de la Comunidad Autónoma, se rigen por la legislación estatal. Por el contrario en la Ley de Castilla y León no se contempla en el *ámbito de aplicación* esa exclusión de manera expresa, por lo que ha sido declarada inconstitucional por el citado Tribunal. Interesante también la aseveración que el TC realiza en relación al Archivo de la Corona de Aragón sobre el que concluye que en cuanto archivo cuya gestión tiene reservada el Estado, la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de competencias sobre el mismo, sin perjuicio de su participación el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón constituido por el Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre, fortaleciendo el TC este órgano colegiado de cooperación. Interesante también destacar la STC 122/2014, de 17 de julio de 2014, el fallo del TC es una sentencia histórica que refuerza las competencias del Estado a través de la Secretaría de Estado de Cultura en materia de expolio, frente a ciertas injerencias de las CCAA y aclara los límites de otras reformas en marcha como la de Castilla La Mancha y Valencia.

Hemos analizado en el capítulo anterior el proceso de desarrollo de las autonomías en materia normativa sobre patrimonio, archivos y documentos y como el citado proceso ha ocupado casi treinta años, marcando y renovando radicalmente el panorama archivístico nacional. Por eso parece acertado pensar que puede ser el momento adecuado para materializar, desarrollar y estructurar un Sistema Español de Archivos consistente, ahora que ya tenemos el modelo autonómico forjado, un marco jurídico aplicable y la perspectiva histórica suficiente para realizar una labor de síntesis y de integración.

Conclusiones:

1. Por distintas razones históricas, políticas y de cultura administrativa, en España ha primado tradicionalmente el concepto historicista en el tratamiento normativo de los archivos. Tras la Constitución de 1978 son algunas Comunidades Autónomas las que comienzan a establecer medidas desde la óptica administrativa y de gobierno, más centrada en su conservación y puesta a disposición de los ciudadanos de los documentos administrativos.

2. En el Estado, los archivos estatales han contado con una mínima regulación en norma con rango de Ley: la Ley del Patrimonio Histórico y la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, enfocadas, respectivamente, a la condición de instituciones culturales y conservación del patrimonio documental y al enunciado del acceso a los archivos y registros. Esta carencia de regulación se ha paliado con la aprobación del Real Decreto 1708/2011, y su Capítulo III sobre el Sistema de Archivos de la AGE. Se espera la aplicación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno que ha generado grandes expectativas en la sociedad.

3. En las Comunidades Autónomas hay una primera etapa de puesta en marcha y consolidación de sus archivos, con una visión marcadamente historicista que coincide con una emulación de la regulación del Estado y que se percibe en la aplicación de esquemas de actuación similares y creación de estructuras y órganos colegiados prácticamente idénticos.

A partir de los años 90, se puede observar un cambio progresivo hacia la articulación de sistemas de archivos basados en la garantía de la transparencia, la eficacia, orientados hacia la gestión administrativa y la garantía de derechos ciudadanos, lo que supone una paulatina separación de la tradicional adscripción de los Archivos a la Cultura, y se desarrollan sistemas archivísticos cuya cabecera u órgano rector se encuentra ya en los departamentos autonómicos de Presidencia, Justicia, Seguridad, etc.

4. La falta de conexión formal entre las regulaciones del Estado y las Comunidades, y de éstas entre sí, genera un distinto tratamiento para los ciudadanos en su relación con los archivos y fondos documentales autonómicos. Un riesgo cierto, y en absoluto deseable, es la existencia de diferencias en el ejercicio del derecho constitucional de acceso a archivos y registros por parte de los ciudadanos, dependiendo de su vecindad en una u otra Comunidad Autónoma.

5. Tanto la existencia de tratamientos comunes a las distintas administraciones, como la integración de la tradicional dicotomía propiciada por las visiones patrimonialista o historicista y administrativista, que no se excluyen, sino que se enriquecen, tienen la posibilidad de encontrar acomodo en un Sistema Común.

6. Un Sistema Común puede delimitarse teóricamente como un marco jurídico donde actúan las Administraciones Públicas en régimen de cooperación, eficacia, descentralización, desconcentración y también, integración y lealtad institucional. Un entramado de competencias exclusivas y competencias compartidas, de intereses propios y de intereses comunes que deben desarrollarse y ejecutarse de forma coordinada y armónica.

7. El Sistema Español de Archivos fue concebido en la Ley del Patrimonio Histórico de 1985, pero no ha sido creado formalmente hasta el Real Decreto 1708/2011. Es de esperar que su puesta en marcha sirva para establecer tratamientos y políticas comunes entre los sistemas archivísticos autonómicos y el estatal a través del Consejo de Cooperación Archivística. Iguales expectativas ha generado el Sistema de Archivos de la AGE que permitirá establecer pautas comunes en documentación y archivos de los distintos Ministerios y organismos públicos, aspecto demandado desde hace años.

