

EL SISTEMA ESTATAL DE ARCHIVOS PÚBLICOS: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS

SUMARIO: — I. INTRODUCCIÓN. — II. LA LEGISLACIÓN SOBRE ARCHIVOS HASTA 1978: 1. La legislación sobre archivos en la segunda mitad del s. XIX: la hipersensibilidad a los cambios políticos. 2. El Reglamento de Régimen y Gobierno de los Archivos del Estado de 1901: la culminación de una época. 3. La legislación sobre archivos del s. XX hasta 1978: olvido e indiferencia. — III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ARCHIVOS Y PATRIMONIO DOCUMENTAL: 1. El reparto competencial en materia de archivos. 2. El reparto competencial en materia de patrimonio documental. — IV. ¿ES CONSTITUCIONALMENTE VIABLE UN SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS? — V. EL PAPEL DEL ESTADO EN MATERIA DE ARCHIVOS: 1. La ordenación del derecho de acceso a los documentos públicos y otros derechos ciudadanos. 2. La cooperación interadministrativa en materia de archivos. 3. La homogeneización de la formación académica. — VI. EL SISTEMA DE ARCHIVOS DE TITULARIDAD ESTATAL: 1. La ordenación legal del sistema de archivos estatales. 2. La organización administrativa del sistema de archivos estatales. 3. El funcionamiento del sistema de archivos estatales. — VII. REFLEXIONES Y PROPUESTAS.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto principal de este estudio consiste en analizar la política estatal en materia de archivos. Para ello, como soy de aquellos que creen que toda institución social no es más que un producto histórico y, como tal, sólo desde una perspectiva histórica puede ser comprendida, trataré de exponer de un modo condensado la evolución histórica del tratamiento legal de los archivos públicos hasta la Constitución de 1978.

Seguidamente, y como en cualquier otra materia a partir de la Constitución, es obligada una reflexión sobre el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con objeto de delimitar el papel de uno y otras en materia de archivos, y, en concreto, determinar si es viable constitucionalmente un sistema nacional de archivos.

Finalmente, el estudio se centrará en el sistema estatal de archivos, analizando sus elementos e insuficiencias, con algunas reflexiones y propuestas finales.

II. LA LEGISLACIÓN SOBRE ARCHIVOS HASTA 1978

1. La legislación sobre archivos en la segunda mitad del s. XIX: la hipersensibilidad a los cambios políticos

Situando convencionalmente el inicio de este breve excursus histórico en el Estado constitucional español que nace con la Regencia de María Cristina (1), la legislación estatal sobre archivos se va a caracterizar hasta el inicio del XX por un curioso fenómeno de dualidad, pues durante la segunda mitad del siglo XIX se van a desarrollar dos regulaciones reglamentarias relativas a los archivos públicos paralelas y desconectadas entre sí: de un lado, la legislación centralizada referente a los archivos históricos y, de otro lado, la normativa departamental relativa a los archivos administrativos.

Sin perjuicio de algunos precedentes presididos por la que sería una constante y declarada preocupación por la «conservación y arreglo de los Archivos del Reino» (2), puede decirse que la norma determinante en la conformación de la política decimonónica (y mucho más allá) sobre archivos va a ser la conocida Ley Moyano de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, la cual considera a los Archivos, Bibliotecas y Museos «dependencias del ramo de Instrucción pública» —art. 158— (3). A partir de dicha Ley, se van a suceder diversos Reglamentos de «organización del servicio de archivos», elaborados a iniciativa del Ministerio de Fomento —desde el R.D. de 17 de julio 1858 hasta el R.D. de 18 de noviembre de 1887, pasando por Rs Ds de 8.5.1859, 12.6.1867, 5.7.1871, 25.3.1881 y 19.6.1885—, que aun cuando varían en determinados aspectos del régimen de servicio de archi-

(1) Sobre este periodo histórico trascendental para el devenir de las instituciones públicas en nuestro país, es por muchas razones recomendable la magistral obra de A. NIETO, *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996.

(2) Caso del R.D. de 5 de noviembre de 1847, por el cual el Gobierno reconoce la necesidad de dar una organización común y uniforme a los Archivos generales dependientes del Ministerio de Gracia y Justicia. *Diccionario Alcubilla*, T. I, p. 466.

(3) El art. 163 de la Ley ordena la organización del servicio de archivos, «determinando cuales han de ser tenidos como generales o históricos, y cuales como de provincia; la clase de documentos que ha de conservarse en ellos; las épocas en que habrán de remitírseles, y la inspección que al Gobierno corresponde sobre los de las localidades y corporaciones».

vos, coincidirán en su conformación estructural condicionada por la Ley Moyano (4).

Se trata, en efecto, de Reglamentos orgánicos del Cuerpo facultativo de archiveros, bibliotecarios y anticuarios —creado justamente por el R.D. de 1858—, en los cuales —en un magnífico ejemplo de vinculación corporativa de los servicios públicos a los cuerpos especiales—, junto a las normas propias del cuerpo técnico —referentes al ingreso, estabilidad y ascenso en el cuerpo y a las obligaciones generales de los individuos del mismo— se establecen normas acerca de la clasificación y del servicio público de los establecimientos —en nuestro caso los archivos— a cargo del Cuerpo (5).

Estas disposiciones que se suceden entre sí, sin a veces tiempo de alcanzar una aplicación efectiva (6), podrán diferir en determinados aspectos del régimen de los archivos, como la clasificación de algunos archivos en una u otra de las diferentes categorías y clases previstas (7), o el régimen de acceso y permanencia en el cuerpo funcional —cuestión coyuntural pero de máxima importancia en la época— (8), así como pueden anotarse notables

(4) En este sentido, L. M. DE LA CRUZ HERRANZ, «Panorama de los archivos españoles durante el siglo XIX y primer tercio del siglo XX», *Historia de los archivos y de la archivística en España*, Universidad de Valladolid, 1998, p. 121, señala que la Ley Moyano supuso el punto de partida de toda la legislación posterior.

(5) Sobre la evolución legal del cuerpo facultativo de archiveros, puede verse R. PARADA VÁZQUEZ-S. DEL SAZ, «Privado versus público en el ámbito de archivos, bibliotecas, museos y centros de documentación», en *Actas del VII Congreso Nacional de ANABAD*, Boletín XLIX, 1999, 3-4, pp. 35 y ss.

(6) L.M. DE LA CRUZ HERRANZ, «Los archivos y la archivística en España e Iberoamérica: pasado, presente y futuro», en *Archivos y sistemas*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2000, p. 23, señala que el número de reglamentos es excesivo, pero, como el propio autor añade, ello se justifica por que se están dando los primeros pasos y como tal es un periodo de tanteos y rectificaciones.

(7) La principal variación, por las consecuencias que tendría muchos años después, fue la relativa al Archivo de la Corona de Aragón. En efecto, los Reales Decretos de 8.5.1859 y de 12.6.1867, establecieron una clasificación bipartita, en la cual catalogaron al Archivo de la Corona de Aragón dentro de los archivos de 1ª clase, junto a los archivos Central (de Alcalá de Henares) y de Simancas (a los cuales el RD de 1967 añadió el Histórico Nacional creado un año antes), mientras que los archivos de Valencia, Galicia y Mallorca fueron reputados de 2ª clase. En cambio, a partir del RD de 5.7.1871 —art. 2— se introduce una clasificación tripartita en función del ámbito territorial de los fondos, en la cual únicamente se consideran archivos de primera clase al Histórico Nacional, el Central y el de Simancas (y el de Indias a partir del RD de 1901), de tal modo que el archivo de la Corona de Aragón pasa a ser considerado de 2ª clase (RD 25.3.1881 —art. 3; RD 19.6.1885 —art. 1—; RD 18.11.1887 —art. 1— o regional (en la terminología del RD 1901).

(8) En una época en la que el Estatuto funcional de Bravo Murillo de 1852 abandona al conjunto de los funcionarios públicos a merced de las cesantías, el RD de 1958 —art. 20— concede la estabilidad en el empleo a los individuos del cuerpo facultativo de archiveros y bibliotecarios, inamovilidad que sería flexibilizada por el RD de 1867 —art. 24—. De hecho, probable-

y al margen de las motivaciones ya señaladas, la profusión de normas en este sector parece responder a la idea de que «ya que no podemos cambiar la realidad, cambiemos al menos las normas». Pues la realidad no puede ser, por cierto, más amarga (16).

Debido a este estado lamentable de conservación de los archivos departamentales a pesar de los repetidos intentos para su arreglo, y al ya entonces reconocido buen oficio de los profesionales del cuerpo de archiveros, se establecerá —primero para el Ministerio de Hacienda en 1888 y después para casi todos los demás Ministerios mediante Ley de 30 de junio de 1894— la agregación a ese cuerpo facultativo de los Archivos departamentales —tal como ya había previsto el Reglamento de Gobernación de 1870— (17).

2. El Reglamento de Régimen y Gobierno de los Archivos del Estado de 1901: la culminación de una época.

Ante esta nueva situación, el siguiente Reglamento que regula los Archivos adscritos al Cuerpo facultativo —R.D. de 22 de noviembre de 1901— contempla ya tanto archivos históricos —«generales» y «regiona-

(16) De la situación crónica de abandono de los archivos son ilustrativas las exposiciones de motivos de dos normas separadas por dos décadas. El preámbulo del Decreto de 12 de noviembre de 1873, por el que se crea el Archivo General del Ministerio de Justicia, declara que el Archivo del Ministerio presenta «el más lamentable estado. Esparcido en diversos locales, sin inventariar no pocos de sus legajos, sin clasificar gran número de sus papeles, sin catálogos ni índices rigurosamente científicos, sin agrupaciones metódicas en los distintos ramos que lo forman; falto, en una palabra, de una organización general que los abrace y ordene, dista en gran medida de constituir un verdadero Archivo digno de esta Nación y útil por extremo a la administración de justicia». *Enciclopedia Jurídica Seix*, t. III, p. 341. Y en el preámbulo del R.D. de 5 de agosto de 1893 relativo nada menos que al Archivo de Hacienda se dirá: «... En 78 salas y cuatro galerías, divididas en dos pisos subterráneos, se encuentra parte del Archivo general del Ministerio de Hacienda, cuyos importantes papeles y libros se hayan hacinados, sin método y regularidad, en millones de expedientes que ha ido allegando el transcurso de los años, sin que la riqueza que encierra pueda ser conocida, utilizada, ni aun medianamente conservada, por efecto de las malas condiciones del local. En distintas fechas se hicieron remesas por este Ministerio a los Archivos generales del Estado sin método alguno, como lo demuestra la existencia de documentación de un siglo antes a dichas traslaciones y la circunstancia de hallarse distribuida la de igual clase y ramo administrativo en Alcalá, Simancas, y el resto en los sótanos de la antigua Casa de Aduana de esta corte...». *Enciclopedia Jurídica Seix*, t. III, p. 361. En todo caso, es de admiración la franqueza de los gobernantes de la época, tan lejana a las retóricas loas que con frecuencia adornan las exposiciones de motivos de las disposiciones contemporáneas.

(17) Para articular la inserción de estos funcionarios pertenecientes a un cuerpo de otro Departamento, el R.D. de 31 de julio de 1888 utilizó la técnica administrativa de la doble dependencia de los funcionarios afectados: del Ministerio de Fomento, en cuanto a la reglamentación y régimen del Cuerpo al que pertenecen, y del de Hacienda y sus delegados en provincias, en lo referente al servicio especial para el que son destinados. *Enciclopedia Jurídica Seix*, t. III, p. 352.

les» (18)— como archivos administrativos —que denomina «especiales»— (19). Aun cuando cronológicamente se dicta ya en el siglo XX, toda la estructura y filosofía de esta disposición responde a las pautas antes ensayadas de norma que vincula un servicio público a un cuerpo funcional. De hecho, puede decirse que con este RD de 1901 culmina la normativa estatal de archivos de la segunda mitad del siglo XIX y es, al mismo tiempo —como se verá—, su punto de inflexión.

