

# Capítulo VII. EL PATRIMONIO DOCUMENTAL Y EL SISTEMA ARCHIVÍSTICO DE ANDALUCÍA

Severiano Fernández Ramos

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. Sobre la necesidad de una nueva Ley de Archivos

A) *La Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos: una ley pionera*

Andalucía fue la primera Comunidad Autónoma en aprobar, ya en su primera legislatura, una ley de archivos: la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos, que, por ende, fue la primera ley de archivos de nuestra historia<sup>1</sup>. Asimismo, la Ley 3/1984, fue una norma pionera, pues concibió principios, criterios y técnicas que serían adoptados tanto por el Estado, en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, como por la mayoría de las Comunidades Autónomas<sup>2</sup>.

Lo primero que destaca en los planteamientos fundacionales de Ley andaluza –y de la catalana que le siguió–, es la vinculación de los archivos a la recuperación y conservación no ya de la historia y de la cultura en general, sino, de manera especial, “de la cultura y de la

---

<sup>1</sup> Como también fue pionero el trabajo de A. HEREDIA HERRERA, «El Patrimonio Documental Andaluz: protección e investigación», *Anabad XXXIII*, nº 2, 1983.

<sup>2</sup> Las más inmediatas fueron la Ley de Cataluña 6/1985, de 26 de abril, de Archivos, y la Ley de Aragón 6/1986, de 28 de noviembre, de Archivos.

historia” de la comunidad autónoma, con la finalidad explícita de afianzar la conciencia de la identidad propia<sup>3</sup>. Propósito que debe enmarcarse en el contexto histórico de los inicios del proceso autonómico, así como en una reacción a la instrumentalización de los archivos con idéntica finalidad a lo largo de régimen anterior. En cualquier caso, sin prejuzgar estas intencionalidades políticas, lo cierto que esta directriz va a planear sobre la ordenación legal, en el sentido de que la Ley 3/1984, se ocupan no sólo y ni siquiera principalmente de los archivos, sino fundamentalmente del patrimonio documental como parte integrante del patrimonio histórico o cultural. De hecho, las Comunidades Autónomas que ordenaron esta materia con posterioridad a la de Aragón optaron por denominar a sus respectivas Leyes de Archivos y Patrimonio Documental<sup>4</sup>.

Con todo, la Ley andaluza 3/1984, introdujo una serie de innovaciones, en buena medida acertadas, que serían recogidas en las normas posteriores: la ampliación tanto del Patrimonio Documental de titularidad pública (documentos de Corporaciones de Derecho Público y de gestores privados de servicios públicos)<sup>5</sup>, como de titularidad privada (reducción significativa del plazo de integración en el Patrimonio Documental de los documentos de ciertas entidades privadas que “realizan actividades de interés público”)<sup>6</sup>; la casi “demanialización” de los documentos de titularidad pública (pues se declaran inalienables, imprescriptibles e inembargables)<sup>7</sup>; el intento de articular un Sistema coherente de Archivos, integrado por todos los archivos de uso público de competencia autonómica, independientemente de su titularidad –autonómica, estatal, local o privada–, determinación que sería

<sup>3</sup> En este sentido, la exposición de motivos de la Ley de Cataluña 6/1985, de Archivos, declaraba que “Para Cataluña este patrimonio es muy importante, porque constituye la base documental de su historia y uno de los fundamentos de su identidad nacional”. Sobre esta cuestión, véase J. CERDÁ DÍAZ: *Los archivos municipales en la España contemporánea*, Trea, Gijón, pp. 354 y ss. 1998.

<sup>4</sup> Ley de Canarias 3/1990, de 22 de febrero, de Patrimonio Documental y Archivos; Ley de la Región de Murcia 6/1990, de 11 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental; Ley de Castilla y León 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental; Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental; Ley de La Rioja 4/1994, de 24 de mayo, de Archivos y Patrimonio Documental.

<sup>5</sup> En esta línea, Ley de Aragón 6/1986 –art. 3–; Decreto Xunta de Galicia 307/1989 –art. 4.1–; Ley de Canarias 3/1990 –art. 2–; Ley 6/1990 de la Región de Murcia –art. 2–; Ley de Castilla y León –art. 4–; Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 4–; Ley 9/1993, del Patrimonio Cultural Catalán –art. 19.1–; Ley de La Rioja 4/1994 –art. 4–; Ley de la Comunidad Valenciana 4/1998 –art. 76.1–; Ley de Extremadura 2/1999 –art. 75.1–; Ley de Asturias 1/2001 –art. 80–; Ley de Cantabria 3/2002, de Archivos –art. 5–.

<sup>6</sup> De modo similar, Ley de Aragón 6/1986 –art. 7.2–; Decreto de Xunta de Galicia 307/1989 –art. 8.a)–; Ley de Canarias 3/1990 –art. 4–; Ley 6/1990 de Murcia –art. 3–; Ley Castilla y León 6/1991 –art. 5–; Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 6–; La Rioja 4/1994 –art. 6–; Ley de Extremadura 2/1999 –art. 75.1–; Ley 9/1993, del Patrimonio Cultural Catalán –art. 19.2–; Ley de Cantabria 3/2002, de Archivos –art. 5–.

<sup>7</sup> Criterio legal que sería seguido, además de por la LPHE, por las demás normas autonómicas: Ley 6/1990, de la Región de Murcia –art. 25–; Ley de Canarias 3/1990 –art. 31–; Ley de Castilla y León 6/1991 –art. 12.1–; Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 31.1–; Ley de La Rioja 4/1994 –art. 26.1–, Ley de Cataluña 10/2001 –art. 12.1–; Ley de Cantabria 3/2002, de Archivos –art. 32.1–.

ratificada por el Tribunal Constitucional (STC 103/1988)<sup>8</sup>, y que sería también seguida, en lo esencial, por el resto de Comunidades Autónomas<sup>9</sup>; o la primera ordenación legal del ejercicio del derecho de acceso a la documentación.

### *B) El desarrollo y aplicación de la Ley 3/1984: nuevos contextos y paradigmas*

Sin embargo, el desarrollo y aplicación de la Ley 3/1984 experimentó toda suerte de incidencias. De entrada, dado que la Ley 3/1984 se limitó a esbozar la estructura y funcionamiento del Sistema Andaluz de Archivos, para su cabal definición era indispensable su desarrollo reglamentario, el cual, sin embargo, fue lento y accidentado<sup>10</sup>, pues hubo que esperar al año 2000 –transcurridos dieciséis años de la aprobación de la Ley– para que ésta contara con el Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos (Decreto 97/2000, de 6 de marzo)<sup>11</sup>. Y de modo similar el capital Censo de Archivos y Fondos Documentales ordenado en la Ley 3/1984, no se concluyó hasta casi veinte años después<sup>12</sup>, y hasta

<sup>8</sup> La idea de archivos de uso público es similar a la de bibliotecas de uso público utilizada poco antes por la Ley 8/1983, de 3 de noviembre, de Bibliotecas.

<sup>9</sup> Ley de Aragón 6/1986 –art. 15–; Ley 6/1990 de la Región de Murcia –art. 4–; Ley de Canarias 3/1990 –art. 8–; Ley Castilla y León 6/1991 –art. 41–; Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 10.1–; Ley de La Rioja 4/1994 –art. 10–; Ley de Cataluña 10/2001 –art. 16.1–; Ley de Cantabria 3/2002, de Archivos –art. 7–. Vid., en general, E. CRUCES BLANCO: “Los sistemas de archivos de las Comunidades Autónoma” en *Archivos y Sistemas. Escuela Iberoamericana de Archivos Experiencias y materiales*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pp. 81 y ss. 2000.

<sup>10</sup> El inicial Decreto 73/1994, de 29 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento de Organización del Sistema Andaluz de Archivos, fue anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, mediante Sentencia de 25 de noviembre de 1996, debido a la falta de consulta al Consejo Consultivo Andaluz, creado tan sólo unos meses antes de su aprobación.

<sup>11</sup> El Decreto 97/2000, de 6 de marzo, también fue objeto de impugnación en este caso por la Asociación de Archiveros de Andalucía, si bien la STSJ Andalucía (Sevilla) de 4 de mayo de 2006 (recurso nº 696/2000), desestimó las pretensiones de anulación. Dejando de lado cuestiones procedimentales, los recurrentes alegaron que el Reglamento, en una profusa serie de artículos, invadía la autonomía municipal. Sin embargo, el Tribunal consideró que la regulación reglamentaria, «que se apoya legalmente en la Ley 3/1984, y en el mandato de su Disposición Final Primera, en nada interfiere en la autoorganización de los titulares de los archivos, limitándose a establecer directrices generales en orden a proteger el patrimonio documental de la Comunidad Autónoma, cuya competencia corresponde a sus Órganos por disposición estatutaria». No obstante, la Sentencia incurre en alguna inexactitud, como cuando declara que el artículo 37.6.g) de la LRJPAC 30/1992, excluye de su aplicación directa a los Archivos Históricos, que se regirán por sus disposiciones específicas, añadiendo: «A tales Archivos, integrantes del Patrimonio Documental Andaluz, es a los que se les aplica la Ley y el Reglamento impugnado». Cuando lo cierto es que es evidente que la Ley se aplica a todos los archivos del sistema archivístico andaluz.

<sup>12</sup> El propio Parlamento andaluz aprobó el 23 de octubre de 1998, una proposición no de ley en Comisión, promovida por el Grupo Izquierda Unida, instando al Gobierno andaluz a la realización a lo largo de 1999 del censo de archivos y fondos constitutivos del Patrimonio Documental Andaluz (BOPA núm. 274, de 24-11-1998). Así, el Plan General de Bienes Culturales, Andalucía 2000, p. 91, fijó justamente como primera medida la elaboración del Censo de Archivos Andaluces. Por acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de noviembre de 2000

el 2002 no entró en funcionamiento un órgano clave del Sistema, como es la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos<sup>13</sup>. Asimismo, aun cuando el Decreto 97/2000 mantuvo formalmente la categoría de «archivos de uso público», lo cierto es que esta categoría fue desplazada por la noción de archivos integrados en el sistema, si bien a pesar de las décadas transcurridas es muy escaso el número de archivos privados integrados en el sistema archivístico andaluz<sup>14</sup>.

Pero, sobre todo, la experiencia ha demostrado que el planteamiento fundacional de la Ley 3/1984 de configuración de los archivos como instituciones culturales, vinculadas exclusivamente a la conservación y difusión de una faceta del Patrimonio Cultural, era excesivamente reduccionista del papel que los archivos públicos están llamados a desempeñar en el actual sistema de gestión administrativa y como garantía del principio de transparencia de la actuación pública<sup>15</sup>.

Además, en estos lustros de vigencia de la Ley 3/1984 han sido muchos y profundos los cambios normativos acaecidos en el ordenamiento jurídico, tanto estatal, como autonómico<sup>16</sup>. Y en este contexto debe destacarse la renovación legislativa experimentada en el resto de leyes andaluzas relativas al patrimonio cultural, en especial, la Ley 14/2007, de

---

se aprobaron las directrices para la elaboración del censo de fondos y colecciones del Patrimonio Documental Andaluz –en cumplimiento de la previsión contenida en la Disposición Adicional 1ª del Decreto 97/2000–, y, por Orden de la Consejería de Cultura de 6 de marzo de 2001, se aprobó el Plan para la elaboración del citado Censo, de acuerdo con dichas directrices.

<sup>13</sup> Por Orden de 7 de julio de 2000, se reguló el funcionamiento de la Comisión Andaluza calificadora de documentos administrativos y los procesos de identificación, valoración y selección documentales. Lo cierto es que desde su constitución efectiva en 2002, la CACDA está realizando una labor importantísima, de la que se da cumplida cuenta en la web de la Consejería de Cultura.

<sup>14</sup> En el Portal de Archivos de Andalucía se indican sólo seis archivos privados: Archivo Histórico Comisiones Obreras de Andalucía; Archivo Histórico Minero de la Fundación Río Tinto; Archivo Histórico Viana; Archivo Histórico de UGT de Andalucía; Archivo de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación y Archivo de la Fundación Casa de Medina Sidonia.

<sup>15</sup> Véase S. FERNÁNDEZ RAMOS: “La Ley de Archivos de Andalucía. Una experiencia”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. extraordinario, 2/2003, *Veinte años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Desarrollo de las competencias autonómicas*, vol. I, pp. 235-269.

<sup>16</sup> La propia exposición de motivos de la Ley 7/2011 se refiere a los siguientes textos legales estatales: la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos; la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, o la Ley 52/2007, de 26 de noviembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura, conocida como «Ley de Memoria Histórica. La mención de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que también contiene la exposición de motivos, no procede pues esta Ley ya fue tenida en cuenta mediante la modificación de la Ley 3/1984, efectuada por la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía.

26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía<sup>17</sup>. También debe mencionarse la recepción de la competencia en materia de gestión de archivos judiciales<sup>18</sup>.

Con todo, debe señalarse que no pocas de las deficiencias del sistema autonómico de archivos no obedecen ya a planteamientos legales erróneos u obsoletos, sino estrictamente a las insuficientes dotaciones financieras asignadas por los gobiernos autonómicos sucesivos a la política de archivos, de modo que no podrán encontrar solución en un simple cambio legislativo<sup>19</sup>.

En todo caso, no ha supuesto en esta materia cambio significativo el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. En efecto, el Estatuto –art. 68.3– establece que corresponde a la Comunidad Autónoma, la competencia exclusiva sobre archivos (museos, bibliotecas y demás colecciones de naturaleza análoga) que no sean de titularidad estatal. Asimismo, la Comunidad Autónoma asume competencias ejecutivas sobre los museos, bibliotecas, archivos y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal situados en su territorio cuya gestión no se reserve el Estado, lo que comprende, en todo caso, la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de su personal –art. 68.2–<sup>20</sup>. Sin embargo, estas atribuciones no suponen una alteración sustancial de lo ya previsto en el Estatuto de 1981 –arts. 13.28 y 17.4–, el cual ya había agotado las posibilidades competenciales admitidas por la Constitución, la cual reserva al Estado la competencia exclusiva

<sup>17</sup> También debe destacarse que la contemporánea Ley 2/1984, de 9 de enero, de Museos, fue sustituida por la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía. Y antes aún la Ley 8/1983, de 3 de noviembre, de Bibliotecas, fue derogada por la Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación. De este modo, la Ley 3/1984, de Archivos, era la última Ley en materia de patrimonio cultural por renovar.

<sup>18</sup> Real Decreto 142/1997, de 31 de enero, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

<sup>19</sup> Así lo señalamos en S. FERNÁNDEZ RAMOS: “La Ley de Archivos de Andalucía. Una experiencia”, *op. cit.*, Vid. E. CRUCES BLANCO: “Estrategias para la organización de un sistema de archivos. Metodología e instrumentos de desarrollo”, en *Actas del XIV Congreso Internacional de Archivos Sevilla 2000*, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, CD-Rom, donde se señalan las vicisitudes acaecidas en la Comunidad Autónoma andaluza. En ese sentido, una profunda conocedora del sistema andaluz de archivos, A. HEREDIA HERRERA: «Política archivística andaluza», *Tría*, nº 12, p. 106, 2005, señalaba cómo la homologación de los archivos autonómicos prevista en la Disposición Transitoria de la Ley («Los archivos de competencia autonómica que, al promulgarse la presente Ley, no reúnan las condiciones necesarias de conservación, seguridad, organización y acceso que se fijen, tendrán un plazo de dos años para subsanar sus deficiencias, a partir de la publicación de la normativa correspondiente»), no llegó a cumplirse, si bien es cierto que tampoco llegó a aprobarse esa «normativa correspondiente». Igualmente, la autora manifiesta su lamento la «desdotación» del personal previsto en la RPT para los archivos autonómicos.

<sup>20</sup> Además, el Estatuto añade que la Junta de Andalucía colaborará con el Estado a través de los cauces que se establezcan de mutuo acuerdo para la gestión eficaz de los fondos del Archivo de Indias y de la Real Chancillería –art. 68.4–. Véase sobre el artículo 68 del Estatuto, E. ARANA GARCÍA: «Competencias sobre cultura y patrimonio», *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Muñoz Machado y Rebollo Puig (dirs.), Thomson-Civitas, Madrid, pp. 657 y ss. 2008.

sobre archivos (museos y bibliotecas) de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas –art. 149.1.28 CE–<sup>21</sup>.

Por lo demás, este proceso de renovación legislativa en materia de archivos ya había sido iniciado por otras Comunidades Autónomas, a partir de la innovadora Ley de Cataluña 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos<sup>22</sup>, y si bien estas nuevas leyes no responden ya a un molde único, sí pueden destacarse algunos puntos comunes. En efecto, estas leyes centran su atención, no ya en el patrimonio documental, sino en los archivos y los documentos y, dentro de éstos, fundamentalmente en los llamados “documentos públicos”<sup>23</sup>, pues lo cierto es que, si desde el punto de vista del patrimonio cultural los documentos públicos y privados pueden compartir algunas reglas, desde la perspectiva archivística (de su gestión, evaluación y acceso) su régimen es profundamente dispar.

Y en el tratamiento legal de los documentos públicos estas nuevas leyes, sin ser radicalmente innovadoras en relación con las anteriores, se caracterizan básicamente por dos directrices. En primer lugar, a partir de la técnica archivística de evaluación documental, naturalmente presente en las normas anteriores, se trata de ir más allá e integrar el sistema de archivos en la propia gestión administrativa mediante los llamados sistemas de gestión documental, que comprenden la producción, la tramitación, el control, la valoración y la conservación de los documentos y el acceso a ellos. Todo ello en el bien entendido de que la gestión documental no es responsabilidad exclusiva de los archivos, sino que requiere la asunción de los titulares de los órganos y unidades de gestión de su cuota de responsabilidad en el sistema<sup>24</sup>. Y, en segundo lugar, estas leyes se caracterizan por el tratamiento más amplio y abierto que dispensan a la capital cuestión del acceso a los

---

<sup>21</sup> Sobre la distribución de competencias en materia de archivos y patrimonio documental, véase D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ: «La legislación sobre archivos: régimen vigente y retos futuros», *Tabula*, 10, *Combates por la memoria: archivística de la posmodernidad*, pp. 255 y ss. 2007; S. FERNÁNDEZ RAMOS: “El sistema estatal de archivos públicos. Pasado, presente y futuro”, *Revista d'Arxius, Associació d'arxivers valencians*, pp. 127-166, 2002.

<sup>22</sup> Ley de Castilla-La Mancha 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos; Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de Archivos; Ley de las Islas Baleares 15/2006, de 17 de octubre, de Archivos y Patrimonio Documental; Ley de Navarra 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos; Ley de Extremadura 2/2007, de 12 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental. Por su parte, la Ley de Cantabria 3/2002, de 28 de junio, de Archivos, aun siendo posterior a la Ley catalana 10/2001, se sitúa aún en las coordenadas de la generación anterior de leyes de archivos. Con ocasión de la presentación de la Ley de Cataluña 10/2001, de Archivos y Documentos, se organizó en Barcelona el 17 de enero de 2002, una jornada en la que participaron prestigiosos profesionales catalanes (como Ramón Alberch, Josep Matas o Mariona Corominas) con valiosas aportaciones sobre la entonces reciente e innovadora Ley catalana.

<sup>23</sup> Ley de Cataluña 10/2001 –art. 6.1–; Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 42–.

<sup>24</sup> Ley de Cataluña 10/2001 –art. 7.1–; Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 44–. Sobre esta cuestión, J. R. CRUZ MUNDET: “Archivos municipales: nuevos retos, nuevas funciones”, *Los archivos municipales en una sociedad abierta*, Valladolid, marzo 2003. Por su parte, la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002, si bien no recoge expresamente esta idea, subraya las funciones de los archivos públicos relacionadas con la información administrativa –art. 33–.

documentos públicos<sup>25</sup>. Como es lógico, la renovación normativa contenida en estas leyes también influirá en la siguiente Ley andaluza de archivos.

### Renovación legislativa del patrimonio cultural andaluz

Ley 8/1983, de 3 de noviembre, de Bibliotecas	➔	Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación
Ley 2/1984, de 9 de enero, de Museos	➔	Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía
Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía	➔	Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía
Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos	➔	Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía

## 2. Aspectos generales de la Ley 7/2011

El proyecto de Ley de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental, tuvo una cómoda tramitación parlamentaria<sup>26</sup>. De entrada, el proyecto no recibió ninguna enmienda a la totalidad, por lo que superó sin problema alguno el debate de totalidad del proyecto<sup>27</sup>. Una vez admitido a trámite, el Grupo Popular formuló 54 enmiendas, de las cuales la inmensa mayoría eran meras propuestas de cambio de estilo, y en algunos casos se proponía una pequeña adición o modificación, pero sin llegar a constituir una modificación

<sup>25</sup> Así destaca la atribución de específicas competencias en materia de acceso a Comisiones inspiradas en la conocida CADA francesa (caso de la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental en Cataluña y de la Comisión de Acceso a los Documentos en el caso de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha).

<sup>26</sup> BOPA núm. 650, de 1 de abril de 2011.

<sup>27</sup> DSPA Plenos núm. 121, 8 de junio de 2011, pp. 20 y ss. Desde el Grupo Parlamentario de IU Los Verdes únicamente se preguntó por la dotación financiera para aplicar la ley. Por su parte, el representante del Grupo Parlamentario Popular anunció que no formularía ninguna enmienda, a la totalidad, «de ninguna manera, nos parece una ley técnica y además necesaria».

de calado<sup>28</sup>. Por su parte, el Grupo IU-Los Verdes se limitó a formular dos enmiendas de carácter circunstancial (referidas a impulsar la indagación de fondos documentales de entidades privadas y a negociar la cesión de fondos documentales del Estado generados en la Comunidad). Asimismo, el Grupo Parlamentario Socialista formuló apenas cuatro enmiendas (pues dos no tienen nada que ver con los archivos, sino que se refieren a los conjuntos culturales)<sup>29</sup>. Finalmente, aun cuando fueron rechazadas las enmiendas tanto del Grupo Popular como del Grupo IU-Los Verdes, el Pleno del Parlamento aprobó el dictamen de la Comisión por unanimidad, quedando aprobada la que sería la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía (en adelante Ley 7/2011)<sup>30</sup>.

De entrada, mientras la Ley 3/1984 llevaba por título de Archivos, la nueva Ley incorpora a su título los Documentos y el Patrimonio Documental. Respecto a este segundo elemento, en realidad, ya la Ley 3/1984 era, sobre todo, una Ley de patrimonio documental, y de hecho, la mayoría de las Comunidades Autónomas que ordenaron con posterioridad a la Aragón esta materia optaron por denominar a sus respectivas Leyes de Archivos y Patrimonio Documental. Por su parte, la adición del término Documentos se sitúa en la estela de la Ley de Cataluña 10/2001, de Archivos y Documentos, con la finalidad de realzar el régimen de una categoría específica de documentos: los documentos de titularidad pública. Y este triple objeto está explicitado en el artículo 1 de la Ley: «La presente Ley tiene por objeto regular la gestión, la protección, el acceso y la difusión de los documentos de titularidad pública y del Patrimonio Documental de Andalucía, así como la coordinación, planificación, organización y funcionamiento del Sistema Archivístico de Andalucía», así como en el artículo 3.1 al delimitar su ámbito de aplicación:

---

<sup>28</sup> BOPA núm. 754, de 3 de octubre de 2011. Este carácter ya fue anunciado por el representante del Grupo Popular durante el debate a la totalidad: «las enmiendas que vamos a plantear se van a orientar en dos sentidos. Unas son de carácter formal, las que se refieren a la ortografía. Por ejemplo, no hay unidad en el uso de las mayúsculas y de las minúsculas. Las que se refieren al léxico y a la morfosintaxis porque también, por ejemplo, pues, hay fórmulas que... El caso de la fórmula «consejería competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental» se repite 45 veces, incluso se repite una línea debajo de otra. Y, lógicamente, el texto no... Son cuestiones puramente de la forma del texto». DSPA Plenos núm. 121, 8 de junio de 2011, p. 25. Lo cierto es que esta posición no deja de ser sorprendente, si se tiene presente que durante la tramitación de la modificación de la Ley 3/1984, efectuada por la Ley 3/1999, de 28 de abril, el Grupo Popular formuló graves descalificaciones a la reforma de la ordenación de los traslados de documentos, ordenación que mantiene en lo sustancial la nueva ley.

<sup>29</sup> Asimismo, en la Comisión comparecieron varias personas representantes de agentes sociales y organizaciones, debiendo destacarse las intervenciones de Jorge Pérez Cañete, Presidente de la Asociación de Archiveros de Andalucía, así como de la reconocida archivera Esther Cruces Blanco, Directora del Archivo Histórico Provincial de Málaga. DSPA Comisiones núm. 532, 8 de septiembre de 2011.

<sup>30</sup> DSPA Plenos núm. 133, 26 de octubre de 2011, pp. 6 a 12. El texto de la Ley se publicó en el BOPA núm. 776, de 4 de noviembre de 2011, y, seguidamente, en el BOJA núm. 222, de 11 de noviembre, y en el BOE núm. 286, de 28 de noviembre.



- a) Los documentos de titularidad pública.
- b) El Patrimonio Documental de Andalucía.
- c) Los archivos que constituyen el Sistema Archivístico de Andalucía, con independencia de su titularidad. Si bien la Ley se ve obligada a añadir de inmediato que los archivos de titularidad estatal cuya gestión corresponda a la Comunidad Autónoma se registrarán por la legislación estatal que les afecte, por los convenios suscritos entre el Estado y la Junta de Andalucía y por las disposiciones de esta Ley, ordenación autonómica que debe ceñirse a los aspectos admitidos en el Estatuto de Autonomía, esto es «la regulación del funcionamiento, la organización y el régimen de su personal» –art. 68.2 Estatuto de Autonomía–.

Asimismo, el Título preliminar de la Ley 7/2011 contiene, además de un catálogo de definiciones (después sorprendentemente duplicadas a lo largo del articulado de la Ley) diversos preceptos de carácter marcadamente general<sup>31</sup>. Por último, la Ley 7/2011, va a requerir de un ingente desarrollo reglamentario, pues la remisiones normativas son abundantes (arts. 11.1, 11.2, 12.2, 18, 21.1, 22.2, 30, 31.2, 32.3, 39.1, 43.5, 44.5, 45, 49.3, 52.3, 59, 62.6, 63.1, entre otros), y que obligará a la renovación de la normativa reglamentaria vigente. Sin embargo, la Ley no ha fijado plazo alguno para este imprescindible desarrollo normativo.

## II. LOS DOCUMENTOS DE TITULARIDAD PÚBLICA

### 1. Documentos de titularidad pública y Patrimonio Documental de Andalucía

La Ley 3/1984, como el resto de las leyes autonómicas que vinieron después (hasta la Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos), no se preocupó por deslindar una categoría autónoma de documentos de titularidad pública, sino que se limitó a delimitar los documentos que integraban el Patrimonio Documental Andaluz, si bien de la ordenación de la Ley se desprendía una distinción entre los documentos de titularidad pública en sentido amplio –arts. 2 y 3– y los documentos de titularidad privada –arts. 4, 5 y 6–, distinción que también se reflejaba en el régimen del Patrimonio Documental Andaluz establecido por la Ley 3/1984.

Por su parte, la Ley 7/2011 separa en su Título I de modo aparentemente radical las nociones de documentos de titularidad pública (Capítulo I) y de Patrimonio Documental

---

<sup>31</sup> Así, por ejemplo, la declaración según la cual los organismos y entidades del sector público registrarán sus relaciones por los principios de lealtad institucional, coordinación y colaboración –art. 5.1–, nada añade a lo dispuesto con carácter general en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía –arts. 8 y ss.–. Por su parte, el artículo 6, según el cual las personas físicas y jurídicas de naturaleza privada tienen la obligación de colaborar con las administraciones públicas andaluzas para conseguir los objetivos previstos en la Ley, es tan vago que no resulta en absoluto operativo.

de Andalucía (Capítulo II). Sin embargo, esta separación sólo es aparente, pues si bien el artículo 9 delimita la noción de documento de titularidad pública, el artículo 15.1.a) declara que forman parte del Patrimonio Documental de Andalucía los documentos de titularidad pública de cualquier época, recogidos o no en archivos, definidos en el artículo 9, es decir, todos los documentos desde el mismo el mismo instante en que se generan o reciben por cualquiera de los órganos y entidades relacionados en el artículo 9<sup>32</sup>. Por tanto, la categoría de documentos de titularidad pública ordenada en la Ley no es más que una clase de documentos integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía. Otra cosa es que, por motivos de sistemática legal, la ordenación contenida en el Capítulo II referido al Patrimonio Documental de Andalucía esté pensada casi exclusivamente para los documentos de titularidad privada integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía –tal como se verá más adelante–. Por todo ello, habría sido más clarificador iniciar por el tratamiento del Patrimonio Documental de Andalucía, dentro del cual se encuentran todos los documentos de titularidad pública, para después pasar a las particularidades tanto de los documentos de titularidad pública, como de titularidad privada.

De otro lado, desde un punto de vista terminológico, aun cuando la Ley 7/2011 opta, por lo general, por la denominación más descriptiva de «documentos de titularidad pública» –arts. 2.b), 9, 10, 11, 12, 15, 61, 62, 63, 64, 67.2, 71.b), 73.a), entre otros–, y «documentos de titularidad privada» –arts. 2.c), 22.1, 65, 66, 73.f)– en algunos casos desliza la expresión, procedente de la Ley catalana pero un tanto equívoca, «documentos públicos» –art. 60– o «documentos privados» –arts. 21.2, 25–.

## 2. Delimitación de los documentos de titularidad pública

La Ley 3/1984, –arts. 2 y 3– amplió notablemente el ámbito de los documentos de titularidad pública integrantes del patrimonio documental. Así, mientras la entonces vigente Ley 26/1972, de 21 de junio, sobre Defensa del Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación, se refería exclusivamente a fondos de la Administración Central, Local e Institucional, la Ley 3/1984, incluyó también a los documentos de Corporaciones Privadas de Derecho Público y gestores privados de servicios públicos. Además, la LPHE –art. 49.2– extendió la calificación a los documentos en poder de empresas públicas, independientemente de que gestionen o no servicios públicos<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Por este motivo presenta una cierta incorrección el artículo 10 cuando establece: «Los documentos de titularidad pública que forman parte del Patrimonio Documental de Andalucía de acuerdo con el artículo 15.1.a) son inalienables, imprescriptibles e inembargables». Interpretado literalmente parecería desprenderse del precepto que hay documentos de titularidad pública que no forman parte del Patrimonio Documental de Andalucía. Para ser correcto, el artículo 10 debería establecer: «Los documentos de titularidad pública, que forman parte del Patrimonio Documental de Andalucía de acuerdo con el artículo 15.1.a), son inalienables, imprescriptibles e inembargables».

<sup>33</sup> En concreto la LPHE, se refiere a «personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras Entidades públicas». Véase, E. CRUCES BLANCO: «Archivos y documentos. Titularidades, acceso y consultas», en *III Jornadas El Patrimonio Histórico*, Madrid, pp. 229 y ss., 2001.

Por su parte, la Ley 7/2011 –arts. 2.b) y 9.1– declara que son documentos de titularidad pública los de titularidad de las personas físicas o jurídicas, tanto públicas como privadas, enumeradas en el apartado siguiente, producidos y recibidos en el ejercicio de las competencias que les son propias, sin perjuicio de la normativa estatal o internacional que les afecte. En concreto, se declaran documentos de titularidad pública los documentos de los órganos y entidades que siguen, y que, en lo sustancial, coincide con lo ya establecido en la Ley 3/1984, con las lógicas novedades derivadas de los cambios normativos acaecidos desde entonces:

- a) «Los del Parlamento de Andalucía y demás instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma reseñadas en el Capítulo VI del Título IV del Estatuto de Autonomía para Andalucía»<sup>34</sup>.
- b) «Los de la Presidencia de la Junta de Andalucía y el Consejo de Gobierno»<sup>35</sup>.
- c) «Los de la Administración de la Junta de Andalucía»<sup>36</sup>.
- d) Los de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía». Aquí se encuentra la principal ampliación respecto a la Ley 3/1984, siguiendo el criterio de la LPHE, que incluyó a los documentos de las «personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras Entidades públicas»<sup>37</sup>.
- e) «Los de las corporaciones de derecho público de Andalucía, en lo relativo a sus funciones públicas atribuidas»<sup>38</sup>.
- f) «Los de las entidades locales de la Comunidad Autónoma y sus entes, organismos o empresas de ellas dependientes»<sup>39</sup>.

<sup>34</sup> El Estatuto de Autonomía dedica dentro del Título IV relativo a la «Organización institucional de la Comunidad Autónoma», un Capítulo VI referente a «Otras instituciones de autogobierno» en el que se relacionan unas instituciones, órganos y entidades que tienen en común su falta de dependencia del Gobierno y Administración (Defensor del Pueblo Andaluz, Consejo Consultivo de Andalucía, Cámara de Cuentas, Consejo Audiovisual y Consejo Económico y Social de Andalucía).

<sup>35</sup> Capítulos III y IV respectivamente del Título IV relativo a la «Organización institucional de la Comunidad Autónoma» del Estatuto de Autonomía, así como Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>36</sup> Capítulo VII del Título IV relativo a la «Organización institucional de la Comunidad Autónoma» del Estatuto de Autonomía, así como Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, en particular artículo 2. Véase, S. FERNÁNDEZ RAMOS: «La organización de la Administración de la Junta de Andalucía», en *Estudios sobre el Gobierno y la Administración de la Junta de Andalucía*, IAAP, Sevilla, pp. 111-220, 2011.

<sup>37</sup> Sobre la noción de entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, véase el artículo 50 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

<sup>38</sup> Por su parte, de modo más parcial, la Ley 3/1984 se refería a los de las Academias, Colegios Profesionales y Cámaras –art. 2–.

<sup>39</sup> Sorprende que este precepto no utilice la terminología de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía –art. 33–, sobre todo cuando el artículo 49.2 de la propia Ley 7/2011 sí la emplea, al hablar de «entes vinculados o dependientes».

