EL SISTEMA ARCHIVÍSTICO ESPAÑOL

Margarita Vázquez de Parga

La transformación de la organización del Estado, de un Estado centralista en el Estado de las Autonomías, ha repercutido directamente en el campo del Patrimonio Archivístico y en la organización del sistema Archivístico, al igual que ha repercutido en la práctica totalidad de las áreas de actividad que conforman la vida del país. De esta forma hemos pasado de un sistema archivístico totalmente centralizado, en el que prácticamente todas las competencias y responsabilidades recaían en la Administración Central o del Estado, a las Administraciones Autónomas y las Locales y las particulares.

La Constitución de 1978

El punto de partida para esta nueva organización del Sistema Archivístico Español es la Constitución de 1978, que dedica un cierto número de artículos y menciones al patrimonio histórico español, normas fundamentales y generales, de carácter globalizador, orientadas a la conservación y fomento de la identidad histórica, artística y cultural de nuestra nación, conservación y fomento que se consideran absolutamente necesarios en las sociedades más evolucionadas de nuestra época, ante la convicción de que el hombre, como ente social e histórico, para alcanzar su plena realización, debe identificarse y ligarse con sus raíces culturales y comunitarias, con sus señas de identidad, que, indudablemente, se encuen-

tran en su legado cultural, esto es, en el patrimonio histórico de su país.

Paralelamente, la Constitución se preocupa de garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la cultura.

Sin embargo se puede decir que la Constitución no es totalmente clara en lo referente al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ya que si bien en el Artículo 148.1.15 establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre «Museos, bibliotecas y conservatorios de música» —nótese que en este Artículo no se menciona a los archivos, lo que no ha impedido que, tanto en los Estatutos de las Comunidades Autónomas como en los convenios de transferencia con las respectivas comunidades, éstos se hayan incluido al considerarlos equiparables a las otras instituciones—, el Artículo 149.1.28 otorga competencia exclusiva al Estado para la «defensa del Patrimonio Cultural, artístico y monumental español frente a la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas».

Los Estatutos de las Autonomías

La mayor parte de los Estatutos de Autonomía asumen competencias exclusivas, en cuanto al patrimonio histórico, salvando lo dispuesto en el anteriormente

citado Artículo 149.1.28. Sin embargo, de acuerdo con lo declarado por el Tribunal Constitucional, todos los Estatutos deben ser interpretados de acuerdo con la Constitución, lo que lleva a que las competencias «exclusivas» de los Estatutos en lo referente al Artículo 149 pasen a ser competencias «compartidas», ya que el alto tribunal considera que las competencias estatales en cuanto al Artículo 149.1.28 no pueden ser recortadas por ningún Estatuto.

La Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español

Sobre la base de la Constitución se desarrolla la Ley del Patrimonio Histórico Español, ley que amplía el concepto de Patrimonio Histórico que se daba en la Ley del año 33, al incluir en una misma ley los bienes muebles e inmuebles que lo constituyen, el patrimonio arqueológico y el etnográfico, los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, así como el patrimonio documental y bibliográfico, buscando la conservación, acrecentamiento y acceso al patrimonio histórico, obligándose la administración del Estado a garantizar los principios antes mencionados, «sin perjuicio de las competencias que correspondan a los demás poderes públicos» —Artículo 2.1.— a «adoptar las medidas necesarias para facilitar la colaboración con los restantes poderes públicos y las de estos entre sí, así como para recabar y proporcionar cuanta información fuera precisa a los fines señalados en el párrafo anterior» del artículo 2.2, estableciéndose en el apartado 3 del mismo artículo que:

«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».

En su artículo 4 se define lo que se entiende en la ley por expoliación y las medidas que ante este hecho deberá tomar la administración del Estado, independientemente de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas, para evitar la expoliación:

«A los efectos de la presente ley se entiende por expoliación toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o alguno de los valores de los bienes que integran el patrimonio histórico español o perturbe el cumplimiento de su función social. En tales casos la administración del Estado, con independencia de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas, en cualquier momento, podrá interesar del Departamento competente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente la adopción con urgencia de las medidas conducentes a evitar la expoliación. Si se desatendiere el requerimiento, la administración del Estado dispondrá lo necesario para la recuperación y protección, tanto legal como técnica, del bien expoliado».

En el artículo 5, define lo que se entiende por exportación y las regulaciones para la exportación legal de los bienes.