Si la principal novedad del RD de 1901 es —como se ha destacado— la inclusión de los llamados archivos especiales, interesa sobremanera señalar cómo se articuló el problema de su dependencia, el cual había dado lugar ya a alguna destacada rectificación normativa (20). Para ello, siguiendo el ejemplo del Ministerio de Hacienda, el RD de 1901 —art. 9— diferencia entre la «dirección técnica» del establecimiento, que se atribuye al archivero con sujeción a las reglas (técnicas) dictadas por la Junta facultativa del Cuerpo, de la «dirección administrativa», a cargo de los jefes de los departamentos, centros y dependencias correspondientes (21). Con esta salvaguarda de la

(18) Al margen de la nueva denominación, la única novedad en relación con las anteriores clasificaciones fue incluir el Archivo de Indias entre los generales o de 1ª categoría, y que había dependido del Ministerio de Ultramar hasta que por Decreto de 4 de agosto de 1894 pasó a la Dirección general de Instrucción Pública. La posterior supresión del Ministerio de Ultramar por R.O. de 10 de mayo de 1900, tras el desastre de Cuba, hace al mismo tiempo definitivamente inviable su consideración de archivo departamental y su consagración como archivo histórico.

(19) En concreto, el RD 1901 reputa Archivos especiales —art. 2— los que pertenecen a un Centro, Instituto o dependencia de la Administración activa, considerándose tales el Archivo de la Presidencia del Consejo de Ministros y los de los Ministerios de Estado (Asuntos Exteriores), de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Gobernación, de Agricultura y Obras Públicas, y de la Instrucción pública y bellas artes, el de la Dirección general de la Deuda, los universitarios y los provinciales de Hacienda. Los Reales Decretos de 1871 —art. 2—, 1881 —art. 3—, 1885 —art. 1— y 1887 —art. 1— ya habían incluido a los archivos universitarios en la tercera clase, la novedad estriba en incluir a los archivos departamentales y los provinciales de Hacienda, que contaban con una ordenación propia desde 1850.

(20) Prueba de ello fue lo sucedido unos años antes con el Archivo del propio Ministerio de Fomento. En efecto, mediante R.D. de 10 de enero de 1884 se dispuso que el Archivo de Fomento se incorporara a la Dirección General de Instrucción Pública, pasando a ser servido por empleados del Cuerpo de archiveros. Pero, en menos de un mes, mediante R.D. de 1 de febrero de 1884 se dejó sin efecto, volviendo el archivo a depender de la Secretaría del Departamento: «El Archivo de este Ministerio no es seguramente indigno de figurar entre los que están bajo la custodia del Cuerpo facultativo de archiveros; pero tampoco excede en importancia a los de otros departamentos ministeriales que permanecen dependiendo inmediata y directamente de las respectivas Secretarías».

(21) Además, el art. 12 añadió: «En todos los asuntos de régimen administrativo, los Archivos de la tercera clase se someterán a las reglas que se dicten por los Jefes de los Departamentos o Centros a que aquéllos pertenezcan». Y, más aún, en el art. 94 se ordena que en la exhibición de los documentos a los particulares los Jefes de los Archivos especiales se atenderán a las instrucciones que reciban de la autoridad inmediata.

dirección administrativa se trataba así de evitar las suspicacias de las autoridades departamentales acerca del control del archivo central.

En otro orden, y consecuentemente con la nueva ordenación global, el RD regula las transferencias de fondos de los archivos especiales (administrativos) a los archivos generales (históricos). Ahora bien, esta ordenación es manifiestamente imperfecta, pues la norma parece únicamente preocupada por asegurar que los documentos administrativos permanezcan en los Archivos especiales de los departamentos al menos treinta años desde su producción, pero sin que ello signifique que vencido este plazo deben pasar a los Archivos generales (22).

3. La legislación sobre archivos del s. XX hasta 1978: olvido e indiferencia

Curiosamente, la inestabilidad normativa que padeció la legislación de archivos en la segunda mitad del siglo XIX, va ser reemplazada por una acusada —y no menos preocupante— atonía, que se manifiesta en el hecho de que el Decreto de 1901 no va a ser formalmente derogado durante todo el siglo XX, si bien la efectiva vinculación del «servicio de archivos» a sus mandatos es cada vez más evanescente conforme pasa el tiempo, puesto que el RD de 1901 —como sus precedentes— gira en torno al Cuerpo facultativo de archiveros (23). Así, debe destacarse que los llamados archivos especiales (administrativos) van a acusar la tendencia centrífuga a su ordenación singular, al margen de las disposiciones del Decreto de 1901 (24), e incluso

(22) Así se dispuso —art. 77— que cuando por escasez de local o por otras causas el Jefe de un Archivo especial creyese que debía descargar de papeles el establecimiento, lo participará al Jefe del Departamento o Centro correspondiente, quien se dirigirá al Ministro o Subsecretario de Instrucción pública para que autorice la traslación de aquellos al Archivo Histórico Nacional o al Central de Alcalá de Henares. En ningún caso se enviará a estos establecimientos documentación que sea posterior a los últimos treinta años. Es decir, se sigue el plazo fijado en su día el RD de 1867. Como puede observarse, el régimen no podía ser más defectuoso, pues el traslado se hace depender de las meras circunstancias físicas de cada Archivo especial, según juicio del correspondiente Jefe del Archivo, y precisaba además la doble conformidad del Ministro del ramo de que se trate así como la del titular del departamento responsable de los Archivos Generales.

(23) Todavía en 1978 C. PESCADOR DEL HOYO —«Los archivos, esos grandes olvidados», *Documentación Administrativa*, núm. 177, 1978, p. 104— clamaba por la revisión del viejo Reglamento, y eso que aún no se había iniciado el proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas.

(24) Es el caso del prolijo Reglamento sobre organización y procedimiento administrativo de la Subsecretaría del Ministerio de Gracia y Justicia de 1917. A. SÁNCHEZ BLANCO —«El sistema de archivos: de las referencias histórico-culturales a las bases de las Administraciones Públicas», *REDA* n.º 67 (1990), p. 365— apunta que la clasificación de archivos que estableció este

algún destacado Departamento impondrá sus criterios propios, no ya respecto sus archivos, sino sobre el régimen de los archivos históricos (25).

De hecho, la única disposición general de esta época hasta casi el final de la misma es el Decreto de 24 de julio de 1947, para la ordenación de los archivos y bibliotecas y del Tesoro histórico-documental, el cual se caracteriza por acentuar la separación entre archivos históricos —dependientes del Ministerio de Educación Nacional a través de la Dirección General de Archivos y Bibliotecas— y archivos administrativos (26). Así, cuando el capítulo III se ocupa «De la organización de los Archivos», en realidad únicamente se refiere a los históricos, limitándose a enunciar que los Archivos dependientes del Ministerio de Educación Nacional «ajustarán su organización a las disposiciones y reglamentos emanados de la Dirección General de Archivos y Bibliotecas». Y, en relación con las Administraciones Locales, el Reglamento de 1947 se preocupa por ordenar únicamente a las Entidades Locales «con importantes fondos históricos» la ordenación y catalogación de su documentación (27). Además, el hecho es que las transferencias de los archivos administrativos a los históricos no seguirán pauta lógica alguna, fenómeno facilitado por la consagración por parte del Decreto de 1947 —art. 6— de las llamadas Secciones Históricas en archivos administrativos (28). El enfoque de este Decreto de 1947, que parece romper con el Reglamento de 1901, se explica probablemente en la circunstancia de que el Decreto de

Reglamento de 1901 propició el desglose de los archivos administrativos por Departamentos Ministeriales y por organismos con relevancia institucional, lo cual contribuyó a destacar las peculiaridades diferenciales en detrimento de la articulación de un efectivo sistema de archivos estatales que, si tiene alguna virtualidad, se limita a los Archivos Generales y Regionales Históricos. No obstante, como ha quedado dicho, en realidad este modo de proceder del Reglamento de 1901 no hacía más que constatar una situación ya consolidada con anterioridad.

(25) Por R.O. de 30 de octubre de 1912 del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes se dispuso rigurosamente la necesidad de obtener una específica autorización del Ministerio de Hacienda —no ya del departamento competente en materia de archivos— para acceder a documentos de carácter económico depositados en cualquier archivo del Estado.

(26) Esta norma, de acuerdo con la sistemática de normas precedentes, calificó como Archivos «Históricos Generales», por considerar que contenían «numerosa e importante documentación sobre la Nación en general o varias de sus regiones: al Archivo Histórico Nacional y los de Simancas (Valladolid), Indias (Sevilla) y Corona de Aragón (Barcelona).

(27) En cambio, con mejor sentido, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales de 1952 —art. 262— extendió los deberes de custodia, ordenación, clasificación y catalogación de los documentos y expedientes a todas las Entidades Locales sin distinción.

(28) Cuando en 1952 se publicó por la Dirección General de Archivos y Bibliotecas la «Guía de Archivos de Madrid», se indicaba que el archivo de Justicia guardaba en su sección histórica fondos desde 1599, y el de Asuntos Exteriores documentación desde 1610, o Hacienda nada menos que desde el año 1408.

1947 se gesta, no ya desde la política de archivos —como los anteriores—, sino desde la política de protección de los bienes de interés histórico-artístico, que empieza a planear ya sobre los archivos a partir de la Ley de Defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico Español de 13 de mayo de 1933, y que —como se verá— tendrá una influencia decisiva en las normas actuales.

En todo caso, es patente el hecho de que la política de archivos públicos ha estado extraordinariamente condicionada por elementos circunstanciales: la presión de determinados grupos para retener la documentación motivó la creación de archivos (29); la capacidad o agotamiento coyuntural de unas u otras instalaciones condiciona el destino y efectividad de las transferencias documentales (30); el simple prurito por retener documentos de cierta antigüedad condiciona las transferencias, y, en fin, planeando sobre todo el ramo, el número exiguo de efectivos al frente de los archivos.

Asimismo, el régimen corporativista que aún luce en el RD de 1901, esto es la vinculación de la estructura y funcionamiento de los archivos a un específico cuerpo funcional, y que pudo tener su sentido en el contexto de la Administración decimonónica, es ya manifiestamente obsoleto en contexto del Estado del último tercio del siglo XX. El posterior proceso de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, que podrán libremente articular su propia política funcional, y la opción abiertamente anticorporativista por parte del Estado en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública de 1984, terminarán por finiquitar el sustento corporativo de los servicios de archivos. Pero ya antes la vinculación corporativa había dificultado la integración de los archivos de las Administraciones locales.

Ya casi al final de este largo periodo, mediante el conocido Decreto 914/1969, de 8 de mayo de 1969, por el que se crea el Archivo General de la Administración Civil en Alcalá de Henares, tuvo lugar el único intento serio de corregir la falta de conexión entre los archivos administrativos y los históricos mediante la creación de la figura del archivo intermedio y la ordena-

(29) Así el origen de la creación del Archivo Histórico Nacional parece que se debió a la resistencia de la Academia de la Historia a ceder los fondos del clero procedentes de Desamortización.

(30) Como ya señalara C. PESCADOR DEL HOYO, «La documentación de la Administración central y sus vicisitudes», *Documentación Administrativa*, n.º 184, 1979, p. 101, en archivos el factor espacio es decisivo, y no sólo porque se mandan o dejan de mandar las remesas por esta circunstancia, sino que también el espacio altera en ocasiones el normal flujo documental, remitiéndose fondos más recientes en lugar de los más antiguos por la desnuda razón de que aquéllos estorban más.

ción de las transferencias documentales, pero, al margen de las notorias indeterminaciones y cláusulas discrecionales que contiene la norma —«aconseje», «convenga»—, ésta carecía de la posición necesaria en el ordenamiento para introducir unos criterios racionalizadores, frente a la práctica corriente de cada órgano, unidad u organismo de considerar la documentación generada como propia (31).