- g) «Los de las universidades públicas radicadas en Andalucía y centros y estructuras de ellas dependientes»<sup>40</sup>.
- h) «Los de la Administración del Estado y sus organismos públicos, sociedades mercantiles y fundaciones de ella dependientes radicados en Andalucía»<sup>41</sup>.
- i) «Los de los órganos de la Administración de Justicia radicados en Andalucía».
- j) «Los de las notarías y registros públicos radicados en Andalucía»<sup>42</sup>.
- k) «Los de los organismos dependientes de las instituciones de la Unión Europea, así como los de cualquier otro organismo público internacional radicados en Andalucía»<sup>43</sup>.
- l) «Los de entidades dotadas de personalidad jurídica propia creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por cualquiera de las entidades y personas jurídicas mencionadas en este artículo en el ejercicio de potestades administrativas o funciones públicas». Lo cierto es que estas entidades jurídico-privadas (y esta parece que es la intención, pues se habla de «entidades participadas mayoritariamente o controladas»), ya están incluidas en el apartado d), referido a las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, de acuerdo con la noción de la LAJA –art. 52–, y en el apartado e) referido a las entidades locales de la Comunidad Autónoma «y sus entes, organismos o empresas de ellas dependientes». Pero, sobre todo, la Ley 7/2011, incurre en un error grave, pues la LAJA prohíbe terminantemente que entidades privadas ejerzan potestades públicas –art. 75.2–<sup>44</sup>.
- m) «Los de las personas privadas físicas o jurídicas gestoras de servicios públicos, en cuanto a los documentos generados en la prestación de dichos servicios»<sup>45</sup>.
- n) «Los de las entidades dependientes de los organismos públicos y los de cualquier otra entidad pública no incluida en los supuestos anteriores en el ejercicio de potestades administrativas o funciones públicas»<sup>46</sup>. Lo cierto es que existen entidades privadas que ejercen funciones inequívocamente públicas sin que medie concesión propiamente dicha y sin que puedan ser calificadas de entidades dependientes de los organismos públicos (como sucede con las entidades colaboradas en materia de control e inspección).

<sup>40</sup> De modo similar, la Ley 3/1984 se refería a los de las Universidades y demás centros públicos de enseñanza radicados en Andalucía.

<sup>41</sup> La STC 103/1988, precisamente relativa a la Ley de Andalucía 3/1984, avaló esta inclusión.

<sup>42</sup> De modo similar, la Ley 3/1984 se refería a las Notarías y los Registros Públicos de las ocho provincias andaluzas –art. 3–.

<sup>43</sup> Evidentemente, la Ley 3/1984 no pudo prever esta categoría.

<sup>44</sup> Lo cierto es que el inciso final referido al ejercicio de potestades administrativas o funciones públicas, no se encontraba en el anteproyecto de Ley.

<sup>45</sup> De modo similar, la Ley 3/1984 se refería a las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en Andalucía, en cuanto a los documentos generados en la gestión de dichos servicios –art. 2–, y posteriormente la LPHE, –art. 49.2– se refiere a las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios.

<sup>46</sup> Así, Ley de Cataluña 10/2001 –art. 6.1–.

Asimismo, debe señalarse que algunas las leyes autonómicas añaden un precepto según el cual tienen también la consideración los documentos de titularidad pública los producidos o recibidos por las personas físicas que ocupan cargos políticos en instituciones públicas, siempre que estos documentos tengan relación con las funciones administrativas o políticas propias del cargo<sup>47</sup>.

En definitiva, la delimitación de los documentos de titularidad pública, con una terminología más actualizada, coincide en lo sustancial con la ya establecida en la Ley 3/1984, pues la única novedad relevante es la inclusión de las entidades jurídico-privadas integrantes del sector público. De este modo, la Ley andaluza acoge una noción muy amplia de documentos de titularidad pública, no restringida a aquello de titularidad de entidades jurídico-públicas, sino que abarca a los documentos en poder de entidades del sector público, más los documentos generados en la prestación servicios públicos por parte de personas privadas gestoras, noción que coincide con la seguida por la práctica totalidad de las leyes autonómicas<sup>48</sup>.

### 3. Régimen jurídico de los documentos de titularidad pública

De entrada, debe señalarse que los preceptos que siguen presentan un ámbito de aplicación dispar:

- Artículos 10 y 11 se refieren a todos los documentos de titularidad pública.
- Artículo 12 se refiere a documentos del sector público, noción más limitada que la anterior.
- Artículo 13 se refiere a documentos de órganos, entes y organismos públicos, noción aún más limitada que la de documentos del sector público.

#### A) Requisitos de los documentos de titularidad pública

La Ley 7/2011 –art. 11.1– establece que los documentos de titularidad pública, a efectos de su validez, han de cumplir los requisitos de autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y contextualización, de acuerdo con la normativa que sea de aplicación<sup>49</sup>. Lo cierto es que los requisitos de autenticidad e integridad son aplicables a todos los documentos pú-

<sup>47</sup> Por ejemplo, Ley de Cataluña 10/2001 –art. 6.2–. Lo cierto es que el anteproyecto de Ley contenía un precepto similar.

<sup>48</sup> Por ejemplo, Ley de Extremadura 2/2007 –art. 4.1–; Ley Foral de Navarra 12/2007 –art. 4–.

<sup>49</sup> La propia Ley 7/2011 –art. 54.2.c)– declara que el diseño de los documentos, para garantizar su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y contextualización constituye una de las funciones de la gestión documental.

blicos independientemente de las técnicas y los soportes utilizados. Pero los requisitos adicionales de fiabilidad, disponibilidad y, sobre todo, de contextualización, son propios de los documentos públicos electrónicos<sup>50</sup>. Pero, además, se exigen para los documentos emitidos por las Administraciones Públicas, es decir, para los documentos que tienen la consideración legal de documento público administrativo –art. 46.4 LRJPAC–<sup>51</sup>. Por ello, la Ley 7/2011 se excede en este punto, pues debe recordarse que la noción de documentos de titularidad pública comprende cualquier documento (en cualquier soporte) producido o *recibido*, y no sólo por las Administraciones públicas, sino también por personas jurídicas privadas.

### *B) Propiedades de los documentos de titularidad pública*

La Ley 3/1984, declaró que los documentos de titularidad pública no podían ser enajenados, ni sometidos a traba o embargo, aun cuando, por la naturaleza de su titular, fuesen susceptibles de ello, y tampoco podían adquirirse por prescripción<sup>52</sup>. Y esta prohibición de tráfico jurídico fue seguida por la generalidad de las leyes autonómicas que proclaman que los documentos de titularidad pública son inalienables, imprescriptibles e inembargables<sup>53</sup>, propiedades propias de los bienes de dominio público –art. 132.1 Constitución–. Y así procede también la Ley 7/2011 al declarar que los documentos de titularidad pública son inalienables, imprescriptibles e inembargables –art. 10.1–<sup>54</sup>.

---

<sup>50</sup> Artículo 45.5 LRJPAC, y artículo 14 del Decreto 183/2003, de 24 de junio, por el que se regula la información y atención al ciudadano y la tramitación de los procedimientos administrativos por medios electrónicos (Internet). Así, de acuerdo con el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007 –art. 42– la adición de metadatos a los documentos electrónicos tiene por objeto precisamente garantizar la disponibilidad y contextualización del documento.

<sup>51</sup> Así, también artículo 29 Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos.

<sup>52</sup> La Ley 26/1972, había dejado abierta la naturaleza jurídica de los documentos de titularidad pública, al establecer que a los fondos integrados en el Tesoro Documental les serán de aplicación las normas sobre adquisición y ventas de bienes contenidas en la Ley de Patrimonio del Estado, “así como las relativas al dominio público, en su caso” –art. 8.2–.

<sup>53</sup> Ley de Castilla y León 6/1991 –art. 12.1–; Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 31.1–; Ley de La Rioja 4/1994 –art. 26.1–; Ley de Cataluña 10/2001 –art. 12.1–; Ley de Castilla-La Mancha 19/2002 –art. 43.1–; Ley de Cantabria 3/2002 –art. 32.1–; Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 43.1–; Ley 15/2006 de Baleares –art. 16–; Ley de Extremadura 2/2007 –art. 19.1–; Ley Foral de Navarra 12/2007 –art. 4–.

<sup>54</sup> El Anteproyecto de Ley declaraba expresamente la naturaleza demanial de estos documentos: «Los documentos públicos son bienes demaniales cuya titularidad corresponde a las distintas administraciones públicas que los hayan producido y recibido y se encuentran afectos a un uso general y al correspondiente servicio público». Sin embargo, siguiendo el criterio de la mayoría de las leyes autonómicas, el texto definitivo omite esta calificativo. Lo cierto es que una declaración expresa de demanialidad obligaba a proceder a una declaración expresa de desafectación antes de proceder a su eliminación, lo cual significaba una complejidad adicional.

Dado su carácter inalienable e imprescriptible, los documentos de titularidad pública, al igual que los bienes de dominio público, no pierden su naturaleza ni el régimen legal al que estén sujetos, cualquiera que sea su propietario, poseedor o detentador, de modo que el titular legal podrá reclamarlos en cualquier momento. Y, en este sentido, la Ley 7/2011 establece que la Junta de Andalucía podrá recuperar en todo momento la posesión de estos documentos cuando se hallen indebidamente en posesión de terceros, adoptando las medidas legales oportunas para conseguir su reintegro –art. 10.2–.

### *C) Custodia de los documentos de titularidad pública*

Con carácter general, y a pesar de la rúbrica del precepto («Custodia de los documentos de titularidad pública») este precepto no se aplica a todos los documentos de titularidad pública, sino a aquellos en poder de una entidad del sector público (así, por muy amplia que sea esta noción, que desde luego la Ley 7/2011 no se molesta en definir, no encajan en la misma las entidades privadas gestoras de servicios públicos ni las Corporaciones de Derecho Público)<sup>55</sup>.

De acuerdo con la Ley 7/2011 –art. 12.1– las personas al servicio del sector público tienen la obligación de custodiar los documentos que tengan a su cargo. La custodia de documentos de titularidad pública conlleva la obligación de preservarlos. Esto supone sancionar tanto la pérdida, como la eliminación indebida de documentos de titularidad pública. Así, la Ley califica como infracción muy grave la eliminación de documentos de titularidad pública prescindiendo de los procedimientos reglamentariamente establecidos –art. 71.b)–, y como infracción grave la pérdida o desaparición de los documentos custodiados en archivos del Sistema Archivístico de Andalucía –art. 72.a)–<sup>56</sup>.

Asimismo, los documentos de titularidad pública solo podrán salir de sus correspondientes unidades administrativas, sistemas de información y archivos en los casos y con los procedimientos que se establezcan reglamentariamente<sup>57</sup>, tipificándose como infracción

---

<sup>55</sup> Sobre la noción de sector público andaluz, véase los artículos 4 y 5 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

<sup>56</sup> Habría sido preferible que esta infracción se hubiese referido, como la anterior, a los archivos de titularidad pública, pues cabe la duda de si los archivos de oficina son archivos del Sistema Archivístico de Andalucía, a la vista del artículo 41 de la Ley, sobre todo teniendo en cuenta que la interpretación de las normas sancionadoras debe ser estricta.

<sup>57</sup> En este punto sí se ha mejorado la ordenación de la Ley 3/1984, la cual contemplaba la salida de los documentos de titularidad pública únicamente en el caso de que se conservaran en Archivos de uso público (exigiendo, además, la autorización por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, salvo cuando se trate de préstamo administrativo). Asimismo, debe recordarse que la LPHE –art. 63.2– los bienes de interés cultural, así como los integrantes del patrimonio documental y bibliográfico custodiados en archivos y museos de titularidad estatal no podrán salir de los mismos sin previa autorización, que deberá concederse mediante orden ministerial.

leve la salida de documentos de titularidad pública de sus correspondientes unidades administrativas, sistemas de información y archivos incumpliendo este precepto –art. 72.a)–. A estos efectos, el préstamo administrativo y el requerimiento por órganos jurisdiccionales no se considerarán como salida<sup>58</sup>.

De otro lado, la Ley 7/2011 –art. 12.3– establece que las personas responsables de los órganos administrativos, así como cualquier otra persona física que por razón del desempeño de una función en el sector público tenga a su cargo o bajo su custodia documentos de titularidad pública, deberán entregarlos al cesar en sus funciones a quien les suceda en el cargo, o, en su defecto, al archivo público que corresponda. Este precepto parece claramente inspirado en el artículo 54.1 LPHE, según el cual quienes por la función que desempeñen tengan a su cargo documentos de titularidad pública están obligados, al cesar en sus funciones, a entregarlos al que les sustituya en las mismas o remitirlos al archivo que corresponda<sup>59</sup>. No obstante, debe señalarse la mayor limitación del precepto de la Ley 7/2011 al referirse a personas que ejercen funciones en el sector público, mientras que la LPHE impone el deber a cualquier persona por la función que desempeñen tengan a su cargo documentos de titularidad pública. Por lo demás, la Ley 7/2011 –art. 72.b)– tipifica como infracción leve el incumplimiento de la obligación de entregar los documentos de titularidad pública de acuerdo con lo previsto en el precepto comentado<sup>60</sup>.

Finalmente, debe reseñarse que la Ley 7/2011 establece que la consejería facilitará recomendaciones técnicas para la construcción, reforma o adaptación de los edificios en los que se ubiquen documentos de titularidad pública –art. 39.2–.

#### *D) Gestión de documentos*

La Ley 7/2011 –art. 55.2– establece que las administraciones públicas andaluzas establecerán en sus respectivos ámbitos el uso de sistemas de información para la gestión

---

<sup>58</sup> En este sentido, la reforma de la Ley 3/1984, efectuada por la Ley 14/2007, dispuso que no era necesaria la autorización en caso de préstamo administrativo –art. 37–. No define la Ley 7/2011 el préstamo administrativo. No obstante, puede recordarse que la Ley 3/1984, modificada por la Ley 14/2007, entendía por préstamo administrativo la entrega o remisión de expedientes o, en general, de documentos, a los órganos jurisdiccionales o administrativos en cumplimiento de lo dispuesto en el Ordenamiento Jurídico –art. 37.2–, noción que parecía englobar la entrega a requerimiento judicial.

<sup>59</sup> Recuérdese que el EBEP –art. 54.7– establece como uno de los principios de conducta de los empleados públicos, el de garantizar la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables. Asimismo, disposiciones similares se encuentran en la legislación autonómica, como la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 43.2–.

<sup>60</sup> Asimismo, la LPHE –art. 54.2– establece que la retención indebida de los documentos de titularidad pública por personas o instituciones privadas dará lugar a que la Administración que los hubiera conservado, generado o reunido ordene el traslado de tales bienes a un archivo público, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudiera haberse incurrido.



de los documentos de titularidad pública, de conformidad con las funciones de la gestión documental, con las normas archivísticas y con los principios técnicos que establezca la consejería. Por tanto, este precepto no se aplicaría a todos los documentos de titularidad pública (salvo que se entienda que las entidades instrumentales jurídico-privadas se encuentran en el ámbito de las administraciones públicas de las que dependen).

#### *E) Transferencia de documentos*

De modo novedoso, la Ley 7/2011 –art. 13.1– según el cual el traspaso de funciones de algún órgano, ente u organismo público a otro conllevará la transferencia solo de los documentos producidos en el ejercicio de dichas funciones y que correspondan a procedimientos en tramitación o relativos a relaciones jurídicas vigentes que les afecten, sin perjuicio de aquellos que contengan información relevante para el funcionamiento de dicho órgano, ente u organismo. Del tenor del precepto se infiere que no se aplica a todos los documentos de titularidad pública, sino sólo aquéllos de órganos y entidades públicos («órgano, ente u organismo público»). Asimismo, debe entenderse que esta transferencia documental sólo tiene lugar en caso de transferencia de la titularidad de la competencia, pero no así en los casos de delegaciones y encomiendas de gestión –arts. 101 y ss. de la Ley 9/2007, de Administración de la Junta de Andalucía–.

Del mismo modo, la Ley –art. 13.2– añade que la supresión o desaparición de algún órgano, ente u organismo público motivará la incorporación al órgano, ente u organismo que asuma sus funciones solo de los documentos a que se refiere el apartado 1. En caso de que estas funciones no sean asumidas por otro órgano, ente u organismo, los documentos deberán transferirse al archivo que le corresponda, de acuerdo con el Capítulo III del Título II (esto es según se trate de un órgano central o territorial, o bien una entidad instrumental y, en su caso, el ámbito territorial de ésta)<sup>61</sup>.

Sin embargo, la Ley 7/2011 no contempla los supuestos de privatización de entes instrumentales del sector público. En tales casos, importa establecer que aunque la entidad de que se trate pierda la dependencia pública la documentación anterior al cambio de naturaleza o de dependencia mantiene la titularidad pública<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Además, la Ley –art. 13.3–, añade que los documentos que se transfieran en virtud de lo dispuesto en los apartados anteriores deberán estar identificados e inventariados antes de su incorporación al ente, organismo o archivo receptor, documentándose su ingreso en el mismo mediante la correspondiente acta.

<sup>62</sup> Así, Ley de Cataluña 10/2001 –art. 11–; Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 15.3–; Ley 15/2006 de Baleares –art. 15–. Estas leyes vienen a establecer que dicha documentación, si es de conservación permanente, debe transferirse al archivo de la administración pública de la que dependía el organismo o ente, o bien al que determine la consejería competente. Excepcionalmente, la administración titular puede acordar que la documentación siga siendo custodiada por el organismo o ente que haya sido objeto de privatización. Lo cierto es que el anteproyecto de ley contenía un precepto incluso más estricto, según el cual cuando un ente u organismo público pierda su naturaleza o dependencia pública, los documentos que hubiera producido o recibido hasta

### III. EL PATRIMONIO DOCUMENTAL DE ANDALUCÍA

#### 1. Concepto de Patrimonio Documental de Andalucía

La Ley 7/2011 –arts. 2.ª y 14– establece que «El Patrimonio Documental de Andalucía es el conjunto de los documentos producidos, recibidos o reunidos por las personas físicas o jurídicas, tanto públicas como privadas, *ubicados en Andalucía*, que poseen, por su origen, antigüedad o valor, interés para la Comunidad Autónoma»<sup>63</sup>. Dejando de lado el cambio de denominación (Patrimonio Documental de Andalucía en lugar de Patrimonio Documental Andaluz)<sup>64</sup>, en relación con la Ley 3/1984, destaca la exigencia de la ubicación de los documentos en Andalucía<sup>65</sup>.

En efecto, la Ley 3/1984, establecía que el Patrimonio Documental Andaluz es parte integrante del Patrimonio Documental Español y está constituido por todos los documentos, reunidos o no en archivos, procedentes de un conjunto de instituciones y personas indicadas en la Ley (arts. 2º, 3º, 4º y 5º), o fueren incluidos en el mismo, de acuerdo con lo previsto en la propia Ley (art. 6º). Y la exigencia de ubicación del documento en la Comunidad Autónoma únicamente se establecía respecto a los documentos de titularidad privada de más de cien años –art. 5–, criterio seguido por otras Comunidades Autónomas<sup>66</sup>. Y, en tal sentido, la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía, en su versión original, declaraba que el patrimonio documental andaluz está constituido por todos los documentos de cualquier época, conservados, producidos o recibidos por las personas o instituciones de carácter público y privado, estén reunidos o no en los archivos de Andalucía, en los términos regulados en la legislación de archivos –art. 69.1–<sup>67</sup>.

Esta exigencia de ubicación parece tener origen, justamente, en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía, que se declara de aplicación al Patrimonio Histórico Andaluz, el cual «se compone de todos los bienes de la cultura, mate-

---

ese momento mantendrán la titularidad pública e ingresarán en el archivo que le corresponda, conservando la entidad privatizada únicamente los documentos correspondientes a procedimientos en tramitación.

<sup>63</sup> Las definiciones de patrimonio documental varían en las leyes autonómicas. Así, la Ley 15/2006, de Baleares, declara que integran el patrimonio documental de las Illes Balears los archivos y documentos tanto de titularidad pública como privada, y también los que, producidos actualmente, son de relieve para el conocimiento de la evolución histórica de las Illes –art. 5–.

<sup>64</sup> Disposición Adicional Séptima, apartado 3.

<sup>65</sup> Debe señalarse que esta exigencia no se encontraba en el anteproyecto de ley.

<sup>66</sup> Así, Ley 15/2006 de Baleares –art. 6.c)–; Ley de Extremadura 2/2007 –art. 4.1.–.

<sup>67</sup> Por este motivo, la Ley 7/2011 modifica este precepto de la Ley 14/2007, que pasa a declarar que el Patrimonio Documental de Andalucía es el conjunto de los documentos producidos, recibidos o reunidos por las personas físicas o jurídicas, tanto públicas como privadas, *ubicados en Andalucía*, que poseen, por su origen, antigüedad o valor, interés para la Comunidad Autónoma en los términos establecidos en el presente capítulo –art. 69.1.–.

riales e inmateriales, *en cuanto se encuentren en Andalucía* y revelen un interés artístico, histórico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o industrial para la Comunidad Autónoma» –art. 2–<sup>68</sup>. Y, del mismo modo que forman parte del Patrimonio Histórico Andaluz los bienes muebles de relevancia cultural para Andalucía que se encuentren establemente en territorio andaluz –art. 42.1–. Y estos preceptos se completan con la disposición según la cual la Consejería competente en materia de patrimonio histórico «podrá realizar las gestiones oportunas conducentes al retorno a la Comunidad Autónoma de aquellos bienes que se consideren representativos de la cultura andaluza que se encuentren fuera del territorio de Andalucía» –Disposición Adicional Primera–<sup>69</sup>.

Ahora bien, la Ley 7/2011 no es del todo consecuente que esta exigencia conceptual, pues vuelve a exigir que se trate de documentos ubicados en la Comunidad Autónoma para los documentos de titularidad privada –art. 15.1.b) y c)–, pero no para los de titularidad pública. Por tanto, el concepto de Patrimonio Documental de Andalucía que expresa la Ley es, al menos, inexacto: debería decir «en su caso, ubicados en Andalucía», pues no trata de una exigencia conceptual.

Pero, incluso en relación con los documentos de titularidad privada la Ley presenta una nueva inconsistencia, cuando en su Disposición Adicional Quinta (*Retorno a la Comunidad Autónoma de documentos del Patrimonio Documental de Andalucía*)<sup>70</sup>, establece: «La consejería realizará las gestiones oportunas conducentes al retorno a la Comunidad Autónoma de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental de Andalucía que se encuentren fuera de Andalucía». En efecto, si se trata de documentos de titularidad privada que se encuentran fuera de la Comunidad, en rigor, no pueden ser calificados de documentos «constitutivos del Patrimonio Documental de Andalucía», pues la ubicación en Andalucía es, según el artículo 15.1, requisito para que formen parte de dicho Patrimonio Documental de Andalucía.

## 2. Documentos del Patrimonio Documental de Andalucía

### A) Documentos de titularidad pública

La Ley 7/2011 mantiene, en líneas generales, la estructura del Patrimonio Documental establecida en la Ley 3/1984, y adoptada por la LPHE –art. 49–, así como por la totalidad de las Comunidades Autónomas. De este modo, debe diferenciarse entre documentos de titularidad pública y privada.

<sup>68</sup> Y como ya expresaba la anterior Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía –art. 2.1–.

<sup>69</sup> De forma imperativa, la Ley 1/1991 establecía que la Consejería de Cultura y Medio Ambiente «realizará las gestiones oportunas conducentes al retorno a la Comunidad Autónoma de aquellos bienes con claro significado andaluz que se encuentren fuera del territorio de Andalucía» –art. 2.2–.

<sup>70</sup> Disposición evidentemente deudora de la Disposición Adicional Primera de la Ley 14/2007.

Respecto a los primeros, la Ley 7/2011 –art. 15.1.a)– establece que forman parte del Patrimonio Documental de Andalucía los «documentos de titularidad pública de cualquier época, recogidos o no en archivos, definidos en el artículo 9, sin perjuicio de la normativa estatal e internacional que les sea de aplicación». Como ya la propia Ley 7/2011, –art. 9– ha definido –como nos consta– qué se entiende por documentos de titularidad pública, nos remitimos a lo ya expresado más arriba.

A este respecto, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía ha adoptado el Acuerdo de añadir a este precepto que tal integración será, además, de acuerdo con lo dispuesto en una nueva Disposición Adicional (Duodécima), según la cual, de conformidad con la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.28.<sup>a</sup> de la Constitución, los documentos de titularidad pública enumerados en las letras h), i), j) y k) del artículo 9.2 se someterán a la legislación estatal que les sea de aplicación, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en la presente Ley en todo aquello en lo que no se oponga<sup>71</sup>.

De otro lado, debe aquí indicarse que la Ley mantiene al pie de la letra el criterio de la Ley 3/1984, –art. 2– según el cual forman parte del Patrimonio Documental los documentos de titularidad pública «de cualquier época, recogidos o no en archivos». De este modo, con buen criterio, se disocia la sujeción al régimen de protección del patrimonio cultural de la circunstancia de que los documentos se encuentren o no efectivamente en un archivo<sup>72</sup>. De hecho, es precisamente cuando los documentos no se encuentran en un archivo cuando más riesgos existen para su integridad y conservación, y más difícil es su accesibilidad. Pero, sobre todo, y como no podía ser de otro modo, se mantiene el criterio de la Ley 3/1984, según el cual forman parte del Patrimonio Documental los documentos de titularidad pública «de cualquier época»<sup>73</sup>. Y no podía ser de otro modo, puesto que se trata de un criterio adoptado por la LPHE –art. 49.2–. Otra cosa es que tal vez sea necesario revisar el criterio del legislador básico<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> BOJA 24-09-2012. Lo cierto es que el propio Consejo de Estado había admitido que Ley andaluza contenía varias cláusulas de salvaguardia del derecho estatal (y del internacional y de la Unión Europea en su caso) que deba ser de aplicación a los documentos y archivos de referencia (expediente 722/2012).

<sup>72</sup> Debe recordarse que la Ley de 1972, integraba en el Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación a “fondos existentes en los Archivos de la Administración Pública”, eso sí “cualquiera que sea la época a la que pertenezcan”.

<sup>73</sup> Este criterio procede de la Ley 26/1972, de 21 de junio, sobre Defensa del Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación, la cual calificó 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”.

<sup>74</sup> Como he defendido en otro lugar (“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, Consejería de Administraciones Públicas, Toledo, 2002, pp. 9-33), este criterio de no exigir antigüedad alguna a los documentos públicos para su integración en el Patrimonio Histórico es, sin duda, un criterio bien intencionado, movido por la voluntad de proteger preventivamente a dichos bienes. Sin embargo, tal vez no se han valorado suficientemente

## B) Documentos de titularidad privada

Respecto a los documentos de titularidad privada, la Ley 7/2011 mantiene, inicialmente, la triple distinción establecida en la Ley 3/1984, –arts. 4 a 6– y recogida en la LPHE –arts. 49.3 a 5–, a la que añade una cuarta categoría, a la cual va a conceder casi en exclusiva su atención.

– *Documentos de más de cuarenta años de antigüedad en poder de entidades sociales.*

En primer lugar, la Ley 7/2011 –art. 15.1.b)– declara que forman parte del Patrimonio Documental de Andalucía «Los documentos ubicados en la Comunidad Autónoma con más de cuarenta años de antigüedad, conservados o no en archivos, producidos, recibidos o reunidos en el desarrollo de su actividad en Andalucía por las personas jurídicas privadas de carácter religioso, político, sindical, cultural, educativo o con fines sociales». Dejando de lado alguna imprecisión en la redacción de la Ley<sup>75</sup>, la Ley 3/1984, mantiene el plazo de los cuarenta años establecido en la LPHE –art. 49.3–<sup>76</sup>. Por tanto, las principales novedades son dobles. De un lado, la exigencia –ya señalada– de que se trate de documentos ubicados en la Comunidad Autónoma, cuando lo cierto es que en la generalidad de las leyes autonómicas la exigencia de radicación en la Comunidad Autónoma está referida no a los documentos sino a la entidad titular de los mismos<sup>77</sup>. Por ello, cabe preguntarse si

---

las consecuencias distorsionantes que conlleva, y si existen otras alternativas para conseguir los efectos pretendidos, sin forzar la necesaria coherencia de las instituciones integrantes del Patrimonio Histórico. En efecto, cabe dudar de la idoneidad de un criterio que supone integrar en el Patrimonio Histórico, de un modo indiscriminado, a todo documento que produce o reciben las personas y entidades del sector público, con independencia de su antigüedad y de su contenido y, en definitiva, si incorpora o no efectivamente un valor cultural. Criterio que aboca inevitablemente a contradicciones lógicas de difícil solución. Así, una de las directrices elementales del Patrimonio Histórico es la conservación de los bienes que lo integran, pero las propias normas que ordenan los documentos y archivos públicos han contemplado y ordenan, por necesidades imperiosas del sistema archivístico, la práctica de la eliminación de los documentos. Por esta razón, la Ley de Asturias 1/2001, sobre Patrimonio Cultural –art. 90.1–, se ve obligada a realizar una pirueta jurídica. Así, tras prohibir la destrucción de bienes que formen parte del Patrimonio Documental, se ve obligada a añadir: “Lo dispuesto en el apartado anterior no se aplicará en el caso de los bienes a que hacen referencia los artículos 80 y 81 (...) de esta Ley (esto es los documentos de entidades públicas), cuando se trate de labores de selección y expurgo habituales en la gestión de archivos”. Si esto es así, cabe preguntarse si tiene verdaderamente sentido declarar solemnemente como bienes integrantes del Patrimonio Cultural a unos bienes que pueden destruirse con total normalidad, no como algo excepcional o patológico.

<sup>75</sup> En efecto, el precepto debería especificar que se refiere a entidades no incluidas en el apartado anterior, puesto que es perfectamente posible que existan personas jurídicas privadas de carácter cultural, educativo o con fines sociales, pertenecientes al sector público. De hecho, con mayor corrección, la LPHE, –art. 49.3– se refiere a entidades, fundaciones y asociaciones culturales y educativas «de carácter privado».

<sup>76</sup> La Ley 3/1984, había fijado un plazo de cincuenta años, el cual fue modificado por la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, para adaptarlo a la LPHE.

<sup>77</sup> Así, Ley de Cantabria 3/2002 –art. 5.3–; Ley de Extremadura 2/2007 –art. 4.1–; Ley de Baleares 15/2006 –art. 6.d)–. Asimismo, debe señalarse que esta exigencia de ubicación de los documentos no se encontraba en el anteproyecto de ley.

los documentos de estas entidades, aun cuando hayan sido generados en Andalucía, ¿al salir de la misma dejan de pertenecer al Patrimonio Documental de Andalucía, sin perjuicio, naturalmente, de su condición de Patrimonio Histórico Español? De otro lado, aun cuando la Ley 7/2011 amplía el ámbito de la LPHE, al referirse a personas jurídicas privadas «con fines sociales», no obstante, delimita mejor el ámbito de esta categoría, el cual en la Ley 3/1984, era imposible de predeterminar<sup>78</sup>.

– *Documentos de más de 100 años de antigüedad en poder de cualquier persona.*

En segundo lugar, la Ley 7/2011 –art. 15.1.c)– declara que forman parte del Patrimonio Documental de Andalucía «Los documentos producidos, recibidos o reunidos por cualquier persona física o jurídica privada distinta de las señaladas en el apartado 1.b) (es decir, de las anteriores), ubicados en Andalucía, que a la entrada en vigor de esta Ley tengan una antigüedad igual o superior a cien años». La exigencia de que los documentos se encuentren en la Andalucía, como se ha indicado, ya estaba contenida en la Ley 3/1984, –art. 5– como también coincide el plazo de los cien años, recogido asimismo en la LPHE –art. 49.4–<sup>79</sup>.

La novedad del precepto estriba en limitar la integración en el Patrimonio Documental de Andalucía a los documentos «que a la entrada en vigor de esta Ley tengan una antigüedad igual o superior a cien años». Por el contrario, la Ley 3/1984, –art. 5– declaraba que forman, igualmente, parte del Patrimonio Documental andaluz «los documentos radicados en Andalucía, con una antigüedad superior a cien años, producidos o recibidos por cualesquiera otras entidades particulares o personas físicas», sin limitar la integración en el Patrimonio a una fecha determinada. Y, sobre todo, así se pronuncia también la LPHE: «Integran asimismo el patrimonio documental los documentos con una antigüedad superior a los cien años generados, conservados o reunidos por cualesquiera otras entidades particulares o personas físicas –art. 49.4–. Podrá decirse que esta declaración no impide que los documentos que adquieran la antigüedad centenaria a partir de la entrada en vigor de la Ley 7/2011 sean integrantes del Patrimonio Histórico Español. Sin embargo, estimamos que se trata de una apreciación errónea: el legislador autonómico puede legítimamente, en ejercicio de sus competencias sobre patrimonio cultural, ampliar la protección a bienes más allá del Patrimonio Histórico Español. Pero lo que no puede hacer es limitar la extensión del Patrimonio Histórico Español, pues ello supone dejar huérfano a esa parte, ya que el Estado carece de competencias ejecutivas en materia patrimonio cultural, salvo en lo que atañe específicamente a la

---

<sup>78</sup> A «Cualquier otro tipo de asociaciones y sociedades radicadas en Andalucía» se refería el artículo 4.d) de la Ley 3/1984. A este problema nos referimos en S. FERNÁNDEZ RAMOS: “La Ley de Archivos de Andalucía. Una experiencia”, *op. cit.* Asimismo, la Ley 7/2011, es más precisa que otras leyes autonómicas, como la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra, la cual incluye la categorías de entidades «de carácter económico» de casi imposible delimitación.

<sup>79</sup> Esta exigencia de ubicación de los documentos sí es común en la legislación autonómica, por ejemplo, Ley de Cantabria 3/2002 –art. 5.4–.

“defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación” –art. 149.1.28 CE–. Y, en tal sentido, una exigencia de este tipo está ausente en la legislación del resto de las Comunidades Autónomas<sup>80</sup>. En definitiva, consideramos que la limitación indicada a los documentos «*que a la entrada en vigor de esta Ley tengan una antigüedad igual o superior a cien años*» es anticonstitucional.

– *Documentos incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía.*

En tercer lugar, la Ley 7/2011 –art. 15.2– declara que también formarán parte del Patrimonio Documental de Andalucía aquellos documentos de naturaleza privada que, sin alcanzar la antigüedad prevista en el apartado 1 (es decir, los 40 y 100 años reseñados), sean incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía previsto en la Ley –art. 16–, por poseer valores de interés para la Comunidad Autónoma. Lo cierto es que ya la Ley 3/1984, –art. 6– ya dispuso que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía determinará el procedimiento para resolver, de oficio o a petición de parte previo informe del Consejo Andaluz de Archivos, la inclusión en el Patrimonio Documental andaluz de estos documentos o colecciones documentales que, sin alcanzar la antigüedad indicada, merezcan dicha inclusión, cláusula que sería recogida también por la LPHE –art. 49.5–<sup>81</sup>. Sin embargo, lo cierto es que tal procedimiento no llegó a regularse, ni al parecer llegó a aplicarse la posibilidad contemplada en la Ley<sup>82</sup>.