8. En la actualidad no debería haber puntos de colisión entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de Archivos; los iniciales desencuentros propiciados por la inclusión en los Sistemas Autonómicos de los archivos de titularidad estatal han sido superados por el propio Tribunal Constitucional, que los considera dentro de la CE siempre que tal inclusión no suponga menoscabo en el ejercicio de las competencias estatales y la capacidad normativa y reglamentaria del Estado sobre los archivos de su titularidad.

Referencias Bibliográficas

ALBERCH I FUGUERAS, R. (1998). “Unidad y Diversidad: archivos y archiveros ante el siglo XXI”. En *Historia de los Archivos y de la Archivística en España*. Valladolid: Universidad de Valladolid, 241-258.

BORRUEL LÓPEZ, E. (1997) “El Sistema Estatal de Archivos”. En *Sistemas Archivísticos y Tratamiento de Documentos Administrativos en el Estado de las Autonomías*. Santander: Consejería de Cultura y Deporte, 15-37.

CRUCES BLANCO, E. (2000) “Estrategias para la organización de un sistema de archivos. Metodología e instrumentos de desarrollo”. En *Actas del XIV Congreso Internacional de Archivos*. Sevilla: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

CRUZ MUNDET, J. R. (2001) “Los Sistemas Archivísticos en el orden organizativo”. En *Taula Redonda sobre Sistemes Archivistics*. Valencia

DESANTES FERNÁNDEZ, B. (2012) “El procedimiento de acceso desarrollado en el RD 1708/2011, de 18 de noviembre. Entre la realidad y el deseo”. En *Tábula, El derecho a saber y el deber de la privacidad: el acceso a los documentos*, 15: 109-146.

Diccionario de Terminología Archivística (1995). Madrid: Subdirección General de los Archivos Estatales

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2002) “El sistema estatal de Archivos públicos: pasado, presente y futuro”, *Revista d'Arxius*, 1: 146.

FITO MANTECA, F. J. (2002) “Los sistemas y redes de archivos en Alemania”. *Tábula: Revista de Archivos de Castilla y León*, 5: 177-200.

GONZÁLEZ NAVARRO, F. (1990) “La teoría general de los sistemas como matriz disciplinar y como método jurídico”, *Persona y Derecho*, 2: 23-172.

MARTÍNEZ GARCÍA, L. (2009) “Las bases archivísticas de las Comunidades Autónomas”. En: *Los archivos españoles en el siglo XX: Políticas archivísticas en el estado de las autonomías*. Madrid: Anabad

MARTÍNEZ GARCÍA, L. (1999) “El Sistema Español de Archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad”, *Boletín ANABAD*, XLIX, 3-4: 89.

MATA CASTILLÓN, J. M. (1986) “*Repercusión de la descentralización en las políticas archivísticas y administraciones de archivos*”. *Archivum*, XXXII.

MATA CASTILLÓN, J. M. (1985) “Definición de funciones y planificación de los servicios técnicos de archivos en el ámbito estatal y en el ámbito autonómico”. *Boletín de Anabad*, XXXV, 2-3: 177 a 187.

MATA CASTILLÓN, J. M. (1981) “Las administraciones autónomas y la unidad de la profesión del Archivero”. En *Archivística. Estudios Básicos*, Barcelona: Diputación Provincial de Sevilla.

NÚÑEZ FERNÁNDEZ, E. (1999): *Organización y gestión de archivos*. Gijón: TREA.

OCAÑA LACAL, D. (2006) “La legislación archivística española”. *Boletín ANABAD* LVI, 3.

RODRÍGUEZ MATEOS, J. (2009) “Andalucía. El Archivo General de Andalucía y el modelo del Sistema andaluz de archivos”. En: *Los archivos españoles en el siglo XX: Políticas archivísticas en el estado de las autonomías*. Madrid: Anabad.

SÁNCHEZ BLANCO, A. (2009) “Archivos estatales y archivos autonómicos”. *Revista Jurídica de Navarra*, 48: 131 – 179.

SANTOS CANALEJO, E. C. (1998) “El Corazón del Sistema” *ALA Revista de la Asociación Latinoamericana de Archivos*, 20.

VÁZQUEZ DE PARGA Y GUTIÉRREZ DEL ARROYO, M. (1988) “El Sistema Archivístico Español”, *Lligall*, 1.