Finalmente, la única Ley preconstitucional que afecta a los archivos y que se aprueba ya en las postrimerías del régimen, la Ley 26/1972, de 21 de junio, sobre Defensa del Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación, como es notorio no es una Ley propiamente de archivos sino de documentos, y su principal aportación será incluir en el concepto de «tesoro documental» a los «documentos depositados en los archivos públicos cualesquiera que fueran su antigüedad», criterio que —como se indicará más adelante— tendrá una influencia decisiva en la categorización de la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985 y —en mi opinión— enturbiará las relaciones entre archivos y patrimonio cultural (32).

En definitiva, tras casi siglo y medio de producción normativa sobre los archivos, no llegó nunca a promulgarse una Ley que disciplinara esta materia, lo cual tendrá importantes consecuencias: una interna, relativa a la estructuración del conjunto de archivos, y otra externa, referente a la posición de los ciudadanos.

Respecto a la primera, la ausencia de norma con rango de Ley impide, no ya la articulación de un sistema propiamente tal —impensable en la época que tratamos—, sino la imprescindible coordinación interinstitucional. Así, debe destacarse una doble desconexión: primero, entre las unidades administrativas de gestión y los archivos centrales departamentales, y, segundo, entre éstos y los archivos históricos (33). Y lo cierto es que si en esta

(31) No puede dejar de observarse que la norma del Decreto —art. 4—, según la cual la documentación conservada en el mismo se considerará en todo momento *al servicio de los Organismos* que la hubieran remitido, debiendo aquél facilitar cualquier información, copia o certificación que le soliciten, e incluso remitirle la documentación original si así lo requieren, no parece tener otro objeto que el de vencer las reticencias de los Departamentos de desprenderse de determinados legajos y renunciar a su control.

(32) Aunque pueda sorprender, la Ley 26/1972 tiene su origen en la Ley de la II República de Defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico Español de 13 de mayo de 1933, en cuyo art. 4 se remitió a una Ley especial la regulación de la riqueza documental y bibliográfica del país, y que tardaría, por tanto, casi cuarenta años en aprobarse. Como es sabido, el criterio general de la Ley de 1933 para la integración de un bien en el Patrimonio Histórico Artístico era el de la exigencia de, al menos, cien años de antigüedad.

(33) A. HEREDIA HERRERA, «Archivos y Archiveros entre la Guerra Civil y la España de las Autonomías», en *Historia de los archivos y de la archivística en España*, Universidad de

época era ya difícil para una Ley general enjaretar los movimientos centrífugos plasmados en múltiples Reglamentos, evidentemente nada puede hacer frente a ellos un simple Reglamento más, a la postre cada vez más petrificado. Además, la ausencia de una Ley de archivos impidió la consideración conjunta de los archivos estatales y locales, quedando éstos huérfanos de ordenación sectorial durante todo este largo período, abandonados a las pocas disposiciones contenidas en la legislación de régimen local (34).

Y, en relación con los ciudadanos, la ausencia de una norma con rango de Ley determina la falta de reconocimiento de un derecho subjetivo a acceder a los documentos depositados en los archivos históricos, similar al existente en otros países de nuestro entorno (35).

Como colofón, la creación en 1977 del Ministerio de Cultura determinó que los archivos, que tan sólo unos años antes en 1974 se habían desgajado orgánicamente de los archivos, quedaran subordinados a una proteica Dirección General del Patrimonio Artístico, Archivos y Museos, de la cual pasó a depender la Subdirección General de Archivos, lo cual no permitió presagiar nuevos planteamientos para la política estatal en materia de archivos (36).

Valladolid, 1998, pp. 177 y ss., entiende que existía ya un sistema al menos referido a los archivos de titularidad estatal, puesto que hay una legislación, órganos, centros y recursos, si bien admite que se trataría de un sistema poco sólido o inconsistente, debido precisamente a la ausencia de una Ley de archivos, y que la idea de sistema no llegará a sobrepasar los planteamientos teóricos. En sentido similar, P. LÓPEZ GÓMEZ, «El sistema archivístico español anterior a la Constitución de 1978», *Boletín de ANABAD*, XXXVIII, 1-2, pp. 149 y ss.

(34) La legislación de régimen local, desde la Ley de Municipal de 1868 al Texto Refundido de Régimen Local de 1955 —art. 341.3—, pasando por el Estatuto de Municipal de 1924 —art. 228.5—, se limitará a ordenar al Secretario la custodia del archivo, «cuando no existiere funcionario especialmente encargado de este servicio». Sobre estas disposiciones, vid. M.C. CAYETANO MARTÍN, «Los archivos municipales españoles», en *Archivos y sistemas*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2000, pp. 105 y ss.

(35) Las múltiples disposiciones sobre archivos se limitan a distribuir habilitaciones y prohibiciones entre los órganos de la propia Administración —p. ej., para la expedición de una copia o certificación se precisará la autorización de tal o cual autoridad—, cuidándose de no reconocer, en ningún caso, un derecho subjetivo propiamente dicho a los particulares. Sobre esta cuestión me ocupé ampliamente en S. FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 293-294.

(36) Ya en aquel entonces C. PESCADOR DEL HOYO —«Los archivos, esos grandes olvidados», *op. cit.*, p. 192— señaló el trauma que supuso el trasvase orgánico. Visto con perspectiva, A. HEREDIA HERRERA —«Archivos y Archiveros entre la Guerra Civil y la España de las Autonomías», *op. cit.* p. 178— dirá que se entró entonces en el «mundo amplio y difuso de la cultura». Por su parte, L. MARTÍNEZ GARCÍA, «El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad», en *Actas del VII Congreso Nacional de ANABAD*, *Boletín XLIX*, 1999, 3-4, p. 137, se ha referido a la debilidad política del Ministerio de Cultura frente a otras instituciones.

III. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE ARCHIVOS Y PATRIMONIO DOCUMENTAL

1. El reparto competencial en materia de archivos

Como es de sobra conocido, el art. 148.1.15 de la Constitución permitió la asunción por parte de todas las Comunidades Autónomas de competencias (exclusivas) sobre «Museos, bibliotecas y conservatorios de interés de la Comunidad Autónoma», de modo que no se mencionó expresamente a los archivos. Asimismo, el art. 149.1.28 CE reservó al Estado como competencia exclusiva la «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas». Es decir, este precepto, a diferencia del art. 148.1.15 antes citado, anudó la temática relativa a los archivos a una serie de instituciones inequívocamente de carácter cultural, como las bibliotecas y museos —sí mencionadas en el art. 148.1.15—, siguiendo así una concepción —como nos consta— largamente asentada en nuestra legislación histórica desde la Ley de Instrucción Pública de 1857. Asimismo, si la propia Constitución ciñe la competencia estatal a los «archivos de titularidad estatal», es lógico suponer que el texto constitucional admite implícitamente las competencias autonómicas sobre el resto de los archivos (al menos en relación con las Comunidades Autónomas que accediesen a las competencias del art. 149.1 CE).

Por su parte, a pesar de la omisión a los archivos del art. 148.1.15 CE, los Estatutos de Autonomía diferencian dos niveles competenciales en materia de archivos: de un lado, atribuyen a la respectiva Comunidad Autónoma una competencia plena o exclusiva (que incluye la función legislativa) en relación con los archivos de interés para la Comunidad Autónoma que no sean de titularidad estatal y, de otro lado, atribuyen una función ejecutiva a la Comunidad Autónoma para la gestión de los archivos de titularidad estatal cuya ejecución no se reserve el Estado, en el marco de los convenios que, en su caso, puedan celebrarse con el Estado (37).

De este modo, la competencia normativa en materia de archivos parece depender exclusivamente del criterio de la titularidad de los archivos. Así,

(37) Estatutos de Autonomía de Andalucía —arts. 13.18 y 17.4—, Aragón —arts. 35.32 y 39.14—, Asturias —arts. 10.12 y 12.8—, Canarias —arts. 30.9 y 33.1—, Cantabria —arts. 22.13 y 24.6—, Cataluña —arts. 9.6 y 11.7—, Castilla-La Mancha —arts. 31.1.15 y 33.5—, Castilla y León —arts. 26 y 28.7—, Comunidad de Madrid —arts. 26 y 28—, Comunidad Valenciana —arts. 31.6 y 33.6—, Extremadura —art. 9.8—, Galicia —art. 27.18—, La Rioja —arts. 8.13 y 10.2—, Región de Murcia —art. 10.13 y 13.7—, entre otros.

el Tribunal Constitucional —STC 103/1988, f. 4, que enjuició la constitucionalidad de la Ley andaluza de Archivos 3/1984— declaró, como no podía ser de otro modo dada la aparente nitidez del texto constitucional, que «las Comunidades Autónomas no pueden regular el régimen de los archivos de titularidad estatal». La cuestión estriba, por tanto, en determinar qué deba entenderse por «archivos de titularidad estatal», pues ello condiciona el alcance de las competencias legislativas y ejecutivas de ambas instancias. Y debe observarse que no se trata de una cuestión a determinar de una vez, sino permanentemente, pues la LPHE —art. 61.1— habilita a la Administración del Estado a crear nuevos archivos estatales.

A este respecto, la interpretación que ha prevalecido en la práctica de los trasposos ha estado curiosamente condicionada por una norma no ya preconstitucional sino dictada en la primera etapa del Régimen franquista: el ya citado vetusto Decreto 24 de julio de 1947, por el que se dictaron las normas para la ordenación de los Archivos y Bibliotecas y del Tesoro histórico-documental y bibliográfico (38). Asimismo, haciendo uso de la posibilidad antes indicada prevista en la LPHE, se creó el Archivo de la Guerra Civil (Salamanca) (39). Sin embargo, esta delimitación de los «archivos de titularidad estatal» no está exenta de conflictos. Así, la Comunidad Autónoma de Cataluña viene reclamando la titularidad tanto del Archivo de la Corona de Aragón (40), como de determinados fondos documentales del Archivo de la Guerra Civil (41).

(38) En este sentido, la Administración del Estado ha conservado la titularidad de estos Archivos, más el Archivo General de la Administración del Estado de Alcalá de Henares (creado en 1969), los Archivos de las Reales Chancillerías de Valladolid y Granada, calificados como Archivos «Históricos Generales Regionales» en el Decreto de 1947, así como los «Archivos Históricos Provinciales».

(39) Este archivo sito en Salamanca era inicialmente (1979) una Sección «de la Guerra Civil» del Archivo Histórico Nacional, pero por el Real Decreto 426/1999, de 12 de marzo, se convirtió en Archivo General de la Guerra Civil. Además, al Archivo Histórico Nacional se le ha añadido una Sección de la Nobleza en Toledo.

(40) La exposición de motivos de la Ley de Cataluña 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos, afirma que «aún queda pendiente, sin embargo, la adaptación al marco estatutario del régimen jurídico del denominado Archivo de la Corona de Aragón, que contiene los fondos más importantes para la historia de la Cataluña medieval y moderna». En cierto modo, el conflicto tiene causa en la circunstancia de que desde el Decreto de 1871 hasta el Decreto de 1947, el Archivo de la Corona de Aragón estaba clasificado como archivo «regional», pero esta última norma, aprobada en pleno régimen franquista, lo catalogó como archivo histórico «general».

(41) La exposición de motivos de la Ley de Cataluña 10/2001 de Archivos y Documentos declara que «queda todavía pendiente el retorno a Cataluña de fondos documentales extraídos y expoliados después de la Guerra de 1936-1939». Es decir, se refiere a los fondos documentales

Desde un planteamiento teórico, debe rechazarse que el título competencial derive, de un modo simplista, de la propiedad o titularidad de las instalaciones. La titularidad estatal parece referirse más bien al concepto de «interés general», de modo que el sistema de reparto sería análogo al de otras instalaciones —puertos, aeropuertos, obras públicas...—. Y, en este contexto concreto, la referencia al interés general se correspondería a la relevancia y procedencia de los fondos documentales en orden a una cultura común. Es decir, lo que se trataría de determinar es si los fondos documentales son o no de interés general para la Nación, de interés supracomunitario, o, por el contrario, de interés más localista o particularista.