La principal novedad de la Ley 7/2011 consiste en crear el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía –art. 16.1–, que se constituye como un instrumento que tiene por objeto facilitar la identificación de bienes integrantes de dicho Patrimonio, correspondiendo a la consejería su formación, actualización, coordinación y difusión<sup>83</sup>. Según la Ley, formarán parte de este inventario los bienes a los que, en virtud de resolución de la dirección general competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental, se les reconozca como integrantes del Patrimonio Documental

<sup>80</sup> Por ejemplo, Ley 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra –art. 71.1–.

<sup>81</sup> La Administración del Estado podrá declarar constitutivos del patrimonio documental aquellos documentos que, sin alcanzar la antigüedad indicada en los apartados anteriores, merezcan dicha consideración. Y debe señalarse que el Tribunal Constitucional (STC 17/1991) declaró que el artículo 49.5 LPHE, no excluye que esa declaración pueda ser realizada por las Comunidades Autónomas en el ámbito de su competencia. Por lo demás, esta posibilidad estaba ya prevista en la Ley 26/1972, sobre Defensa del Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación –art. 1.c)–.

<sup>82</sup> El Anexo I del Decreto 142/1993, de 7 de septiembre, se limitó a determinar, en aplicación de la Ley 30/1992, que el plazo máximo de resolución sería de 6 meses y los efectos de la falta de resolución expresa serían desestimatorios.

<sup>83</sup> Según la exposición de motivos, se trata de documentos que, sin alcanzar la antigüedad establecida para su consideración patrimonial genérica, es conveniente considerarlos parte integrante de dicho patrimonio.

de Andalucía, conforme al procedimiento establecido en la propia Ley –art. 17–. Pues bien, aun cuando esta figura tiene cierto precedente en la LPHE<sup>84</sup>, en la creación de este Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía es evidente la influencia de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, que creó el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz, justamente con idéntica finalidad de facilitar su identificación como integrantes de dicho Patrimonio, correspondiendo a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico su formación, conservación y difusión –art. 13.1–<sup>85</sup>.

En cuanto al procedimiento para la inclusión en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía de los documentos, la Ley 7/2011 –art. 17– establece un procedimiento claramente inspirado en el de inscripción de bienes en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz –art. 9 Ley 14/2007–. En concreto, el procedimiento se incoará de oficio por la consejería<sup>86</sup>. Este procedimiento tendrá una duración máxima de doce meses desde la fecha de incoación, transcurridos los cuales sin que se haya dictado y notificado la resolución, este habrá caducado<sup>87</sup>. Asimismo, cualquier persona física o jurídica podrá instar a la consejería, mediante solicitud razonada, que incoe el procedimiento. La consejería decidirá si procede la incoación. La solicitud se podrá entender desestimada transcurridos seis meses desde su entrada en el registro del órgano competente para la tramitación sin haberse dictado y notificado resolución expresa<sup>88</sup>. En el procedimiento para la inclusión en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía será preceptivo el trámite de audiencia a las personas físicas o jurídicas interesadas<sup>89</sup>. La resolución del procedimiento corresponderá a la persona titular de la Dirección General competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental, y conllevará la inclusión de los documentos en el Inventario de Bienes Re-

---

<sup>84</sup> Según la LPHE, los bienes integrantes del patrimonio documental y bibliográfico, que tengan singular relevancia, serán incluidos en una sección especial del inventario general de bienes muebles del Patrimonio Histórico Español –art. 53–.

<sup>85</sup> No obstante, este Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz está pensado para bienes inmuebles y espacios vinculados a actividades de interés etnológico –art. 13.2 Ley 14/2007–.

<sup>86</sup> Como se ha señalado más arriba, la Ley 3/1984, contemplaba la posibilidad de que el procedimiento se iniciara a petición de parte.

<sup>87</sup> De este modo, se reduce de 18 a 12 meses el plazo fijado en la Ley 14/2007, para la inscripción de bienes en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz –art. 9.8–. No se establece, en cambio, un plazo de carencia.

<sup>88</sup> El plazo duplica el previsto en la Ley 14/2007, para la inscripción de bienes en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. De esta manera, viene a coincidir con las determinaciones del Decreto 142/1993, de 7 de septiembre.

<sup>89</sup> En este sentido la Ley 14/2007, establece que en el caso de Bienes Muebles sólo será preceptivo el trámite de audiencia a los particulares directamente afectados –art. 9.3–.



conocidos del Patrimonio Documental de Andalucía<sup>90</sup>. Dicha resolución se publicará en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y contendrá, al menos, la identificación, descripción genérica y localización de los documentos<sup>91</sup>.

El problema, a mi modo de ver, es que la figura de los documentos integrantes del Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía carece de relevancia en la ordenación del Patrimonio Documental de Andalucía establecida en la propia Ley 7/2011 que finalmente utiliza a estos fines otra figura jurídica.

– *Documentos inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.*

En efecto, la Ley 7/2011 –art. 15.3– establece que formarán parte del Patrimonio Documental de Andalucía cualesquiera documentos de valor relevante, contemplados o no en los categorías anteriores, que sean inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz mediante cualquiera de las figuras de protección previstas en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (esto es, BIC, bienes de catalogación general y bienes incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español)<sup>92</sup>.

Al igual que sucede con el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz –art. 13.2 Ley 14/2007–, la Ley 7/2011 –art. 16.3– establece que no formarán parte del Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía los bienes que se inscriban en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz<sup>93</sup>. Por el contrario, debe entenderse que bienes inscritos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía pueden pasar a inscribirse en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, de modo similar a lo que sucede con los bienes del Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español –art. 9 Ley 14/2007–.

---

<sup>90</sup> El propio artículo 16 de la Ley 7/2011, atribuye a la dirección general competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental la competencia para aprobar la resolución de este procedimiento.

<sup>91</sup> No especifica la Ley, como hubiera sido adecuado, la emisión de un informe preceptivo a cargo de la Comisión Andaluza de Patrimonio Documental y Bibliográfico –art. 98 Ley 14/2007, modificado por la propia Ley 7/2011–, en la que podría ser su principal función en relación con el patrimonio documental. En el anteproyecto de ley sí se exigía un informe, que además debía ser favorable, de este órgano.

<sup>92</sup> La propia Ley 7/2011, declara incorporados al Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz como bienes de interés cultural los documentos de conservación permanente custodiados en el Archivo General de Andalucía y en el archivo del Patronato de la Alhambra y Generalife, debiendo practicarse de oficio las inscripciones correspondientes –Disposición Adicional Segunda–. Tal disposición se pone en relación con la declaración de Bien de Interés Cultural que ya hiciera la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en su artículo 60, para los inmuebles destinados a archivos de titularidad estatal y de los bienes muebles del Patrimonio Histórico Español en ellos contenidos.

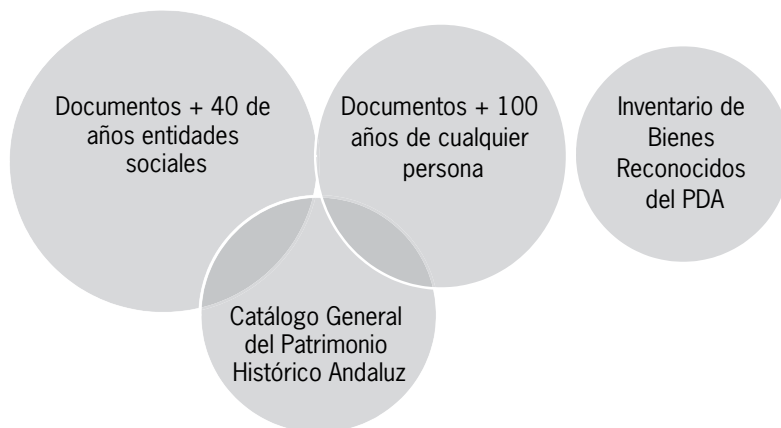
<sup>93</sup> Debe señalarse que en el anteproyecto de ley el inventario presentaba una configuración diversa, constituyendo una sección especial del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

Por tanto, pueden inscribirse en el Catálogo General tanto documentos pertenecientes a las dos primeras categorías, es decir con las antigüedad antes indicada, como documentos que carezcan de dicha antigüedad, y que podrían haberse incluido en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía.

Pues bien, la posibilidad de declarar documentos como Bienes de Interés Cultural o como bienes de catalogación general, y su consiguiente inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, ya estaba implícita en la Ley 14/2007. De este modo, la Ley 7/2011 se limita a explicitar esta posibilidad y –como se verá– a anudarle un régimen jurídico específico.

En todo caso, lo cierto es que es esta figura de documentos inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz la que preside el régimen jurídico del Patrimonio Documental de Andalucía –arts. 20 a 24–, sin que la Ley 7/2011 haga uso alguno de la figura de los documentos incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía, que crea la propia Ley. Por ello, cabe preguntarse sobre la operatividad real de esta figura, con un procedimiento de inclusión casi tan largo y complejo como el de inscripción en el Catálogo General, pero sin las ventajas de que gozan los bienes inscritos en el mismo<sup>94</sup>.

#### Documentos de titularidad privada integrantes del PDA



<sup>94</sup> Compárese el procedimiento de de inclusión en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía establecido en la Ley 7/2011 –art. 17– con el procedimiento de inscripción de bienes muebles de catalogación general establecido en la Ley 14/2007, –art. 9–: el primero tiene una duración de 12 meses y el segundo de 18 meses, pero en el caso de solicitudes de inicio del procedimiento en el caso de Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía el plazo es de seis meses, mientras que en el caso del Catálogo es de tres meses.

### 3. Régimen jurídico del Patrimonio Documental de Andalucía

La Ley 14/2007, declara que el Patrimonio Documental Andaluz se regirá por su legislación específica y, en lo no previsto en ella, se aplicará lo dispuesto en esta Ley, en especial las normas relativas a bienes muebles –art. 69.2–. A este respecto, aun cuando el Capítulo II lleva por epígrafe el Patrimonio Documental de Andalucía, en realidad, salvo los elementales deberes de integridad e información, el resto de los deberes que establece están referidos exclusivamente a los documentos de titularidad privada integrantes de dicho Patrimonio Documental. Más aún, como se verá seguidamente, la Ley 7/2011 casi únicamente se ocupa de proteger una categoría de documentos de titularidad privada integrantes de dicho Patrimonio Documental: los inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, categoría que preside el régimen jurídico del Patrimonio Documental de Andalucía<sup>95</sup>.

#### A) *Integridad del Patrimonio Documental de Andalucía*

La Ley 7/2011 establece que no se podrá eliminar ningún documento constitutivo del Patrimonio Documental de Andalucía, salvo en los supuestos y mediante los procedimientos establecidos reglamentariamente –art. 18–. Se trata de un precepto casi idéntico al contenido en la Ley 3/1984, según el cual los documentos constitutivos del Patrimonio Documental andaluz no podrán ser eliminados, salvo en los supuestos y mediante los procedimientos que reglamentariamente se disponga –art. 19–<sup>96</sup>. No obstante, si bien estos procedimientos fueron objeto de ordenación para los archivos integrados en el Sistema Andaluz de Archivos, en relación con el patrimonio documental de titularidad privada no integrado en dicho sistema no llegaron a aprobarse los correspondientes procedimientos. Asimismo, aunque la Ley 3/1984, no incluyó ninguna regla sustantiva en relación con la eliminación de documentos, ya la LPHE –art. 55.2– dispuso que en ningún caso se podrán destruir tales documentos en tanto subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas o los entes públicos. Sin embargo, la Ley 7/2011 no ha introducido criterio sustantivo alguno<sup>97</sup>.

<sup>95</sup> Por ello no es exacta la afirmación de la exposición de motivos, según la cual se establecen «distintos regímenes jurídicos diferenciados para los documentos de titularidad pública, el Patrimonio Documental de Andalucía y los documentos y archivos inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, pudiendo con ello establecer la diversidad coherente de deberes y obligaciones y sus consecuentes infracciones y sanciones». Lo cierto es que el régimen de protección ordenado en la Ley es casi exclusivamente para la los documentos inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

<sup>96</sup> Asimismo, la LPHE, establece que la eliminación de bienes del patrimonio documental deberá ser autorizada por la Administración competente mediante el procedimiento que se establecerá por vía reglamentaria –art. 55–.

<sup>97</sup> A los documentos que tengan valor de prueba de derechos y de obligaciones de las personas físicas o jurídicas, ya referidos en la LPHE, el Decreto de las Illes Balears 99/2010, de 27 de agosto –art. 23–, añade una serie de criterios muy razonables: «3. Los documentos que contengan datos sobre la organización, la evolución de las funciones o de la estructura orgánica de la comunidad autónoma de las Illes Balears y de las instituciones

De otro lado, la Ley 7/2011 sólo contempla consecuencias jurídicas para las acciones de eliminación de determinadas categorías de documentos integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía<sup>98</sup>. De este modo, la eliminación, incluso intencionada, de documentos de titularidad privada integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía, pero no catalogados o inventariados, será un hecho antijurídico carente de consecuencias jurídicas<sup>99</sup>.

### *B) Deber de información*

La Ley 7/2011 establece que todas las personas físicas o jurídicas, con independencia de su régimen y naturaleza jurídica, que sean propietarias, titulares de derechos o poseedoras de documentos constitutivos del Patrimonio Documental de Andalucía, están obligadas a proporcionar la información que les sea requerida por la consejería en lo referente a tales documentos –art. 19–<sup>100</sup>. Este es el principal deber en el que se plasma el amplísimo deber de colaboración de los particulares establecido en el artículo 6 de la Ley. Asimismo, se trata de un deber que no estaba lo suficientemente explicitado en la Ley 3/1984. Sin embargo, este deber de información es a requerimiento de la Administración. Sorprendentemente, la Ley no explicita el que debería ser el primer deber de los titulares de documentos privados integrantes del Patrimonio Documental, esto es el deber de comunicar su existencia a la Administración competente, y que es el presupuesto para que la

---

precedentes, y también de los entes públicos que dependan de dicha comunidad autónoma o que dependían de dichas instituciones precedentes. 4. Los registros, las actas y otra documentación recapitulativa única. 5. Los documentos que contengan información sobre hechos de importancia para la historia política, social, económica, científica, religiosa y de las artes y las letras o de todos los campos no mencionados expresamente en este texto que se considere que tienen interés histórico. 6. Los informes técnicos de cariz científico. 7. Los documentos que contengan datos estadísticos y que puedan servir de base para la investigación histórica. 8. La documentación anterior al año 1940». De hecho, la propia Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos tiene acordado que las propuestas de selección de la Administración Local no se retrotraigan más allá de 1942.

<sup>98</sup> La Ley 7/2011 tipifica como infracción muy grave la eliminación o todas aquellas actuaciones u omisiones que lleven aparejada pérdida, desaparición o daños irreparables en los documentos integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz –art. 71.a)–, y como infracción grave la eliminación o todas aquellas actuaciones u omisiones que lleven aparejada pérdida, desaparición o daños irreparables en los documentos integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía –art. 72.a)–.

<sup>99</sup> Ciertamente el criterio de la Ley 3/1984, de calificar como infracciones muy graves las acciones y omisiones que lleven aparejadas la pérdida, destrucción, desaparición o que produzcan daño o perjuicio irreparable en el Patrimonio Documental Andaluz –art. 44–, era excesivo, pero al menos la Ley 7/2011 podía haber calificado como infracción leve la eliminación de los documentos integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía no catalogados o inventariados.

<sup>100</sup> El incumplimiento de este deber de información es tipificado como falta leve –art. 73.d)–.

Administración pueda hacer efectivo el resto de deberes establecidos en la Ley, incluido el de integridad del Patrimonio Documental antes reseñado<sup>101</sup>.

### C) Derechos de tanteo y retracto

La Ley 7/2011 –art. 20– ordena los llamados derechos (en propiedad, potestades) de tanteo y retracto en caso de transmisión onerosa entre vivos de la propiedad o de los derechos sobre los documentos integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía en términos similares a los ya establecidos en la Ley 3/1984, –art. 36– si bien existen con algunas variantes<sup>102</sup>.

- *Personas obligadas.* La Ley 3/1984, –art. 36.1– establecía este deber respecto a los documentos de titularidad privada. En cambio, la Ley 7/2011 –art. 20.1– se refiere, de forma equívoca, a las *personas privadas* físicas o jurídicas, propietarias, titulares de derechos o poseedoras de los documentos integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía. Se trata de una delimitación errónea pues –como nos consta– las personas jurídico-privadas instrumentales integrantes del sector público se consideran titulares de documentos de titularidad pública, los cuales –como nos consta– son inalienables –art. 10.1 Ley 7/2011–. Por ello, estimamos que debe interpretarse la Ley 7/2011 en el sentido de que se refiere a documentos de titularidad privada.
- *Ámbito material.* Al igual que efectuaba la Ley 3/1984, –art. 36– el artículo 20.1 de la Ley 7/2011 refiere este derecho a «los documento de titularidad privada integrantes de del Patrimonio Documental de Andalucía». Sin embargo, el artículo 21.1.e) limita este deber de notificación a los «documentos constitutivos del Patrimonio Documental de Andalucía inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz». Al margen de la confusa redacción de la Ley (pues para comprender el alcance real del artículo 20 es necesario leer el artículo siguiente) destaca la limitación a los documentos inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. Puede convenirse que la generalización de estos derechos en la Ley 3/1984, era ciertamente excesiva<sup>103</sup>,

<sup>101</sup> Esta laguna ya fue puesta de manifiesto en nuestro trabajo, “La Ley de Archivos de Andalucía. Una experiencia”, *op. cit.* Y lo cierto es que el Anteproyecto de Ley sí contenía un precepto que atendía a esta necesidad, según el cual las personas físicas y jurídicas privadas tenían obligación de comunicar a la Consejería competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental, la existencia de los documentos referidos en el plazo de cinco años a contar desde el día siguiente al cumplimiento de los periodos previstos (40 y 100 años). Por lo demás, este deber está explicitado en algunas leyes autonómicas: Ley 15/2006 Baleares –art. 18.1–.

<sup>102</sup> La propia Ley 7/2011 declara que no se considerará transmisión de la titularidad o tenencia, a los efectos del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto regulados en el artículo 20, la realizada entre las instituciones de la Iglesia Católica dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía –Disposición Adicional Tercera–.

<sup>103</sup> Debe recordarse que la LPHE, limita los derechos de tanteo y retracto a los bienes declarados de interés cultural o incluidos en el Inventario general de bienes muebles –art. 38–.

pero esta limitación, además de innecesaria (pues los derechos de tanteo y retracto para los bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz ya están ordenados en la Ley 14/2007 –art. 17–), es excesivamente restrictiva, y no tiene parangón en el resto de la legislación autonómica<sup>104</sup>. Estimamos que se podría haber aprovechado la creación del Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía para extender los derechos de tanteo y retracto a dichos documentos, pues el Inventario tiene por función justamente facilitar la identificación de los bienes integrantes de dicho patrimonio.

- *Comunicación a la Administración*. La comunicación se realizará a la consejería, mediante notificación fehaciente por su titular o representante con poder bastante, con dos meses de antelación a la fecha en que pretenda efectuarse la correspondiente transmisión. En el caso de la enajenación mediante subasta se entenderá que la fecha en que pretende efectuarse la transmisión es la asignada para la celebración de la subasta. La comunicación expondrá las condiciones jurídicas y económicas de la transmisión, debiendo identificarse al adquirente previsto. En el caso de la subasta se harán constar los datos contenidos en el catálogo correspondiente<sup>105</sup>.
- *Derecho de tanteo*. Durante el plazo antes indicado, la consejería podrá ejercitar el derecho de tanteo para sí o para las entidades locales y otras entidades de derecho público o entidades privadas, en este último caso sin ánimo de lucro que tengan una destacada finalidad cultural, previo informe de la Comisión Andaluza de Patrimonio Documental y Bibliográfico<sup>106</sup>. En tal caso, la consejería o entidad beneficiaria quedará obligada al abono del precio comunicado, convenido o, en el caso de subasta pública, de remate. Cuando la transmisión se lleve a cabo mediante subasta pública, el derecho de tanteo se ejercerá mediante comparecencia en la misma. En el momento de adjudicarse el remate, la persona representante de la consejería hará constar el propósito de la Administración y quedará en suspenso la adjudicación por espacio de diez días,

---

<sup>104</sup> Así, por ejemplo, la Ley 15/2006, de Baleares, reconoce el derecho de tanteo y de retracto «respecto de los fondos de los archivos y documentos integrantes del patrimonio documental de las Illes Balears» –art. 51.1–. Y en términos similares se expresaba el anteproyecto de ley.

<sup>105</sup> La redacción coincide casi literalmente con la establecida en la Ley 3/1984, –art. 36.1–.

<sup>106</sup> Ya la Ley 3/1984, dispuso que la Consejería de Cultura podría ejercer el tanteo o, en su caso, el retracto para sí o para las Corporaciones Locales y otras entidades de derecho público o entidades privadas sin ánimo de lucro –art. 36.3.c)–. Más aún, debe recordarse que ya la LEF, –art. 81.1– contempló la posibilidad de que el Estado ejerciera, para sí o para otra persona pública, el derecho de tanteo en relación con los bienes muebles de valor histórico. Por otro lado, la Ley 3/1984, especificaba que para ejercitar el derecho de tanteo la Administración debía notificar al interesado la resolución en que se adoptara la decisión de ejercitar el derecho en el plazo de dos meses, a contar desde la previa comunicación. Aunque la Ley 7/2011 no lo mencione expresamente –como tampoco lo hace la Ley 14/2007–, debe entenderse que la Administración debe proceder de este modo.

en el curso de los cuales deberá comunicarse a quien realice la subasta el ejercicio del derecho de tanteo<sup>107</sup>.

- *Derecho de retracto*. El derecho de retracto podrá ser ejercitado por la consejería dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que tenga conocimiento explícito y fehaciente de la transmisión en los siguientes supuestos: a) Incumplimiento de la obligación de comunicación previa a la consejería<sup>108</sup>. b) Transmisiones efectuadas en condiciones distintas a las precisadas en la comunicación previa. c) Transmisiones efectuadas antes de haber transcurrido el plazo legal para el ejercicio del derecho de tanteo<sup>109</sup>. Debe entenderse que la Consejería de Cultura debe notificar al interesado la resolución en que se adopte la decisión de ejercitar el derecho de retracto dentro del plazo indicado de seis meses<sup>110</sup>.

#### D) Otros deberes de los titulares y poseedores de documentos privados

La Ley 7/2011 estatuye en el artículo 21.1 una serie de deberes a las «*personas privadas*, físicas o jurídicas, propietarias, titulares de derechos o poseedoras de documentos constitutivos del Patrimonio Documental de Andalucía». Esta delimitación plantea el mismo problema que se expuso en relación con los derechos de tanteo y retracto. Pero el propio rótulo del precepto aclara que se trata de «*personas privadas*, físicas o jurídicas, propietarias, titulares de derechos o poseedoras de *documentos privados* constitutivos del Patrimonio Documental de Andalucía», es decir, el precepto se refiere a los documentos de titularidad privada, tal como establecía la Ley 3/1984 –art. 36–<sup>111</sup>. Sin embargo, la Ley 7/2011 precisa que los deberes que seguidamente se indican están referidos exclusivamente a los documentos «*inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz*». Es cierto que los deberes legales deben ser modulados en atención al grado

<sup>107</sup> De modo novedoso, la Ley 7/2011 añade que la consejería podrá divulgar dicha información entre las entidades locales y otras entidades de derecho público o entidades privadas, en este último caso sin ánimo de lucro que tengan una destacada finalidad cultural, que puedan ser parte interesada en la adquisición de los documentos para el ejercicio del derecho de tanteo. No obstante, tendrá carácter preferente el derecho de tanteo ejercido por parte de la consejería (así art. 17.6 Ley 14/2007).

<sup>108</sup> Este incumplimiento constituye, además, infracción leve –art. 73.e)–. Sin embargo, sorprendentemente la Ley no tipifica como infracción los otros dos supuestos: b) Transmisiones efectuadas en condiciones distintas a las precisadas en la comunicación previa. c) Transmisiones efectuadas antes de haber transcurrido el plazo legal para el ejercicio del derecho de tanteo, y que difícilmente pueden incluirse en el tipo de la infracción anterior.

<sup>109</sup> Los tres supuestos estaban ya contemplados en la Ley 3/1984.

<sup>110</sup> Así lo explicitaba la Ley 3/1984 –art. 36.3.b)–.

<sup>111</sup> Así se desprende también del artículo 73.h) cuando tipifica como infracción leve el incumplimiento de los deberes establecidos en el artículo 21.1, párrafos a), b), c), d), f) y g), a las personas titulares de *documentos de titularidad privada* del Patrimonio Documental de Andalucía inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

de protección que merezcan los bienes, tal como hacen la LPHE o la Ley 14/2007. No obstante, entiendo que tal vez la Ley 7/2011 se ha excedido en la contracción de algunos deberes, como seguidamente se indicará<sup>112</sup>.

- a) «Conservar organizados los documentos y custodiarlos». La Ley 3/1984, –art. 14.1– establecía un genérico deber de titulares de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental andaluz a la «conservación y custodia de sus fondos documentales». Y lo cierto es que el deber de conservación y custodia es el deber esencial (no instrumental) de todo bien integrante del patrimonio histórico, con independencia de que sea objeto de declaración específica o sea catalogado o inscrito en un registro, tal como establece la LPHE –art. 36.1–. Y, en tal sentido, debe recordarse que la Ley 14/2007, establece que las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, se hallen o no catalogados, tienen el deber de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos de manera que se garantice la salvaguarda de sus valores –art. 14.1–, precepto que habrá que entender de aplicación supletoria en materia de patrimonio documental –Disposición Final Primera Ley 7/2011–. En definitiva, no se entiende por qué este deber tan elemental se restringe a los documentos catalogados. Pero, además, las normas autonómicas posteriores a la Ley 3/1984, han introducido deberes más precisos derivados del deber de conservar y organizar los documentos, y que la Ley 7/2011 ha omitido. Así, en algunos casos se ha explicitado el deber inventariar describir los documentos<sup>113</sup>, y más aún el deber de remitir una copia del inventario a la Administración, tal como establecen otras leyes autonómicas<sup>114</sup>. Además, algunas leyes explicitan también el deber de restaurar los documentos deteriorados<sup>115</sup>.
- b) «Facilitar la inspección de los documentos, y de los archivos en que estos se custodian, por parte de la consejería, que estará limitada por las normas que resulten de aplicación y, en particular, por el derecho a la intimidad y a la propia imagen». En realidad, esta obligación ya está ordenada en la Ley 14/2007, para todos los bienes y actividades inscritas en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz –art. 14.2–. Pero, además, debe recordarse que la 14/2007 –art. 70.1– establece que las personas

---

<sup>112</sup> En tal sentido, en el anteproyecto de ley los deberes estaban referidos a los titulares y poseedores de documentos constitutivos del patrimonio documental de Andalucía, sin más restricción. Por su parte, en su comparecencia en el Parlamento Andaluz, el Presidente de la Asociación de Archiveros de Andalucía señaló que la limitación de las obligaciones de las personas privadas propietarias o titulares de Patrimonio Documental Andaluz únicamente al patrimonio que se halle inscrito en el Catálogo General y no al resto de Patrimonio, debe obligar a un proceso o procedimiento que garantice la incorporación del Patrimonio Documental Andaluz de titularidad privada en el Catálogo.

<sup>113</sup> Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 48.a)–; Ley de Extremadura 2/2007 –art. 12.1–.

<sup>114</sup> Ley de Cataluña 10/2001 –art. 13.a)–; Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 48.a)–; Ley 15/2006 Baleares –art. 18.1–.

<sup>115</sup> Así, Ley de Extremadura 2/2007 –art. 12.1–.



titulares o poseedoras de bienes integrantes del Patrimonio Documental Andaluz (sin exclusión) facilitarán la inspección de los mismos por parte de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico<sup>116</sup>. Y añada esta Ley que la potestad de inspección de los documentos integrantes del Patrimonio Documental Andaluz vendrá únicamente limitada por las normas que rijan el derecho a la intimidad y a la propia imagen<sup>117</sup>. Por todo ello, se trata de otra limitación injustificada.

- c) «Permitir el acceso a los documentos, previa solicitud razonada, para su consulta, estudio o investigación, en los términos que regulan la presente Ley y la legislación específica que le sea de aplicación. Para su cumplimiento, las personas titulares de los documentos podrán depositarlos en un archivo público del Sistema Archivístico de Andalucía, de acuerdo con los términos que se establezcan reglamentariamente». Como en el anterior caso, esta obligación ya está ordenada en la Ley 14/2007, para todos los bienes y actividades inscritas en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz –art. 14.2–. Además, la propia Ley 7/2011 establece las reglas en materia de acceso a los documentos de titularidad privada inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz –art. 66.2–. Pero sucede que la LPHE –art. 52.4– establece este deber para todos los bienes constitutivos del patrimonio documental<sup>118</sup>.
- d) «Notificar a la consejería la transmisión a título de herencia, legado o donación de la propiedad, posesión o tenencia de los documentos en el plazo de tres meses, que se computará desde la fecha en que se haga efectiva la transmisión». Se trata de un deber que en la Ley 3/1984, presentaba un alcance general<sup>119</sup>.
- e) «Comunicar a la consejería cualquier accidente o siniestro que motive la pérdida o destrucción de documentos dentro de las veinticuatro horas siguientes al suceso».

---

<sup>116</sup> Y con carácter aún más general así lo establece el artículo 23 de la Ley 14/2007, para todos los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz. Además, el artículo 103.1 Ley 14/2007, declara que la potestad de inspección se ejercerá, asimismo, en materia de instituciones del Patrimonio Histórico, Patrimonio Documental y Bibliográfico. Y también el artículo 52.3 LPHE.

<sup>117</sup> Sobre la protección del derecho a la intimidad en las inspecciones de bienes culturales, véase la Sentencia de 9 de octubre 2009, rec. 311/2008, «Caso Pazo de Meirás».

<sup>118</sup> «La obligación de permitir el estudio por los investigadores podrá ser sustituida por la Administración competente, mediante el depósito temporal del bien en un archivo, biblioteca o centro análogo de carácter público que reúna las condiciones adecuadas para la seguridad de los bienes y su investigación».

<sup>119</sup> Según la Ley 3/1984, los adquirentes por causa de muerte de la propiedad o de los derechos sobre los bienes a los que se refiere el apartado 1 deberán comunicar el cambio de titularidad en el plazo de un mes, que se computará desde la aceptación de la herencia o del legado –art. 36.2–.

E) *Traslados de documentos de titularidad privada*

- *Sujeción a autorización previa de los traslados de documentos.* Debe recordarse que la Ley 3/1984, en su versión original, declaró que son de libre traslado, dentro del territorio nacional, pero sus propietarios o titulares habrán de comunicar previamente tales hechos a la Consejería de Cultura –art. 36.1–<sup>120</sup>, regla ésta que es la más extendida en la legislación autonómica<sup>121</sup>. Sin embargo, a raíz del conocido asunto del traslado fuera de la Comunidad del archivo privado de la fundación Casa Ducal de Medinaceli y de la insatisfactoria respuesta jurisdiccional al conflicto que suscitó<sup>122</sup>, la Ley 3/1984, fue modificada por Ley 3/1999, en virtud de la cual se estableció un régimen de autorización previa de los traslados de documentos integrantes del Patrimonio Documental Andaluz, y que la Ley 7/2011 mantiene pero limitando sustancialmente su ámbito de aplicación. En efecto, la Ley 7/2011 obliga a solicitar a la consejería la autorización para cualquier traslado de los documentos –art. 21.d)–. De este modo, este régimen supone una especificidad del Patrimonio Documental de Andalucía en relación con el resto de los bienes muebles integrantes del patrimonio histórico andaluz, sujetos únicamente a un deber de comunicación previa –art. 45.1 Ley 14/2007–<sup>123</sup>.
- *Ámbito material.* En efecto, mientras la Ley 3/1984, (tras la reforma efectuada por la Ley 3/1999) impuso el deber de autorización previa a todos los documentos de titularidad privada, la Ley 7/2011 de forma más clara que en el caso de los derechos de tanteo y retracto, se refiere a «los documentos de titularidad privada integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz» –art. 22.1–, delimitación que confirma el artículo 21.d). Sin embargo, al igual que sucedía con los derechos de tanteo y retracto, si bien la extensión de estas figuras en la Ley 3/1984, era abiertamente excesiva<sup>124</sup>, de nuevo cabe preguntarse por

<sup>120</sup> Ya la Ley 26/1972, –art. 6.3– había dispuesto que el propietario debe notificar al Servicio Nacional del Tesoro Documental los traslados de “archivos”. No obstante, debe observarse que la Ley 3/1984, no se refiere ya al traslado del archivo mismo, sino al simple traslado de documentos.

<sup>121</sup> Por ejemplo, Ley de Cantabria 3/2002 –art. 33.1–; Ley 15/2006 de Baleares –art. 18.1–.

<sup>122</sup> La Sentencia de la Audiencia Nacional de 22-09-1999 (RJCA 1999\3641), excusándose en una circunstancia formal, denegó la existencia de la obligación de colaboración de la Administración del Estado, remitiéndose, además, el tribunal al artículo 4.4 de la LRJPAC, 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”.

<sup>123</sup> Artículo 45.1 Ley 14/2007: «Las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de bienes muebles inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, además de las obligaciones establecidas en otros preceptos, deberán, antes de efectuar cualquier cambio de ubicación de dichos bienes, notificarlo a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico».

<sup>124</sup> En nuestro trabajo S. FERNÁNDEZ RAMOS: “La Ley de Archivos de Andalucía. Una experiencia”, *op. cit.*, ya dudamos de la efectividad de la Ley, preguntándonos hasta qué punto dispone la Administración autonómica de capacidad real para controlar el ingente movimiento de documentos que cotidianamente tiene lugar. Por su

qué no se extendió este deber a los documentos incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía. O, mejor aún, ¿por qué no disponer un deber, no ya de autorización, sino de comunicación previa para los traslados de los bienes inventariados? Con esto quiere señalarse que existen múltiples posibilidades de modular estos deberes, equilibrando las cargas a los titulares del patrimonio documental con las facultades de la Administración en orden a su protección.