La Ley hace mención continuamente a los organismos competentes para su eje-

cución «los que en cada Comunidad Autónoma tengan a su cargo la protección del patrimonio, y los de la administración del Estado, cuando así se indique o sea necesaria su intervención para la defensa del patrimonio frente a la exportación ilícita y la expoliación». Se crea el Consejo del Patrimonio Histórico Español constituido por las Direcciones Generales y que regulará los planes de información sobre el patrimonio, y que deberá jugar un importante papel en cuanto a la protección.

El título VII de la Ley, se dedica, ya concretamente, al patrimonio documental y bibliográfico y los archivos, bibliotecas y museos.

Tanto la definición de patrimonio documental que se da, como la de documento, son de una gran amplitud, teniendo en cuenta, en la definición del documento, las posibles evoluciones de la tecnología que puedan llevar consigo la aparición de nuevos soportes documentales, tratando con ello de evitar que la definición de documento quede obsoleta en un breve plazo de tiempo, como ocurrió con la definición que se daba en la Ley del Tesoro Bibliográfico y Documental, de 1972, en la que únicamente se tenían en cuenta los documentos escritos, manuscritos o impresos.

En cuanto al concepto de patrimonio documental, lo califica de acuerdo con los criterios de:

- su origen público
- su antigüedad (más de 40 años para los documentos semipúblicos y más de 100 para los producidos por entidades particulares o personas físicas).
- por declaración expresa por la administración del Estado, cuando se considere necesario.

Ello incide directamente en la protección de los documentos producidos por

todos estos ámbitos y cada administración competente será la responsable de su conservación, no necesariamente el Ministerio de Cultura.

Para poder conocer qué documentos constituyen el patrimonio documental, se establece la confección del *Censo* de los bienes que lo integran, cuya realización se prevé conjuntamente por la administración del Estado y la administración Autónoma competente, censo que se contempla como instrumento básico para el cumplimiento de la Ley y como paso previo a la inclusión de los archivos en el inventario de B.I.C. (Bases Información Cultural).

También prevé la Ley, entre otros aspectos que no vamos a mencionar, la necesidad de eliminar aquellos documentos que habiendo perdido validez administrativa carezcan de valor histórico, tomando las precauciones necesarias para garantizar que esta exclusión se haga cuando la documentación haya perdido su valor probatorio y siempre con autorización de la administración competente de acuerdo con el procedimiento que se establezca por vía reglamentaria y de acuerdo con la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos cuya figura se crea en esta Ley con la finalidad de calificar y valorar los documentos producidos por la administración del Estado y el sector estatal.

En el capítulo dedicado a los archivos, bibliotecas y museos, tras definir los archivos como el conjunto orgánico de fondos como institución, se sientan las bases para la creación de cuantos archivos se consideren necesarios, así como para la comunicación y coordinación entre todos los archivos de titularidad estatal existentes en el territorio español, comprometiéndose a garantizar el libre acceso de los ciudadanos a los mismos.

Son de destacar las medidas de fomento como incentivo a la conservación que inciden fundamentalmente en los archivos privados.

Los convenios de transferencia de competencia a las Comunidades Autónomas

Un cuarto elemento que condiciona el sistema archivístico español son los convenios de transferencia de competencias de la Administración Central o del Estado a las Administraciones autonómicas, convenios que se basan en los Estatutos de las Comunidades Autónomas y que se han venido firmando a lo largo de los últimos años, habiéndose transferido en la actualidad a la mayor parte de las Comunidades Autónomas las competencias que les competen en materia de archivos de titularidad estatal, siempre que no fueran de ámbito nacional o suprarregional.

En todos los casos, la administración del Estado se reserva la titularidad de los fondos y de los edificios y transfiere las competencias de gestión de los fondos y de los edificios y el personal.

La organización del Sistema Archivístico Español

Actualmente, nos encontramos con un panorama archivístico constituido por diversos grupos de archivos que pueden diferenciarse de la forma siguiente:

— Los archivos de titularidad estatal, tanto los de carácter nacional, cuya competencia será exclusiva del Ministerio de Cultura, como los de carácter regional o provincial cuya gestión se haya transferido

o pueda ser transferida a la Comunidad Autónoma competente, y los de la Administración Central no adscritos al Ministerio de Cultura.

— Los archivos que hayan constituido o puedan constituir cada Comunidad Autónoma.

— Los archivos dependientes de las administraciones locales.

— Los archivos de la Iglesia.

— Los archivos privados.