En todo caso, se observa en la LPHE una absoluta indeterminación en relación con la habilitación antes indicada —art. 61.1— a la Administración del Estado para crear nuevos archivos estatales. La Ley únicamente establece que la Administración del Estado consultará con la Comunidad Autónoma correspondiente —hay que presumir que aquella en la que se pretenda emplazar el archivo—. Pero nada se indica acerca de los presupuestos de esta decisión, y ni siquiera se especifica que deba ser necesariamente el Gobierno, y no cualquier otro órgano de la Administración General del Estado, el único competente para adoptar la decisión (42).

Por otro lado, una vez determinados cuáles son los archivos de titularidad estatal, todavía quedaría por discriminar cuáles de ellos son susceptibles de gestión por las Comunidades Autónomas y sobre cuáles puede legítimamente retener su gestión la Administración del Estado. A este respecto, entre 1984 y 1989 se suscribieron numerosos Convenios en los que el Estado mantiene la titularidad (propiedad) de las instalaciones y fondos, pero la gestión se cede a la Comunidad Autónoma en la que se ubica el centro (fundamentalmente los Archivos Históricos Provinciales) (43).

les de la Sección de la Guerra Civil del Archivo Histórico Nacional sito en Salamanca, que por Real Decreto 426/1999 se convirtió en Archivo General de la Guerra Civil, justamente para solventar esta reivindicación. Asimismo, por Orden ECD/1555/2002, de 7 de junio, se ha establecido un Centro de Estudios y Documentación sobre la Guerra Civil Española, dependiente de dicho Archivo General. Sobre este conflicto, R. ALBERCH I FIGUERAS-J.R. CRUZ MUNDET, *¡Archívese! Los documentos del poder. El poder de los documentos*, Alianza Editorial, Madrid, 1999, p. 152.

(42) P. ej., en materia de carreteras, donde la Constitución —art. 149.1.24— atribuye al Estado la competencia sobre obras públicas de interés general, la Ley 25/1988 —art. 4— especifica qué requisitos deben darse para considerar que un itinerario es de interés general y, por consiguiente, el Estado puede construir una nueva carretera integrada en la red estatal.

(43) El resultado no deja de presentar aspectos arbitrarios. Así, la Administración del Estado conserva la titularidad y gestión del Archivo de la Real Chancillería de Valladolid, pero, en cambio, el Archivo estatal de la Real Chancillería de Granada es de gestión autonómica.

En todo caso, nótese que en la delimitación que se ha operado de los «archivos de titularidad estatal» únicamente se han tenido en cuenta los «archivos históricos», obviándose cualquier referencia a los «archivos administrativos», según la distinción que estableció el mencionado Decreto de 1947. Es decir, en este criterio de delimitación competencial subyace la consideración del archivo como «institución cultural», concepción que se vería consagrada —como después se señalará— en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español —art. 59.1—.

2. El reparto competencial en materia de patrimonio documental

El título competencial sobre archivos, tal como se ha interpretado, determina una neta separación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: en relación con los archivos de titularidad estatal, le corresponde al Estado una competencia normativa plena. Pero, al mismo tiempo, dicho título no brinda al Estado competencia normativa alguna en relación con otros archivos que no sean los de titularidad estatal.

No obstante, cabe plantearse si existen otros títulos competenciales que le permitan al Estado aprobar normas que vinculen a las Comunidades Autónomas en la ordenación de los archivos no estatales. Y la respuesta a esta cuestión va a estar de nuevo condicionada por la legislación preconstitucional. En concreto, la Ley 26/1972, de 21 de junio, sobre Defensa del Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación, calificó —como se indicó más arriba— a los fondos existentes en los Archivos de la Administración Pública, Central, Local e Institucional como pertenecientes al «Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación», «cualquiera que fuera la época a la que pertenecieran», criterio que sería asumido —y ampliado— por la LPHE —art. 49.2—. De este modo, al integrarse en el Patrimonio Histórico los documentos de titularidad pública de cualquier época, el título competencial sobre el Patrimonio Histórico o Cultural va a jugar también en esta materia.

En este sentido, el Tribunal Constitucional —STC 103/1988, f.j. 4— advirtió que el ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre los archivos radicados en su ámbito territorial y de titularidad no estatal debe adecuarse al límite mismo dimanante del art. 149.1.28 CE relativo a la competencia exclusiva del Estado en lo que atañe a la «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación» (44).

(44) Sobre la interpretación de este título competencial, vid. J.I. ERKOREKA GERVASIO, «Reflexiones sobre el alcance y contenido de la competencia que el art. 149.1.28 de la

De este modo, en relación con el conjunto de los documentos integrantes del Patrimonio histórico de la Nación, le corresponde al Estado una competencia normativa, eso sí limitada a la defensa contra la exportación y expoliación de los bienes integrantes del mismo, y ello independientemente de su titularidad, sea pública —estatal, autonómica o local— o privada. Y, en este sentido, las principales normas contenidas en la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985 de aplicación general son —como se verá— normas referidas al patrimonio documental, fundamentadas, no ya en la competencia sobre archivos, sino en la competencia sobre patrimonio histórico.

Sin embargo, esta vía de penetración normativa es de doble dirección. En efecto, las Comunidades Autónomas, a las que el expresamente el Tribunal Constitucional ha proscrito —según se ha dicho— regular los archivos de titularidad estatal, han utilizado el título competencial propio sobre el patrimonio cultural para burlar dicha prohibición y penetrar, con total naturalidad, en los fondos documentales de los archivos de titularidad estatal. En efecto, como es sabido, las Leyes autonómicas no se limitan a declarar como integrantes de su patrimonio documental a los documentos recogidos, recibidos o producidos por la Administración autonómica o, incluso la Local —como Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma—, sino que extienden la declaración a los documentos producidos y recibidos por los órganos periféricos de la Administración del Estado, eso sí salvando formalmente la vigencia de la legislación estatal (45).

El resultado es un complejo solapamiento de regímenes jurídicos. La legislación autonómica reconoce, como no puede ser de otro modo, la competencia normativa exclusiva del Estado sobre los archivos de titularidad estatal, pero ello no le impide declarar que los fondos documentales de la Administración del Estado forman parte (además del Patrimonio Histórico Español) del Patrimonio Histórico o Cultural de la correspondiente Comunidad Autónoma (criterio del territorio), de tal modo que si bien los archivos estatales no estarán sometidos teóricamente a la legislación de archivos de la Comunidad Autónoma, sus fondos documentales, incluidos los inmediatamente generados y en poder de los órganos administrativos de gestión, sí estarán sujetos a la legislación autonómica de pro-

Constitución reserva al Estado en materia de Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental», *Rev. Vasca de Administración Pública*, núm. 41, 1995, pp. 97 y ss.

(45) Ley de Andalucía 3/1984 —art. 3—; Ley de Canarias 3/1990 —art. 3—; Ley 6/1990 de Murcia —art. 2—; Ley de Castilla y León —art. 4—; Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 —art. 5—; Ley de La Rioja 4/1994 —art. 5—; Ley de Cantabria 3/2002 —art. 5.2—; Ley 9/1993, del Patrimonio Cultural Catalán —art. 19.3—, y Ley de Cataluña 10/2001, de Archivos y Documentos —art. 6.1—.

tección del patrimonio documental, generalmente contenida en el mismo texto legal (46).

En definitiva, en la legislación vigente se ha consagrado una artificial disociación entre las competencias sobre archivos y las competencias sobre los fondos documentales en ellos contenidos, como si se tratase de instituciones diversas, criterio aparentemente avalado por el Tribunal Constitucional —STC 103/1988—, y que ha dado como resultado un complejo solapamiento de regímenes jurídicos (47).

IV. ¿ES CONSTITUCIONALMENTE VIABLE UN SISTEMA NACIONAL DE ARCHIVOS?

Al inicio del proceso autonómico algunas voces autorizadas del sector profesional de los archivos reivindicaron la implantación de un sistema nacional de archivos, mediante una ley estatal de alcance general que garantizara la homogeneización del tratamiento documental y la coordinación de todos los archivos españoles (48). Sin embargo, si tal como parece desprenderse de los títulos competenciales señalados el Estado no está legitimado para disciplinar otros archivos que no sean los de titularidad estatal, debe reconocerse que el Estado carece de legitimación para articular un verdadero Sistema Nacional de Archivos, que integrase de un modo coherente y coordinado a los archivos públicos de todas las Administraciones Públicas territoriales. Un tal sistema requeriría —al menos— de una competencia estatal de carácter básico —tal como sucede, p. ej., en materia de sanidad o de educación, ámbitos en los que existen con propiedad sendos sistemas nacionales de salud y educación—, competencia que no parece que pueda

(46) Vid. una crítica a la calificación indiscriminada de toda la documentación administrativa, independientemente de su contenido y antigüedad, como integrante del Patrimonio Histórico, en S. FERNÁNDEZ RAMOS, «Legislación y sistemas de archivos de las Administraciones Públicas», en *Los sistemas de archivos de las Comunidades Autónomas*, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Toledo, 2002, pp. 17 y ss.

(47) Vid. L. MARTÍNEZ GARCÍA, «El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad», *op. cit.*, pp. 136 y ss., donde se pone de manifiesto la contradicción que supone disociar la titularidad de los archivos de la titularidad de la documentación —p. 149—.

(48) Vid. A. HEREDIA HERRERA, «Definición de funciones y planificación de Servicios Técnicos de archivos en el ámbito estatal y el ámbito autonómico», *Boletín de ANABAD*, XXXV, 2-3, 1985, pp. 191 y 204. Asimismo, en las conclusiones del II Congreso Nacional de ANABAD de 1984, se insistía en la urgencia de una Ley estatal que coordinara la política y estructura del sistema archivístico estatal y autonómico. *Boletín de ANABAD* XXXV, 2-3, 1985.

inferirse del título competencial estatal relativo a la defensa contra la exportación y expoliación de los bienes integrantes del patrimonio histórico español, de carácter evidentemente parcial (49).

Por el contrario, y a semejanza de lo que sucede, p. ej., en materia de servicios sociales —donde la competencia de las Comunidades Autónomas es exclusiva o, al menos, plena—, debe admitirse que cada Comunidad Autónoma está legitimada para articular su propio y autónomo sistema de archivos, si bien —a diferencia de lo que sucede en el indicado ámbito de los servicios sociales—, el art. 149.1.28 CE habilita al Estado, al menos, para articular el sistema de archivos de su titularidad. Pero la conexión entre el sistema estatal de archivos y los sistemas autonómicos —p. ej., para transferir fondos de sistema a otro— no puede definirse unilateralmente por el Estado, sino que ésta tendrá que acudir a las vías más delicadas de la cooperación interadministrativa. De un sistema nacional de archivos sólo podrá hablarse —tal vez en contextos internacionales— en un sentido impropio, como suma de los sistemas estatal y autonómicos (50).

En este sentido, como es sabido, mientras los preceptos referentes al Patrimonio Documental (y Bibliográfico), contenidos en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (en adelante LPHE), presentan un alcance general, es decir, vinculan a todas las Administraciones en virtud de la competencia estatal relativa a la defensa del patrimonio cultural español contra la exportación y la expoliación, las normas relativas a los Archivos, de acuerdo con el orden competencial señalado más arriba, se ciñen prácticamente a los archivos de titularidad estatal —arts. 60.1, 61, 62, 63, 65— (51).