- *Traslado sujetos a autorización.* La Ley 3/1984, sujetó al deber de autorización los traslados incluso ¿dentro del mismo edificio! –art. 36.4–. Por su parte, la Ley 7/2011 entiende por traslado el desplazamiento a otro inmueble, lo cual supone recuperar un criterio de razonabilidad<sup>125</sup>. Con todo, bien podría haberse limitado el deber de autorización a los traslados fuera de Andalucía y, en su caso, establecer un deber de comunicación previa para los traslados dentro de la Comunidad Autónoma. En todo caso, se incluyen en el deber de obtener la autorización previa los traslados provisionales.
- *Traslados exceptuados de autorización.* La Ley 7/2011 –art. 21.7– declara que quedan exceptuados del requisito de la autorización aquellos traslados que, sin implicar la salida de Andalucía, deban llevar a cabo quienes sean titulares de los documentos en los casos de fuerza mayor o caso fortuito, siempre que concurra la urgente e inaplazable necesidad de la salida para garantizar la conservación de los documentos. En los citados casos, la persona titular de los mismos comunicará por escrito a la consejería, en el plazo de las veinticuatro horas siguientes, el traslado efectuado, las razones que lo han motivado, la identificación del lugar y las condiciones en que se encuentren los documentos, a efecto de que por aquella se adopten las medidas conducentes para su conservación. En estos supuestos excepcionales, si se estima que la nueva ubicación no cumple las condiciones adecuadas, la consejería podrá exigir a las personas propietarias, titulares de derechos o poseedoras su pronta reubicación en un lugar más idóneo.
- *Procedimiento de autorización.* Las solicitudes de autorización de traslado de los documentos deberán cumplir los requisitos que se determinen reglamentariamente conducentes a la identificación de los documentos, motivo de su salida, destino y condiciones del traslado y de su nueva ubicación<sup>126</sup>. La solicitud de autorización deberá ser resuelta

---

parte, el anteproyecto de ley mantenía idéntica extensión para todo traslado de los documentos de titularidad privada integrantes del patrimonio documental de Andalucía.

<sup>125</sup> En este sentido, la Ley 14/2007, exceptúa de la obligación de comunicación previa de traslados de bienes muebles el cambio de ubicación dentro del mismo inmueble en el que esté el bien –art. 45.1–. En nuestro trabajo S. FERNÁNDEZ RAMOS: “La Ley de Archivos de Andalucía. Una experiencia”, *op. cit.*, estimamos que el riguroso régimen establecido en esta Ley, que no se olvide tiene su origen en un suceso singular, suscita serias dudas tanto de constitucionalidad, por constituir una limitación excesiva y desproporcionada del derecho de propiedad y de la libertad de circulación de bienes.

<sup>126</sup> De forma más detallada, la Ley 3/1984, –art. 36.4– establecía que la solicitud de traslado debía cumplir, además de los requisitos contemplados con carácter general en el artículo 70.1 de la Ley de Régimen Jurídico

y notificada en el plazo de dos meses. Transcurrido dicho plazo, la persona interesada podrá entender estimada la solicitud<sup>127</sup>. Asimismo, la resolución podrá denegar la autorización para el traslado de los documentos en una serie de casos, que deben entenderse tasados, y que coinciden sustancialmente con los ya establecidos en la Ley 3/1984 –art. 36.5.b)–<sup>128</sup>. Finalmente, en caso de que la resolución que autorice el traslado de los documentos podrá imponer las condiciones que se estimen necesarias para garantizar la conservación de los mismos –art. 21.3–<sup>129</sup>.

- *Medidas cautelares.* Reproduciendo lo ya establecido en la Ley 3/1984, –art. 36.6.a)–, la Ley 7/2011 –art. 22.6– establece que la consejería, sin perjuicio de otras medidas cautelares que puedan adoptarse, y mediante resolución motivada, podrá impedir el traslado de los documentos a los que se refiere este artículo o, en su caso, ordenar su reposición a su depósito originario en los siguientes casos: a) Cuando no se haya realizado la preceptiva solicitud en los términos establecidos. b) Cuando, mediando la referida solicitud, se efectuara el traslado sin haber sido autorizado. c) Cuando, notificada la autorización, se efectuara el traslado contraviniendo las condiciones señaladas en la autorización concedida<sup>130</sup>. Además, debe señalarse que tales hechos son tipificados como infracciones leves –art. 73.f)–.

---

de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, los siguientes: a) Estará dirigida a la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía y, en el caso de que el traslado vaya a efectuarse a inmueble de titularidad de persona distinta al titular del derecho sobre el archivo o el documento, consentimiento de aquél manifestado por escrito. b) Señalará el lugar, dentro o fuera del territorio de Andalucía, al que se pretende efectuar el traslado. c) Indicará las medidas y condiciones en las que ha de producirse el traslado de los documentos o archivos. d) Incluirá una relación detallada de todos y cada uno de los documentos objeto del traslado, realizada por su titular y/o por técnicos acreditados. e) Relacionará las condiciones, de toda naturaleza, de la nueva ubicación o depósito de los documentos o archivos.

<sup>127</sup> El sentido estimatorio del silencio ya estaba ordenado en la Ley 3/1984, pero la Ley 7/2011 con buen criterio, reduce a la mitad el anterior plazo de cuatro meses –art. 35.5.c)–, plazo que mantenía el anteproyecto.

<sup>128</sup> a) Cuando las condiciones en que vaya a realizarse el traslado no garanticen la adecuada conservación de los documentos y el mantenimiento de los valores protegidos legalmente. b) Cuando la nueva ubicación no garantice su adecuada conservación, investigación o difusión, o impida el mantenimiento de sus valores o el cumplimiento de las obligaciones legalmente impuestas. c) Cuando el traslado afecte, directa o indirectamente, a documentos vinculados a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz o afectados por inscripción en el mismo, y cuya disgregación o desvinculación influya negativamente en los valores propios de estos bienes. d) Cuando la persona solicitante impida o dificulte la inspección que, en caso de que fuera necesaria a efecto de autorizar o denegar el traslado, deba practicarse por la consejería, sin perjuicio de la sanción que pueda imponerse con arreglo a la legislación vigente que le sea de aplicación.

<sup>129</sup> Precepto que reproduce el artículo 36.5.a) de la Ley 3/1984.

<sup>130</sup> La Ley 3/1984, añadía que en los supuestos anteriores la Consejería de Cultura podría ordenar la reposición de los bienes a su depósito originario, que debía efectuarse en el plazo de diez días, en las condiciones que se señalaran en la resolución dictada al efecto –art. 36.6.b)–.

### F) Depósito forzoso

La Ley 3/1984 –art. 15.3– dispuso que cuando las deficiencias de instalación pongan en peligro la conservación y seguridad de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental andaluz existentes en Archivos se dispondrá por la Consejería de Cultura las medidas de garantía necesarias y se podrá decidir su depósito en otros archivos, hasta tanto desaparezcan los motivos de aquel peligro. Por tanto, el depósito se podía ordenar para conservar cualquier documento constitutivo del Patrimonio Documental andaluz. Por el contrario, la Ley 7/2011 –art. 23.1– establece que cuando no se reúnan las condiciones necesarias para garantizar la conservación, seguridad o acceso de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental de Andalucía «inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz», la consejería requerirá a las personas propietarias, titulares de derechos o poseedoras de los mismos la adopción de medidas necesarias para subsanar la situación.

Lo cierto es que si se restringe esta medida a los documentos inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz no supone novedad alguna, pues ya la Ley 14/2007 establece, con carácter general, que la Consejería competente en materia de patrimonio histórico podrá ordenar a las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico la adopción de las actuaciones necesarias para su conservación, mantenimiento y custodia –art. 15.1–. Asimismo, teniendo presente que el deber de conservación es un deber común a todos los bienes históricos, sin excepción, no se entiende bien por qué limitar estas medidas a los documentos inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. Al menos, podría haberse extendido a los documentos incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía<sup>131</sup>.

Por lo demás, la consejería podrá acordar, en caso de incumplimiento del requerimiento antes indicado, la ejecución subsidiaria o la imposición de la multa coercitiva (prevista en el art. 67.1)<sup>132</sup>, todo ello sin perjuicio de la tipificación de este incumplimiento como infracción grave –art. 72.b)–. Para la ejecución subsidiaria, la consejería podrá ordenar el depósito en un archivo público de los documentos afectados por el requerimiento de subsanación, hasta tanto no desaparezcan las causas que lo motivaron<sup>133</sup>. Dicho depósito

<sup>131</sup> Con todo, debe entenderse aplicable el artículo 52.2 LPHE, según el cual si los sujetos obligados incumplen el deber de conservar y, proteger los documentos, la Administración competente adoptará las medidas de ejecución oportunas, conforme a lo previsto en el artículo 36.3 de la propia Ley.

<sup>132</sup> Ya la Ley 3/1984, dispuso que en los casos de incumplimiento de las obligaciones impuestas por actos administrativos, dictados en ejecución de la legislación sobre el Patrimonio Documental Andaluz, la Consejería de Cultura podrá acordar su ejecución subsidiaria o la imposición de una multa coercitiva –art. 36.8–.

<sup>133</sup> De modo similar, la Ley 3/1984, dispuso que cuando los fondos documentales de titularidad privada no estén amparados por las exigencias mínimas de conservación, seguridad y consultabilidad, la Consejería de Cultura promoverá su depósito en los centros adecuados en cada caso radicados en Andalucía –art. 41–.

se realizará previa resolución motivada de la persona titular de la dirección general competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental, con la tramitación del correspondiente procedimiento –art. 23.3–<sup>134</sup>.

Pero, además, la Ley 7/2011 al ordenar las medidas cautelares y de ejecución, establece que para evitar o atenuar los daños a los documentos (de titularidad pública o) del Patrimonio Documental de Andalucía podrá ordenarse el depósito de los documentos o cualquier otra medida, que se mantendrá en tanto no desaparezcan las causas que los originaron. Y obsérvese que esta medida no se restringe a los documentos inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

### G) Expropiación forzosa y medidas de fomento

La Ley 7/2011 –art. 24.1– establece que la falta de cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley para las personas físicas y jurídicas privadas propietarias, titulares de derechos o poseedoras de documentos constitutivos del Patrimonio Documental de Andalucía inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz facultará a la Administración autonómica para la expropiación total o parcial de los mismos por causa de interés social, con objeto de garantizar su conservación. De nuevo, la principal novedad consiste en constreñir la potestad expropiatoria, prevista por la Ley 3/1984, para todo el patrimonio documental –art. 36.9– a los documentos inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, pero lo cierto es que para este tipo de bienes ya viene prevista la expropiación forzosa en la Ley 14/2007 –art. 18–<sup>135</sup>.

---

<sup>134</sup> A título de ejemplo, puede señalarse que el propio Parlamento de Andalucía aprobó en 2011, a instancia del Grupo Socialista, una Proposición no de Ley relativa al archivo de la Fábrica de Tabacos de Sevilla (8-11/PNLC-000065 Gobierno) a realizar, en ejercicio de la tutela del Patrimonio Documental de Andalucía que tiene encomendada, cuantas iniciativas sean necesarias para hacer efectiva la reunificación de los documentos de la Fábrica de Tabacos de Sevilla que se encuentran divididos, así como su conservación en la sede del Archivo Histórico Provincial de Sevilla. El archivo de la Fábrica de Tabacos de Sevilla ha estado fragmentado y ubicado en dos lugares: los documentos pertenecientes al archivo denominado “histórico”, que abarcan desde el año 1636 a 1890, se encuentran en el Archivo General de Indias, en calidad de depósito desde 2006; y los documentos producidos por la fábrica desde 1886 al siglo XX, que ha estado instalados en la fábrica ubicada en Los Remedios. Aprobada por la Comisión de Cultura, en sesión celebrada el día 26 de abril de 2011. Orden de publicación de 3 de mayo de 2011. Poco después de esta resolución, la Consejería de Cultura y la entidad propietaria acordaron el traslado de los fondos documentales que aún permanecían en la conocida como sede de Altadis, en Los Remedios (más de 3.500 legajos), para su depósito en unas dependencias del Archivo Histórico Provincial de Sevilla. ABC, 04-12-2011.

<sup>135</sup> Según la Ley 14/2007 la falta de cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley para las personas propietarias, poseedoras o titulares de derechos sobre bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico facultará a la Administración para la expropiación total o parcial del bien por causa de interés social –art. 18.1–. Además, tampoco puede olvidarse que la LPHE, –art. 52.2– establece que el incumplimiento de las obligaciones por parte de los poseedores de bienes del patrimonio documental (sin exclusión), cuando además sea desatendido el requerimiento por la Administración, podrá ser causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes afectados.

Por lo demás, se establece que la expropiación forzosa de los bienes integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz se regirá por el procedimiento especial previsto en el Capítulo III del Título III de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, para la expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico. Los documentos expropiados por este procedimiento ingresarán en el archivo en que se acuerde su custodia por parte de la consejería.

De otro lado, la Ley 7/2011 –art. 25– establece que para contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 21.1, la Junta de Andalucía podrá promover el establecimiento de medidas de fomento a favor de las personas físicas o jurídicas propietarias, titulares de derechos o poseedoras de documentos privados constitutivos del Patrimonio Documental de Andalucía. Obsérvese que afortunadamente no se limita aquí la actividad de fomento a los documentos inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz<sup>136</sup>.

## IV. EL SISTEMA ARCHIVÍSTICO DE ANDALUCÍA

### 1. Conceptos

#### A) *El Sistema Archivístico*

De entrada, puede señalarse el cambio terminológico operado por la Ley 7/2011: de «Sistema Andaluz de Archivos» (expresión de la Ley 3/1894 y del Decreto 97/2000, de 6 marzo) se pasa a «Sistema Archivístico de Andalucía»<sup>137</sup>, en un estilo generalizado en la legislación andaluza<sup>138</sup>, así como en otras Comunidades Autónomas<sup>139</sup>.

<sup>136</sup> De manera similar, la Ley 3/1984, dispuso que la Consejería de Cultura podrá contribuir al cumplimiento de las obligaciones y cargas de los titulares de documentos constitutivos del Patrimonio Documental andaluz mediante la concesión de ayudas, subvenciones, ayudas o acceso a créditos especiales –art. 14.4–.

<sup>137</sup> Así, según la Disposición Adicional 7ª, el Sistema Andaluz de Archivos previsto en la Ley 3/1984, de 9 de enero, pasa a denominarse «Sistema Archivístico de Andalucía».

<sup>138</sup> Así, por ejemplo, la Ley 2/1998, de 15 de junio, de Salud de Andalucía, habla de Sistema sanitario público de Andalucía; la Ley 4/1989, de 12 diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tras la reforma efectuada por la Ley 4/2007, habla de Sistema Estadístico de Andalucía; o el Decreto 141/2006, de 18 de julio, por el que se ordena la actividad cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía, habla de Sistema Cartográfico de Andalucía (en la actualidad ambos sistemas están refundidos). No obstante, también puede señalarse que la contemporánea Ley 16/2007, de 3 de diciembre, Andaluza de la Ciencia y el Conocimiento, utiliza la expresión Sistema Andaluz del Conocimiento; o la Ley 16/2003, de 22 de diciembre, emplea la expresión Sistema Andaluz de Bibliotecas y Centros de Documentación.

<sup>139</sup> Así, la Ley de Extremadura 2/2007, emplea la expresión «Sistema Archivístico de Extremadura», y la Ley Foral de Navarra 12/2007, habla de «Sistema Archivístico de Navarra». Sobre los sistemas de archivos de las Comunidades Autónomas, véase A. SÁNCHEZ BLANCO: «De la actividad archivística como función pública y de

La Ley 3/1984 presentó la innovación de pretender introducir la idea de Sistema en el ámbito legal de los archivos<sup>140</sup>. Ahora bien, la Ley no definía el Sistema Andaluz de Archivos más allá de su configuración como una red de centros integrado por órganos y archivos –arts. 9 y 12–. Y el Decreto 97/2000, de 6 marzo, dio un paso más al declarar que el Sistema Andaluz de Archivos se configura como una red de centros formada por un conjunto de órganos y archivos que se integran, a su vez, por razón de su titularidad y gestión en subsistemas y redes –art. 4–<sup>141</sup>.

Por su parte, según la Ley 7/2011 –arts. 2.1) y 26– el Sistema Archivístico de Andalucía es el conjunto de órganos, archivos y centros que llevan a cabo la planificación, dirección, coordinación, ejecución, seguimiento e inspección de la gestión de los documentos integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía y de los archivos integrados en dicho Sistema Archivístico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 40 (precepto que clasifica los archivos que integran el Sistema Archivístico de Andalucía se clasifican en razón de su titularidad y gestión), sin perjuicio de lo establecido en la legislación estatal que le sea de aplicación. Lo cierto es que los elementos esenciales de la definición (órganos, archivos y centros) ya estaban presentes en la legislación anterior. Incluso la idea de red de centros del Decreto 97/2000 era más expresiva de la interdependencia que es esencial a la noción de sistema<sup>142</sup>. Ahora bien, la definición de sistema de archivos de la Ley 7/2011 puede ser controvertida, pues hace coincidir su objeto con el Patrimonio Documental, cuando lo cierto es que la propia Ley 7/2011 reconoce que la pertenencia al Patrimonio Documental es independiente de que los documentos estén recogidos o no en archivos –art. 15.1.a)–, por muy amplio que sea la noción de archivo que se maneje. De este modo, seguirá siendo

---

su incidencia en los derechos de los ciudadanos y en la buena administración», *Revista General de Derecho Administrativo*, nº 17, 2008.

<sup>140</sup> Ya antes, la Ley de Andalucía de 3 de noviembre de 1983, de Bibliotecas, se había propuesto el establecimiento de un «sistema bibliotecario» en el que pudiera contemplarse la conexión entre las bibliotecas de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma (exposición de motivos). Vid. R. OSUNA ALARCÓN: “La teoría general de sistemas y su aplicación a los servicios de información documentales”, en *Actas del VII Congreso Nacional de ANABAD*, Boletín 3-4, pp. 633 y ss., 1999.

<sup>141</sup> Además, el Decreto 97/2000, precisó los fines del Sistema Andaluz de Archivos: a) La protección, la conservación y la difusión de los fondos y colecciones documentales. b) Garantizar la seguridad del Patrimonio Documental Andaluz. c) El mantenimiento de la unidad de los fondos documentales. d) La calidad científica y técnica de los instrumentos de descripción, de información y de control. e) La adecuada prestación del servicio –art. 5–.

<sup>142</sup> Las definiciones de sistema son similares en las leyes autonómicas. Así, la Ley de Cataluña 10/2001, –art. 16.1– define el sistema de archivos de Cataluña como el conjunto de órganos de la Administración y de archivos que, con normas y procedimientos, garantizan, de acuerdo con sus valores, la gestión, la conservación, la protección y la difusión correctas de la documentación de Cataluña, y el acceso a la misma. O la Ley 15/2006, de las Illes Balears, declara que el Sistema Archivístico de las Illes Balears es el conjunto de órganos de las administraciones públicas, de normas y de subsistemas autónomos, relacionados entre sí por órganos de coordinación, que garantiza: la identificación, la gestión, la conservación, la protección, el acceso y la difusión del patrimonio documental de las Illes Balears –art. 26.1–.



necesario el ejercicio de unas funciones públicas orientadas a la conservación, protección y difusión del Patrimonio Documental al margen del Sistema Archivístico.

### B) Los archivos: clases y redes

La Ley 3/1984 –art. 1.3– en su versión original, entendió por archivo «el conjunto orgánico de los documentos conservados total o parcialmente con fines de gestión, defensa de los derechos información, investigación y cultura». De este modo, la Ley identificaba el archivo con la noción de fondo documental. Pero, como es sabido, la LPHE –art. 59.1– acuñó una doble noción de archivo: «Son archivos los conjuntos orgánicos de documentos, o la reunión de varios de ellos, reunidos por las personas jurídicas, públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades, al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa. Asimismo, se entienden por archivos las instituciones culturales donde se reúnen, conservan, ordenan y difunden para los fines anteriormente mencionados dichos conjuntos orgánicos», y esta dualidad conceptual sobre el archivo fue seguida por la generalidad de las leyes autonómicas<sup>143</sup>. Y, por este motivo, la reforma de la Ley 3/1984, operada por la Ley 1/1991, de 3 de julio, añadió a la noción de la Ley 3/1984 que reciben «también el nombre de Archivos las instituciones donde se conservan, ordenan o difunden conjuntos orgánicos de documentos»<sup>144</sup>.

A este respecto, la Ley 7/2011 –arts. 2.d) y 33.1– sigue, en sus elementos principales, esta dualidad conceptual (fondo documental y centro de archivo), al establecer que se «entiende por archivo el conjunto orgánico de documentos producidos o recibidos en el ejercicio de sus funciones por las personas físicas o jurídicas, públicas y privadas. Se entiende también por archivo, a efectos de la presente Ley, aquella unidad administrativa o institución que custodia, conserva, organiza y difunde los documentos, incluidos los electrónicos, en cualquier etapa de su producción o tratamiento, para la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura». De este modo, al margen de la mención a los documentos electrónicos (un tanto innecesaria dada la amplitud de la noción de documen-

<sup>143</sup> Esta dualidad conceptual sobre el archivo fue seguida por la generalidad de las leyes autonómicas: Ley de Cataluña 10/2001 –art. 2.d)–; Ley de Cantabria 3/2002 –art. 4–; Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 3.b)–; Ley de Baleares 15/2006 –art. 2.e) y g)–; Ley de Extremadura 2/2007 –art. 5–; Ley Foral 12/2007 –art. 2.e)–. La excepción es la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002, la cual expresa una noción extravagante de archivo. En efecto, tras declarar de modo ortodoxo que se consideran archivos los conjuntos orgánicos de documentos reunidos, generados o conservados por las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades para la gestión administrativa, la información y, en su caso, la cultura, añade se consideran también archivos: «a) Los conjuntos de documentos de titularidad pública, *organizados o no*, reunidos, generados o conservados por las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas. b) Los *centros de documentación* creados por las instituciones públicas» –art. 3.3–. Es decir, lleva a identificar con los archivos simples colecciones documentales no orgánicas.

<sup>144</sup> Sobre la doble noción de archivo, véase A. HEREDIA HERRERA: *¿Qué es un archivo?*, Trea, Gijón, 2007, donde diferencia entre el Archivo-institución y el archivo-contenido documental.

to), la principal novedad consiste añadir a la noción de institución, la unidad administrativa, de este modo, quedan englobados tanto los archivos históricos (instituciones) como los administrativos (unidades administrativas). Así, la propia Ley 7/2011 –art. 43.1– define a los archivos centrales como unidades administrativas. Y, en este sentido, debe interpretarse la Ley 14/2007 cuando declara que son *instituciones del patrimonio histórico andaluz* los archivos (bibliotecas, centros de documentación, museos y espacios culturales).

De otro lado, la Ley 7/2011 –arts. 2.e) y 34.1– declara que son *archivos públicos* los que custodian y sirven los documentos, generados por las entidades públicas en el ejercicio de sus competencias, y que tienen a su cargo la gestión documental. Asimismo, se consideran *archivos privados* aquellos que custodian los documentos generados por personas físicas o jurídicas de naturaleza privada en el ejercicio de las funciones y actividades que les son propias –arts. 2.f) y 35–<sup>145</sup>. De este modo, si inicialmente la Ley parece optar por una noción formal de archivo público y privado, en función de la forma jurídico-pública o privada de la entidad productora de los documentos (no de la entidad titular del archivo, como hubiera parecido más correcto), esta noción es desmentida por la Ley –arts. 2.e) y 34.1– al declarar que dentro «del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía, son archivos públicos los de los órganos y entidades relacionados en el artículo 9», es decir, los de las entidades cuya documentación se considera de titularidad pública, y entre las que se incluyen entidades instrumentales jurídico-privadas<sup>146</sup>. Así, los archivos centrales de las entidades jurídico-privadas pertenecientes al sector público andaluz –art. 43.3–, son archivos públicos. Esto significa que archivos que hasta la Ley 7/2011 habían sido calificados como privados, pasan ahora a considerarse públicos, como sucede con los archivos de las corporaciones de derecho público de Andalucía<sup>147</sup>.

Otra cosa es la relevancia efectiva de esta distinción entre archivos públicos y privados, pues de manera similar a lo que sucedía en la Ley 3/1984, en la cual la distinción con relevancia legal era la que existía entre archivos de uso público y los privados que no fuesen de uso público, en la Ley 7/2011 la distinción con relevancia legal es la de archivos

---

<sup>145</sup> La exposición de motivos de la Ley 7/2011, declara que los archivos públicos «son concebidos, ante todo, como instituciones al servicio de la ciudadanía y garantes de sus derechos en desarrollo de los valores democráticos y de transparencia en la gestión pública», si bien esta declaración no tiene un reflejo específico en el articulado de la ley.

<sup>146</sup> Por el contrario, la Ley de Extremadura 2/2007, se ciñe a un concepto predominantemente jurídico formal, al considerar que son «archivos públicos los que se encargan de la reunión, conservación, clasificación, ordenación y divulgación de la documentación producida por las entidades públicas y personas jurídicas» en la gestión de servicios públicos en Extremadura –art. 6–, y archivos privados «aquellos archivos formados por fondos o colecciones documentales que pertenezcan a personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado, cuya actividad se desarrolle en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura» –art. 7–. De modo similar, la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002 –art. 5–.

<sup>147</sup> Así, por Orden de la Consejería de Cultura de 27 de julio de 2009, se estimó la solicitud de integración del Archivo de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Sevilla en el Sistema Andaluz de Archivos. BOJA de 10 de septiembre 2009.

integrados o no en el Sistema Archivístico –arts. 36, 37.2, 39–<sup>148</sup>. Incluso en relación con el derecho de acceso, donde cabe esperar mayor diferencia de régimen entre archivos públicos y privados, la Ley 7/2011 –art. 66.1– establece que el acceso a los documentos de titularidad privada que formen parte del Patrimonio Documental de Andalucía y que se encuentren en archivos privados integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía se regirá por las normas de acceso a los documentos de titularidad pública, de modo que la diversidad de régimen se declara para los archivos privados no integrados en el Sistema Archivístico –art. 66.2–. En este sentido, algunas leyes autonómicas prescinden de conceptualizar las nociones de archivos públicos y privados<sup>149</sup>.

De otro lado, la Ley 7/2011 –art. 33.3– admite que podrán constituirse *redes de archivos* en razón del traspaso de la custodia de los documentos a lo largo de la vida de estos. Asimismo, se podrán establecer otros tipos de redes de archivos distintas a las mencionadas en el apartado anterior con objeto de compartir y explotar información. Así, la Ley –art. 2.k– define las redes de archivos como el conjunto de archivos vinculados entre sí en razón del traspaso de la custodia de los documentos a lo largo de la vida de estos o de la posibilidad de compartir y explotar información común o de poseer características comunes. No se molesta la Ley, en cambio, en definir qué se entiende por el *ciclo vital de los documentos*, a diferencia de otras leyes autonómicas. Parece que se ha querido intencionadamente evitar toda referencia a las fases o edades de la documentación, cuando lo cierto es que se trata de conceptos estrechamente vinculados<sup>150</sup>.

Por lo demás, la Ley 7/2011 ordena de modo más o menos completo la red de archivos de archivos de la Junta de Andalucía –arts. 41 y ss.–, contemplando las categorías más extendidas de archivos en función de la cadena de custodia: archivos de oficina, centrales, intermedios (los archivos provinciales intermedios y el Archivo General de Andalucía) y archivos históricos (los archivos históricos provinciales, el Archivo de la Real Chancillería de Granada y el Archivo General de Andalucía). Ahora bien, en relación con los archivos de las entidades locales de Andalucía y de las universidades públicas de Andalucía, en razón a su autonomía, la Ley se limita a establecer que cada entidad local y cada universidad pública

---

<sup>148</sup> Únicamente cabe reseñar, en sede del régimen sancionador, el artículo 74.2, según el cual las personas titulares de los archivos privados serán responsables solidarios de las infracciones cometidas por su personal o por otras personas vinculadas a aquellos por cualquier otro título.

<sup>149</sup> Por ejemplo, Ley de Cataluña 10/2001; Ley de Baleares 15/2006; Ley Foral 12/2007.

<sup>150</sup> Como señala la Ley Foral de Navarra 12/2007, –art. 2.g– el ciclo vital de los documentos es la secuencia de fases en las que se estructura la vida del documento, desde su creación hasta su conservación definitiva, en consideración a su importancia como testimonio histórico, o bien hasta su eliminación una vez agotado su valor administrativo. De este modo, a partir de la Ley de Cataluña 10/2001, –art. 2– el resto de las Leyes autonómicas diferencian tres edades de los documentos que se corresponden con las fases activa, semiactiva e inactiva o histórica: Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 3–; Ley de Baleares 15/2006 –art. 2–; Ley de Extremadura 2/2007 –art. 46.2–; Ley Foral de Navarra 12/2007 –art. 15.2–.

«establecerá» su propia red de archivos, que incluirá los de sus entidades instrumentales –arts. 49.2 y 50–<sup>151</sup>.

## 2. Órganos del Sistema Archivístico de Andalucía

### A) *Reseña de la organización anterior*

La Ley 3/1984 únicamente contempló dos órganos propios del sistema de archivos: la Consejería de Cultura –a través del Servicio de Archivos–, como órgano activo, de planificación y coordinación –art. 8–; y el Consejo Andaluz de Archivos, como órgano consultivo –art. 10–<sup>152</sup>. Pero si bien el órgano activo no ha tenido más que alteraciones menores, puesto que la competencia en materia de archivos no ha dejado de residenciarse en la Consejería de Cultura, por el contrario, la organización consultiva experimentó importantes modificaciones. De entrada, como consecuencia de la creación por parte de la Ley 1/1991, de Patrimonio Histórico de Andalucía, –art. 103.1– del Consejo Andaluz del Patrimonio Histórico, el antiguo Consejo Andaluz de Archivos fue sustituido por la Comisión Andaluza de Archivos y Patrimonio Documental y Bibliográfico –art. 105.1–, como una de las Comisiones Andaluzas de Bienes Culturales que integran dicho Consejo<sup>153</sup>. Pero, además, el Decreto 97/2000 creó dos órganos adicionales: la Comisión de Coordinación del Sistema de Archivos y la Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos, órganos que han tenido una efectividad dispar<sup>154</sup>. Pues bien, esta estructura orgánica se mantiene, en sus elementos básicos, tras la Ley 7/2011<sup>155</sup>.

---

<sup>151</sup> Nos remitimos a lo que se indica más adelante en el apartado referente a los archivos de las entidades locales.

<sup>152</sup> El Consejo Andaluz de Archivos previsto en la Ley 3/1984, era un órgano consultivo de cierto nivel, pues estaba presidido por el Consejero de Cultura e integrado por las distintas administraciones e instituciones públicas y privadas con servicios de archivos en Andalucía así como de los sectores profesionales de archivos –art. 10–.

<sup>153</sup> La propia Ley 1/1991, modificó el artículo 9 de la Ley 3/1984, y derogó el artículo 10 relativo al Consejo de Archivos. Asimismo, la Comisión Andaluza de Archivos y Patrimonio Documental y Bibliográfico se regula en el Decreto 4/1993, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía.

<sup>154</sup> En efecto, mientras no consta la efectiva constitución de la Comisión de Coordinación del Sistema de Archivos, por Orden de la Consejería de Cultura, de 7 de julio de 2000, se reguló el funcionamiento de la Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos y los procesos de identificación, valoración y selección documentales, constituyéndose la Comisión en octubre de 2002. Debe, además, reconocerse el gran desempeño que, a pesar de todas las dificultades, está llevando a cabo la Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos, la cual había admitido, con fecha de mayo de 2011, 235 estudios de identificación y valoración de series documentales, y había aprobado 153 tablas de valoración de series documentales. [http://www.juntadeandalucia.es/cultura/web/areas/archivos/sites/consejeria/areas/archivos/comision\\_calificadora\\_documentos\\_admin](http://www.juntadeandalucia.es/cultura/web/areas/archivos/sites/consejeria/areas/archivos/comision_calificadora_documentos_admin)

<sup>155</sup> La dualidad de órganos consultivos, uno de carácter representativo de los tipos de titulares de archivos y otro de carácter técnico, con funciones en materia de valoración, calificación, eliminación y, en su caso, de acceso, está muy extendida en los sistemas autonómicos de archivos. Así, la Ley de Cataluña 10/2001, diferencia entre el *Consejo Nacional de Archivos* y la *Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental*

Siguiendo aparentemente el criterio de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, la Ley 7/2011 diferencia entre órganos ejecutivos (Consejo de Gobierno, consejería competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental, delegaciones provinciales de la consejería y Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos) y órgano consultivo (Comisión del Sistema Archivístico de Andalucía).

### B) Los órganos ejecutivos

- *Consejo de Gobierno*. Siguiendo casi al pie de la letra la Ley 14/2007 –art. 92–, la Ley 7/2011 –art. 28– establece que, bajo la superior dirección del Consejo de Gobierno se ejercerá el conjunto de competencias en materia de documentos, archivos y patrimonio documental previstas en la presente Ley, conforme al reparto de funciones que se dispone en los preceptos siguientes. Por tanto, en realidad, no se asigna función ejecutiva alguna al Consejo de Gobierno<sup>156</sup>.
- *Consejería competente*. De nuevo siguiendo de cerca la Ley 14/2007, –art. 93–, la Ley 7/2011 –art. 29.1– establece que la consejería competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental será responsable de la formulación y ejecución de la política dirigida a la tutela, enriquecimiento y difusión del Patrimonio Documental de Andalucía, así como la dirección y coordinación del Sistema Archivístico de Andalucía. Sobre esta determinación conviene mencionar dos aspectos. De un lado, a diferencia de la Ley 3/1984, ya no se menciona nominativamente a la Consejería de Cultura, sino que con mejor técnica legislativa la referencia se realiza a la consejería competente

---

–arts. 18 y 19–; la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, diferencia entre el *Consejo Asesor de Archivos* y la *Junta Calificadora de Documentos Administrativos* –arts. 10 y 11–; la Ley de Baleares 15/2006, diferencia entre la *Junta Interinsular de Archivos* y la *Comisión Técnica Interinsular de Archivos* –art. 29–; la Ley de Extremadura 2/2007, diferencia entre el *Consejo Asesor del Patrimonio Documental y de los Archivos* y la *Comisión General de Valoración, Selección y Eliminación de Documentos* –art. 28–; la Ley Foral 12/2007, distribuye las funciones entre el *Consejo Navarro de Cultura* y la *Comisión de Evaluación Documental* –art. 10–. De este criterio se separaría la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de los Archivos Públicos de Castilla-La Mancha, la cual distingue tres órganos *Consejo de Archivos de Castilla-La Mancha*, *Comisión Calificadora de Documentos* –arts. 15 y 16– y *Comisión de Acceso a los Documentos* –art. 19–. No obstante, lo cierto es que esta Comisión de Acceso a los Documentos no se ha desarrollado por ninguna norma, y en documentos oficiales (*El sistema de gestión de documentos del Archivo de Castilla-La Mancha, Manual de usuario*, 9 de junio de 2011) se indica que, por eficiencia administrativa, se plantea la armonización con el Decreto 104/2008, que regula el Comité Regional de Protección de Datos (Autoridad de control de datos a nivel autonómico). La excepción a este criterio de la dualidad se encuentra en la Ley de Cantabria 3/2002, que únicamente contempla una Comisión de Patrimonio Documental de Cantabria –art. 10–.