La Ley del Patrimonio Histórico Español establece una serie de principios que deben regir estos archivos cuyo cumplimiento se hará en colaboración con las Comunidades Autónomas: la comunicación de fondos, el acceso a investigadores, la declaración de transmisión, autorización para exportación. Se establece la obligación de conservarlos, ordenarlos, describirlos o facilitar a la administración el hacerlo.

El Sistema Archivístico Estatal

El Estado cuenta con una red de archivos cuya responsabilidad total ha recaído en la Administración Central, fundamentalmente en el Ministerio de Cultura, a partir del momento de su creación, aunque algún departamento ministerial, como Defensa y el Patrimonio Nacional mantuvieron su independencia en materia de archivos.

La red de archivos dependientes de la Administración Central estaba integrada por:

ARCHIVOS NACIONALES:

— Archivo de la Corona de Aragón.

— Archivo General de Simancas

— Archivo General de Indias

Estos tres Archivos se encuentran en

la actualidad cerrados en cuanto se refiere a la recepción de documentos.

—Archivo Histórico Nacional, incluida la Sección de Guerra Civil de Salamanca.

Este Archivo se encuentra en crecimiento al ser un archivo abierto, ya que sigue admitiendo documentación.

—Archivo General de la Administración, archivo que debía cumplir el carácter de archivo intermedio para los documentos procedentes de los departamentos ministeriales. 350 kms. No pasa documentos al Archivo Histórico Nacional por falta de espacio.

ARCHIVOS REGIONALES:

- Archivo del Reino de Galicia
- Archivo del Reino de Mallorca
- Archivo de Valencia
- Archivo de la Real Chancillería de Granada

Estos archivos están considerados como archivos intermedios. Una de sus competencias es la eliminación de documentos.

- Archivo de la Real Chancillería de Valladolid
- Depósito Regional de Cervera

ARCHIVOS HISTÓRICOS PROVINCIALES:

Deben cumplir el papel de archivos intermedios, y, por tanto, tienen como misión recoger los documentos de la administración delegada, central e institucional.

Prácticamente en todas las provincias, salvo Granada, Barcelona, Sevilla (éste en vías de creación y con un edificio nuevo), Madrid, donde el Archivo Histórico de Protocolos se limita a cumplir la función de recoger la documentación notarial, no asumiendo la responsabilidad de los demás Archivos Históricos Provinciales, al no ser

necesario por existir el Archivo General de la Administración.

ARCHIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL E INSTITUCIONAL:

Tanto de los departamentos ministeriales como de las delegaciones en provincias y de las demás instituciones del Estado, aunque no estén directamente adscritos al Ministerio de Cultura deberán ser conservados y tratados adecuadamente, de acuerdo con la Ley del Patrimonio Histórico Español.

CENTRO DE CONSERVACIÓN Y MICROFILMACIÓN DE LIBROS Y DOCUMENTOS:

Encargado de las funciones de restauración y microfilmación del Patrimonio Bibliográfico y Documental.

CENTRO DE INFORMACIÓN DOCUMENTAL DE ARCHIVOS, SERVICIO DE MICROFILM:

Encargado de las funciones de información acerca del patrimonio documental y de la bibliografía especializada archivística.

Y, aunque no directamente implicados en esta red sino dependientes más directamente de bibliotecas:

EL CENTRO DE ESTUDIOS BIBLIOGRÁFICOS Y DOCUMENTARIOS:

Responsable de la formación de archiveros que ha dejado de funcionar. La formación de funcionarios del Ministerio de Cultura, y transferidos por el propio Ministerio, mediante cursos monográficos. Cursos de formación de usuarios en colaboración con las Facultades de Geografía e Historia de la Universidad Complutense.

EL CENTRO DEL TESORO BIBLIOGRÁFICO Y DOCUMENTAL:

Encargado de la defensa de estos dos patrimonios.

Todos ellos, excepto los dos últimos, directamente dependientes de la actual Dirección de Archivos Estatales, antes Subdirección General de Archivos, y ésta a su vez dependiente de la Dirección General de Bellas Artes y Archivos.

Aunque la estructura de la Red de Archivos no ha variado, a partir del momento en que se organiza el Estado en Autonómico, se transfieren a las respectivas Comunidades Autónomas las competencias de gestión de los centros de ámbito provincial en lo referente a:

La gestión de los fondos, aunque el Estado conserva la titularidad de los derechos y obligaciones sobre los fondos existentes en el momento de la transferencia y de los que se depositen después de efectuada la transferencia, sin perjuicio de las funciones de gestión que competen a la Comunidad Autónoma, quien podrá constituir los depósitos que considere convenientes, siempre que estos depósitos no impidan o dificulten la recepción en los archivos de los documentos que reglamentariamente deben ingresar en ellos, y el depósito sea aprobado previamente por la administración del Estado.