E, igualmente, mientras que algunos de los órganos consultivos previstos en la LPHE en materia de patrimonio histórico pueden cumplir una fun-

(49) Debe observarse que reivindicaciones de este tipo de una Ley estatal general estaban también presentes por aquella época en otros sectores en los cuales la Constitución había despojado al Estado de competencias básicas, como sucedió en el ámbito de los servicios sociales, en el cual hasta la STC 146/1986 se barajó la posibilidad de aprobar una Ley general sobre servicios sociales. Y lo cierto es que la percepción que se podía tener a mediados de la década de los 80 del Estado autonómico y la que tenemos en la actualidad dista mucho; basta pensar con lo sucedido a partir de la STC 61/1997 con una materia de tanta importancia política como el urbanismo.

(50) Sobre la noción de «sistema» aplicada en concreto al ámbito de los archivos, vid. R. OSUNA ALARCÓN, «La teoría general de sistemas y su aplicación a los servicios de información documentales», *Actas del VII Congreso Nacional de ANABAD*, Boletín XLXIX, 1999, 3-4, pp. 633 y ss.

(51) Las únicas normas de alcance general son: el art. 59.1 que contiene una definición de archivo y el art. 64 sobre la posibilidad de declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios.

ción integradora — caso del Consejo del Patrimonio Histórico— (52), los órganos referidos específicamente a los archivos deben reputarse como Instituciones Consultivas exclusivas de la Administración del Estado. En efecto, la Junta Superior de Archivos se enmarca en la genérica referencia del art. 3.2 de la LPHE a «las Juntas Superiores de la Administración del Estado determine por vía reglamentaria», como prueba su ordenación por una simple y unilateral Orden Ministerial. Asimismo, la configuración de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos prevista en la LPHE —art. 58— es referida exclusivamente a los «documentos de la Administración del Estado y del sector público estatal», y así se ha plasmado en su definitiva conformación reglamentaria (53).

V. EL PAPEL DEL ESTADO EN MATERIA DE ARCHIVOS

1. La ordenación del derecho de acceso a los documentos públicos y otros derechos ciudadanos

No obstante lo anterior, si bien puede convenirse que el Estado carece de títulos competenciales que permitan articular un verdadero sistema nacional de archivos en sentido propio, ello no significa que el Estado esté por completo desprovisto de títulos competenciales (y responsabilidad) para intervenir en esta materia, así como existen, desde luego, otros instrumentos jurídicos en clave de cooperación interadministrativa.

En efecto, ya se ha señalado antes cómo la competencia estatal en materia de «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación», ha fundamentado una competencia normativa estatal en materia de patrimonio documental —si bien ha posibilitado también una intervención en sentido opuesto por parte de las Comunidades Autónomas—, pero ahora interesa destacar la competencia que la Constitución —art. 149.1.18— reserva al Estado relativa al régimen

(52) No sería el caso, en cambio, de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del PHE, la cual tiene una composición exclusivamente interna de la Administración General del Estado —art. 7 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero—. Así, L. MARTÍNEZ —«El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad», *op. cit.*, p. 105— señala que se trata de un órgano escasamente representativo.

(53) Real Decreto 139/2000, de 4 de febrero, modificado por Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, que establece una composición de la Comisión integrada exclusivamente por representantes de la Administración General del Estado más algunos expertos. Curiosamente, algunas Leyes autonómicas habían admitido expresamente la coordinación con esta Ley autonómica. Ley de la Región de Murcia 6/1990 —art. 12.3—; Ley de Castilla-León 6/1991 —art. 10.2—.

jurídico básico de las Administraciones Públicas con la finalidad de garantizar un tratamiento común a los ciudadanos en sus relaciones con (todas) las Administraciones Públicas (54), pues este título competencial legitima al Estado para aprobar normas que indirectamente inciden sobre el régimen de los archivos: me refiero fundamentalmente a la ordenación del derecho constitucional de acceso a los archivos y registros de las Administraciones Públicas —art. 105.b) CE—, llamado sin duda a constituir un derecho definitorio de las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas (55).

La articulación general del derecho de acceso conforma un dispositivo con identidad propia en sí mismo, pero está estrechamente vinculado con los sistemas de archivos en una relación de mutua dependencia: el ejercicio del derecho de acceso precisa para su efectividad del funcionamiento del sistema de archivos; pero, al mismo tiempo, es innegable que el reconocimiento y divulgación de este derecho supone el mejor acicate para evitar el abandono institucional del sistema de archivos (56).

Asimismo, y en un plano ya infraconstitucional o de configuración legal, no pueden ya ignorarse otros derechos ciudadanos que «añan» a éstos con los archivos públicos, como es el caso del derecho a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante, reconocido en la Ley básica del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas —art. 35.f) Ley 30/1992— (57).

(54) Este factor ha sido también señalado por E. CRUCES BLANCO, «Sistemas de archivos de las Comunidades Autónomas», en *Archivos y sistemas*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2000, p. 70.

(55) Obsérvese que el art. 35.h) de la Ley 30/1992 refiere el derecho de acceso, de acuerdo con su ámbito de aplicación, no tanto a los «archivos y registros administrativos» como reza en el art. 105.b) CE, sino a los «a los registros y archivos de las Administraciones Públicas». Sobre la significación del derecho de acceso en los modernos sistemas administrativos, vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, «Algunas proposiciones para una Ley de Acceso a la Información», *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 105, 2002, pp. 886 y ss.

(56) Sobre las conexiones entre el derecho de acceso a los documentos públicos y los sistemas de archivos, vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, «El derecho de acceso a los documentos públicos en el marco del sistema archivístico», *op. cit.*, pp. 109 y ss.; R. ALBERCH I FUGUERAS, «Eficacia y rentabilidad de los archivos», *Actas de las I Jornadas sobre Gestión del Patrimonio Documental*, Córdoba, 2000, p. 62.

(57) Debe observarse que si bien la Ley 30/1992 —Disp. Final— condicionó la efectividad del derecho a la adopción por parte del Consejo de Ministros de las disposiciones necesarias para la efectividad material y temporal del derecho, la reforma operada por la Ley 4/1999 suprimió el citado inciso de la disposición final, con el propósito —según la exposición de motivos— de afianzar «más intensamente la seguridad jurídica», otorgando eficacia directa al derecho reconocido en el art. 35.f).

2. La cooperación interadministrativa en materia de archivos

De otro lado, es innegable que en materia de archivos existe una estrecha interrelación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas —fondos documentales de titularidad estatal depositados en archivos gestionados por las Comunidades Autónomas o, incluso, de titularidad autonómica; archivos de titularidad estatal cuyos fondos documentales reivindicaban alguna Comunidad por pertenecer en el pasado a alguna institución regional o local; fondos de titularidad local depositados en archivos de titularidad estatal o autonómica...—, a todo lo cual se añade el límite a la actuación de las Comunidades Autónomas derivado del principio de territorialidad (58).

Y, sin embargo, es notoria la ausencia en este ámbito de mecanismos de colaboración y cooperación efectivas (59). Por todo ello, se hace urgente la creación de instrumentos de cooperación interadministrativa que permitan crear cauces de cooperación y composición multilateral de intereses entre el Estado y las Comunidades Autónomas, tales como la Conferencia Sectorial, de carácter gubernativo y creada —no ya unilateralmente por el Estado— sino mediante un acuerdo de institucionalización —art. 5.3 la Ley 30/1992 (tras la reforma de la Ley 4/1999) (60).

(58) De ello es expresivo el asunto del Archivo de Medinaceli. En concreto, en julio de 1995 la Consejería de Cultura ordenó, como medida cautelar, la inmovilización de determinados fondos documentales privados integrantes del Patrimonio Documental Andaluz, y pertenecientes a la fundación Casa Ducal de Medinaceli, resolución que finalmente sería declarada conforme a Ley por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía mediante sentencia de 25 de mayo de 1998. Sin embargo, al venir en conocimiento de que la entidad había procedido efectivamente al traslado de los fondos documentales, la Consejería de Cultura ordenó en octubre de 1995 la inmediata restitución de los mismos a su ubicación original. Y, mediante Orden de diciembre de 1995, se solicitó al Ministerio de Cultura que llevara a cabo las actuaciones jurídicas y materiales que concluyeran en el traslado y la puesta a disposición de la Comunidad Autónoma de Andalucía de los documentos en cuestión, todo ello en virtud del deber de auxilio para la ejecución de actos administrativos de una Administración Pública. Ante la desestimación presunta de la solicitud, el asunto fue resuelto finalmente por la Audiencia Nacional —sentencia de 22.9.1999, RICA 1999\3641—, en la que —excusándose en una circunstancia formal— se deniega la existencia de la obligación de colaboración remitiéndose, además, el tribunal al art. 4.4 de la LPAC, tras la reforma operada por la Ley 4/1999, según el cual el contenido del deber de colaboración se desarrollará, en las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, «a través de los instrumentos y procedimientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones». Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, «La Ley de Archivos de Andalucía: una experiencia», de próxima publicación en *Boletín de ANABAD*.

(59) Vid. R. ALBERCH I FUGUERAS, «Unidad y diversidad: archivos y archiveros ante el s. XXI», p. 246.

(60) Sobre las condiciones que ha de reunir un órgano para ser reputado una Conferencia Sectorial de cooperación interadministrativa, vid. el *Informe sobre el Proyecto de Ley General de*

Asimismo, existen también a disposición del Estado instrumentos para la cooperación funcional. En concreto, puede considerarse que la doctrina constitucional —STC 109/1996, referida a los museos, pero extensible al ámbito de los archivos—, legítima al Estado para, a partir de la competencia estatal genérica sobre cultura, consignar subvenciones de fomento en materia de archivos de titularidad no estatal, si bien el Estado no puede reservarse competencias de gestión de esta acción de fomento, que corresponderían a las Comunidades Autónomas, y que, por tanto, sería conveniente que se concertara con éstas.

Y una finalidad preferente para el uso de esta técnica podría ser la de instrumentar la colaboración financiera del Estado en la prestación del servicio público de archivos por parte de las Corporaciones Locales, y ello tanto por la consideración legal de la documentación de las Administraciones Locales como integrante del Patrimonio Histórico Español —art. 49.2 LPHE—, como por constituir el archivo el presupuesto insoslayable para la efectividad del derecho constitucional de acceso a los archivos y el principio de transparencia administrativa (61).

Más aún, tales consideraciones podrían justificar la definición del servicio archivo, en ejercicio de las competencias estatales sobre régimen local, como un servicio municipal mínimo u obligatorio, al menos, en los municipios de más de 20.000 habitantes. Así, debe recordarse que la Ley Básica de Régimen Local —art. 26.1.b)— califica a otra institución tradicionalmente próxima, como es la biblioteca pública, de servicio obligatorio en todos los municipios de más de 5.000 habitantes (62).

Cooperación Autonómica, Ministerio para las Administraciones Públicas, 2002, y que se pueden sintetizar en los requisitos siguientes: creación mediante acuerdo, autorregulación y no integración en la estructura de la Administración del Estado, composición exclusiva y paritaria de representantes de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas al máximo nivel departamental, funcionamiento no sujeto a las reglas generales de los órganos colegiados, adopción de acuerdos por consenso... En algún trabajo reciente se alude a la creación de una Conferencia sobre Políticas de Archivos, si bien el único órgano de colaboración interadministrativa en materia de archivos y bibliotecas enunciado en la p. Web del MAP es el Consejo Coordinador de Bibliotecas (<http://www.map.es/po-autonomica/organos/colabora.htm>).

(61) Cabe recordar aquí cómo en materia de servicios sociales, una vez que el Estado renunció a la aprobación de una Ley general sobre acción social, optó por la vía de la cooperación económica que se plasmó fundamentalmente en el Plan Concertado para la prestación de servicios sociales básicos a cargo de las Corporaciones Locales, y que ha tenido un éxito notable.