<sup>156</sup> La única competencia que se encomienda al Consejo de Gobierno, al margen del desarrollo reglamentario, es la aprobación del plan de implantación de los archivos provinciales intermedios (Disposición Adicional Octava). Y lo cierto es que el Consejo de Gobierno no es tanto un órgano ejecutivo como el órgano colegiado de dirección política de la Comunidad Autónoma –art. 119.3 Estatuto de Andalucía–.

en materia de documentos, archivos y patrimonio documental<sup>157</sup>. Esta técnica es más respetuosa con la competencia del Presidente de la Junta de Andalucía para distribuir las competencias entre las Consejerías (art. 10 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno). De otro lado, la Ley procura no introducir injerencias en el ámbito competencial de otras consejerías, apelando a la cooperación y coordinación en particular con las consejerías competentes en materia de política informática y de administración electrónica –arts. 27.3, 29.1, 58.2–, así como en materia de Administración de Justicia –arts. 29.2.e) y 60.5–. Prevenciones que llevan a plantear, una vez más, la conveniencia de una revisión de la tradicional adscripción orgánica al departamento competente en materia de cultura, reforzada por el ahora reconocido por la Ley carácter trasversal de la gestión documental<sup>158</sup>.

De otro lado, a diferencia de la Ley 3/1984 y de la Ley 14/2007 la Ley 7/2011 –art. 29.2– asigna a la citada consejería un conjunto detallado de funciones en calidad de órgano de dirección y coordinación del Sistema Archivístico de Andalucía. Dejando ahora de lado las competencias en materia de acrecentamiento, conservación y difusión del Patrimonio Documental de Andalucía –ya referidas más arriba–, conviene ahora diferenciar dos planos o ámbitos de coordinación relativos al sistema archivístico:

- *La coordinación referida al conjunto del Sistema Archivístico de Andalucía*. En tal sentido, la Ley asigna a la consejería competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental el impulso, planificación, cooperación y fomento para el desa-

---

<sup>157</sup> Lo que no se entiende bien es que en casi todos los preceptos [16.1, 17.1, 19, 46.2, 20.2, 20.3, 20.4, 20.5, 21.1, 21.2, 22.1, 22.6, 22.7, 23.1, 23.2, 23.3, 24.3, 30, 36.1.c), 37.1, 39.2, 46.2, 47.2, 52.1 y 5, 55.2, 59, 60.2, 63.1, 66.2.c), 67.1, 76.2, Disposiciones Adicionales 3ª y 5ª] se omite esta referencia competencial, mencionando exclusivamente «la consejería», sobre todo cuando en ningún momento de explicita que por tal consejería debe entenderse la competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental. Además, si bien en la mayoría se escribe con minúscula, en algunos preceptos sigue apareciendo con mayúsculas (47.2 y 60.2). Lo cierto es que en el Proyecto de Ley presentado en el Parlamento –art. 5– sí se advertía del uso abreviado del término «consejería», pero esta advertencia se suprimió tras el dictamen de la Comisión.

<sup>158</sup> En otro lugar ya nos pronunciamos sobre la conveniencia de adscribir la competencia en materia de archivos a un Departamento con competencias no sectoriales sino horizontales o transversales, como Presidencia o Administraciones Públicas, S. FERNÁNDEZ RAMOS: “La Ley de Archivos de Andalucía. Una experiencia”, op. cit. En esta línea, en las Conclusiones de las *Primeras Jornadas Archivísticas Andaluzas* “La Gestión Archivística y la Gestión Documental en la Administración del Estado de las Autonomías: Organización, Modelos y Tendencias”, Sevilla, 29-30 de octubre de 2007, se dirá: «Es necesario un cuestionamiento del emplazamiento orgánico de los archivos dentro de la Administración, buscando una dependencia que facilite su visibilización administrativa, su eficacia funcional y su adecuada dotación. Dentro de determinadas estructuras orgánicas, los archivos no tienen capacidad para poder competir en términos políticos, sociales o meramente cuantitativos con otras instituciones o entidades de mayor proyección pública o institucional encuadradas dentro de la misma estructura, lo que provoca que los archivos no gocen de la necesaria atención por parte de los cargos de dirección». Por estas razones, habría sido más prudente diferenciar en cada caso si se trata de una competencia en materia del sistema archivístico o en materia de patrimonio documental, dado que es posible disociar ambas competencias residenciándolas en órganos diferentes.

rollo y mejora de los servicios de los archivos que integran el Sistema Archivístico de Andalucía –art. 29.b)–<sup>159</sup>; así como la elaboración y, en su caso, aprobación de las disposiciones normativas referentes a los archivos que integran el Sistema Archivístico de Andalucía y de las normas técnicas y procedimientos para la gestión documental –art. 29.a)–<sup>160</sup>; la promoción (junto a la consejería competente en administración electrónica y política informática) de un modelo común de gestión documental para el Sistema Archivístico de Andalucía –art. 27.2–; la adopción de acuerdos de integración de archivos públicos no integrados y de archivos privados en el Sistema Archivístico de Andalucía –art. 29.d)–; o la inspección de los archivos que integran el Sistema Archivístico de Andalucía –art. 29.f)–<sup>161</sup>. No obstante, se echa en falta la explicitación de otras funciones específicas, como la formación permanente de los profesionales de los archivos del Sistema Archivístico, o la información y la documentación especializadas sobre el sector<sup>162</sup>.

- *La coordinación referida a los archivos de la Junta de Andalucía.* En este ámbito la Ley atribuye a la citada consejería la coordinación técnica de los archivos de la Junta de Andalucía, salvo en relación con los archivos de la Administración de Justicia. En tal sentido la Ley declara que la consejería competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental impulsará la coordinación de los archivos integrantes del Sistema Archivístico de Andalucía –art. 5.2–. Asimismo, se asigna a la consejería citada el diseño, implantación y coordinación de un sistema de información de archivos para la gestión documental de la Junta de Andalucía y el impulso para su extensión, en su caso, a los demás archivos integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía, sin perjuicio de los principios de colaboración y coordinación –art. 5.1–. Además, de la Consejería referida dependen orgánicamente diversos archivos de titularidad estatal: archivos históricos provinciales –art. 46.2–, y Archivo de la Real Chancillería de Grana-

<sup>159</sup> En tal sentido, la Ley establece que la consejería podrá establecer medidas de fomento y de apoyo técnico y económico, a las que podrán acceder las personas titulares de los archivos ubicados en Andalucía –art. 37.1–.

<sup>160</sup> Normas técnicas básicas que están obligados a aplicar quienes ostenten la titularidad de los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía –art. 36.1.c)–.

<sup>161</sup> Debe recordarse que la Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía, establece que la potestad de inspección del Patrimonio Histórico se ejercerá, asimismo, en materia de Patrimonio Documental y Bibliográfico –art. 103.1–. Además de la evidente economía de medios que supone establecer una única inspección para el patrimonio cultural, de este modo se salva también la ausencia de tratamiento de la función inspectora en la Ley 7/2011, que queda suplida por la ordenación de la misma en la Ley 14/2007, –arts. 103 y ss.–. No obstante, es posible diferenciar entre la inspección de los archivos integrados en el Sistema Archivístico y la inspección del patrimonio documental, con independencia de que esté depositada en un archivo y éste se encuentre integrado o no en dicho Sistema.

<sup>162</sup> Así, Ley de Cataluña 10/2001 –art. 17–.

da –art. 47.2–<sup>163</sup>. De este modo, aunque la Ley no lo explicita, la Consejería competente en materia de archivos ostenta una diversa posición según el tipo de archivos de la Junta de Andalucía de que se trate:

- Archivos de la Administración de Justicia en Andalucía: corresponde a la Consejería competente en materia de archivos una competencia de coordinación técnica compartida con la consejería competente en materia de Administración de Justicia –art. 29.2.e)–.
- Archivos de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma y archivos centrales: corresponde a la Consejería competente en materia de archivos una competencia de coordinación técnica.
- Archivos adscritos orgánicamente a la Consejería competente en materia de archivos (Archivo General de Andalucía y archivos históricos de titularidad estatal de gestión transferida a la Comunidad): corresponde a la Consejería la dirección de la gestión de los archivos.

Por último, aun cuando no se mencione en el capítulo dedicado a los órganos, la Ley 7/2011 asigna expresamente diversas funciones ejecutivas a la dirección general competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental –arts. 16.2, 17.4, 23.3, 78.1.b)–<sup>164</sup>, determinaciones que no implican que exista una dirección general con competencias «exclusivas» en esta materia. Como es sabido, en la Administración de la Junta de Andalucía los archivos han estado siempre incluidos en una Dirección General más amplia: *Dirección General de Bienes Culturales* (Decreto 259/1994, de 13 de septiembre), *Dirección General de Instituciones del Patrimonio Histórico* (Decreto 333/1996, de 9 de julio), *Dirección General del Libro y del Patrimonio Bibliográfico y Documental* (Decreto 486/2004, de 14 de septiembre y Decreto 123/2008, de 29 de abril), o *Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas* (Decreto 138/2010, de 13 de abril)<sup>165</sup>.

<sup>163</sup> La Ley no establece expresamente la adscripción orgánica a la consejería del AGA, el cual ha estado adscrito a la misma desde su creación, ni de los futuros archivos provinciales intermedios, si bien no existe dificultad alguna para establecer tal determinación por norma reglamentaria.

<sup>164</sup> En mi opinión, se trata de un grado de determinación orgánica impropio de una ley. En no pocas leyes, las competencias ejecutivas se refieren de forma genérica a la Administración de la Junta de Andalucía, sin condicionar así decisiones organizativas futuras. Así, por citar un ámbito próximo al que nos ocupa, puede verse la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía.

<sup>165</sup> Desde la Asociación Andaluza de Archiveros se instó a la creación de un órgano ejecutivo específico con nivel de Dirección General. En esta línea, en las Conclusiones de las mencionadas *Primeras Jornadas Archivísticas Andaluzas* “La Gestión Archivística y la Gestión Documental en la Administración del Estado de las Autonomías: Organización, Modelos y Tendencias”, Sevilla, 29-30 de octubre de 2007, se dirá: «Es necesaria la consideración del aumento del rango del órgano directivo del que dependen los archivos, que debe servir para aumentar la visibilidad institucional de los mismos y de su labor administrativa, así como para mejorar su posición en sus relaciones con los demás órganos de la Administración».



- *Delegaciones provinciales*. Siguiendo de nuevo casi al pie de la letra la Ley 14/2007 –art. 94–, la Ley 7/2011 declara que corresponderá a las delegaciones provinciales de la consejería el ejercicio de las funciones ejecutivas que se establezcan reglamentariamente, así como las que les delegue la consejería –art. 30–, precepto evidentemente superfluo<sup>166</sup>, y a las que habrá que añadir las delegaciones territoriales incorporadas por el Decreto-Ley 2/2012, de 19 de junio.

### C) Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos

- *Configuración*. La Ley 7/2011 –art. 31.1– incluye a la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos dentro de los órganos ejecutivos, y la define como el órgano colegiado de carácter técnico y de participación, al que corresponde la valoración de los documentos de titularidad pública y la aplicación de su régimen de acceso. La adscripción, composición y funcionamiento de la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos se establecerán reglamentariamente. Este órgano viene a sustituir a la anterior Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos<sup>167</sup>. De este modo, la Ley 7/2011 sigue el ejemplo de otras leyes autonómicas de ampliar las competencias de las tradicionales comisiones de calificación o valoración atribuyéndoles funciones en materia de acceso a los documentos, en consonancia con la mayor relevancia que se asigna a esta cuestión en el Sistema<sup>168</sup>.
- *Funciones*. Son funciones de la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos –art. 31.3–:
  - a) Dictaminar la conservación de aquellos documentos que tengan interés para la Comunidad Autónoma<sup>169</sup>, y autorizar la eliminación de aquellos otros que, extinguido su valor probatorio de derechos y obligaciones, carezcan de ese interés, de acuerdo con el procedimiento que reglamentariamente se establezca. Aun cuando la Ley

<sup>166</sup> La única competencia que asigna la Ley 7/2011, a las delegaciones provinciales de la consejería competente en la materia es la sancionadora –art. 78.1.a)–.

<sup>167</sup> Así la Disposición Adicional 7ª dispone que la Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos, creada por el Decreto 97/2000, de 6 de marzo, pasa a denominarse «Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos».

<sup>168</sup> Así, la Ley de Cataluña 10/2001, creó la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental –art. 19–. En cambio, la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha 19/2002, optó por mantener la dualidad de órganos técnicos Comisión Calificadora de Documentos y Comisión de Acceso a los Documentos en los Archivos de la Junta de Comunidades –art. 15 y 19–.

<sup>169</sup> Debe recordarse que, según la Ley 7/2011, formarán parte del Patrimonio Documental de Andalucía aquellos documentos de naturaleza privada que, sin alcanzar la antigüedad prevista en el apartado 1 del artículo 15, sean incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía previsto en el artículo, por poseer valores de interés para la Comunidad Autónoma –art. 15.2–.

mezcla dos funciones diversas (dictaminar y autorizar), parece desprenderse de la misma el designio según en el futuro no será necesario que las tablas de valoración sean aprobadas por orden de la Consejería<sup>170</sup>.

- b) Unificar los criterios de aplicación de la legislación vigente en materia de acceso a los documentos de titularidad pública y a su información. Así la Ley 7/2011 establece que la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos podrá establecer criterios homogéneos sobre la aplicación de la normativa de acceso, pudiendo dar publicidad a sus informes –art. 62.6–<sup>171</sup>.
- c) Establecer los plazos de permanencia, custodia y control de los documentos en los diferentes archivos<sup>172</sup>. De manera similar, el Decreto 97/2000 asignó a la Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos el estudio y establecimiento de los plazos de permanencia de los documentos en los diferentes archivos –art. 11.b)–.
- d) Evacuar el informe que declare la conservación de los documentos judiciales en razón de su valor histórico-cultural<sup>173</sup>.
- e) Evacuar informe preceptivo en los recursos o reclamaciones presentados contra las denegaciones del derecho de acceso a los documentos custodiados en los archivos

---

<sup>170</sup> De hecho, el artículo 29 no atribuye expresamente esta función a la Consejería competente en la materia.

<sup>171</sup> Así, en la Ley de Cataluña 10/2001, establece que la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental ha de establecer criterios sobre la aplicación de la normativa que rige el acceso a los documentos públicos –art. 34–, los cuales se publican en el de Catalunya mediante una orden del consejero o de la consejera competente en materia de cultura, según dispone el Decreto de la Generalitat 13/2008, de 22 de enero, sobre acceso, evaluación y selección de documentos –art. 4.1–.

<sup>172</sup> Así la Ley 7/2011 establece que las personas responsables de las unidades administrativas velarán por que sus respectivos archivos de oficina custodien y conserven los documentos de los procedimientos en fase de tramitación, hasta su transferencia al archivo correspondiente, de acuerdo con los plazos establecidos por la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos, o en su defecto al año de finalizado el correspondiente procedimiento –art. 38.2–. Y los archivos centrales transferirán sus documentos de acuerdo con los plazos establecidos por la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos, o en su defecto en el plazo que reglamentariamente se establezca –art. 43.5–. Igualmente, las transferencias a los archivos provinciales intermedios y de éstos a los archivos históricos provinciales se efectuarán de acuerdo con los plazos establecidos por la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos, y en su caso en el plazo que reglamentariamente se establezca –art. 44.5–. Finalmente, las transferencias al Archivo General de Andalucía se realizarán también de acuerdo a los plazos establecidos por la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos, o en su defecto en el plazo que reglamentariamente se establezca –art. 45–.

<sup>173</sup> Según la Ley 7/2011, la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos, a efectos de lo previsto en el artículo 17.3 del Real Decreto 937/2003, de 18 de julio, de modernización de los archivos judiciales, elaborará el informe que declare la conservación de los documentos judiciales en razón de su valor histórico-cultural –art. 48.2–.

del Sistema. Se trata de la mayor novedad de este órgano<sup>174</sup>. Debe señalarse la amplitud de esta función, pues alcanza no sólo a los archivos de la Junta de Andalucía sino a todos los integrados en el Sistema, tanto públicos como privados<sup>175</sup>. En relación con los archivos de las entidades locales, la previsión de un informe preceptivo a cargo de un órgano «ejecutivo» de la Administración de la Junta de Andalucía, tal vez no se compagine bien con la supresión de controles autonómicos impulsada por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía<sup>176</sup>. Por lo demás, debe señalarse la corrección técnica de la Ley al referirse a «recursos o reclamaciones», pues si se trata de entidades públicas serán recursos y si se trata de entidades jurídico-privadas serán reclamaciones. Con todo, dado que no se dice lo contrario, el informe aun preceptivo no será vinculante<sup>177</sup>.

- f) Evacuar los informes que les sean solicitados por la persona titular de la Consejería y por quienes sean titulares de sus Direcciones Generales, en materia de su competencia. Evidentemente, y a diferencia del informe anterior, se trata ahora de informes facultativos<sup>178</sup>.

<sup>174</sup> En este sentido, la Ley de Cataluña 10/2001, atribuye a la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental la competencia de emitir informe sobre las reclamaciones de las personas y de las entidades públicas y privadas que consideren vulnerado su derecho de acceso a los documentos –art. 19.2–. Por su parte, el Decreto de la Generalitat 13/2008, de 22 de enero, sobre acceso, evaluación y selección de documentos, dispone que las personas y entidades, públicas o privadas, que consideren vulnerado su derecho de acceso a los documentos o cualquier organismo competente para resolver reclamaciones sobre el acceso a los documentos pueden solicitar un informe a la Comisión Nacional de Acceso, Evaluación y Selección Documental sobre la reclamación, el cual no es vinculante –art. 5.1–. Por su parte, la Ley de Castilla La Mancha 19/2002, atribuye a la Comisión de Acceso a los Documentos la función de informar de los recursos administrativos que se interpongan contra las resoluciones relativas a las solicitudes de acceso a los documentos administrativos, ese sí sólo respecto a los Archivos de la Junta de Comunidades –art. 19.2–. La Ley establece que el órgano competente deberá requerir el informe preceptivo de la Comisión de Acceso a los Documentos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la cual deberá emitirlo en el plazo de quince días. El contenido del informe deberá ser comunicado al interesado, junto con la notificación de la resolución del recurso –art. 36.2–.

<sup>175</sup> Respecto a los archivos privados, debe señalarse que la Ley 7/2011 establece que el acceso a los documentos de titularidad privada que formen parte del Patrimonio Documental de Andalucía y que se encuentren en archivos privados integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía se regirá por las normas de acceso a los documentos de titularidad pública –art. 66.1–.

<sup>176</sup> Tal vez habría sido más respetuoso con la autonomía local contemplar la posibilidad de que las entidades locales puedan crear comisiones similares, y sólo en ausencia de éstas entraría en juego la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos.

<sup>177</sup> No obstante, es evidente la necesidad de una disposición reglamentaria que articule adecuadamente esta novedosa función que se atribuye a la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos: plazo de evacuación del informe, suspensión del plazo para resolver el recurso o reclamación hasta tanto se emite el informe o vence el plazo fijado para su evacuación, capacidad de la Comisión para acceder al expediente en cuestión... Además, qué duda cabe que para asumir esta función la Comisión no podrá seguir reuniéndose tres veces al año, como venía siendo la práctica de funcionamiento.

<sup>178</sup> De manera similar, el Decreto 97/2000 asignó a la Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos la función de evacuar los informes que les sean solicitados por el titular o la titular de la Consejería

g) Elevar propuestas sobre cualquier otra medida que permita el cumplimiento de sus funciones. Además, la Ley establece que los titulares de archivos integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía están obligados a aplicar a todos los documentos las normas de valoración emanadas de la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos –art. 36.2–.

De este modo, la Ley asigna a la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos tanto funciones consultivas (informar, dictaminar, proponer...), como funciones decisorias (autorizar, establecer...).

- *Composición.* Como se ha señalado, la Ley 7/2011 –art. 31.2– remite por completo la determinación de la composición de la Comisión al desarrollo reglamentario<sup>179</sup>. Ahora bien, como se ha señalado antes, la Ley 7/2011 declara que, con el fin de posibilitar el eficaz desarrollo de la colaboración con las personas titulares de los archivos integrados en el Sistema, se asegurará la representación adecuada de todos ellos en los órganos ejecutivos, consultivos o de cualquier otro tipo que se creen en el marco de la presente Ley –art. 5.4–. Asimismo, debe subrayarse que la propia Ley establece que se trata de un órgano de carácter técnico<sup>180</sup>.

#### D) *Comisión del Sistema Archivístico de Andalucía*

- *Configuración.* La Ley 7/2011 –art. 32.1– define la Comisión del Sistema Archivístico de Andalucía como el órgano colegiado, consultivo y de participación de la Administración de la Junta de Andalucía, en las materias relacionadas con el Sistema Archivístico de Andalucía. La adscripción, composición y funcionamiento de la Comisión del Sistema Archivístico de Andalucía se establecerán reglamentariamente. Este órgano viene a sus-

---

de Cultura o por los titulares de sus Direcciones Generales en materia de su competencia –art. 11.h)–. Por su parte, el Anteproyecto de Ley asignaba también a la Comisión la función de evacuar el informe facultativo a petición de los responsables de los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía, para la resolución de solicitudes de acceso de especial complejidad, y que se omitió posteriormente, si bien puede entenderse incluida esta posibilidad en la función genérica de emisión de informes facultativos de este apartado.

<sup>179</sup> La actual Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos está integrada por el director del Archivo General de Andalucía, así como directores de archivos de titularidad autonómica, de titularidad estatal y gestión autonómica, de titularidad local, de titularidad de Universidades andaluzas, y diversos técnicos –un Letrado, un Interventor y un profesor de Historia–. Por su parte, el Anteproyecto de Ley añadía que el titular de la Dirección General competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental, presidiría la Comisión.

<sup>180</sup> En este sentido, en otro lugar defendí que la comisión debía tener un perfil técnico, y en su composición no debería buscarse tanto la adecuada representación de los distintos agentes que integran el sistema de archivos como su cualificación técnica –principalmente en el ámbito de la archivística y del Derecho–. S. FERNÁNDEZ RAMOS: “La Ley de Archivos de Andalucía. Una experiencia”, *op. cit.* Además, debe recordarse que ya el Plan General de Bienes Culturales, Andalucía 2000, postuló la adjudicación de tareas de valoración de documentos a órganos mayoritariamente integrados por archiveros.

tituir a la anterior Comisión de Coordinación del Sistema Andaluz de Archivos regulada en el Decreto 97/2000, de 6 de marzo<sup>181</sup>.

- *Funciones.* La Ley –art. 32.3– atribuye a la Comisión del Sistema Archivístico de Andalucía las funciones siguientes: a) Actuar como órgano de información, consulta y asesoramiento del Sistema Archivístico de Andalucía<sup>182</sup>. b) Elevar propuestas sobre cualquier otra medida para el mejor cumplimiento de los fines del Sistema Archivístico de Andalucía. c) Conocer e informar los planes que se refieran al Sistema Archivístico de Andalucía. d) Cualesquiera otras funciones que se determinen reglamentariamente. De este modo, apenas se avanza algo más en las competencias en relación con la anterior Comisión de Coordinación del Sistema Andaluz de Archivos<sup>183</sup>. Ni siquiera se reconoce la típica competencia a esta clase de órganos participativos de informar preceptivamente las disposiciones generales de desarrollo del Sistema Archivístico<sup>184</sup>, pues la Ley únicamente habla de informar los planes, a los que, por cierto, la Ley apenas concede atención<sup>185</sup>. Además, las funciones de esta Comisión se entienden sin perjuicio de las que la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, atribuye a la Comisión Andaluza de Patrimonio Documental y Bibliográfico –art. 32.4–<sup>186</sup>. En definitiva, se trata de funciones marcadamente desdibujadas, que llevan a pensar que este órgano no tendrá mejor suerte que la anterior Comisión de Coordinación del Sistema Andaluz de Archivos.

<sup>181</sup> Así la Disposición Adicional 7ª declara que la Comisión de Coordinación del Sistema Andaluz de Archivos regulada en el Decreto 97/2000, de 6 de marzo, por el que aprueba el Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos y desarrollo de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos, pasa a denominarse «Comisión del Sistema Archivístico de Andalucía».

<sup>182</sup> Estas funciones de información y asesoramiento pueden solaparse con las propias de la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos.

<sup>183</sup> Según el Decreto 97/2000, –art. 13– son competencias de esta Comisión: estudiar las experiencias desarrolladas por los diferentes archivos integrantes del Sistema, proponer mejoras relativas al funcionamiento del mismo y realizar propuestas tendentes a la consecución de la mayor homogeneidad en la prestación del servicio a los usuarios; atribuciones éstas tomadas del anterior Decreto 73/1994 –art. 18–.

<sup>184</sup> Así, por ejemplo, la Ley de Cataluña 10/2001, respecto al Consejo Nacional de Archivos –art. 18–; Ley 19/2002, de 24 de octubre, de los Archivos Públicos de Castilla-La Mancha, respecto al Consejo de Archivos de Castilla-La Mancha –art. 15–; la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, –art. 10– respecto al Consejo Asesor de Archivos; o la Ley Foral 12/2007, –art. 9– respecto al Consejo Navarro de Cultura. Lo cierto es que el Anteproyecto de Ley sí asignaba a esta Comisión la competencia de informar las propuestas de normas para el funcionamiento de los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía, pero esta función se suprimió posteriormente.

<sup>185</sup> A diferencia de otras leyes autonómicas, como la Ley de Cataluña 10/2001, –art. 25– la cual tipifica el Mapa de archivos de Cataluña es el instrumento de planificación y de gestión del Departamento de Cultura.

<sup>186</sup> La Disposición Final Segunda de la Ley 7/2011, modificó el punto e) del apartado 1 del artículo 98 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, de modo que la Comisión Andaluza de Archivos y Patrimonio Documental y Bibliográfico pasa a denominarse Comisión Andaluza de Patrimonio Documental y Bibliográfico.

- *Composición*. Como se ha señalado, la Ley 7/2011 –art. 32.2– remite por completo la composición de la Comisión al desarrollo reglamentario<sup>187</sup>. Ahora bien, como se ha señalado antes, la Ley 7/2011 declara que, con el fin de posibilitar el eficaz desarrollo de la colaboración con las personas titulares de los archivos integrados en el Sistema, se asegurará la representación adecuada de todos ellos en los órganos ejecutivos, consultivos o de cualquier otro tipo que se creen en el marco de la presente Ley –art. 5.4–. Y la propia Ley 7/2011 define a este órgano como órgano consultivo y de participación. Por ello, la disposición de desarrollo deberá garantizar una representación de la Administración del Estado (en tanto titular de archivos integrados en el Sistema), de las Administraciones Locales, de la Universidades públicas y las personas privadas integradas en el Sistema.

### Modificaciones órganos colegiados

Comisión Andaluza de Archivos y Patrimonio Documental y Bibliográfico	➔	Comisión Andaluza de Patrimonio Documental y Bibliográfico
Comisión de Coordinación del Sistema Andaluz de Archivos	➔	Comisión del Sistema Archivístico de Andalucía
Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos	➔	Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos

### 3. Régimen de los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía

#### A) *Obligaciones de las personas titulares de los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía*

Siguiendo el criterio más extendido en la legislación autonómica, la Ley 7/2011 establece un régimen común para todos los archivos integrados en el Sistema Archivístico de Anda-

<sup>187</sup> La actual Comisión de Coordinación del Sistema de Archivos está integrada –art. 12 Decreto 97/2000– por el director del Archivo General de Andalucía, así como por directores de diversos archivos representativos de los distintos subsistemas –archivos de titularidad autonómica, de titularidad estatal y gestión autonómica, de titularidad local, de titularidad de Universidades andaluzas y de titularidad privada integrados en el sistema–. Por su parte, el Anteproyecto de Ley añadía que el titular de la Dirección General competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental, presidiría la Comisión. Lo cierto es que no parece adecuado que el perfil político de ambas Comisiones sea idéntico.

lucía, con independencia de su titularidad<sup>188</sup>. Quienes ostenten la titularidad de los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía están obligados a –art. 36.1–:

- a) Organizar, conservar, custodiar y servir los documentos de sus archivos, de acuerdo con sus competencias y con lo establecido en la presente Ley y en sus normas de desarrollo. Además, en otro lugar la Ley establece que, para garantizar el ejercicio del derecho de acceso, cada archivo facilitará instrumentos archivísticos de información y descripción y asesorará a las personas usuarias en la búsqueda de la información contenida en el mismo –art. 64.1–<sup>189</sup>.
- b) Velar por la adecuada instalación y funcionamiento de los mismos, así como por la dotación de medios humanos y materiales para el ejercicio de sus funciones. Esta exigencia se desarrolla en los apartados siguientes –art. 39–.
- c) Velar por el cumplimiento de los requisitos técnicos que se establezcan en la presente Ley y en las normas que la desarrollen, y en especial deberán:
  - 1º. Aplicar las funciones de gestión documental, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y con las normas técnicas básicas que pueda fijar la Consejería<sup>190</sup>.
  - 2º. Aplicar a todos los documentos las normas de valoración emanadas de la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos.
- d) Garantizar la aplicación de las normas de acceso a los lugares de consulta que se establezcan como desarrollo de la presente Ley, así como la publicidad de las mismas<sup>191</sup>. Por tanto, a diferencia de otras leyes autonómicas, no fija la ley un horario mínimo de apertura<sup>192</sup>. Y ciertamente parece una determinación más apropiada para el desarrollo reglamentario de la ley<sup>193</sup>.

<sup>188</sup> De este criterio se separa la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, la cual establece únicamente obligaciones para los archivos públicos, pues en el caso de los archivos privados, «los requisitos y los efectos de la pertenencia al Sistema Archivístico Valenciano se establecerán por medio de la firma de un convenio» –art. 8.4–.

<sup>189</sup> Así, Ley Foral de Navarra 12/2007 –art. 12–.

<sup>190</sup> Debe recordarse que corresponde a la Consejería competente en la materia la elaboración y, en su caso, aprobación de las normas técnicas y procedimientos para la gestión documental –art. 36.2.a)–.

<sup>191</sup> El Decreto 97/2000, de 6 marzo, establece que el horario de acceso a los archivos integrados en el Sistema Andaluz de Archivos estará regulado por los órganos competentes y se hará público.

<sup>192</sup> La Ley de Cataluña 10/2001, –art. 21.1– y la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, –art. 8– establecen que el horario de apertura al público que tendrá que ser de un mínimo de 10 horas semanales.

<sup>193</sup> El Decreto 97/2000, –art. 95.3– establece un horario semanal mínimo de quince horas archivos integrados en el Sistema Andaluz de Archivos.

Por lo demás, la Ley 7/2011 –art. 73.i)– tipifica como infracción leve el incumplimiento de las obligaciones de organizar, conservar, custodiar y servir los documentos, de las normas de valoración de los documentos o de las reguladoras del acceso a los lugares de consulta previstas en los apartados 1.a), 1.c).2º y 1.d) del artículo 36.

### B) *El personal de los archivos*

En este apartado interesan tres cuestiones: la suficiencia cuantitativa del personal, su formación y competencia profesional y las condiciones de empleo. Respecto a las dos primeras cuestiones, la Ley 3/1984, dispuso que los Archivos de uso público estarán atendidos por personal suficiente y con la cualificación y el nivel que exijan las diversas funciones, de acuerdo con la reglamentación que se establezca –art. 32–, reglamentación que nunca ha llegado de aprobarse. En efecto, el Decreto 97/2000 se limitó a declarar que los archivos integrados en el Sistema Andaluz de Archivos deberán estar atendidos, al menos, por un archivero o una archivera con formación profesional específica a efectos del cumplimiento de las funciones establecidas en el presente Reglamento –art. 123.1–, pero sin determinar cuál debía ser esa «formación profesional específica». Y lo cierto es que disposiciones similares se contienen en las normas de otras Comunidades Autónomas<sup>194</sup>.

Así, el diagnóstico de la situación que reconoce la propia Administración autonómica en el Plan Estratégico de Cultura de Andalucía (PECA 2007-2011) es el siguiente: «No siempre se encuentra personal especializado al frente de los archivos, situación que generaliza en el ámbito de la administración local, no así en el de la administración de la Junta de Andalucía. (...) Pese a la existencia de disposiciones reglamentarias, la realidad nos

---

<sup>194</sup> Ley de Cantabria 3/2002, de 28 de junio, de Archivo: “Igualmente deberán contar (los centros de archivo pertenecientes al Sistema de Archivos) con personal con la *capacitación adecuada* a las características del Centro y funciones que tenga encomendadas” –art. 20.2–. Ley de Castilla-La Mancha 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos: “En cada dependencia de archivo central, intermedio e histórico integrada en el sistema de archivos de Castilla-La Mancha deberá haber un archivero con la *titulación adecuada*. Las dependencias de los archivos de oficina podrán estar atendidas por personal administrativo y auxiliar” –art. 7.2–. Decreto 174/2003, de 22 de julio, de Organización y funcionamiento del sistema de archivos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi: “Los centros del Sistema estarán dotados del personal necesario y con la *cualificación profesional adecuada* a sus respectivas funciones de: dirección, técnicas, auxiliares, administrativas y subalternas” –art. 31.1–. Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de Archivos: “Todos los archivos centrales, intermedios e históricos del Sistema Archivístico Valenciano estarán dotados del personal archivero suficiente y con la *cualificación profesional adecuada*, con el apoyo del personal auxiliar y subalterno necesario. Las dependencias de los archivos de gestión estarán atendidas por el personal administrativo y auxiliar correspondiente bajo la dirección y supervisión del archivero o archivera” –art. 24–. Véase, S. FERNÁNDEZ RAMOS: “La archivística: ¿una ciencia sin profesión titulada?”, *Revista d'Arxius*, nº 7, *Competències professionals*, pp. 9-89, 2008.



hace palpable la carencia sustancial de personal en los archivos de titularidad y/o gestión autonómica»<sup>195</sup>.

Sin embargo, las determinaciones de la Ley 7/2011 en este punto son claramente decepcionantes, pues se limita a –art. 39.1– prever que «Reglamentariamente se establecerán la cualificación y el nivel técnico necesarios del personal técnico con funciones archivísticas que preste servicio en los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía para la gestión, la protección, el acceso y el servicio de los documentos de titularidad pública y del Patrimonio Documental de Andalucía». Lo cierto es que el anteproyecto de ley era mucho más avanzado, pues declaraba que la dirección o responsabilidad de los archivos centrales, intermedios e históricos públicos del Sistema, debía recaer en personas con título de grado universitario y formación archivística acreditada<sup>196</sup>. Y debe señalarse que preceptos similares a los previstos en el anteproyecto se encuentran en otras leyes autonómicas<sup>197</sup>.