— En cuanto a edificios, la administración del Estado conserva la titularidad de los edificios e instalaciones, siendo responsables de la financiación, planificación y seguimiento de las obras que sea necesario realizar y que no sean simples obras de conservación y equipamiento, y queda como competencia de la Comunidad Autónoma la conservación y equipamiento de los mismos, debiendo dedicarse únicamente al uso propio de las funciones de Archivos Históricos Provinciales.

— La gestión del personal pasa igualmente a ser competencia de la Comunidad Autónoma correspondiente, aun cuando en los convenios de transferencia se especifica que la provisión de puestos de trabajo, y fundamentalmente el nombramiento de los directores, recaerá sobre la administración del Estado, se ha venido siguiendo el principio de coparticipación de ambas administraciones.

— En cuanto a la coordinación y comunicación, se establece que la Comunidad Autónoma la garantizará, de forma que no se obstaculicen las labores de información, preparación de estadísticas, etc.; de la misma forma garantizará la aplicación a los archivos de toda la normativa técnica emanada de la Administración Central.

Como ya hemos dicho, estas transferencias sólo se aplican a los centros de carácter provincial.

Así pues, aun cuando la titularidad sigue siendo estatal para todos los archivos de esta red, la gestión de los Archivos Históricos Provinciales ha sido transferida, salvo en unos pocos casos: Galicia, Extremadura y País Vasco.

También ha sufrido modificación la situación en los Servicios de Archivos de los Ministerios, servicios que, si bien orgánicamente dependían de los Ministerios correspondientes, estaban servidos por personal adscrito al Ministerio de Cultura. A partir del decreto de reestructuración del Ministerio de Cultura, de abril de 1985, el personal que servía estos centros quedó adscrito a los mismos. La titularidad de los fondos, obviamente, continúa siendo estatal.

No vamos a entrar a describir la organización de los otros grupos de archivos, puesto que se han dedicado comunicaciones específicas para cada uno de ellos a lo largo de estas Jornadas.

Ante la variedad de grupos de archivos existentes y la diversificación de criterios que puedan producirse en cuanto a formas y sistemas de tratamiento técnico, de conceptos y sistemas de información, se muestra necesario crear un sistema de archivos que contemple el patrimonio documental de una forma global y que establezca unos criterios básicos normalizados en cuanto al tratamiento de los fondos:

Los sistemas de ingresos y transferencias de documentos desde las oficinas productoras a los archivos, tanto de la administración central como de la delegada, y que, por tanto, será aplicable a las transferencias de documentación a los Archivos Históricos Provinciales, desde las Delegaciones de la Administración Central e Institucional.

— Criterios de valoración de series documentales, igualmente importante, ya que repercutirá directamente en los documentos que se van a conservar para la investigación histórica.

— Normas y criterios para la eliminación de aquellos documentos que, habiendo perdido su valor administrativo y probatorio, no tienen valor histórico.

— Criterios y normas en cuanto a la descripción de los documentos, y preparación de planes coordinados de descripción de fondos documentales, de acuerdo con criterios determinados.

— Normas y criterios en cuanto a la conservación de los documentos, características de los edificios, sistemas de protección y seguridad.

— Normas y criterios en cuanto a los sistemas de reproducción y difusión de los documentos.

— Normas y criterios relativos a los programas y sistemas de restauración de documentos.

— Normas de acceso a la documentación que garanticen el acceso de los ciudadanos a la información.

— Coordinación de los planes y sistemas informáticos que llevan a la utilización de sistemas compatibles, que permitan la comunicación de información entre todos los archivos incorporados al sistema.

— Establecer todas las normas y criterios que se consideren necesarios para garantizar el cumplimiento de la Ley del Patrimonio Histórico Español y la conservación, acrecentamiento y difusión de dicho patrimonio.

El Sistema Español de Archivos estará integrado por todos los archivos de titularidad estatal, adscritos o no al Ministerio de Cultura, por los archivos que tengan una especial relevancia por su interés y el valor de sus fondos y que se incorporen al mismo mediante convenio con el Ministerio de Cultura, por la Dirección de Archivos Estatales y por los Centros de carácter técnico o docente relacionados con los archivos, que estén adscritos al Ministerio de Cultura o que se incorporen al Sistema mediante convenio.

El establecimiento y funcionamiento de este sistema sería una garantía para la conservación y correcta difusión de nuestro patrimonio documental.