(62) Debe señalarse que de los aproximadamente 8.000 municipios del Estado español, sólo unos 300 tienen más de 20.000 habitantes. Asimismo, prueba del carácter prudente de esta propuesta es que la Ley de Cataluña 10/2001 —art. 31.1— establece que los Ayuntamientos de los municipios de más de diez mil habitantes y las Diputaciones Provinciales han de tener un archivo propio que cumpla las condiciones establecidas para la

3. La homogeneización de la formación académica

Por último, un instrumento en manos del Estado que podría coadyuvar indirectamente a la homogeneización de criterios técnicos en materia de archivos sería el relativo a la competencia estatal sobre titulaciones académicas —art. 149.1.30 CE—. En efecto, la Ley Orgánica 6/2001 de Universidades, como la ley que la precedió, atribuye al Gobierno la competencia para aprobar los títulos universitarios (y las directrices generales de los correspondientes planes de estudios) de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional —art. 34.1—. Y una de las reivindicaciones constantes de los profesionales del mundo de los archivos consiste precisamente en la definición de una formación especializada común y de calidad (63), objetivo éste que en el marco académico actual pasa necesariamente por la introducción en el catálogo universitario de una titulación especializada en archivística, como fruto último de las múltiples experiencias de formación de postgrado que desde hace años se vienen desarrollando en diversas Universidades, pero que al tratarse de título propios carecen de validez oficial —art. 34.3 LOU— (64).

En concreto, me permito sugerir la modalidad de una Licenciatura en Archivística exclusivamente de segundo ciclo, que tan buenos resultados está dando en otros ámbitos —como las Licenciaturas en Psicopedagogía o Ciencias Actuariales—, pues permite mantener la tradición española desde el siglo XIX de una formación de grado superior sin necesidad de articular una Licenciatura de dos ciclos, al mismo tiempo que se definen las titulaciones que por su afinidad a esta formación tendrían acceso a esta Licenciatura y que posee en la actualidad la generalidad de los profesionales del sector —tales como los primeros ciclos de las Licenciaturas de Historia y Humanidades o la Diplomatura en Biblioteconomía y Documentación—, y

integración en el sistema de archivos de la Comunidad Autónoma. Por lo demás, debe observarse que el elenco de servicios mínimos de la LBRL —art. 26— no es, como cualquier otro precepto legal, inmutable, puesto que ya se modificó por Ley 10/1998 —art. 20.3— de Residuos para añadir el servicio de recogida selectiva de residuos en los Municipios con población superior a 5.000 habitantes.

(63) Vid. R. ALBERCH Y FUGUERAS, «Unidad y diversidad: archivos y archiveros ante el s. XXI», *op. cit.*, p. 247, donde señala la ausencia de una formación especializada en archivística mediante una titulación universitaria específica como uno de los obstáculos mayores para la normalización de la profesión y la práctica archivística.

(64) Igualmente, art. 6.2 RD 1496/1987, de 6 de noviembre, sobre obtención, expedición y homologación de títulos universitarios. Sobre la diversidad de tratamientos de los estudios de archivística en las Universidades españolas, vid. L. MARTÍNEZ, «El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad», *op. cit.*, p. 153.

todo ello convenientemente acompañado de los complementos de formación que se precisen en cada caso (65).

VI. EL SISTEMA DE ARCHIVOS DE TITULARIDAD ESTATAL

Si por «sistema» de archivos se viene entendiendo el conjunto ordenado de normas, órganos, archivos y procedimientos con que se protegen y se hacen funcionar los archivos sobre los que la Institución tiene competencias, al servicio de la Administración, de los derechos e intereses de los ciudadanos y de la investigación histórico-científica (66), habría que analizar, si quiera sumariamente, si en la Administración del Estado si dan dichos elementos.

1. La ordenación legal del sistema de archivos estatales

En relación con las normas, como es sabido, partiendo de la tríada constitucional —art. 149.1.28 CE: «museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal»—, la LPHE trata a los archivos conjuntamente con las bibliotecas y museos, como instituciones tradicionalmente vinculadas desde la legislación decimonónica. Asimismo, las normas contenidas en la LPHE no sólo se refieren exclusivamente —como se ha observado antes— a los archivos de titularidad estatal, sino que, debido a la concepción legal de los archivos como «instituciones culturales», parece desprenderse que, en realidad, la LPHE únicamente ordena a los archivos estatales históricos.

Así, el paralelismo entre la noción de archivos y la de bibliotecas, ambas contenidas en el art. 59 de la LPHE es evidente: en el apartado 1º se entienden por Archivos las *instituciones culturales* donde se reúnen, conservan y difunden los conjuntos orgánicos de documentos; mientras que en el apartado 2º se definen las Bibliotecas como las *instituciones culturales* donde se

(65) Vid. RD 1497/1987, de 27 de noviembre, por el que se establecen las directrices generales comunes de los Planes de Estudio de los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional. Una formación académica en la que, junto a los conocimientos tradicionalmente asociados a la actividad archivística y los nuevos derivados de las modernas tecnologías de la información, debería tener un lugar la formación para encarar adecuadamente los delicados conflictos que suscita el ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la documentación, y en los cuales el archivero está llamado a arbitrar. Vid. D. DE OCAÑA LACAL, «El archivero y el derecho de acceso en la sociedad democrática: algunas reflexiones», en *Administración, archivos y ciudadanos. El derecho de acceso al documento administrativo*, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Murcia, 2001, pp. 35 y ss.

(66) Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 —art. 10.1—.

conservan, reúnen, clasifican y difunden los conjuntos de libros y materiales bibliográficos, de modo que la diferencia estribaría exclusivamente en el objeto material (67). Y, de hecho, la única mención en la LPHE a los archivos departamentales es la contenida en el art. 65.

En todo caso, y a pesar de la restricción a los archivos de titularidad estatal, las determinaciones contenidas en la LPHE al respecto son abiertamente elementales, y, por ello, manifiestamente precisadas de desarrollo reglamentario. De hecho, de un modo explícito, la propia LPHE se remite hasta en seis ocasiones a la potestad reglamentaria —arts. 57.2, 58, 63.1, 65.1 y 2 y 66—. Asimismo, a la vista sobre todo del art. 66 que habla de la constitución de un Sistema español de Archivos (al igual de Bibliotecas y Museos) en los términos que reglamentariamente se disponga, es claro que la LPHE estaba pensando, primariamente, en un Reglamento de alcance general para el conjunto de los archivos de titularidad estatal, pues al margen de la conveniencia de establecer reglas comunes en materias de trascendencia hacia el ciudadano —como la remisión al Reglamento contenida en el art. 57.2 LPHE para definir las condiciones para la realización de la consulta de los documentos—, es evidente que sólo mediante una norma de alcance global puede articularse un sistema —que defina cuáles son los archivos que integran el sistema, que condiciones deben reunir, las transferencias entre unos y otros, etc.—.

En este sentido, en materia de bibliotecas y museos existe ya desde la década de los 80 una normativa reglamentaria de carácter general, que dota de una normativa común a todos los centros de titularidad estatal, así como trata de articular un sistema global español de museos y bibliotecas (68). Sin embargo, tras diecisiete años de promulgación de la LPHE, aún no se ha aprobado un Reglamento general de Archivos de titularidad estatal (69). Por el contrario, hasta fechas bien recientes las normas sobre archivos han

(67) Asimismo, a pesar de la equívoca referencia a los archivos centrales de las entidades de Derecho Público contenida en el art. 57.1 LPHE, es también evidente el carácter histórico de los mismos a partir de los plazos de acceso para acceder a documentos que atañen a la intimidad de las personas ordenados en el mismo precepto (25 años desde la muerte del titular o 50 años de fecha del documento).

(68) Nos referimos, al Real Decreto 620/1987, de 10 de abril (modificado por RD 196/1994, de 17 de marzo), por el que se aprobó el Reglamento de Museos de titularidad estatal y del Sistema español de museos, así como el Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de bibliotecas públicas del Estado y del Sistema español de bibliotecas.

(69) Sobre el frustrado proyecto de un Reglamento estatal en materia de archivos, vid. L. MARTÍNEZ GARCÍA, «El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad», en *Actas del VII Congreso Nacional de ANABAD*, Boletín XLXIX, 1999, 3-4, p. 109.

tenido un carácter estrictamente singular (70) o, en el mejor de los casos, departamental (71).

Hasta fines del 2002, transcurridos diecisiete años desde la aprobación de la LPHE, únicamente se había aprobado una norma sustantiva de alcance general para el conjunto de los archivos de titularidad estatal: el Real Decreto 1969/1999, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición de la tarjeta nacional de investigador para la consulta en los archivos de titularidad estatal y en los adheridos al sistema archivístico español; disposición, sin embargo, en gran medida superflua (72).

Por fin, al cabo de los diecisiete años de publicación de la LPHE se ha aprobado el 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 Administración General del Estado y sus organismos públicos y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original». Aun cuando, como es notorio, esta norma tiene por objeto fundamental ofrecer un respaldo legal a las operaciones de eliminación de fondos documentales, única inquietud al parecer de la Administración del Estado en relación con sus archivos, debe reconocerse que es la primera norma verdaderamente sustantiva de alcance general que dicta en materia de archivos estatales desde la aprobación de la LPHE, y que incluso da entrada por vez primera en la legislación estatal a los llamados archivos de oficina —arts. 2.1 y 4.4.b)—.

En todo caso, esta ausencia de normas reglamentarias generales en materia de archivos estatales obliga a entender aún vigentes, en materia de tratamiento archivístico de los fondos documentales, las normas contenidas

(70) Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores de 2 de abril de 1991, por la que se regula el acceso al Archivo General de este Departamento (que, a su vez, tiene su origen en una Orden de 26 de octubre de 1970, a la que sustituye); Orden del Ministerio de Justicia de 16 de noviembre de 1995, por la que se regula el acceso al Archivo de la Comisión General de Codificación; Orden del Ministerio de la Presidencia de 24 de abril de 1997, por la que se regula el acceso al Archivo Central del Ministerio; Orden del Ministerio de Interior de 21 de diciembre de 2000 por la que se crea la Comisión Calificadora de documentos administrativos del Ministerio y se regula el acceso a los archivos de él dependientes.

(71) Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares, que articula un verdadero subsistema en relación con los archivos dependientes del Ministerio de Defensa.

(72) Vid. la crítica de esta disposición de D. DE OCAÑA LACAL, «El archivero y la aplicación de la legislación sobre acceso», en *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información contenida en los archivos*, Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Toledo, 2001, pp. 151-152. Por su parte, el Consejo de Estado —expediente 1844/1999— fundamentó la norma en el art. 37.7 Ley 30/1992.

en el viejo Decreto 914/1969, de 8 de mayo, de creación del Archivo General de la Administración del Estado, que contienen una régimen en extremo flexible en materia de transferencias documentales (73).

Por tanto, la legislación estatal relativa a los propios archivos estatales es aún, a pesar de los lustros transcurridos desde la LPHE, incompleta, asistemática y dispersa, como certeramente ha dicho algún destacado profesional del ramo (74).

2. La organización administrativa del sistema de archivos estatales

En cuanto a los órganos competentes en materia de archivos estatales, se observa una casi insólita estabilidad orgánica, pues se ha mantenido a lo largo de las distintas legislaturas el criterio adoptado durante la transición política de vincular orgánicamente la competencia general en materia de archivos al Departamento u órgano superior (en la actualidad Secretaría de Estado) competente en materia de Cultura. Pero, además, el nivel orgánico no puede ser más modesto: una simple Subdirección General de los Archivos Estatales, englobada en el Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas, de modo que se ha retrocedido incluso en relación con el nivel orgánico alcanzado en el pasado.