Ahora bien, si la Ley quiso renunciar a establecer determinaciones más precisas en relación con los archivos del conjunto del Sistema Archivístico de Andalucía, aun cuando –como se ha dicho– otras leyes autonómicas no han tenido dicha prevención, bien pudo, al menos, pronunciarse sobre el personal de los archivos de la Junta de Andalucía, ámbito éste en el cual la competencia exclusiva autonómica es indiscutible<sup>198</sup>.

De otro lado, respecto a las condiciones de empleo, el propio Plan Estratégico de Cultura de Andalucía 2007-2011 declaró lo siguiente: «A la carencia de personal que sufren estas

---

<sup>195</sup> También se señala en el Plan Estratégico de Cultura de Andalucía (2007-2011): «Es por ello que se debe hacer frente a la demanda de formación efectuada por ámbitos ajenos a la administración de la Junta de Andalucía, ya que la excesiva formalización y el enfoque meritocrático del sistema de cursos actual impide la asistencia de muchos de estos profesionales». Lo cierto es que la situación de falta de personal de algunos archivos históricos provinciales es verdaderamente dramática.

<sup>196</sup> Incluso se contemplaba que en los temarios que hayan de regir las pruebas selectivas convocadas por organismos cuyos archivos estén integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía, se incluyeran aquellas materias básicas que se determinen por la Consejería competente en materia de documentos, archivos y patrimonio documental –art. 38.3–.

<sup>197</sup> Ley de la Comunidad Autónoma de Cataluña 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos: Han de regularse por reglamento las titulaciones y la formación que debe tener el personal técnico de los archivos y las condiciones que este personal ha de cumplir. *En cualquier caso, la dirección de los archivos ha de ser ejercida por personas con titulación universitaria superior* –art. 22–. Y este criterio es seguido de cerca por la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos, al ordenar los requisitos profesionales relativos a los archivos integrantes del Sistema Archivístico de Navarra –art. 13–: «Las titulaciones, la formación y el perfil profesional que deberá tener el personal técnico al servicio de los archivos se establecerán oportunamente. Los responsables de los centros de archivo integrados en el Sistema Archivístico de Navarra deberán contar con titulación superior».

<sup>198</sup> En las Conclusiones de las *Primeras Jornadas Archivísticas Andaluzas* «La Gestión Archivística y la Gestión Documental en la Administración del Estado de las Autonomías: Organización, Modelos y Tendencias», Sevilla, 29-30 de octubre de 2007, se dirá: «Es necesaria la creación de cuerpos de archiveros propios de las Administraciones Autonómicas, que confieran identidad profesional a sus miembros y coherencia laboral a su actividad pública».

unidades se suman unas condiciones laborales que podrían motivar la huida masiva de profesionales especializados, situación que se agrava en aquellos archivos que dependen de otras administraciones e incluso en aquellos otros que sin ser administración se encuentran integrados en el sistema». Por su parte, la Ley 7/2011 omite cualquier determinación al respecto<sup>199</sup>.

### C) Infraestructuras

La Ley 7/2011 –art. 39.1– establece que reglamentariamente se establecerán las condiciones sobre infraestructuras, instalaciones y equipamientos necesarios para la seguridad y la conservación de los documentos custodiados en dichos archivos, todo ello sin perjuicio de las normas que dicte el Estado en el ejercicio de sus competencias<sup>200</sup>. La Consejería facilitará recomendaciones técnicas para la construcción, reforma o adaptación de los edificios en los que se ubiquen documentos de titularidad pública. Además, reproduciendo un precepto ya contenido en la Ley 3/1984 –art. 20.2– y en la LPHE –art. 64–, la Ley 7/2011 –art. 39.3– declara de utilidad pública a los efectos de expropiación forzosa los edificios y terrenos en los que vayan a ser instaladas dependencias de archivos de titularidad de la Junta de Andalucía<sup>201</sup>.

---

<sup>199</sup> Y lo cierto es que en la generalidad de las Administraciones públicas los puestos de trabajo de gestión de los archivos padecen una pésima valoración (limitación en la asignación del nivel de complemento de destino, exclusión de la aplicación de determinados factores del complemento específico), lo cual determina, a la larga, una huida de los profesionales hacia otros ámbitos funcionales de la Administración mejor retribuidos, con la consiguiente inestabilidad de las plazas de archiveros, amén de la pérdida de valiosos profesionales, en la medida en que lo permite el sistema de áreas funcionales. Así, en las tantas veces citadas Conclusiones de las *Primeras Jornadas Archivísticas Andaluzas* “La Gestión Archivística y la Gestión Documental en la Administración del Estado de las Autonomías: Organización, Modelos y Tendencias”, Sevilla, 29-30 de octubre de 2007, se dirá: «Es necesaria la dignificación del papel del archivero como profesional de la Administración Pública, y como gestor de la información administrativa y del Patrimonio Documental. Ello supone la debida consideración administrativa y laboral, con plazas acordes a su especialización profesional, y en igualdad de condiciones administrativas y retributivas a otros cuerpos especiales de las Administración».

<sup>200</sup> El Decreto 97/2000, de 6 marzo, establece que la Consejería de Cultura, dentro del marco de sus competencias y con el fin de garantizar la conservación del Patrimonio Documental Andaluz, aprobará por orden las normas de carácter técnico-archivístico sobre los edificios, locales, instalaciones y equipamiento que deberán establecerse en los archivos del Sistema Andaluz de Archivos –art. 117.1–, disposición que no llegó a aprobarse. Otra cuestión es la accesibilidad de los archivos, no ya administrativos sino históricos. Así, el Consejero de Cultura reconoció recientemente (25 de enero de 2011) que el Archivo Histórico Provincial de Cádiz «sólo tiene una adaptación parcial de sus instalaciones para facilitar el acceso de personas con problemas de movilidad o con movilidad reducida. Las características históricas del edificio han dificultado, hasta la fecha, la instalación de las mismas». BOPA 609, 1 de febrero de 2011, p. 5.

<sup>201</sup> Lo cierto es que la LPHE –art. 64– va más allá, al añadir que esta declaración de utilidad pública se extenderá a los edificios y terrenos contiguos a los archivos cuando así lo requieran razones de seguridad o sea necesaria para la adecuada conservación de los inmuebles o de los bienes que contengan. En este sentido, Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 22–.

Sin embargo, se echa en falta un precepto previsto en el Anteproyecto de Ley y común en otras leyes autonómicas, según el cual en la construcción o reforma de cualquier edificio como sede administrativa de un organismo público debía preverse el espacio necesario y adecuado para la instalación del archivo correspondiente<sup>202</sup>.

Por lo demás, la Ley –art. 34.2–, establece que los inmuebles de titularidad de la Comunidad Autónoma destinados a la instalación de archivos para la conservación definitiva de documentos integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía tendrán la protección que la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, establece para los bienes de interés cultural, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 75<sup>203</sup>.

#### *D) Derechos de las personas titulares de los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía*

La Ley 7/2011 –art. 36.2– establece que las personas titulares de los archivos a los que se refiere este artículo «podrán» establecer normas para el funcionamiento de los mismos, que deberán ser remitidas a la Consejería para su conocimiento. Ya la Ley 3/1984 dispuso que los titulares de los Archivos de uso público podrían establecer normas internas para el funcionamiento de los mismos, que serían sometidas para su aprobación a la Consejería de Cultura, previo informe del Consejo Andaluz de Archivos –Disposición Final Segunda–. De este modo, la novedad estriba en la supresión de la aprobación de tales normas por la Administración autonómica. Y ciertamente en el caso de archivos de las entidades locales, tal aprobación habría sido frontalmente contraria a la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía. Ahora bien, el legislador no ha tipificado como infracción el incumplimiento de esta comunicación, lo cual deja sin efectos jurídicos el incumplimiento de la norma. Pero, sobre todo, dado que se trata de archivos integrados en el Sistema, y que por tanto han de permitir el acceso a su documentación por parte del público –art. 66.1 Ley–, debería haberse establecido con carácter obligatorio la aprobación de las normas de funciona-

<sup>202</sup> Así, Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, –art. 22– la cual establece que es preceptivo que el proyecto de construcción o reforma de cada edificio sea informado favorablemente por el órgano directivo del sistema archivístico valenciano.

<sup>203</sup> Lo cierto es que el artículo 75.3 de la Ley 14/2007, establece que gozarán de la protección que la presente Ley establece para los bienes de interés cultural los inmuebles de titularidad de la comunidad autónoma destinados a la instalación de archivos (bibliotecas, centros de documentación, museos y espacios culturales, así como los bienes muebles integrantes del patrimonio histórico andaluz en ellos custodiados). Es decir, la Ley 14/2007, no limita esta declaración a los archivos históricos, como sí hace la Ley 7/2011. Por lo demás, debe recordarse que la LPHE, –art. 60.1– estableció que quedarán sometidos al régimen que la presente Ley establece para los bienes de interés cultural los inmuebles destinados a la instalación de archivos (bibliotecas y museos) de titularidad estatal, así como los bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Español en ellos custodiados.

miento, fundamentales para hacer efectivos los derechos de los usuarios, tal como se establece en otros ámbitos o sectores<sup>204</sup>.

De otro lado, la Ley 7/2011 –art. 37.2– establece que los criterios de valoración que se establezcan en las bases reguladoras de las subvenciones y ayudas que conceda la Junta de Andalucía para el apoyo técnico y económico a los archivos *primarán* que se trate de archivos integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía<sup>205</sup>. Es decir, ni siquiera se exige la integración en el Sistema como presupuesto para poder recibir subvenciones, pues, de hecho, la Ley permite expresamente a la consejería establecer medidas de fomento y de apoyo técnico y económico, a las que podrán acceder las personas titulares de los archivos ubicados en Andalucía –art. 37.1–<sup>206</sup>.

De este modo, puede señalarse que la Ley 7/2011 no acierta a reflejar las ventajas de una integración voluntaria en el Sistema por parte de los archivos privados. Así, otras leyes autonómicas prevén determinados beneficios para los archivos integrados en el correspondiente Sistema Archivístico, como son el asesoramiento científico y técnico que presten los órganos del Sistema; la participación en programas de formación y mejora de la cualificación profesional del personal del archivo; o la colaboración económica para la mejora y funcionamiento de los archivos<sup>207</sup>.

#### *E) Contratación de servicios externos*

Evidentemente, la Ley 3/1984 no pudo prever la importancia práctica que, por motivos que sería largo detallar ahora, ha adquirido el fenómeno de la externalización de los servicios de archivo en las Administraciones públicas españolas<sup>208</sup>. Sin embargo, algunas leyes

---

<sup>204</sup> En este sentido se pronunció la Asociación Andaluza de Archiveros.

<sup>205</sup> De modo similar, Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, –art. 40.3– establece que los archivos privados que se integren en el Sistema Archivístico Valenciano disfrutarán de prioridad para la obtención de ayudas y subvenciones de la Generalitat respecto a otros archivos privados. En idéntico sentido, Ley 19/2002, de 24 de octubre, de los Archivos Públicos de Castilla-La Mancha –art. 11.2–; Ley de Cantabria 3/2002 –art. 18.3–.

<sup>206</sup> Lo cierto es que otras leyes autonómicas reconocen también esta posibilidad. Así, la Ley 12/2007, Foral de Navarra, establece que aquellos que no estén integrados en el Sistema podrán acogerse a los beneficios y ayudas que las Administraciones Públicas determinen en relación con la conservación y el fomento del Patrimonio Documental de Navarra –art. 5–. En la actualidad, Orden de 25 de mayo de 2006, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a los titulares de archivos privados de uso público de la Comunidad Autónoma de Andalucía para proyectos archivísticos de conservación, tratamiento y difusión del Patrimonio Documental Andaluz, permite que pueda ser beneficiaria de estas ayudas cualquier persona o entidad privada sin ánimo de lucro titular de un archivo de uso público –art. 4.1–.

<sup>207</sup> Ley de Extremadura 2/2007 –art. 51–; Ley Foral 12/2007 de Navarra –art. 11–.

<sup>208</sup> Las causas de este fenómeno obedecen principalmente a las circunstancias crónicas de falta de medios personales –cualificados y auxiliares– y materiales de todo tipo, agravada por ingente acumulación de documentos producida desde, véase vid. A. TORREBLANCA LÓPEZ: “Externalización y privatización en los archivos de

autonómicas de segunda generación sí han contemplado estas prácticas estableciendo algunas cautelas razonables.

E, inspirándose en estas normas autonómicas, el Anteproyecto de Ley establecía que la contratación de servicios externos relacionados con la custodia y la gestión de documentos públicos para cualquier archivo integrante del Sistema Archivístico de Andalucía tendría carácter excepcional y limitado en el tiempo<sup>209</sup>. Dichas contrataciones en ningún caso debían suponer una transmisión del ejercicio de potestades públicas<sup>210</sup>, debiendo mantener el organismo público titular de los documentos la dirección y supervisión técnica de las actuaciones contratadas<sup>211</sup>. Para la contratación de servicios externalizados de archivo en el ámbito de los archivos de titularidad autonómica se requería el informe vinculante del órgano de dirección y coordinación del Sistema Archivístico de Andalucía sobre los pliegos de prescripciones técnicas<sup>212</sup>. Además, se establecía que la dirección de cada archivo central, de cada archivo provincial intermedio y de cada archivo histórico provincial corresponderá a personal archivero perteneciente a la Administración de la Junta de Andalucía, como límite indirecto a la externalización. Sin embargo, lamentablemente, estos preceptos

---

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. Una crítica a las razones de ahorro de costes que se enuncian para justificar estas prácticas, en F. J. SANCHÍS MORENO y R. ANTEQUERA BORREDÁ: “El archivo en la organización administrativa”, *Revista d'Arxius. Informació i arxiu a l'administració pública*, nº 1, pp. 110-111, 2002.

<sup>209</sup> Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de Archivos –art. 20.1–: «La contratación de la gestión, conservación y custodia externa de cualquier archivo público integrante del Sistema Archivístico Valenciano sólo tendrá carácter excepcional en casos de urgencia».

<sup>210</sup> Ley de Castilla La Mancha 19/2002, de Archivos Públicos –art. 9–; Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de Archivos –art. 20.1–. Lo cierto es que la transferencia del ejercicio de potestades públicas está estrictamente prohibida por la Ley de Contratos del Sector Público.

<sup>211</sup> Ley de Cataluña 10/2001, de Archivos y Documentos –art. 8–; Ley de Castilla La Mancha 19/2002, de Archivos Públicos –art. 9–; Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de Archivos –art. 20.1–; Ley 15/2006, del 17 de octubre, de Archivos y Patrimonio Documental de las Illes Balears –art. 12–; Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos.

<sup>212</sup> Ley de Castilla La Mancha 19/2002, de Archivos Públicos –art. 9–: La contratación de la gestión, conservación y custodia de cualquier archivo público integrante del Sistema de Archivos de Castilla-La Mancha exigirá informe previo del Consejo de Archivos de Castilla-La Mancha. Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de Archivos –art. 20.1–: «La contratación de la gestión, conservación y custodia externa de cualquier archivo público integrante del Sistema Archivístico Valenciano exigirá el informe previo del pliego de prescripciones técnicas por parte del centro directivo competente en materia de archivo». Además, el Anteproyecto de Ley contenía otras determinaciones: «En ningún caso la contratación de servicios externos de custodia y gestión de documentos dificultará el derecho de acceso de los ciudadanos a esos documentos. Todos los ficheros y documentos generados resultado de los trabajos realizados por el adjudicatario serán propiedad de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El adjudicatario no podrá hacer ningún uso de los mismos salvo que cuente con autorización expresa y por escrito de la Junta de Andalucía y en los términos que en ésta se indiquen».

desaparecieron del texto del Proyecto de Ley. No parece que ignorar una realidad tan notoria sea la mejor política para afrontarla<sup>213</sup>.

#### F) Archivos de oficina

Como el resto de las leyes de su época, la Ley 3/1984 no mencionó a los archivos de oficina, que sí fueron mencionados, pero no ordenados, en el Decreto 97/2000 –art. 23.1–. Por su parte, la Ley 7/2011 entiende por archivo de oficina el conjunto orgánico de documentos producidos o recibidos en el ejercicio de sus funciones por una unidad administrativa –arts. 2.g) y 38.1–<sup>214</sup>. Es decir, de las dos acepciones del concepto de archivo, responderían a la primera acepción<sup>215</sup>. Esta noción de archivo de oficina es ciertamente pragmática, pero presenta el problema de su difícil delimitación. De hecho, la propia Ley parece ser consciente de esta indeterminación, pues al definir a los archivos centrales, indica que reciben las transferencias de los archivos de oficina «o de las unidades productoras» –art. 2.h)–.

En todo caso, la Ley –art. 38.2–, obliga a las personas responsables de las unidades administrativas a velar por que sus respectivos archivos de oficina custodien y conserven los documentos de los procedimientos en fase de tramitación, hasta su transferencia al archivo correspondiente, de acuerdo con los plazos establecidos por la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos o, en su defecto, al año de finalizado el correspondiente procedimiento. De nuevo, la Ley viene a asumir en esta precepto el criterio del Decreto 97/2000, el cual estableció que, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y a efecto de series documentales que no cuenten con tablas de valoración, las transferencias del archivo de oficina al central se llevarán a cabo al año de haber finalizado su trámite administrativo –art. 53.a)–<sup>216</sup>.

---

<sup>213</sup> Esther Cruces, en su comparecencia en el Parlamento Andaluz durante la tramitación de la Ley, se lamentó públicamente de la desaparición de este precepto. *DSPA Comisiones* núm. 532, 8 de septiembre de 2011, p. 19.

<sup>214</sup> La exposición de motivos de la Ley se refiere a «la conceptualización del archivo de oficina como el núcleo en el que se origina el ciclo vital de los documentos y la cadena de custodia».

<sup>215</sup> La Ley –arts. 2.d) y 33–, entiende por archivo el conjunto orgánico de documentos producidos o recibidos en el ejercicio de sus funciones por las personas físicas o jurídicas, públicas y privadas. Pero entiende también por archivo aquella unidad administrativa o institución que custodia, conserva, organiza y difunde los documentos, incluidos los electrónicos, en cualquier etapa de su producción o tratamiento, para la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura.

<sup>216</sup> En cambio, en otras normas autonómicas se admiten plazos de permanencia más dilatados. la Ley de Extremadura 2/2007, –art. 41– establece que la permanencia en el archivo de gestión no será superior a 5 años contados a partir de la fecha de finalización del procedimiento, salvo excepciones debidamente razonadas. De modo similar, Ley de Castilla-La Mancha 19/2002 –art. 46.1–.

Además, la Ley –art. 38.3–, establece que los archivos de oficina se organizarán de acuerdo con las directrices técnicas del correspondiente archivo receptor de sus documentos, esto es, en el caso de los archivos de la Junta de Andalucía al archivo central que corresponda, lo cual supone atribuir a los archivos centrales una función de coordinación técnica muy necesaria<sup>217</sup>. Ahora bien, tal vez estas últimas precisiones deberían haberse incluido exclusivamente en relación con los archivos de la Junta de Andalucía, pues es evidente que no son válidas para los archivos privados e, incluso, para los archivos de las entidades locales y de las universidades públicas la propia Ley 7/2011 reconoce su autonomía para establecer su propia red de archivos –arts. 49.2 y 50–<sup>218</sup>.

#### 4. Archivos de la Junta de Andalucía

##### A) Clasificación de los archivos

La Ley 7/2011 –art. 40– establece que los archivos que integran el Sistema Archivístico de Andalucía se clasifican en razón de su titularidad y gestión en:

- a) Archivos de la Junta de Andalucía. Aquí se incluyen tanto los archivos de titularidad y gestión de la Junta de Andalucía, como los archivos de titularidad estatal y gestión de la Junta de Andalucía –art. 41–, esto es los Archivos históricos provinciales, el Archivo de la Real Chancillería de Granada y los Archivos de la Administración de Justicia en Andalucía. En nuestra opinión, es algo confuso denominar a estos últimos «archivos de la Junta de Andalucía» –art. 41–, pues parecería que son de titularidad autonómica. Habría sido más correcto declarar que estos archivos de titularidad estatal y gestión de la Junta de Andalucía forman parte del subsistema archivístico de la Junta de Andalucía, tal como hacen otras leyes autonómicas<sup>219</sup>. De otro lado, no está clara la aplicación de la Ley a los archivos sanitarios, pues aunque no están expresamente excluidos<sup>220</sup>, la Disposición Adicional Décima parece cumplir esa función de modo tácito<sup>221</sup>.

<sup>217</sup> En este sentido, ya el Decreto 97/2000, dispuso que corresponde a los Archivos Centrales la dirección científica y técnica de los archivos a su cargo –art. 23.3–.

<sup>218</sup> En este sentido, la Ley de Extremadura 2/2007, –art. 31– ordena los archivos de gestión o de oficina respecto a los llamados Centros de la Junta de Extremadura.

<sup>219</sup> Por ejemplo, Ley 15/2006, del 17 de octubre, de Archivos y Patrimonio Documental de las Illes Balears –art. 33–.

<sup>220</sup> El Decreto 97/2000, sí excluyó expresamente su aplicación a los archivos sanitarios –Disposición Adicional Segunda–.

<sup>221</sup> La disposición declara que en los centros del sistema sanitario público de Andalucía existirá un archivo, que contendrá toda la documentación relacionada con el funcionamiento de los mismos, con excepción de todos aquellos documentos que estén vinculados a la historia clínica de las personas usuarias. Pues bien, salvo que tales archivos puedan calificarse de archivos de oficina (lo cual parece muy forzado), habrá que concluir que están fuera del sistema archivístico, lo cual sería ciertamente sorprendente, dado el volumen y relevancia de la

- b) Archivos de las entidades locales de Andalucía.
- c) Archivos de las universidades públicas de Andalucía.
- d) Archivos de titularidad y gestión distintas a las contempladas en los apartados anteriores integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía.

Con todo, la principal duda que plantea este precepto es si los archivos de oficina son o no archivos del Sistema Archivístico de Andalucía, dado que este precepto no los menciona. Parece que el artículo 41 únicamente se refiere a los archivos en su acepción institucional del artículo 33.2 de la Ley. Asimismo, la Ley 7/2011 no ha previsto regla alguna para la creación de nuevos archivos de titularidad autonómica, cuando la práctica ha demostrado que en ocasiones se crean archivos al margen de los órganos del sistema<sup>222</sup>. Por ello, habría sido interesante exigir un Decreto del Consejo de Gobierno, y el informe de la Consejería competente en materia de archivos, salvo naturalmente que ésta formule la propuesta.

#### *B) El Archivo del Parlamento de Andalucía y los archivos de las instituciones de autogobierno*

Aunque la Ley 3/1984 no contenía especificación alguna, puesto que se limitó a prever la creación del Archivo General de Andalucía –art. 13.1–, el Decreto 323/1987, de 23 de diciembre, por el que se crea el Archivo General de Andalucía (en adelante AGA), ya estableció que corresponde al AGA recoger la documentación sin vigencia administrativa producida y recibida por el Parlamento de Andalucía y el Defensor del Pueblo Andaluz, «que podrá serle remitida por los mismos» –art. 1.2–, competencia que sería confirmada por el Decreto 97/2000, de 6 marzo, por el que se aprueba el vigente Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos –art. 23.2–. Y, en este sentido, el Proyecto de Ley presentado para su tramitación parlamentaria establecía que el AGA es el archivo histórico, entre otras instituciones, del Parlamento de Andalucía.

---

documentación involucrada. Por ello, y a falta de una exclusión clara por parte del legislador, parece preferible entender que tales archivos, en la medida en que contienen documentación de titularidad pública en poder de órganos o entidades integradas o dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía, forman parte de dicho sistema. Otra cosa será el alcance de las competencias de coordinación de la Consejería competente en materia de archivos, pero esa es ya una cuestión orgánica.

<sup>222</sup> Así, p. ej., por Orden de la Consejería de Justicia y Administración Pública, de 26 de diciembre de 2000, por la que se regulan los expedientes personales correspondientes al personal al servicio de la Junta de Andalucía, se estableció que los órganos competentes de personal debían revisar los expedientes personales existentes, manteniendo durante un año en sus archivos los de aquéllos que hayan producido baja definitiva, trasladándolos posteriormente al *Archivo de la Función Pública*, cuyos responsables, de conformidad con las disposiciones en la materia, lo remitirán al Archivo Central de la Consejería.



Sin embargo, la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía había adoptado el 9 de julio de 2009 el Acuerdo siguiente: “considerar necesario el reconocimiento legal del carácter de archivo histórico en materia parlamentaria para el archivo del Parlamento de Andalucía, manifestándose, sin embargo, a favor de que la documentación producida y recibida por el Parlamento de Andalucía en el ejercicio de sus funciones no sea transferida a ningún órgano dependiente de otra administración; todo ello sin menoscabo de la necesaria colaboración con otras administraciones en los procesos técnicos documentales que sean compatibles con la propia naturaleza de la institución”.

A partir de este acuerdo, en el trámite parlamentario del Informe de la Ponencia se introdujeron varias enmiendas en el texto orientadas a independizar el archivo del Parlamento del AGA, para ello se obliga a la Ley –art. 41–, a diferenciar dentro de los archivos de la Junta de Andalucía, de un lado, al Archivo del Parlamento de Andalucía, y de otro, los «Archivos de titularidad y gestión de la Junta de Andalucía» (como si el Archivo del Parlamento de Andalucía no fuese también un archivo de titularidad y gestión de la Junta de Andalucía)<sup>223</sup>. Lo cierto es que en algunas Comunidades Autónomas (como Castilla-La Mancha)<sup>224</sup> se ha consagrado una separación del llamado subsistema archivístico del Parlamento autonómico del resto del subsistema Archivístico de la Administración de la comunidad autónoma en el que se encuadra el archivo general, e incluso se integran en el primero los archivos de las instituciones dependientes del Parlamento como el Defensor del Pueblo y la Cámara de Cuentas (caso de Baleares)<sup>225</sup>.

Ahora bien, al desaparecer el archivo del Parlamento de Andalucía del artículo 42 referido también a las instituciones de autogobierno, se da la circunstancia de que el Archivo del Parlamento se ha quedado sin regulación en el articulado de la Ley. Lo único que se puede afirmar, debido a su omisión de los artículos 42 y 45, es que el archivo del Parlamento no tiene que transferir sus fondos al AGA.

Lo que sí se ha incluido es una Disposición Adicional (Primera, *Garantía de la autonomía parlamentaria*), según la cual el Parlamento de Andalucía ejercerá respecto a su archivo, dado su carácter de archivo histórico en materia parlamentaria, todas las competencias normativas precisas para la gestión de sus fondos documentales de acuerdo con la autonomía que le garantiza el artículo 102 del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Sin embargo, habría sido conveniente dedicar algún precepto en el que se explicitara que forman parte del archivo del Parlamento de Andalucía, no sólo los fondos documentales

<sup>223</sup> Según el artículo 99 del Estatuto de Autonomía, la Junta de Andalucía está integrada por el Parlamento de Andalucía, la Presidencia de la Junta y el Consejo de Gobierno. Forman parte también de la organización de la Junta de Andalucía las instituciones y órganos regulados en el Capítulo VI.

<sup>224</sup> La Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha, establece que las Cortes de Castilla-La Mancha podrán depositar en el Archivo de Castilla-La Mancha, por motivos de racionalización financiera y eficacia administrativa, y previo informe del Consejo de Archivos de Castilla-La Mancha, la documentación de más de quince años –art. 26.3–.

<sup>225</sup> Ley 15/2006, del 17 de octubre, de Archivos y Patrimonio Documental de las Illes Balears –art. 39–.

generados por la institución (Pleno, Comisiones y Diputación Permanente) y sus órganos de gobierno (Mesas) y servicios administrativos, sino también los generados por los Grupos Parlamentarios, que funcionan con una amplia autonomía<sup>226</sup>.

Por lo demás, siguiendo la sistemática del nuevo Estatuto de Autonomía, el cual dedica dentro del Título IV relativo a la «Organización institucional de la Comunidad Autónoma», un Capítulo VI referente a «Otras instituciones de autogobierno» en el que se relacionan unas instituciones, órganos y entidades que tienen en común su falta de dependencia del Gobierno y Administración (Defensor del Pueblo Andaluz, Consejo Consultivo de Andalucía, Cámara de Cuentas, Consejo Audiovisual y Consejo Económico y Social de Andalucía), la Ley 7/2011 –art. 42– establece que en todas estas instituciones existirá un archivo, el cual transferirá sus documentos al AGA –arts. 42 y 45–<sup>227</sup>.

### *C) Archivos centrales de la organización central de la Administración General de la Junta de Andalucía*

Aun cuando la Ley 7/2011 habla de modo genérico de archivos centrales, pueden diferenciarse tres clases de archivos centrales de la Administración de la Junta de Andalucía. Aquí nos referimos a los archivos centrales de la organización central de la Administración General Junta de Andalucía<sup>228</sup>. Pues bien, la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos de Andalucía, no contempló expresamente a los archivos centrales de la Administración de la Junta de Andalucía. Fue el Decreto 323/1987, de 23 de diciembre, por el que se crea el Archivo General de Andalucía, la norma que contiene la primera previsión expresa de tales archivos centrales: «En todas las Consejerías de la Junta de Andalucía existirá un archivo central que dependerá funcionalmente de la Consejería de Cultura, en los términos que reglamentariamente se determine, existiendo un Director al frente de cada uno de ellos» –art. 5–. Y lo cierto es que para evitar que el Archivo General de Andalucía se colapsara antes de empezar a funcionar era fundamental la creación de dichos archivos centrales<sup>229</sup>.

---

<sup>226</sup> En este sentido, Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha –art. 26.1–, Ley 15/2006, del 17 de octubre, de Archivos y Patrimonio Documental de las Illes Balears –art. 39.1–.

<sup>227</sup> Puede anotarse que en otras leyes autonómicas las instituciones vinculadas al Parlamento (defensor del pueblo y cámara o tribunal de cuentas) forman parte del subsistema archivístico del Parlamento autonómico. Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha –art. 26.1–, Ley 15/2006, del 17 de octubre, de Archivos y Patrimonio Documental de las Illes Balears –art. 39.1–.

<sup>228</sup> La terminología Administración «General» de la Junta de Andalucía no fue acogida en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, pero sí ha tenido carta de naturaleza en la Ley 1/2011, de 17 de febrero, de Reordenación del Sector Público de Andalucía (Disposición Adicional Cuarta).

<sup>229</sup> El precepto añadía: «Anualmente, en los plazos, formas y contenidos que se determinen, las dependencias de la Administración Autonómica, a excepción de los Servicios Periféricos, remitirán la documentación que corresponda al archivo central de cada Consejería, de donde se regulará la transferencia periódica al Archivo General de Andalucía».

Así, por Decreto 233/1989, de 7 de noviembre, se establece el funcionamiento de los archivos centrales de las consejerías, organismos autónomos y empresas de la Junta de Andalucía y su coordinación con el Archivo General de Andalucía<sup>230</sup>. Además, el Decreto 97/2000, de 6 marzo, por el que se aprueba el vigente Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos, relaciona entre los archivos de titularidad autonómica, a los Archivos Centrales de las Consejerías, de sus organismos autónomos y empresas públicas y de los órganos que de ellos dependen –art. 17.b)–<sup>231</sup>.

Por su parte, la Ley 7/2011 –art. 43.2– confirma las normas anteriores, al establecer que en cada Consejería de la Administración de la Junta de Andalucía, existirá un archivo central. Estos archivos transferirán sus documentos al Archivo General de Andalucía. De este modo, la Ley mantiene el sistema establecido por los Decretos 323/1987 y 233/1989. Ahora bien, hay un aspecto de estas normas que en la práctica no ha funcionado adecuadamente y que la Ley no ha tocado. Me refiero al criterio de la doble dependencia orgánica (del Departamento correspondiente) y funcional (del Archivo General de Andalucía)<sup>232</sup>.

#### D) Archivos centrales de las entidades instrumentales

Como ya se deducía de la propia denominación del Decreto 233/1989, éste no se limitó a cumplir la previsión del Decreto 323/1987, sino que extendió la creación de los archivos centrales a organismos autónomos y empresas de la Junta de Andalucía<sup>233</sup>. En tal sentido,

<sup>230</sup> El Decreto 323/1987, de creación del Archivo General de Andalucía, dispuso que el Consejo de Gobierno debía proceder en el plazo de seis meses, después de la entrada en vigor de dicha disposición, a la ordenación de los archivos centrales (Disposición Adicional Primera), plazo que se incumplió ampliamente.

<sup>231</sup> Asimismo, el Decreto 97/2000, confirma las determinaciones de las normas precedentes, al establecer –art. 23.1– en los Servicios Centrales de la Administración de la Junta de Andalucía, de sus organismos autónomos y empresas públicas, y órganos que de ellos dependan, los archivos forman la siguiente red a efectos de permitir la sucesiva circulación, tratamiento y servicio de los documentos: a) Los archivos de oficina. b) Los Archivos Centrales de dichas instituciones. c) El Archivo General de Andalucía. Otra cosa fue su efectiva creación.

<sup>232</sup> El Decreto 233/1989, –art. 2– dispuso lo siguiente: «Los archivos centrales estarán adscritos a la Secretaría General Técnica u órgano equivalente de los Organismos Autónomos y Empresas de la Junta de Andalucía dependiendo funcionalmente, a través del Archivo General de Andalucía, de la Consejería de Cultura, que tendrá las competencias establecidas en el presente Decreto y en sus normas de desarrollo». Pero, como ha señalado una voz tan autorizada como A. HEREDIA HERRERA, *op. cit.*, 106, este criterio de doble dependencia ha afectado negativamente a la gestión documental, pues ni los Departamentos han provisto de medios a sus archivos centrales, ni la Consejería de Cultura se ha preocupado de los mismos. Igualmente, 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 3-4, p. 124, 1999, señaló que esta dependencia funcional es meramente teórica. Lo cierto es que, como reza el viejo adagio castellano, «lo que es del común, no es de ningún».

<sup>233</sup> Como señalaría la exposición de motivos del Decreto 233/1989: «El importante volumen de documentación generado por los Organismos Autónomos y Empresas de la Junta de Andalucía, a que se refieren los artículos 4º y 6º de la Ley General 5/1983, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, aconseja extender a dichos organismos la existencia de su correspondiente archivo central».

el Decreto 233/1989, estableció: «Cada Consejería, Organismo Autónomo y Empresa de la Junta de Andalucía ha de tener un archivo central que cuidará y conservará los documentos desde su creación hasta su eliminación o transferencia al Archivo General de Andalucía, ejerciendo, en los límites de su competencia las actividades archivísticas necesarias a tal fin» –art. 1–<sup>234</sup>.