Pero, sobre todo, debe observarse que la competencia de esta Subdirección General de los Archivos Estatales se cifra a la «gestión de los archivos de titularidad estatal *adscritos al Departamento* y al asesoramiento respecto de los archivos de titularidad estatal dependientes de otros Ministerios» (75). De este modo, la vieja vinculación al Cuerpo de Archiveros —presente aún en el Decreto 1901— ha sido reemplazada por la vinculación orgánica al Departamento, el órgano general competente en materia de archivos estatales. Pero sobre todo, debe destacarse que este centro directivo carece de atribución alguna coordinadora en relación con el conjunto de los archivos estatales dependientes de los Departamentos y organismos públicos de la Administración del Estado,

(73) D. DE OCAÑA LACAL, «El archivero y la aplicación de la legislación sobre acceso», *op. cit.*, p. 166. Con todo, debe reconocerse que los criterios del Decreto de 1969 han tenido un éxito inesperado, al inspirar la ordenación del tratamiento de las fases de la documentación de algunas Comunidades Autónomas.

(74) Vid. A. TORREBLANCA LÓPEZ, «Externalización y privatización en los archivos de la Administración General del Estado», *Boletín ANABAD*, LI, 2001, p. 76.

(75) Real Decreto 1331/2000, de 7 de julio, por el que se desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte —art. 9—.

olvidándose técnicas de doble dependencia funcional y orgánica que estaban presentes —como se señaló más arriba— en el viejo Decreto de Archivos de 1901 (76).

Por su parte, la situación legal de los archivos centrales departamentales es extraordinariamente diversa: en algunos casos la dependencia del Archivo central se ha ordenado en disposiciones específicas, pero en otros está abandonada a las escuetas (¡a veces inexistentes!) disposiciones orgánicas (77). En general, dada la naturaleza de las funciones de los archivos centrales, debe entenderse que dependen de la Subsecretaría de cada Departamento Ministerial, como órgano directivo competente en materia de dirección de los «servicios comunes» —art. 15.1 LOFAGE—, y tal como así ha sido tradicionalmente (78). Y, dentro de la Subsecretaría, parece imponerse la adscripción del Archivo central a la Secretaría General Técnica, que a partir de la LOFAGE depende de aquélla (79), si bien existe ya algún caso en el cual el Archivo central ha pasado a depender nada menos que de la

(76) Asimismo, debe añadirse que algún archivo histórico cuenta también para su dirección con un Patronato: caso Real Decreto 426/1999, de 12 de marzo, del Archivo General de la Guerra Civil. Por su parte, L. MARTÍNEZ —«El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad», *op. cit.*, pp. 144— califica a estos órganos de figuras jurídicas excepcionales, «híbridos de carácter político que atomizarán, todavía más, las decisiones sobre una política global de archivos».

(77) Es el caso del Real Decreto 1450/2000, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo.

(78) Así, el Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, establece —art. 5.1— que corresponde a la Subsecretaría de Medio Ambiente, entre otras competencias, la gestión patrimonial, contratación, servicios técnicos y de mantenimiento, biblioteca y publicaciones, régimen interior y registro y *archivos generales* en el ámbito del Departamento. O el Real Decreto 1451/2000, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia y Tecnología —art. 9.2— atribuye a la Subsecretaría de Ciencia y Tecnología, entre otras funciones, los servicios técnicos y de mantenimiento, las publicaciones, el registro y *archivos generales* del Ministerio. Vid. L. MARTÍNEZ GARCÍA, «El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad», *op. cit.*, pp. 117, quien entiende implícita la función del archivo en la competencia de la Subsecretaría sobre «sistemas de información y comunicación» —art. 20.1 LOFAGE—.

(79) Así, la Orden del Ministerio de Interior de 21 de Diciembre de 2000 —Décimo— establece que el Archivo General del Ministerio de Interior es único y depende de la Secretaría General Técnica; y también parece inferirse este criterio de la Orden del Ministerio de la Presidencia de 24 de abril de 1997 por la que se regula el acceso al Archivo Central del mismo. Este es también el criterio del Real Decreto 1451/2000, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Ciencia y Tecnología —art. 10—, cuando asigna a la SGT la organización, gestión y mantenimiento del servicio de documentación general, de la Biblioteca y del Archivo General. Asimismo, cabe recordar que este criterio de encuadramiento en la SGT ya estaba explícito en el Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, sobre la reforma de la Administración para reducir el gasto público.

Dirección General de Programación y Control Económico y Presupuestario, a través de una Subdirección General de Medios Informáticos y Servicios (80), en una inequívoca manifestación de esa tendencia generalizada en las autoridades administrativas a rendir culto a la tecnología en detrimento del método (81).

En cuanto a los órganos consultivos, hubo que esperar quince años desde la promulgación de la LPHE para la aprobación del Real Decreto 139/2000, de 4 de febrero, por el que se crea la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, en cumplimiento del art. 58 de la Ley. Y dado el papel central que la Ley atribuye a dicho órgano en el funcionamiento del sistema estatal —régimen de acceso, inutilidad administrativa de los documentos...—, la existencia efectiva de esta Comisión constituye una premisa ineludible para el funcionamiento del sistema. Más aún, la composición de la Comisión Superior prevista inicialmente en el Real Decreto 139/2000 ha sido ya modificada por Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre, sin que al parecer haya entrado efectivamente en funcionamiento el órgano colegial (82).

Asimismo, el Real Decreto 1164/2002 —Disp. transitoria única— obliga a todos los Departamentos ministeriales a crear sus respectivas Comisiones Calificadoras de Documentos Administrativos, ya previstas en el art. 58 de la LPHE y creadas en algunos Ministerios (83). La efectiva creación de estas Comisiones Calificadoras puede constituir un significativo avance en la articulación del sistema de archivos estatales, pues a estos órganos se les encomienda una papel fundamental tanto en los procedimientos de eliminación de documentos —arts. 4.1 Real Decreto 1164/2002— como

(80) Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente —art. 7.4—.

(81) Vid. sobre ello R. ALBERCH I FUGUERAS, «Los sistemas de gestión integral de documentos como aliados de las políticas de eficacia y rentabilidad en los ayuntamientos», en «I Jornadas Nacionales de Gestión del Patrimonio Local. El patrimonio documental», Córdoba, octubre de 2001.

(82) El RD1164/2002 ha elevado algo el nivel orgánico de la Comisión, cuyo Presidente es ahora el Secretario de Estado de Cultura, en lugar del Director General del Libro, Archivos y Bibliotecas, que pasa a ser Vicepresidente. El escaso nivel de la Comisión ya había sido anulado por D. DE OCAÑA LACAL, «El archivero y la aplicación de la legislación sobre acceso», *op. cit.*, p. 171.

(83) Orden del Ministerio de Interior de 21 de Diciembre de 2000 por la que se crea la Comisión del Ministerio; Orden del Ministerio de la Presidencia de 24 de abril de 1997 —Cuarto—; Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores de 2 de abril de 1991 —Décimo—; Real Decreto 2598/1998, en relación con el Ministerio de Defensa —arts. 10 a 15—.

en materia de régimen de acceso a la documentación —art. 5.2 Real Decreto 139/2000— (84).

Por su parte, la actual Junta Superior de Archivos, heredera de las viejas Juntas Facultativas del Cuerpo de Archiveros, es un órgano que ha pasado por múltiples modificaciones en su denominación, composición y funciones, de tal modo que poco queda de las originarias Juntas facultativas del ramo con competencias sobre el ingreso y ascenso en el cuerpo (85). En la actualidad las funciones de la Junta Superior son manifiestamente indeterminadas: elevar las propuestas que considere convenientes para la mejor investigación, conservación, enriquecimiento, protección y difusión de los bienes integrantes del Patrimonio Documental y de los archivos, y asesorar e informar sobre las cuestiones relativas al Patrimonio Documental y los Archivos (86). Y la composición de la Junta se asemeja a una simple Comisión Asesora integrada por esa difusa categoría de «expertos» «notables», y con funciones exclusivamente de asesoramiento técnico (87). Y, en cualquier caso, la Junta no fue constituida hasta 1996 con ocasión del contencioso del Archivo de la Guerra Civil.

Finalmente, y a diferencia de lo que sucede en múltiples sectores administrativos, se echa en falta un órgano consultivo de composición participa-

(84) También Orden del Ministerio de Interior de 21 de Diciembre de 2000 —Tercero—; Orden del Ministerio de la Presidencia de 24 de abril de 1997 —Cuarto—; Real Decreto 2598/1998, en relación con el Ministerio de Defensa —art. 11—.

(85) Por citar las más recientes: por Orden de 21 de junio de 1979, se denominó Junta Asesora de los Archivos, y por la disp. adicional 2ª de RD 111/1986, pasó a llamarse Junta Superior de Archivos, en concordancia con lo dispuesto en el art. 3.2 de la LPHE, y por Orden de 11 de febrero de 1992 se reguló su composición y funciones. Posteriormente, por Orden del Ministerio de Cultura de 9 de enero de 1996 volvió a modificarse su composición y funciones. La composición efectiva sería determinada por Orden de 25 de noviembre de 1996, modificada por Orden de 22 de septiembre de 1997, y, por último, por Orden de 20 de septiembre de 1999 (la p. Web de la Subdirección general de archivos estatales cita erróneamente una fecha de 2001). Es fácil conjeturar que el órgano ha sido modificado más veces de las que haya podido reunirse efectivamente.

(86) La definición del papel de estas Juntas de Archivos fue también objeto de reformas en su momento. Así, la versión inicial del RD 17.7.1858 de una Junta superior «directiva» de Archivos, fue reemplazada por una Junta «consultiva» —RD 1871— o «facultativa» —RD 1881, RD 1884, RD 1885, RD 1887—, advirtiéndose expresamente que la Junta facultativa de Archivos entenderá en los asuntos puramente técnicos, los demás se despacharán por la DG de Instrucción Pública —RD 12.10.1884 —art. 12—.

(87) En la versión del de la Orden de 1996 la Junta estaba integrada exclusivamente por académicos, y en la versión siguiente de la Orden de 1997 se fijó una composición de ocho historiadores y tres archiveros. Vid. sobre la Junta Superior de Archivos la valoración crítica que formula L. MARTÍNEZ GARCÍA, «El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad», *op. cit.*, p. 127, donde señala que la composición del órgano es un auténtico disparate.

tiva que dé cumplimiento al mandato constitucional de impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos, y en el cual podrían tener representación las asociaciones de profesionales del sector —extraordinariamente activas y dinámicas—, las instituciones académicas en representación de los investigadores, así como organizaciones de defensa de los consumidores y usuarios en representación de los ciudadanos en general.

Por tanto, la articulación organizativa del sistema de archivos estatales ha padecido la falta de constitución y de funcionamiento efectivo de órganos claves —como la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos y las Comisiones Departamentales; menor relevancia se antoja, en cambio, la Junta Superior de Archivos—, así como alguna omisión indicada. Y, sobre todo, se observa que el sistema es, al menos parcialmente, acéfalo, por la ausencia de un órgano que lo coordine, pues el órgano con competencias generales en la materia únicamente está en posición de coordinar a los archivos adscritos a su Departamento.

3. El funcionamiento del sistema de archivos estatales

Si los principales procedimientos de funcionamiento de un sistema de archivos son los relativos a las transferencias de documentos, selección y eliminación, así como al acceso a los mismos, todos ellos han presentado serias deficiencias en el ámbito de la Administración del Estado.

En primer lugar, las transferencias de documentos —hoy como ayer— tienen lugar de forma harto irregular, práctica que tiene en buena medida amparo en las amplias excepciones y lagunas del Decreto 914/1969 (88), extendiéndose por Departamentos y organismos públicos estatales fenómenos de «balcanización» de sus propios archivos, al margen de cualquier pertenencia a un sistema global (89).

En segundo lugar, en relación con los procedimientos de selección y eliminación, la LPHE —art. 56.1— supuso un obstáculo legal, al exigir una autorización administrativa para proceder a la eliminación de los documentos públicos. Sin embargo, dado que hasta la reciente aprobación del Real Decreto 1164/2002 no ha sido objeto de ordenación el procedimiento de eli-

(88) D. DE OCAÑA LACAL, «El archivero y la aplicación de la legislación sobre acceso», *op. cit.*, p. 166.