Sin embargo, así como la creación de los archivos centrales de las Consejerías es desde hace tiempo una realidad, no ha sucedido así en relación con los archivos de todas las entidades instrumentales del sector público andaluz. Así, una década después, el Plan General de Bienes Culturales de 2000 todavía se vio obligado a incluir entre sus objetivos el de completar la red de archivos de servicios centrales<sup>235</sup>.

Por su parte, la Ley 7/2011 –art. 43.3– establece que en cada entidad instrumental dependiente de la Administración de la Junta de Andalucía, existirá un archivo central. Desde un punto de vista formal, debe destacarse que la Ley 7/2011 abandona la referencia de las normas precedentes a los organismos autónomos y empresas públicas, sustituyéndola por la noción genérica de entidades instrumentales, que entendemos que debe interpretarse conforme a la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía<sup>236</sup>. Esperemos que este mandato contenido ya en una norma con

---

<sup>234</sup> Debe señalarse que la calificación de estos archivos como centrales no es seguida en todas las Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, el Decreto 99/2010, de 27 de agosto, por el que se regula los archivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de las entidades que integran su sector público instrumental, establece que los archivos de los organismos autónomos y empresas públicas con vinculación o adscritas a las consejerías de la Administración de la Comunidad Autónoma de los Illes Balears, así como los archivos de las fundaciones del sector público autonómico, tienen la consideración de *archivos de gestión* –art. 9–, de modo que carecen de entidad propia –art. 8.1–.

<sup>235</sup> Así, por ejemplo, el portal de archivos de la Consejería de Cultura contiene información precisa sobre los archivos de cinco entidades instrumentales: Agencia Andaluza del Agua, Empresa Pública del Suelo de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, Servicio Andaluz de Salud y Consejo Audiovisual de Andalucía. Por su parte, el censo de archivos menciona a los archivos de otras entidades (Instituto Andaluz de la Juventud, Instituto Andaluz de la Mujer, Instituto de Estadística de Andalucía, o el Centro Andaluz de Arte Contemporáneo, entre otros), y de la RPT de la Administración de la Junta se infiere la existencia de archivos centrales en otras entidades no contempladas ni en uno ni otro documento (como el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica, el Patronato de la Alhambra y el Generalife, o la Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias). Véase, M. SIMÓ RODRÍGUEZ: «Los archivos de las empresas públicas de la Junta de Andalucía», *Revista Andaluza de Archivos*, nº 2, 2010, donde se señala en la práctica, y salvo contadas excepciones, la mayoría de los archivos de estas empresas no reciben un tratamiento profesional adecuado ya que, en muchos casos, carecen del personal y las instalaciones mínimas para cumplir los estándares que exige la legislación autonómica. De este problema se deriva la casi inexistencia de fondos documentales de las empresas públicas andaluzas en los archivos del sistema. Y añade el autor: «Gran parte de estos entes instrumentales siguen viendo sus archivos como un problema, un estorbo, más allá de sus necesidades inmediatas. Algunos de ellos han optado por externalizar sus archivos en empresas especializadas en esta actividad. Otras le encargan su cuidado a personal no especializado».

<sup>236</sup> De acuerdo con el artículo 50, «Tienen la consideración de entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía, a los efectos de esta Ley, las entidades dotadas de personalidad jurídica propia, creadas, participadas mayoritariamente o controladas efectivamente por la Administración de la Junta de Andalucía o por

rango de ley sirva de acicate para la creación de los archivos centrales en aquellas entidades que aún no han procedido a ello, tarea que se verá sin duda facilitada por la reciente reordenación del sector público andaluz, que supone la notable reducción de entidades instrumentales<sup>237</sup>.

En cuanto al proceso de transferencias, de la Ley 7/2011 se infiere la distinción siguiente:

- Entidades instrumentales que ejerzan sus competencias en más de una provincia. En este caso, transferirán sus documentos al Archivo General de Andalucía –arts. 43.3 y 45–. Por tanto, aun cuando los documentos se generen en unidades situadas en las provincias, toda la documentación deberá transferirse al AGA.
- Entidades instrumentales que ejerzan sus competencias en una sola provincia. La Ley establece que los archivos centrales de las entidades instrumentales garantizarán el ingreso de los documentos en sus archivos provinciales intermedios correspondientes –art. 43.3–. E, insistiendo en este criterio, se establece que a los archivos provinciales intermedios se transferirán los documentos remitidos por los archivos centrales de las entidades instrumentales en su respectiva provincia –art. 44.3–.

Por otro lado, ¿a quién corresponde la coordinación funcional de los archivos centrales de las entidades instrumentales? El aún vigente Decreto 233/1989, de 7 de noviembre, establece que el «Archivo General de Andalucía organizará y coordinará la actuación de los archivos centrales en cada una de las funciones archivísticas, ya que será, en último término, el destino de la documentación procedente de los archivos centrales» –art. 3–. Sin embargo, la cuestión quedaba sin explicitar en el Proyecto de Ley presentado al Parlamento. En todo caso, la enmienda núm. 57 del Grupo Socialista asignó esta coordinación expresamente al AGA, y así quedó finalmente en la Ley 7/2011 –art. 43.6–<sup>238</sup>.

---

son entes públicos, con independencia de su naturaleza y régimen jurídico, que tengan por objeto la realización de actividades cuyas características por razones de eficacia justifiquen su organización y desarrollo en régimen de autonomía de gestión y de mayor proximidad a la ciudadanía, en los términos previstos en esta Ley».

<sup>237</sup> No obstante, la utilización de la expresión «entidad instrumental dependiente de la Administración de la Junta de Andalucía» plantea un problema, pues deja técnicamente fuera a una serie de entidades públicas vinculadas a la Administración de la Junta de Andalucía, pero que no pueden calificarse de entidades instrumentales. En efecto, la propia Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, contempla a Entidades con régimen de independencia funcional o de especial autonomía, vinculadas a la Administración de la Junta de Andalucía (Disposición Adicional Segunda).

<sup>238</sup> A nuestro modo ver, en lugar de hacer recaer la coordinación directamente sobre un ya sobrecargado AGA, podría haberse atribuido esta coordinación funcional perfectamente a los archivos centrales de las Consejerías, precisamente debido a su carácter instrumental.

E) *Archivos centrales de la organización territorial de la Administración General de la Junta de Andalucía*

El Decreto 323/1987, dispuso –art. 6– que «a la documentación generada por los Servicios Periféricos de la Administración Autonómica será de aplicación lo dispuesto en los artículos anteriores, a cuyos efectos, los Archivos Históricos Provinciales cumplirán las funciones asignadas al Archivo General de Andalucía». De este modo, se obligó a los Archivos Históricos Provinciales a realizar la función de archivo intermedio, como el AGA, a nivel provincial. Pero como quiera que no existían tampoco archivos centrales en los servicios periféricos, los Archivos Históricos Provinciales debían relacionarse directamente con los centros y unidades productoras de documentación, con la consiguiente sobrecarga<sup>239</sup>.

Como es sabido, la creación y consolidación de la Administración periférica de la Junta de Andalucía, estructurada en Delegaciones Provinciales de la Consejerías, fue en su día controvertida, si bien no por ello menos real<sup>240</sup>. En cualquier caso, lo cierto es que hacia el año 2000 la desconcentración territorial en Delegaciones Provinciales estaba ya consolidada. Por ello el Plan General de Bienes Culturales de 2000 señaló entre sus objetivos el siguiente: «Solucionar la falta de infraestructura existente en los servicios periféricos de la Junta de Andalucía». Por su parte, el Decreto 97/2000, de 6 marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Andaluz de Archivos, contempló entre los archivos de titularidad autonómica a: «c) Los archivos de las Delegaciones Provinciales de la Junta de Andalucía y cualquier otra unidad o centro que de ellas dependan» –art. 17–. De este modo, el Decreto 97/2000 presentó en su día el acierto de ofrecer cobertura normativa a los archivos de las Delegaciones Provinciales, si bien tuvo el inconveniente de no quedar bien perfilada la naturaleza y función de dichos archivos, punto débil del subsistema de archivos de titularidad autonómica<sup>241</sup>.

<sup>239</sup> En tal sentido, y de modo palmario, el Decreto 233/1989, dispuso lo siguiente: «Los Archivos Históricos Provinciales cumplirán la finalidad de archivo general de los Servicios Periféricos de la Administración Autonómica, por lo que realizarán funciones de asesoramiento con respecto a esos servicios en materia archivística y de conservación y protección del patrimonio documental y se encargarán de recoger, seleccionar, conservar y organizar la documentación producida o recibida por dichos Servicios Periféricos; por tanto, el presente Decreto será de aplicación a los Archivos Históricos Provinciales en el cumplimiento de las funciones que les atribuye el artículo 6.º del Decreto 323/1987, sobre la documentación generada por los Servicios Periféricos de la Administración Autonómica» –art. 13–.

<sup>240</sup> Véase S. FERNÁNDEZ RAMOS: «La organización de la Administración de la Junta de Andalucía», en *Estudios sobre el Gobierno y Administración de la Junta de Andalucía*, Fernández Ramos, S. y Pérez Monguió, J. Mª (coords.), IAAP, Sevilla, pp. 111 y ss., 2011.

<sup>241</sup> Para los Servicios Periféricos de la Administración de la Junta de Andalucía, el Decreto 97/2000, establece que los archivos forman la siguiente red –art. 23.4–: a) Los archivos de las Delegaciones Provinciales de la Junta de Andalucía y de cualquier otra unidad o centro que dependan de ellas. b) Los Archivos Históricos Provinciales. La coordinación técnica de los archivos de las Delegaciones Provinciales corresponde, de acuerdo con las directrices emanadas de la Consejería de Cultura, a los Archivos Históricos Provinciales –art. 23.5–.

Con posterioridad, debe destacarse que el nuevo Estatuto de Autonomía de 2007 establece que la Administración de la Junta de Andalucía desarrollará la gestión ordinaria de sus actividades a través de sus servicios centrales y periféricos” –art. 133.2–<sup>242</sup>. Y la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía, –art. 35.1– declara que son órganos territoriales provinciales de la Administración de la Junta de Andalucía las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía y las Delegaciones Provinciales de las Consejerías. En este sentido, la Ley 7/2011 –art. 43– establece lo siguiente: «En cada Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía, así como en cada Delegación Provincial de las respectivas Consejerías, existirá asimismo un archivo central. Estos archivos transferirán sus documentos a los archivos provinciales intermedios»<sup>243</sup>.

Este precepto presenta el indudable acierto de consagrar la naturaleza de archivo central de los archivos de las Delegaciones Provinciales, lo que –como se ha señalado– no quedaba suficientemente claro en el Decreto 97/2000<sup>244</sup>. No obstante, el precepto puede suponer en el futuro una rigidez, pues no cabe descartar en el futuro una posible reorganización de la Administración periférica, en el sentido de integración orgánica, tal como han efectuado otras Comunidades Autónomas. Y, de hecho, ha sucedido con el Decreto 342/2012, de 31 de julio, por el que se regula la organización territorial provincial de la Administración de la Junta de Andalucía, que crea las Delegaciones Territoriales de la Junta de Andalucía.

En cuanto a la coordinación funcional de estos archivos, como es sabido, en la actualidad Decreto 97/2000 hace cargar a los ya saturados Archivos Históricos Provinciales con esta función<sup>245</sup>. Por su parte, la Ley 7/2011 –art. 43.1– establece que los archivos centrales de las Consejerías «llevarán a cabo la coordinación funcional de los archivos centrales de sus respectivos órganos territoriales reseñados en el apartado 4». Es decir, los archivos centrales de las Delegaciones Provinciales de cada Consejería debían ser coordinados por

<sup>242</sup> En este sentido, P. ESCRIBANO COLLADO (“La Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. Extraordinario 2/2003, vol. I, p. 29) había expresado unos años antes: “creo que ha llegado el momento de convertir en legal y planamente institucional lo que viene siendo una realidad política y jurídica en nuestra Comunidad: que los intereses públicos que ésta tiene encomendados, sus competencias y servicios se gestionan, como regla general, a través de su propia organización administrativa, central y periférica”.

<sup>243</sup> El Anteproyecto añadía que el archivo central de la Delegación Provincial tendría «reflejo en la correspondiente estructura orgánica de la institución como unidad administrativa de la misma». Probablemente esta disposición suprimida era más propia de una norma reglamentaria.

<sup>244</sup> En esta situación de indeterminación se encuentran los archivos de los servicios periféricos en la Comunidad Valenciana, pues la Ley 3/2005, se limita a establecer que los servicios periféricos tendrán sus propias dependencias de archivo –art. 32.1–. Por el contrario, la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002, habla dispone que en cada Delegación existirá un archivo central –art. 22.2–.

<sup>245</sup> Ya el Plan General de Bienes Culturales, Andalucía 2000, p. 91, señaló la conveniencia de redistribuir las tareas coordinadoras, restando la atribución encomendada a algunos archivos sobrecargados en sí mismos, “como es el caso de los Archivos Históricos Provinciales respecto de los locales”.

archivo central de la correspondiente Consejería. Sin embargo, la idoneidad de esta atribución es cuestionable, pues la documentación de estos archivos se remite a los futuros archivos provinciales intermedios –art. 44 Ley–.

#### F) *Los archivos provinciales intermedios*

Como es notorio, la red de archivos de la Administración de la Junta de Andalucía, que el ámbito central estaba razonablemente resuelta, presentaba un cortocircuito en el ámbito provincial, justamente el ámbito en el que, en virtud de los procesos de desconcentración competencial, se gestiona la inmensa mayoría de los procedimientos administrativos de la Administración autonómica. Así, hace ya bastantes años que los archivos históricos provinciales presentan un serio problema de la falta de espacio por saturación debido a la necesidad de recibir la documentación de los órganos territoriales de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales<sup>246</sup>.

A este respecto una de las mayores novedades de la Ley es justamente la creación de los llamados *archivos provinciales intermedios*, como los centros que recibirán los documentos producidos por los correspondientes órganos territoriales de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, de manera que se garanticen las actuaciones relacionadas con la gestión documental en su ámbito y fundamentalmente con aquellas que tienen como objetivo la identificación, valoración y selección documental. En tal sentido, la Ley 7/2011 –art. 44.1– establece que en cada provincia existirá un archivo provincial intermedio para la organización territorial de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales<sup>247</sup>.

A los archivos provinciales intermedios se transferirán (de acuerdo con los plazos establecidos por la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos) los documentos remitidos por los archivos centrales de la organización territorial de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades instrumentales en su respectiva provincia. Y, a su vez, los archivos provinciales intermedios transferirán a los Archivos Históricos Provincia-

---

<sup>246</sup> En el PECA 2007-2011, se puede leer: «aún se detectan aspectos de mejora en cuanto a la coordinación con otras Administraciones y especialmente vinculados a la inexistencia de un subsistema de archivos para la Administración periférica de la Junta de Andalucía a la que se une la insuficiencia de estructuras orgánicas provinciales de las propias consejerías en materia de archivos».

<sup>247</sup> El antecedente legal más próximo a esta figura se encuentra en la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002, según la cual en cada provincia podrá constituirse un archivo territorial con la obligación de recoger, organizar y conservar la documentación procedente de los archivos de oficina de las Delegaciones Provinciales y de las entidades señaladas en el artículo 17 (entidades instrumentales) de carácter provincial –art. 23.1–, de tal modo que corresponde a los Archivos Históricos Provinciales Recoger, organizar, conservar y difundir la documentación procedente del archivo territorial –art. 25–. Con todo, no hay constancia de que estos archivos territoriales hayan sido creados. <http://pagina.jccm.es/aapp/ArchivoCLM/inicio.do>



les aquellos documentos calificados de conservación permanente<sup>248</sup>. La Ley añade que los archivos provinciales intermedios serán coordinados funcionalmente por el AGA –art. 44.4–, sin embargo, tal vez debería haberse atribuido esta coordinación funcional a los Archivos Históricos Provinciales pues son los destinatarios de sus fondos. Asimismo, aunque no lo especifique la Ley, parece que debe entenderse que estos archivos estarán adscritos a la Consejería competente en materia de archivos<sup>249</sup>.

En todo caso, la Ley 7/2011 condiciona la puesta en funcionamiento de los archivos provinciales intermedios a la aprobación por el Consejo de Gobierno, en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de esta Ley, de un Plan de Implantación de los Archivos Provinciales Intermedios, «de acuerdo con los recursos existentes y las necesidades en materia de documentos y archivos de la Administración territorial autonómica» (Disposición Adicional 8ª)<sup>250</sup>. El plazo es evidentemente excesivo, pues no se trata de implantar los ocho Archivos Provinciales Intermedios en dicho plazo, sino tan sólo de aprobar el Plan, que tendrá, a su vez, el plazo de ejecución que se disponga<sup>251</sup>.

#### G) *Archivo General de Andalucía*

El Archivo General de Andalucía, previsto en la Ley 3/1984 –art. 13.1– fue creado mediante Decreto 323/1987, de 23 de diciembre, y por Decreto 233/1989, de 7 de noviembre, se estableció la coordinación entre el Archivo General de Andalucía y los archivos centrales de las Consejerías y organismos de la Junta de Andalucía<sup>252</sup>. Por su parte, la Ley 7/2011 –art. 45– se limita a establecer que el Archivo General de Andalucía es el archivo intermedio e histórico para los archivos siguientes:

<sup>248</sup> No fija la Ley un plazo de antigüedad mínimo a la documentación a remitir al archivo histórico. Así, puede señalarse que el Decreto 97/2000, –art. 53– establece que del archivo intermedio al histórico se remitirá la documentación de conservación permanente con más de treinta años de antigüedad, plazo extendido en la legislación de archivos.

<sup>249</sup> Así lo declara expresamente la Ley valenciana 3/2005 –art. 30.1–.

<sup>250</sup> El Grupo Popular formuló la enmienda núm. 54, en la que se propuso la supresión de este inciso, razonando que «si depende de los recursos existentes, nunca se pondrá en marcha».

<sup>251</sup> El Grupo Socialista formuló la enmienda núm. 58, en virtud de la cual se adiciona la Disposición Transitoria siguiente: «Hasta la entrada en funcionamiento de los archivos provinciales intermedios, los archivos históricos provinciales seguirán ejerciendo las funciones establecidas en el artículo 6 del Decreto 233/1987, de 23 de diciembre, por el que se crea el Archivo General de Andalucía».

<sup>252</sup> El Decreto 97/2000, de 6 marzo, remitió las funciones del Archivo General de Andalucía a las establecidas en los Decretos 323/1987 y 233/1989. Sin embargo, lo cierto es que el Archivo General de Andalucía ha carecido de centro propio, debiendo compartir precariamente la sede del Archivos Histórico Provincial de Sevilla. Todavía el Plan General de Bienes Culturales, Andalucía 2000, p. 94, postulaba la ubicación del Archivo General de Andalucía en el Monasterio de San Isidoro del Campo.

- Archivos centrales de cada Consejería de la Junta de Andalucía.
- Archivos centrales de las entidades instrumentales de la Administración de la Junta de Andalucía que ejerzan sus competencias en más de una provincia.
- Archivos de las instituciones de autogobierno de la Comunidad Autónoma reseñadas en el Capítulo VI del Título IV del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Estos archivos transferirán al AGA sus documentos de acuerdo a los plazos establecidos por la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos, o en su defecto en el plazo que reglamentariamente se establezca –arts. 43.5 y 45–. De este modo, y a diferencia de otras leyes autonómicas<sup>253</sup>, la Ley 7/2011 con buen criterio, remite al desarrollo reglamentario la determinación de los plazos de transferencia<sup>254</sup>.

Por tanto, la Ley mantiene el criterio del Decreto 323/1987, según el cual el AGA cumple la doble función de archivo intermedio y de archivo histórico, criterio extendido en las Comunidades Autónomas<sup>255</sup>. De este modo, aun cuando la Ley no lo precise, según la fase o etapa documental de que se trate, recibirá en el AGA el tratamiento que corresponda como archivo intermedio o, en su caso, histórico.

Sin embargo, no puede dejar de señalarse que si bien hasta ahora, debido al carácter reciente de la Junta de Andalucía, esta doble función se ha podido desempeñar sin dificultad, en un futuro podrá ser conveniente disociar ambas funciones, tal como ha efectuado alguna Comunidad Autónoma<sup>256</sup>. Por lo demás, a diferencia de otras leyes autonómicas<sup>257</sup>, no se define al AGA como centro cabecera del sistema archivístico, papel que parece haber asumido la Consejería<sup>258</sup>.

---

<sup>253</sup> Así, por ejemplo, la Ley de Extremadura 2/2007, establece que la documentación conservada en los archivos centrales permanecerá en los mismos durante un periodo de diez años desde su ingreso –art. 42.2–.

<sup>254</sup> El Grupo Parlamentario Popular formuló la enmienda núm. 35, en la cual se proponía añadir que el plazo reglamentario no superará los nueve meses en ambos casos. Se trataba de un plazo insólito, pues cabe recordar que el Decreto 97/2006, establece que, en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía y a efecto de series documentales que no cuenten con tablas de valoración, el curso de las transferencias del archivo central al archivo intermedio será a los diez años de haber ingresado en el archivo central –art. 53.b)–.

<sup>255</sup> Caso del Archivo Nacional de Cataluña, del Archivo de Castilla-La Mancha, del Archivo General del Gobierno de las Illes Balears, o del Archivo General de Extremadura.

<sup>256</sup> La Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos, diferencia entre el Archivo de la Administración, como archivo intermedio, y el Archivo Real y General de Navarra, como archivo de las instituciones del Reino de Navarra y archivo histórico de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra –arts. 26 y 27–.

<sup>257</sup> Así, Ley de Extremadura 2/2007 –art. 29–.

<sup>258</sup> En este sentido, el PECA (p. 4), declaró «necesario reforzar la estructura administrativa que permita llevarlas a cabo, sobre *todo teniendo en cuenta que la cabecera del Sistema Andaluz de Archivos radica en la propia Consejería*. Es necesario igualmente redefinir el papel del Archivo General de Andalucía (AGA), como el principal centro archivístico propio de la comunidad autónoma». Por lo demás, después de 24 años de su creación, el AGA sigue sin contar con sede propia definitiva.

## H) Archivos Históricos Provinciales

Como es sabido, los Archivos Históricos Provinciales son de titularidad estatal y, por tanto, de competencia exclusiva del Estado, si bien es posible concertar su gestión con la Comunidad Autónoma. Así, en Andalucía, la transferencia a la Junta de Andalucía de la gestión de los archivos históricos provinciales radicados en Andalucía (y del Archivo de la Real Chancillería de Granada) tuvo lugar por Convenio con el Ministerio de Cultura de 9 de octubre de 1984, actualizado por un nuevo Convenio de 23 de mayo de 1994<sup>259</sup>. Y ya el Decreto 258/1994, de 6 de septiembre, (posteriormente derogado) dispuso su integración en el Sistema Andaluz de Archivos, posteriormente recogida en el Decreto 97/2000, de 6 marzo –arts. 16.1 y 18–, en una práctica extendida en todas las Comunidades Autónomas. Ahora bien, las normas autonómicas se ven obligadas a reconocer que estos archivos están regidos únicamente por la legislación del Estado, pues las competencias autonómicas, en su caso, se ciñen al ámbito de la gestión<sup>260</sup>.

Pues bien, la Ley 7/2011 no introduce (tampoco podría, por lo que se ha dicho) grandes novedades. Según la Ley –art. 46.1–, los archivos históricos provinciales radicados en Andalucía son los archivos históricos de la organización territorial de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades instrumentales en su respectiva provincia. Los archivos históricos provinciales dependen orgánicamente de la Consejería. A los Archivos Históricos Provinciales se transfieren los documentos de conservación permanente procedentes de los archivos siguientes:

- De los respectivos archivos provinciales intermedios –arts. 44.4 y 46.4–.
- De la Administración de Justicia en Andalucía ubicada en su provincia, salvo en el caso de los documentos del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, los cuales se transfieren al Archivo de la Real Chancillería de Granada, como archivo de carácter histórico –arts. 46.3, 48.3 y 47.1–.

<sup>259</sup> Como es sabido, los Archivos Históricos Provinciales (AHP), fueron creados por Decreto de 12 de noviembre de 1931, para conservar los documentos producidos por la fe pública con el objeto de facilitar su conocimiento y estudio al público. Su regulación posterior reitera el ingreso de los protocolos con más de 100 años y ordena la recogida de la documentación histórica de las audiencias, los juzgados, las delegaciones de Hacienda y otras dependencias oficiales de las provincias. Además, las corporaciones, los organismos y los particulares pueden entregar en depósito sus documentos históricos. Y en esta variedad de fondos se incluyen, tras el convenio de transferencia de la gestión de estos archivos a la Comunidad Autónoma de Andalucía, los documentos producidos por la Administración periférica de la Junta de Andalucía.

<sup>260</sup> Así, el Decreto 97/2000, declara que se aplicará a todos los archivos integrados en el Sistema Andaluz de Archivos, sin perjuicio de la aplicación a los archivos de titularidad estatal y gestión autonómica de la legislación estatal y, en su caso, de lo dispuesto en los convenios de gestión que, en relación con los citados archivos, estén suscritos por la Administración General del Estado y la Administración de la Junta de Andalucía que tengan por objeto los archivos de titularidad estatal y gestión autonómica –art. 2.1–.

Las principales novedad para los Archivos Históricos Provinciales son de carácter indirecto. De un lado, son evidentemente los principales beneficiarios de la creación de los archivos provinciales intermedios, de modo que dejan de cumplir esta función de archivo intermedio respecto a la Administración periférica. Pero, además, según el Decreto 97/2000, de 6 marzo, corresponde a los Archivos Históricos Provinciales, de acuerdo con las directrices emanadas de la Consejería de Cultura, la coordinación técnica de los archivos de las Delegaciones Provinciales de la Junta de Andalucía –art. 23.5–<sup>261</sup>. En cambio, la Ley 7/2011 establece que los archivos centrales de las Consejerías llevarán a cabo la coordinación funcional de los archivos centrales de sus respectivos órganos territoriales –art. 43.6–, liberándose también a los Archivos Históricos Provinciales de esta función.

### Redes de archivos de la Junta de Andalucía

<b>Parlamento de Andalucía</b>	Archivo del Parlamento		
<b>Otras instituciones de autogobierno</b>	Archivo de la institución	➔	Archivo General de Andalucía
<b>Administración General JA central</b>	Archivos centrales Consejerías	➔	Archivo General de Andalucía
<b>Administración General JA territorial</b>	Archivos centrales Delegaciones Provinciales	➔	Archivos Provinciales Intermedios ➔ Archivos Históricos Provinciales
<b>Entidades instrumentales pluriprovinciales</b>	Archivos centrales entidades	➔	Archivo General de Andalucía
<b>Entidades instrumentales uniprovinciales</b>	Archivos centrales entidades	➔	Archivos Provinciales Intermedios ➔ Archivos Históricos Provinciales

<sup>261</sup> Ya el Decreto 323/1987, de 23 de diciembre, de creación del AGA, dispuso que los Archivos Históricos Provinciales debían cumplir las funciones asignadas al Archivo General de Andalucía respecto a la documentación generada por los Servicios Periféricos de la Administración Autónoma –art. 6–. Así, el Decreto 233/1989, de 7 de noviembre, relativo a los archivos centrales, dispuso que los Archivos Históricos Provinciales cumplirán la finalidad de archivo general de los Servicios Periféricos de la Administración Autónoma, por lo que realizarán funciones de asesoramiento con respecto a esos servicios en materia archivística y de conservación y protección del patrimonio documental y se encargarán de recoger, seleccionar, conservar y organizar la documentación producida o recibida por dichos Servicios Periféricos –apartado 12–.

## 5. Otros archivos del Sistema Archivístico de Andalucía

### A) Archivos de las entidades locales de Andalucía

Aun cuando la Ley 7/2011 no lo declare de modo expreso, a partir de la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, es indudable la competencia de Ayuntamientos y Diputaciones sobre sus archivos. Así, la Ley 5/2010 –art. 9.17– declara que la competencia propia en materia de cultura incluye la elaboración, aprobación y ejecución de planes y proyectos municipales en materia de archivos (y bibliotecas, museos y colecciones museográficas). Y una de las escasas competencias materiales propias que la Ley 5/2010 atribuye a las Diputaciones Provinciales es la competencia sobre los «archivos de interés provincial» –art. 15.3–<sup>262</sup>.

La Ley 7/2011 establece que las «entidades locales de Andalucía garantizarán la prestación de los servicios de archivo dentro de su ámbito territorial», y añade que «Cada entidad local establecerá su propia red de archivos que incluirá los de sus entes vinculados o dependientes» –art. 49.2–. El mandato no es novedoso, pues ya el Decreto 97/2000, de 6 marzo, dispuso que las entidades locales, sin perjuicio de sus potestades organizativas, constituirán sus redes de archivos de acuerdo con el ciclo vital de los documentos –art. 24.1–. Asimismo, debe observarse que Ley no se refiere a los Municipios y Provincias, sino a las «entidades locales» en general, por lo que este mandato legal alcanza también a las Mancomunidades y, en su caso, a los consorcios, tan importantes en la Comunidad andaluza<sup>263</sup>. De otro lado, la red de archivos de cada entidad local debe incluir los archivos de sus «entes vinculados o dependientes», expresión que coincide con la empleada por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía –art. 33.2–, por lo que debe interpretarse en el sentido establecido en esta norma<sup>264</sup>. Con todo, puede señalarse que alguna ley autonómica ha extendido la red local de archivos a los fondos documentales ge-

<sup>262</sup> La Ley 11/1987, ya había reconocido como competencia propia de las Diputaciones Provinciales la gestión de los archivos de titularidad provincial –art. 20.a)–.

<sup>263</sup> La naturaleza jurídica de los consorcios ha sido siempre muy controvertida, pero la Ley 5/2010, de Autonomía Local, establece los consorcios participados mayoritariamente por entidades locales y que persigan fines en materia de interés local se considerarán entidades locales de cooperación territorial a los efectos de esta Ley –art. 78.3–. Por el contrario, no parece que las entidades locales descentralizadas –arts. 112 y ss. Ley 5/2010– deban disponer de servicio de archivo, sino que su fondo documental debe entenderse que forma parte de la red de archivos del municipio al que estén adscritas. En este sentido, la Ley 15/2006, de las Illes Balears, establece que las entidades locales menores «pueden» constituir, en su caso, archivos como reflejo de su actividad administrativa, los cuales han de integrarse en el subsistema archivístico municipal que les corresponde y han de estar tutelados por el archivo municipal en lo que concierne a la gestión documental y en la evaluación de los documentos –art. 46.5–.

<sup>264</sup> Según esta Ley, tiene la consideración de gestión propia o directa la prestación de los servicios públicos que las entidades locales desarrollen por sí o a través de sus entes vinculados o dependientes, enumerando las siguientes modalidades: a) Prestación por la propia entidad local. b) Agencia pública administrativa local. c) Agencia pública empresarial local. d) Agencia especial local. e) Sociedad mercantil local. f) Sociedad interlocal. g) Fundación pública local –art. 33.3–.

nerados y custodiados por las personas físicas o jurídicas en el ejercicio de competencias delegadas de carácter público por la Entidad Local<sup>265</sup>.

Ahora bien, la Ley deja absolutamente indeterminada la estructura de las redes de archivos locales. Únicamente se dice que se entiende por red de archivos el conjunto de archivos vinculados entre sí en razón del traspaso de la custodia de los documentos a lo largo de la vida de estos o de la posibilidad de compartir y explotar información común o de poseer características comunes –arts. 2.k) y 33.2–. No obstante, lo cierto es que un «conjunto de archivos» requiere, al menos, dos archivos, y necesariamente deberán existir archivos de oficina (es decir de las unidades que generan la documentación) y un archivo con funciones de archivo histórico, es decir, de custodia y conservación de los documentos calificados como de conservación permanente –art. 2.j)–. La existencia de archivos centrales e intermedios queda, por tanto, remitida a la potestad organizatoria de las entidades locales, en función de las dimensiones de su estructura organizativa y el volumen de producción documental, pues la estructura de la red debe adaptarse a la complejidad organizativa de la entidad titular<sup>266</sup>. Ahora bien, sea cuál sea la estructura de la red de archivos, debe subrayarse que la gestión de documental y tratamiento archivístico deberá desarrollarse a lo largo de todo el ciclo vital de los documentos desde su etapa de creación –art. 36.1.c)–.

Pero, sobre todo, el aspecto más novedoso de la Ley 7/2011 es el precepto según el cual los archivos «de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos de municipios con más de 15.000 habitantes deberán estar a cargo de personal con la cualificación y nivel técnico que sea necesario, de acuerdo con la normativa que resulte de aplicación» –art. 49.3–<sup>267</sup>. Frente a este precepto debe recordarse que el Decreto 97/2000 –art. 127– establece que en los archivos de la Administración Local, corresponderá a sus órganos competentes determinar la titulación superior o media del archivero o de la archivera que esté al frente de aquéllos. Por el contrario, el precepto de la Ley 7/2011 supone habilitar a la Administración autonómica para determinar la cualificación del personal de los archivos de estos Municipios<sup>268</sup>. Ahora bien, si esto es así, cabe preguntarse ¿qué añade este precepto

---

<sup>265</sup> Ley de Extremadura 2/2007 –art. 34.2–.

<sup>266</sup> De hecho, la distinción entre archivo central y archivo intermedio obedece a razones circunstanciales. Así, en algunas Comunidades Autónomas se diferencia únicamente entre archivos de oficina, archivos intermedios e históricos. Caso, por ejemplo, de Ley Foral de Navarra 12/2007, –art. 17– lo que no impide que la propia Ley contemple archivos centrales en el Sistema Archivístico de la Administración de la Comunidad –art. 25–.

<sup>267</sup> El precepto se entiende mejor si se tiene presente que en la redacción del Anteproyecto de Ley se establecía que los archivos de los ayuntamientos de municipios con más de 15.000 habitantes deberán estar a cargo de personal archivero con título de grado universitario y formación archivística acreditada, precepto que concordaba con lo establecido en la Ley Foral de Navarra 12/2007 –art. 29–.

<sup>268</sup> Por el contrario, el Grupo Popular formuló la enmienda núm. 36, en la cual se propuso la siguiente redacción: «En los archivos de la Administración Local, corresponderá a sus órganos competentes determinar la titulación y formación del personal con que deban estar dotados». Es decir, desaparecía la previsión de una normativa que fijara el nivel de formación.

al artículo 39.1, donde ya se dice, con carácter general, que reglamentariamente se establecerán la cualificación y el nivel técnico necesarios del personal técnico con funciones archivísticas que preste servicio en los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía<sup>269</sup>.