(89) Sobre estas tendencias, vid. L. MARTÍNEZ, «El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad», *op. cit.*, pp. 121-122 y 146, donde se señalan como causas principales de este fenómeno la posesión de títulos singulares y la fabricación de un prestigio cultural.

minación, no ha sido posible proceder a eliminar de modo «regular» y controlado los documentos (90), con todos los problemas que ello ha comportado de almacenamiento de masas ingentes de papel, en donde se pierde información y se conserva lo innecesario, o, peor aún, de prácticas de eliminación incontrolada de fondos (91). Además, debe observarse que el procedimiento para la eliminación de los documentos previsto en el Real Decreto 1164/2002 es extraordinariamente complejo y rígido —exige la intervención de dos órganos consultivos de funcionamiento irregular, la Comisión Calificadora del Departamento u organismo y la Comisión Superior, así como la emisión de múltiples informes— y prolongado en el tiempo —¡hasta un año se concede de plazo a la Comisión Superior para dictaminar—, de modo que no parece previsible que esta norma vaya a solucionar los actuales problemas de acumulación y eliminación incontrolada de documentación pública (92).

Y, en tercer lugar, en cuanto a los procedimientos de acceso a la documentación, no existen unas condiciones mínimas o comunes de acceso a la documentación estatal, las cuales son suplidas por normas singulares o departamentales, con la consiguiente dispersión de normas y diversidad de criterios —órganos competentes para informar y resolver, plazos de resolución, tasas por obtención de copias...— (93). Y a todo ello se superpone la errática ordenación estatal de esta materia, como prueba el desconcertante

(90) En el dictamen al Real Decreto 139/2000 de creación de la Comisión Superior, el Consejo de Estado observó que la Comisión no debería empezar a dictaminar sobre estos supuestos de exclusión y eliminación de documentos sin la previa promulgación de la norma reglamentaria reclamada en el art. 55 LPHE, la cual no debe sustituirse por actos singulares generales de la Comisión —expediente 3512/1999—.

(91) L. MARTÍNEZ, «El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad», *op. cit.*, p. 162.

(92) Asimismo, en el RD 1164/2002 se observan algunas lagunas —p. ej., no se especifica a quién corresponde confeccionar la Memoria relativa a la documentación de que se trate, aunque es de suponer que compete al órgano proponente—; además queda desdibujado el papel de las Comisiones Calificadoras departamentales, a las que el R. Decreto les asigna la competencia formal para adoptar el acuerdo de incoación, cuando al tratarse de un órgano colegial consultivo —no activo—, lo lógico es asignarle una competencia de informe, no decisoria. No deja de ser incoherente que se atribuya al Subsecretario la competencia para adoptar la decisión final del procedimiento y, sin embargo, no pueda formalmente iniciarlo ningún órgano directivo del Departamento.

(93) Con todo el principal problema que plantea el acceso es la falta en la LPHE de un plazo general para la consulta de los documentos de titularidad pública, tal como se ha fijado en algunas Leyes autonómicas. Sobre la funcionalidad de la fijación de un plazo general de accesibilidad, vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, «El derecho de acceso a los documentos públicos en el marco del sistema archivístico», *op. cit.*, pp. 99 y ss.

Real Decreto 772/1999, de 7 de mayo, por el que se regula la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la Administración General del Estado (94).

A todo lo anterior deben añadirse las circunstancias crónicas de falta de medios personales —cualificados y auxiliares— y materiales de todo tipo, agravada por ingente acumulación de documentos producida desde —. Todo lo cual está conduciendo a la extensión en la Administración General del Estado de prácticas de externalización y privatización de la gestión de los fondos documentales, con los riesgos que ello puede entrañar, si no se ordenan adecuadamente, tanto para la seguridad e integridad de la documentación, como para la confidencialidad de la información contenida (95).

VII. REFLEXIONES Y PROPUESTAS

¿Cuáles son las causas de esta aparente incapacidad de la Administración del Estado para articular, no ya un sistema nacional de archivos de dudosa viabilidad constitucional, sino ni tan siquiera para ordenar los propios archivos de titularidad inequívocamente estatal, estableciendo un régimen común que cohesione al menos el sistema de archivos de la propia Administración del Estado? Si se contrasta esta situación con la de las bibliotecas y museos, tal vez no sea aventurado imputar buena parte de esta situación a la errónea asimilación de los archivos a las mencionadas instituciones culturales, y a la consiguiente incapacidad del Departamento competente en materia de cultura para coordinar unas estructuras administrativas que atañen a indistintos Ministerios y organismos públicos y que inciden directamente en la gestión administrativa y la información a los ciudadanos (96).

(94) Esta disposición al regular la expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos —art. 9— somete el derecho de los ciudadanos a la obtención de las copias a los mismos —y otros adicionales— límites previstos en el Ley 30/1992 —art. 37.5—, y ello aun cuando se trate documentos que obren [en archivos históricos! De este modo, el embrollo de remisiones normativas no puede ser mayor: el art. 37.6.g) Ley 30/1992 remite la consulta de los fondos documentales existentes en los Archivos Históricos a su legislación específica; pero el Real Decreto 772/1999 desactiva inopinadamente dicha remisión al sujetar la consulta también de los archivos generales e históricos a las normas del art. 37.5 de la Ley 30/1992. Vid. D. DE OCAÑA LACAL, «El archivero y la aplicación de la legislación sobre acceso», *op. cit.*, p. 149.

(95) Vid. A. TORREBLANCA LÓPEZ, «Externalización y privatización en los archivos de la Administración General del Estado», y S. FERNÁNDEZ RAMOS, «La privatización de la gestión de los archivos públicos: aspectos legales», ambos en *Boletín ANABAD*, LI, 2001.

(96) Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS, «Legislación y sistemas de archivos de las Administraciones Públicas», *op. cit.*, p. 17.

En efecto, tal como se viene defendiendo desde un sector cualificado de la archivística (97), 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, definitiva de su actual concepción como instituciones administrativas al servicio de los ciudadanos. Desde el punto de vista de la organización administrativa, los archivos son auténticos «servicios comunes», en el sentido de «servicios auxiliares que proporcionan el apoyo instrumental necesario para que las unidades operativas puedan ofrecer debidamente sus servicios a los ciudadanos» (98). Más aún, los archivos constituyen elementos clave de la gestión administrativa, pues hablar de gestión documental administrativa es hablar, al fin y al cabo, de la esencia del trabajo que se desarrolla en las Administraciones Públicas. Y todo ello está en franca contradicción con la competencia general en materia de archivos de un Departamento sectorial, como es el de cultura, a lo cual se superpone la patente debilidad de los órganos competentes para coordinar la política archivística del Estado (99).

(97) Entre otros, E. CRUCES BLANCO, «Andalucía: Archivos y documentos para el siglo XXI», Comisión: Andalucía una Realidad Multicultural, <http://www.junta-andalucia.es/nuevosiglo/ponenhtml/>; R. ALBERCH I FUGUERAS, «Unidad y diversidad: archivos y archiveros ante el s. XXI», *op. cit.*, p. 247; L. MARTÍNEZ GARCÍA, «El sistema español de archivos en la Constitución: la confrontación entre teoría y realidad», *op. cit.*; así como del mismo autor «Archivos y políticas públicas»; M. ROMERO TALLAFIGO, «El patrimonio documental de los municipios andaluces: situación y problemas», «El patrimonio documental de los municipios andaluces: situación y problemas», en *Actas I Jornadas sobre Gestión del Patrimonio Documental. Archivos Municipales*, Córdoba, 2000, pp. 105 y ss.; D. DE OCAÑA LACAL, «El archivero y el derecho de acceso en la sociedad democrática: algunas reflexiones», en *Administración, archivos y ciudadanos. El derecho de acceso al documento administrativo*, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Murcia, 2001, pp. 46 y ss.; entre otros. De hecho, cabe recordar que ya C. PESCADOR DEL HOYO —«Los archivos, esos grandes olvidados», *Documentación Administrativa*, 177, 1978, p. 184— señalaba que los archivos debían constituir uno de los centros neurálgicos de la Administración.

(98) MAP, *La modernización de la Administración del Estado. Los servicios comunes*, Madrid, 1991.

(99) Una moderna configuración legal de los archivos públicos de acuerdo con los postulados enunciados ha sido positivada en dos de las últimas Leyes autonómicas sobre archivos de «segunda generación», cada una con sus peculiaridades: la Ley de Cataluña 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos; así como la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos. En cambio, la reciente Ley de Cantabria 3/2002, de 28 de junio, de Archivos, sigue respondiendo a los criterios de la legislación autonómica de primera generación. En todo caso, es de notar que las Comunidades Autónomas están mostrando en esta materia, como en otras, más dinamismo que la Administración General del Estado. Vid. L. MARTÍNEZ GARCÍA, «Archivos y políticas públicas», de próxima publicación; así como del mismo autor «Archivos y políticas públicas en Castilla-La Mancha. ¿Quo vadis?», en este mismo volumen; así como E. CRUCES BLANCO, «Sistemas de archivos de las Comunidades Autónomas», en *Archivos y sistemas*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2000, pp. 72 y ss.

En definitiva, la efectiva articulación de un moderno sistema estatal de archivos requiere la adopción de diversas medidas, legales, organizativas y, desde luego, presupuestarias.

Entre las medidas legales, debe insistirse en la necesidad de aprobación de una norma general que regule la estructura y funcionamiento de los archivos de titularidad estatal. Aun cuando legalmente podría bastar un Real Decreto tal como se prevé en la LPHE, tal vez sería oportuno postular la aprobación de una norma con rango de Ley, y ello por varias razones. En primer lugar, desde un punto de vista interno, una norma con fuerza de Ley estará en mejores condiciones para integrar y articular los archivos administrativos y los históricos, de modo que si no se impiden sí al menos se dificultan los conocidos movimientos centrífugos que se producen en este ámbito. En segundo lugar, dado que las Comunidades Autónomas gestionan archivos de titularidad estatal regidos exclusivamente por la legislación estatal, la ordenación de los mismos en una norma con rango de Ley dotaría una mayor estabilidad y certidumbre jurídica que permitiría a las Comunidades Autónomas conocer el marco normativo al que deben ajustarse en el ejercicio de sus competencias ejecutivas (100). Y, en tercer lugar, una ordenación en una norma con rango de Ley permitirá afrontar como mayores garantías la posición del ciudadano frente al sistema de archivos estatales, subsanando las insuficiencias en esta materia tanto de la LPHE como de la Ley 30/1992.

En cuanto a las medidas organizativas, urge reconsiderar la ubicación y rango del órgano cabecera del sistema, en el sentido de plantear su dependencia de un Departamento con competencias transversales —como Administraciones Públicas o Presidencia—, y con un rango al menos de Dirección General. Asimismo, es fundamental la completa constitución de las Comisiones Calificadoras departamentales y su funcionamiento y coordinación efectiva con la Comisión Superior. Asimismo, sugiero el rediseño de la Junta Superior de Archivos o bien la constitución de un Consejo consultivo de Archivos, de composición participativa e interadministrativa, en el cual se integren representantes de los archivos administrativos e históricos de titularidad y gestión estatal, así como de los archivos de titularidad estatal gestionados por las Comunidades Autónomas, de las asociaciones de profesionales del sector, de las instituciones académicas en representación de los investigadores, de organizaciones de defensa de los consumidores y usuarios en representación de los ciudadanos en general.

(100) Se trataría de una extrapolación del principio de preferencia de Ley, acuñado por el Tribunal Constitucional en relación con la legislación básica estatal —SSTC 248/1988 y 147/1991, entre otras muchas—.

Por último, aun cuando soy consciente de su apariencia retórica, es obligado manifestar la imperiosa necesidad de que las autoridades competentes de la Administración General del Estado asuman la relevancia de una racional política de archivos, tanto para la eficacia de la propia Administración como en orden a la garantía de los derechos de los ciudadanos, y, en consecuencia, rediman a los archivos de la penuria crónica que padecen.