Lo cierto es que otras leyes autonómicas han dado un paso más abierto en el sentido de establecer los ayuntamientos de municipios a partir de cierto número de habitantes están obligados a tener un servicio de archivo propio, dotado de personal archivero con la titulación correspondiente y de instalaciones adecuadas para conservar los documento. De este modo, se configura el servicio de archivo como un servicio municipal mínimo, naturalmente si perjuicio de que todos los ayuntamientos y las demás administraciones locales pueden crear y gestionar su propio archivo<sup>270</sup>. Por último, no prevé la Ley efecto alguno en caso de incumplimiento de esta obligación<sup>271</sup>.

De otro lado, se planea la cuestión de los pequeños (y no tanto) Municipios que tienen dificultades para mantener un archivo propio. A este respecto, la Ley 4/1984 contemplaba una previsión audaz: «En ámbitos territoriales superiores al municipal, la Consejería de Cultura podrá designar archivos que, con carácter de histórico y situados en el municipio que ofrezca las condiciones más idóneas, reúnan la documentación de otros municipios del entorno que no presenten las condiciones adecuadas de conservación, seguridad y acceso» –art. 13.2–<sup>272</sup>. Ni que decir tiene que esta medida de concentración a la francesa quedó inédita debido a la propia dinámica de la política local. A este respecto, la Ley 7/2011 opta por una previsión mucho más débil, según la cual las entidades locales podrán mancomunarse para la prestación de los servicios de archivo –art. 49.4–, previsión

<sup>269</sup> Sobre todo si se compara con lo establecido en otras leyes autonómicas, como la Ley de Extremadura 2/2007 –art. 36.2– la cual establece que los archivos de los ayuntamientos de municipios con más de 15.000 habitantes deberán estar a cargo de personal archivero con título de grado universitario y formación archivística acreditada.

<sup>270</sup> Más de diez mil habitantes en los casos de la Ley de Cataluña 10/2001 –art. 31.1–, Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, –art. 36.1– (y Diputaciones), y Ley de Extremadura 2/2007 –art. 36.2–. Por su parte, la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002, se limita a establecer que es obligatoria la existencia de un archivero municipal en los municipios de más de 20.000 habitantes –art. 30.4–. En este sentido de configurar los archivos de los municipios a partir de cierta población como servicios municipales obligatorios se expresaron algunos autores, como E. CRUCES BLANCO: «Los archivos municipales de la provincia de Málaga», *Revista Jábega*, Diputación de Málaga, nº 92, p. 54, 2002.

<sup>271</sup> Así, la Ley de Extremadura 2/2007 –art. 53.3– tipifica como falta leve la no existencia de una persona con la cualificación, especialización y el nivel técnico suficiente para garantizar el funcionamiento del archivo municipal en municipios de más de 10.000 habitantes.

<sup>272</sup> Estos archivos debían concentrar: a) Los documentos del propio municipio en donde se halle. b) Los fondos documentales históricos de aquellos otros municipios del entorno, cuyos archivos no reúnan las condiciones necesarias de conservación, seguridad y acceso. c) Los documentos de las instituciones o personas que, cuando proceda, de oficio o a petición de parte, merezcan ser depositados en dichos centros –art. 13.2–.

además superflua, pues ya se contempla en la legislación general de régimen local<sup>273</sup>. Más aún, para ser coherente con el mandato establecido en el apartado anterior, la Ley 7/2011 debería haber referido la posibilidad de mancomunar el archivo a los municipios de menos de 15.000 habitantes, es decir aquellos que no estén obligados a tener un servicio de archivo<sup>274</sup>.

De otra parte, la Ley 7/2011 –art. 49.5– obliga a la Administración de la Junta de Andalucía a promover el establecimiento de medidas que contribuyan a la conservación del Patrimonio Documental de Andalucía y a la prestación de los servicios de archivo de las entidades locales<sup>275</sup>. Se trata de un mandato mucho más vago que el contenido en el Decreto 97/2000, de 6 marzo<sup>276</sup>, y que, por ello, apenas añade nada al artículo 37.1, el cual establece, con carácter general, que la consejería podrá establecer medidas de fomento y de apoyo técnico y económico, a las que podrán acceder las personas titulares de los archivos ubicados en Andalucía. De hecho, lo más significativo en este aspecto es la ausencia de atribución específica a las diputaciones provinciales de competencia cooperativa respecto a los archivos municipales, si bien deben entenderse vigentes las competencias

---

<sup>273</sup> En la actualidad, la Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía, establece que los municipios tienen derecho a asociarse entre sí, constituyendo mancomunidades, para la planificación, establecimiento, gestión o ejecución en común de obras y servicios determinados de competencia propia –art. 63.1–. De hecho, el Grupo Popular formuló la enmienda núm. 37, en la que se propuso la supresión de este apartado.

<sup>274</sup> Así, por ejemplo, Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 37.2–; Ley de Extremadura 2/2007 –art. 37.1–. La Ley de Extremadura ofrece, además, dos modalidades diversas para mancomunar los servicios de archivos: bien mancomunar la contratación del personal con la cualificación, especialización y el nivel técnico que exijan las diversas funciones para el servicio de todos los municipios integrantes de la Mancomunidad (se trataría de personal itinerante); o bien mancomunar la concentración en un solo edificio de toda la documentación generada por los municipios integrantes de la Mancomunidad –art. 37.2–.

<sup>275</sup> Por Orden de la Consejería de Cultura de 6 de febrero de 2006, se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la realización de proyectos de conservación, tratamiento y difusión del Patrimonio Documental Andaluz. Otra cosa es la limitada dotación de este programa. Así, para toda la provincia de Granada en el 2009 se concedieron en total 32.779,62 euros (BOPA 408, 28 de junio de 2010, p. 18); para la provincia de Almería 31.977,17 euros; para la provincia de Córdoba 20.401,26 euros; para la provincia de Cádiz 70.000,48 euros; para la provincia de Huelva 33.890,87 euros; para la provincia de Jaén 37.490,48 euros; para la provincia de Málaga 31.561,96 euros; y para la provincia de Sevilla 99.253,72 euros (BOPA 393, 8 de febrero de 2010, pp. 16 y ss.).

<sup>276</sup> Según el Decreto 97/2000, las entidades locales de Andalucía recibirán la asistencia técnica y, en su caso, económica de la Administración de la Junta de Andalucía, bien directamente o mediante convenios, u otras formas de colaboración o de cooperación, que puedan celebrarse entre las distintas Administraciones Públicas de Andalucía. Dicha asistencia se dirigirá preferentemente a garantizar la prestación del servicio de los archivos de los entes locales con población inferior a veinte mil habitantes –art. 24.2–. Lo cierto es que esta competencia cooperativa, incluido el criterio de preferencia a los municipios de menos de 20.000 habitantes entraba en clara concurrencia con las competencias reconocidas a las Diputaciones Provinciales por la Ley 11/1987, de 26 de diciembre.



genéricas de asistencia a los municipios reconocidas en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía –arts. 11 y ss.–<sup>277</sup>.

Finalmente, debe observarse que la Ley 7/2011 –art. 40.b)– mantiene el criterio de la Ley 3/1984, y extendido en la legislación autonómica de integrar “ope legis” en su correspondiente sistema de archivos a los archivos de las entidades locales su territorio<sup>278</sup>.

### *B) Archivos de las universidades públicas de Andalucía*

Debido a la autonomía constitucionalmente reconocida a las Universidades públicas –art. 27.10 CE–, los archivos de estas entidades no pueden considerarse como dependientes de la Administración autonómica, sino que, de modo similar a los archivos de las Entidades Locales, han de reputarse como archivos constitutivos de un subsistema autónomo. En este sentido, el Decreto 97/2000 declaró que son archivos de titularidad universitaria los de las Universidades de Andalucía, así como los de las dependencias o servicios adscritos a aquéllas –art. 20– y, al igual que en relación con las Entidades Locales, admitió que las Universidades, como entes autónomos, constituyan sus propias redes de archivos, “de acuerdo con el ciclo vital de los documentos” –art. 25–. Por su parte, la Ley 7/2011 se limita a establece que las universidades públicas de Andalucía establecerán su propia red de archivos que incluirá los de sus entidades instrumentales –art. 50–, así debe señalarse la práctica extendida de creación por parte de las Universidades de fundaciones. La única novedad es la precisión que ha de tratarse de Universidad públicas, precisión innecesaria a la fecha del

<sup>277</sup> En cambio, otras leyes autonómicas en materia de archivos sí han atribuido a las diputaciones provinciales competencias específicas de asesoramiento técnico y de apoyo económico a los archivos municipales, como es el caso de la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002 –art. 29.1.–; Ley de Extremadura 2/2007 –art. 13.4.–. Por su parte, el Decreto 97/2000 –arts. 24.2, 128.2– dispuso que la Consejería de Cultura fomentará la aprobación de Planes Provinciales de Archivos, mediante convenios con las Diputaciones Provinciales, para prestar la asistencia técnica a los Municipios con menos de 20.000 habitantes, que carezcan de medios personales y materiales para atender sus archivos, precepto cuya vigencia es dudosa a partir de la Ley 7/2011.

<sup>278</sup> Por ejemplo, Ley de la Comunidad de Madrid 4/1993 –art. 11.2.b)–. De este criterio se separa la Ley de Cataluña 10/2001 –art. 20.1.c)–, la cual integra directamente en el sistema únicamente a los archivos de los Municipios de más de diez mil habitantes, mientras que el resto podrán solicitar y obtener la integración en el sistema si cumplen los requisitos establecidos con carácter general. Asimismo, la Ley de Cataluña 10/2001 –art. 20.3– añade que la Administración autonómica ha de fomentar de forma permanente la incorporación al sistema de los archivos de los municipios entre cinco mil y diez mil habitantes. Y, al mismo tiempo, se establece –Disposición Transitoria 1ª– que los archivos de los municipios de más de diez mil habitantes han de adaptarse progresivamente, en un plazo de cinco años, a los requerimientos establecidos en la Ley para formar parte del sistema de archivos de Cataluña. Si se desea que todos los archivos integrados en el sistema cumplan unos estándares mínimos de calidad, es justo reconocer que tal presupuesto es más difícil de cumplir para los pequeños municipios, de modo que tal vez sea preferible, más pragmático, garantizar el cumplimiento de dichos requisitos en los municipios de cierto tamaño y procurar la integración progresiva del resto, que imponer unos estándares indiscriminados a todos los Municipios, arrojando una situación de permanente o prolongado incumplimiento de la legalidad por imposibilidad fáctica, que supone un serio deterioro de la legalidad.

Decreto 97/2000. Por lo demás, es aplicable la antes indicada con ocasión de los archivos de las entidades locales indefinición de la red de archivos.

### C) Otros Archivos

La Ley 3/1984 –art. 9.2– pretendió estructurar el Sistema Andaluz de Archivos a partir de la noción de “archivos de uso público”, entendiendo por tales todos los archivos titularidad pública de competencia autonómica, así como «los de titularidad privada que reciban de los poderes públicos subvenciones o ayudas en cuantía superior a la mitad de su presupuesto ordinario» –art. 11–, sin perjuicio de la voluntaria integración en el sistema de otros archivos de titularidad privada –art. 9.2–. No obstante, aun cuando el Decreto 97/2000 –art. 16.1– siguió haciendo mención a esta integración por mandato legal –art. 26.3–<sup>279</sup>, en la práctica, no consta que se haya hecho uso de esta disposición<sup>280</sup>.

Por su parte, según la Ley 7/2011 la inclusión de un archivo distinto de los contemplados en las secciones anteriores en el Sistema Archivístico de Andalucía se producirá a *petición* de las personas físicas o jurídicas públicas o privadas interesadas, y se resolverá, en un plazo no superior a seis meses, de acuerdo con el procedimiento y con los requisitos que se establezcan en las normas que desarrollen el procedimiento de integración –art. 51–<sup>281</sup>. En primer lugar, debe observarse que, a diferencia del Decreto 97/2000, el cual sólo contempla la integración de los archivos de titularidad privada en el Sistema Andaluz de Archivos –art. 26–<sup>282</sup>, la Ley 7/2011 habla de peticiones de personas *públicas* o privadas. Esto es así porque la propia Ley 7/2011 establece que la Comunidad Autónoma

---

<sup>279</sup> Según el Decreto 97/2000, –art. 26.3– los titulares de archivos privados que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos, queden integrados en el Sistema Andaluz de Archivos, deberán aportar la documentación relacionada en el apartado 2 del presente artículo en el plazo que les señale la Consejería de Cultura. El incumplimiento de lo dispuesto en el apartado anterior podrá dar lugar al reintegro de la subvención concedida.

<sup>280</sup> Incomprendiblemente, el Decreto 97/2000 –art. 26– remitió a Orden de la Consejería la ordenación del procedimiento para solicitar la integración de los archivos de titularidad privada en el sistema andaluz de archivos, limitándose a regular la documentación a acompañar a la solicitud. Finalmente, la Orden de 16 de junio de 2004, por la que se regula el procedimiento para la integración de archivos de titularidad privada en el Sistema Andaluz de Archivos, se ve obligada a declarar que los Archivos de titularidad privada que se consideren de uso público por aplicación de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/1984, de 9 de enero, quedan integrados en el Sistema Andaluz de Archivos de acuerdo con el artículo 21 del Decreto 97/2000, de 6 de marzo, por lo que no les resulta de aplicación el procedimiento establecido en esta Orden –art. 2.2–.

<sup>281</sup> Además, según la Ley 7/2011, corresponde a la consejería competente en la materia la adopción de acuerdos de integración de archivos públicos no integrados y de archivos privados en el Sistema Archivístico de Andalucía –art. 29.3.d)–.

<sup>282</sup> De hecho, la Orden de 16 de junio de 2004, por la que se regula el procedimiento para la integración en el Sistema Andaluz de Archivos, sólo se aplica a los archivos de titularidad privada –art. 1–.

colaborará con el Estado para la integración en el Sistema Archivístico de Andalucía de los archivos estatales ubicados en el territorio andaluz –art. 5.3–.

De otro lado, de modo pragmático, se abandona definitivamente la indicada integración *ope legis* prevista en la Ley 3/1984, siguiendo asimismo el criterio más extendido en la legislación autonómica<sup>283</sup>. Más aún, la Ley 7/2011 contempla la posibilidad de conceder ayudas públicas a archivos no integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía –art. 37.2–, tal vez como medida para que los archivos privados puedan integrarse en el sistema<sup>284</sup>.

En cuanto a la integración en sí misma, como se ha visto, la Ley remite al ámbito reglamentario tanto la determinación de los requisitos (sustantivos y formales) como del procedimiento. Y sorprende que la única determinación de la Ley no trate sobre los requisitos sustantivos sino sobre el procedimiento. En todo caso, la futura norma reglamentaria que desarrolle a la Ley en este punto deberá rectificar el criterio de la norma reglamentaria vigente, que en lugar de establecer requisitos reglados hacer referencia a unos, en ocasiones vagos, criterios de valoración, que parece conceder a la Administración un cierto margen de apreciación<sup>285</sup>.

En cuanto al procedimiento de integración, como se ha señalado, la Ley 7/2011 se limita a fijar un plazo de seis meses para la resolución (y notificación) del procedimiento, plazo que coincide con el establecido en la actualidad en la vigente norma reglamentaria, y que al no exceder del plazo máximo para los procedimientos que impone la Ley 30/1992, para exigir la reserva de Ley era innecesaria su determinación en la Ley 7/2011<sup>286</sup>. En cambio, se omite la mención al sentido desestimatorio del silencio, para la cual sí se exige una

---

<sup>283</sup> Por ejemplo, la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de los Archivos Públicos de Castilla-La Mancha, –art. 11.1– establece que los archivos privados podrán integrarse, por iniciativa de sus titulares; o la Ley de Extremadura 2/2007, establece que los Archivos Privados podrán formar parte del Sistema Archivístico de Extremadura por decisión propia –art. 39–.

<sup>284</sup> Después de declarar que la Consejería podrá establecer medidas de fomento y de apoyo técnico y económico, a las que podrán acceder las personas titulares de los archivos ubicados en Andalucía, se añade que las bases reguladoras de las subvenciones y ayudas que conceda la Junta de Andalucía para el apoyo técnico y económico a los archivos *primarán* que se trate de archivos integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía. Como señalara E. CRUCES BLANCO: “Andalucía: Archivos y documentos para el siglo XXI”, *op. cit.*, p. 7, no son insólitas las experiencias de inversión de un considerable volumen de recursos públicos en archivos privados sin obtener las compensaciones razonables.

<sup>285</sup> Así la Orden de 16 de junio de 2004, por la que se regula el procedimiento para la integración en el Sistema Andaluz de Archivos, se refiere, entre otros criterios, a «La contribución al acrecentamiento y enriquecimiento del Patrimonio Documental Andaluz, así como la singularidad de los documentos, fondos y/o colecciones constitutivos del Archivo objeto de la integración» –art. 6–.

<sup>286</sup> Además, de innecesaria la fijación de este plazo por la Ley, es inconveniente, pues impide que la norma reglamentaria pueda reducir el plazo, dado que al fin y a la postre se fija un silencio desestimatorio.

reserva de Ley<sup>287</sup>. De otro lado, en algunas leyes autonómicas se prevé un informe preceptivo del órgano consultivo del Sistema autonómico de archivos<sup>288</sup>. Finalmente, sin perjuicio de determinación normativa de los requisitos que han de cumplir los archivos para poder integrarse en el Sistema, entendemos que el procedimiento debería estar abierto a la terminación convencional, pues de lo que se trata de favorecer esa integración<sup>289</sup>. Además, en el caso específico de integración de un archivo de titularidad estatal, tal operación debe plasmarse necesariamente en un convenio interadministrativo de colaboración<sup>290</sup>.

## 6. El Censo de Archivos de Andalucía

Como es sabido, ya la Ley 3/1984 –art. 17– dispuso que la Junta de Andalucía procederá a la confección de un censo de archivos y fondos documentales constitutivos del Patrimonio Documental Andaluz, en cada una de las ocho provincias, incluyendo una estimación cuantitativa y cualitativa, así como su estado de conservación y su seguridad<sup>291</sup>. Sin embargo, este mandato tardó casi veinte años en cumplirse<sup>292</sup>.

<sup>287</sup> Actualmente contenida en el Anexo II de la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos.

<sup>288</sup> Así, la Ley de Cataluña 10/2001, –art. 18.2– en relación con el Consejo Nacional de Archivos; la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de los Archivos Públicos de Castilla-La Mancha –art. 11.1–, en relación con el Consejo de Archivos de Castilla-La Mancha; o la Ley de Cantabria 3-2002, en relación con la Comisión de Patrimonio Documental de Cantabria –art. 10–.

<sup>289</sup> En este sentido, la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, –art. 40.2– establece que la resolución de inclusión se adoptará a petición de los interesados, previa suscripción de un convenio donde se especifiquen los derechos y obligaciones de las partes. Así, la Ley 15/2006, de Baleares –art. 29–, se refiere a todos los archivos privados que soliciten y obtengan la integración en el subsistema correspondiente, «suscribiendo un convenio administrativo por el cual se comprometan a asumir las obligaciones que se deriven de la participación». Así también la Ley de Cantabria 3/2002, –art. 18.2–. Y, de modo similar, el Anteproyecto de Ley establecía que la resolución se adoptará a petición de los interesados, previa suscripción de un convenio donde se especifiquen los derechos y obligaciones de las partes.

<sup>290</sup> Asimismo, en el caso de integración de archivos de la Iglesia Católica, habrá que estar a lo dispuesto en el Acuerdo sobre la constitución, composición y funciones de la Comisión Mixta, Junta de Andalucía y Obispos de la Iglesia Católica de Andalucía para el Patrimonio Cultural, publicado mediante Orden de la Consejería de Cultura de 2 de abril de 1986, y al que se refiere la propia Ley 7/2011, en su Disposición Adicional Tercera.

<sup>291</sup> Ya antes la Ley 26/1972 –art. 3– había previsto la confección de un Registro-Inventario de las series documentales, colecciones o piezas que debían integrarse en el Tesoro Documental, así como los correspondientes deberes de colaboración. Y con posterioridad la LPHE –art. 51.1– dispuso que la Administración del Estado, en colaboración con las demás Administraciones competentes, confeccionará el censo de los bienes integrantes del patrimonio documental.

<sup>292</sup> El propio Parlamento andaluz aprobó el 23 de octubre de 1998, una proposición no de ley en Comisión, promovida por el Grupo Izquierda Unida, instando al Gobierno andaluz a la realización a lo largo de 1999 del censo de archivos y fondos constitutivos del Patrimonio Documental Andaluz (BOPA núm. 274, de 24-11-1998). Así, el Plan General de Bienes Culturales, Andalucía 2000, p. 91, fijó justamente como primera medida la ela-

Por su parte, la Ley 7/2011 –art. 52.1– establece que el Censo de Archivos de Andalucía es el instrumento para la identificación de los archivos radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma que custodian documentos integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía. Parece evidente que este censo sustituye al previsto en la Ley anterior<sup>293</sup>. No obstante, en tal caso, entendemos que la ubicación sistemática más correcta de esta figura sería en el capítulo referido al Patrimonio Documental de Andalucía, pues es perfectamente posible que existan archivos de titularidad privada incluidos necesariamente en el Censo de Archivos de Andalucía por custodiar documentos integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía, pero que, sin embargo, no estén integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía, pues tal integración es exclusivamente voluntaria –como nos consta–.

En cuanto a su contenido, la Ley 7/2011 –art. 52.2– establece que el Censo de Archivos de Andalucía comprenderá la información que permita conocer los datos básicos de todos los archivos contemplados en el apartado anterior dependientes tanto de personas físicas como jurídicas de cualquier naturaleza, y de los documentos en ellos custodiados. Aun cuando, a diferencia de la Ley 3/1984, no se habla ya de censo de fondos documentales, parece defendible que la referencia a los «datos básicos» incluye a los fondos documentales de consta cada archivo.

Corresponde a la consejería (se entiende competente en materia de archivos y patrimonio documental) la formación, actualización, coordinación y difusión del Censo de Archivos de Andalucía –art. 52.1–. La metodología para la elaboración y recogida de los datos del Censo de Archivos de Andalucía, así como su actualización, plazos y demás requisitos, se establecerán reglamentariamente. Asimismo, la Ley 7/2011 establece que todas las personas físicas o jurídicas, con independencia de su régimen y naturaleza jurídica, que sean titulares de archivos radicados en el territorio de la Comunidad Autónoma que custodian documentos integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía están obligadas a colaborar en la elaboración y actualización del referido censo, proporcionando, además, la información que les sea requerida para ello<sup>294</sup>, tipificándose como infracción leve el incumplimiento de la obligación de proporcionar la información requerida para la formación

---

boración del Censo de Archivos Andaluces. Por acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de noviembre de 2000 se aprobaron las directrices para la elaboración del censo de fondos y colecciones del Patrimonio Documental Andaluz –en cumplimiento de la previsión contenida en la Disposición Adicional 1ª del Decreto 97/2000–, y, por Orden de la Consejería de Cultura de 6 de marzo de 2001, se aprobó el Plan para la elaboración del citado Censo, de acuerdo con dichas directrices.

<sup>293</sup> Así, la Disposición Adicional Cuarta (Incorporación del Censo de Archivos y Fondos Documentales constitutivos del Patrimonio Documental Andaluz del artículo 17 de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos, al Censo de Archivos previsto en el artículo 52 de esta Ley) establece que a la entrada en vigor de esta Ley, los archivos y los documentos, fondos y colecciones censados con arreglo a lo previsto en el artículo 17.1 de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos, quedarán incorporados al Censo de Archivos de Andalucía previsto en el artículo 52 de esta Ley.

<sup>294</sup> Ya la Ley 3/1984, dispuso que todas las autoridades, funcionarios, personas públicas o privadas, físicas o jurídicas, que sean propietarios, poseedores o detentadores de archivos y documentos constitutivos del

y, en su caso, actualización del Censo de Archivos de Andalucía –art. 73.g)–. A efectos de la elaboración del Censo de Archivos de Andalucía, la consejería promoverá la celebración de convenios u otras fórmulas de colaboración con las demás administraciones públicas y personas físicas o jurídicas privadas –art. 52.5–.

Finalmente, corresponde también a la consejería la difusión del Censo de Archivos de Andalucía –art. 52.1–. Los datos contenidos en el Censo de Archivos de Andalucía se darán a conocer públicamente para garantizar su difusión –art. 52.6–.

## V. LA GESTIÓN DOCUMENTAL

### 1. Concepto y funciones de la gestión documental

Como se señaló al inicio de este trabajo, una de las principales novedades de la Ley 7/2011 es la introducción de la metodología de la gestión documental<sup>295</sup>. Así, debe recordarse que uno de los objetos de la Ley es precisamente regular la gestión de los documentos de titularidad pública y del Patrimonio Documental de Andalucía –art. 1–.

Ciertamente, ya el Decreto 97/2000 había dado carta de naturaleza al principio del ciclo vital de los documentos o teoría de las edades documentales, pero en la economía del Decreto ciclo vital de los documentos tiene por principal efecto determinar las redes de archivos –art. 16.2– y con ellas las transferencias regulares de documentación –art. 50–. Aun cuando se intenta involucrar a las unidades de gestión administrativa en algunas funciones archivistas –como la identificación y valoración documental–<sup>296</sup>, lo cierto es que el sistema archivístico no alcanza, apenas, a penetrar en la gestión administrativa, deteniéndose en la gestión archivística en sentido estricto<sup>297</sup>.

La Ley 7/2011 –arts. 2.m) y 53– define la gestión documental como el conjunto de funciones y procesos reglados, aplicados con carácter transversal a lo largo del ciclo vital de

---

Patrimonio Documental Andaluz están obligados a colaborar con los organismos y servicios competentes en la confección del referido censo, proporcionando una información correcta sobre los mismos –art. 17.2–.

<sup>295</sup> Es mérito de la Ley de Cataluña 10/2001, la introducción en una norma legal del concepto de sistema de gestión documental.

<sup>296</sup> Según el Decreto 97/2000, la identificación es obligatoria para cualquier fondo documental y deberá hacerse, preferentemente, en las *áreas de producción documental* –art. 27.2–; y la valoración es obligatoria para cualquier serie documental y deberá realizarse en los *archivos de oficina* y centrales –art. 29.2–.

<sup>297</sup> En el ordenamiento andaluz, puede señalarse que la Ley 8/2007, de 5 de octubre, de Museos y Colecciones Museográficas de Andalucía –art. 41–, dispuso que los museos y colecciones museográficas deberán contar con un «sistema de gestión documental», que estará constituido por el conjunto de instrumentos descriptivos y de control técnico y administrativo relativos a tres tipos de fondos (Museográficos, Documentales y Bibliográficos).

los documentos, para garantizar el acceso y uso de los mismos, así como para la configuración del Patrimonio Documental de Andalucía<sup>298</sup>. Sobre el ciclo vital de los documentos nos remitimos a lo indicado más arriba a propósito de las redes de archivo. Según la 7/2011 –art. 54.1–, la gestión documental está integrada por las siguientes funciones *archivísticas* aplicadas a los documentos: la identificación, la valoración, la organización, la descripción, la conservación, la custodia, el acceso y el servicio<sup>299</sup>. Pero, además, la Ley explicita que la gestión documental implicará el diseño mismo de los documentos, para garantizar su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y contextualización, requisitos que la Ley impone a los documentos de titularidad pública –art. 11.1–. Además, la gestión documental implica la definición de los sistemas de información, con el fin de garantizar la capacidad de estos sistemas para generar los metadatos necesarios que han de asociarse al documento para su adecuada gestión archivística –art. 54.2–, pues son los metadatos los que precisamente posibilitan la exigencia de contextualización de los documentos<sup>300</sup>.

Por ello, la Ley recalca la idea según la cual gestión documental (en el ámbito de la Junta de Andalucía) es común e integrada en la gestión administrativa –art. 56.1–. Pero, sobre todo, la Ley 7/2011 insiste en el carácter transversal de la gestión documental, «ya que participan en la misma todas las personas responsables de la gestión administrativa y se aplica a todos los ámbitos de actividad» –art. 2.m)–<sup>301</sup>. Y, del mismo modo, en el carácter transversal de las funciones archivísticas recogidas en el artículo 54 y los principios archivísticos de respeto al origen y al orden natural de los documentos aplicados a lo largo del ciclo vital de los mismos con independencia de su productor –art. 4.3–<sup>302</sup>.

Por lo demás, la Ley 7/2007 –art. 55– establece que las indicadas funciones de la gestión documental se aplicarán en todos los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía. Las

<sup>298</sup> Más expresiva nos parece la definición de sistema de gestión documental contenida en la Ley de Cataluña 10/2001, –art. 2.e)– como el conjunto de operaciones y técnicas integradas en la gestión administrativa general que, basadas en el análisis de la producción, la tramitación y el valor de la documentación, se dirijan a planificar, controlar, usar, conservar, transferir o eliminar los documentos con el objetivo de racionalizar el tratamiento y conseguir una gestión eficaz y rentable. Esa definición ha sido seguida por otras normas autonómicas, como la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 3–; el Decreto 99/2010, de 27 de agosto, por el que se regula los archivos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de las entidades que integran su sector público instrumental –art. 11.2–.

<sup>299</sup> Ignoramos por qué no se ha incluido la eliminación de los documentos, que constituye una evidente operación de gestión documental.

<sup>300</sup> Idea que se reitera a propósito de la gestión documental en el ámbito de la Junta de Andalucía –art. 57.a)–.

<sup>301</sup> Reitera esta idea la Ley, en sede de la gestión documental en el ámbito de la Junta de Andalucía, al declarar que, de acuerdo con el carácter transversal de la gestión documental, en las funciones y procesos reglados de esta participarán todas las personas responsables de la gestión administrativa y de la custodia de los documentos de titularidad pública –art. 56.2–.

<sup>302</sup> El Anteproyecto de Ley especificaba que en la Junta de Andalucía las funciones archivísticas propias de la gestión documental correspondían a los cuerpos de facultativos y ayudantes de archivo de la Junta, precepto que –como todos los referidos al personal– fue suprimido.

administraciones públicas andaluzas establecerán en sus respectivos ámbitos el uso de sistemas de información para la gestión de los documentos de titularidad pública, de conformidad con las funciones de la gestión documental –referidas en el artículo 54–, con las normas archivísticas y con los principios técnicos que establezca la consejería<sup>303</sup>.

De este modo, aun cuando se declara que las funciones de la gestión documental se aplicarán en todos los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía, el mandato a implantar sistemas de información para la gestión de los documentos se circunscribe a las administraciones públicas andaluzas (principalmente entidades locales y universidades públicas, pues la Administración de la Junta de Andalucía cuenta con una regulación propia). Y lo cierto es que lo razonable es vincular la gestión documental a los documentos de titularidad pública, pues éstos forman parte del Patrimonio Documental desde el mismo momento en que se generan. Dicho de otro modo, es razonable que la integración de un archivo privado en el Sistema de Archivos comporte una serie de deberes que atañen a la gestión del *archivo* correspondiente, pero no a la gestión de los documentos por parte de la entidad privada de la que proceden, pues ello supondría una clara injerencia en la autonomía privada, no exigida por dogmática del Patrimonio Documental. Por todo ello, bien podría haberse incluido esta parte de la Ley dentro del capítulo referido a los documentos de titularidad pública.

## 2. La gestión documental en la Junta de Andalucía

Al margen de reiterar las ideas de el carácter transversal de la gestión documental, y de su integración en la gestión administrativa, la Ley 7/2011 crea el *Sistema de Información de Archivos de la Junta de Andalucía*, como sistema común para la gestión integrada de los documentos de su competencia, de acuerdo con los principios y criterios técnicos archivísticos que la rigen, correspondiendo su coordinación a la Consejería en materia de archivos –art. 60.2–<sup>304</sup>. Así, en otro lugar, la Ley declara que el Sistema Archivístico de Andalucía promoverá un modelo común de gestión documental acorde con la implantación

---

<sup>303</sup> Según dispone la Ley, corresponde a la consejería competente en la materia, como órgano de dirección y coordinación del Sistema Archivístico de Andalucía la elaboración y, en su caso, aprobación de las disposiciones normativas referentes a los archivos que integran el Sistema Archivístico de Andalucía y de las normas técnicas y procedimientos para la gestión documental –art. 29.2.a)–. Asimismo, debe recordarse que quienes ostenten la titularidad de los archivos del Sistema Archivístico de Andalucía están obligados a aplicar las funciones de gestión documental, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y con las normas técnicas básicas que pueda fijar la consejería –art. 36.1.c) 1º–.

<sup>304</sup> El precedente de este Sistema de Información de Archivos de la Junta de Andalucía se encuentra en la Orden de 20 de febrero 2007, por la que se regula la implantación y uso del Sistema de Información para la Gestión de los Archivos de titularidad y/o gestión de la Junta de Andalucía (proyecto @rchivA Andalucía), que se declara de aplicación a todos los órganos, unidades y archivos de titularidad y/o gestión de la Administración de la Junta de Andalucía, de sus organismos autónomos y empresas públicas. El propio consejero informó en el debate a la totalidad del proyecto de ley que 76 archivos trabajan con este sistema que cuenta ya con más de ocho millones cuatrocientos mil documentos en soporte digital. DSPA Plenos núm. 121, 8 de junio de 2011, pp. 20 y ss.



de la administración electrónica, siguiendo los principios de cooperación y colaboración entre las consejerías competentes en materia de documentos, archivos y patrimonio documental, administración electrónica y política informática –art. 27.3–<sup>305</sup>.

El Sistema de Información de Archivos de la Junta de Andalucía interoperará con el resto de sistemas de información de la Junta de Andalucía para gestionar la transferencia de la custodia de los documentos electrónicos conforme a los plazos establecidos. También interoperará con el sistema en el que se almacenen los documentos electrónicos de la Junta de Andalucía para facilitar el acceso y uso de los documentos que en él se custodian<sup>306</sup>. Por lo demás, puede señalarse que los reglamentos de régimen interior de algunas de las nuevas agencias públicas aprobadas están recogiendo la implantación de sistemas de gestión documental<sup>307</sup>.

## VI. EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS

### 1. Acceso a los documentos de titularidad pública

#### A) Régimen jurídico

La Ley 7/2011 –art. 61– de modo superfluo, declara que el acceso a los documentos de titularidad pública y a su información «se ajustará a lo dispuesto en esta Ley y a la legislación autonómica o estatal que le sea de aplicación»<sup>308</sup>.

<sup>305</sup> Según la Ley corresponde a la consejería competente en la materia el diseño, implantación y coordinación de un sistema de información de archivos para la gestión documental de la Junta de Andalucía y el impulso para su extensión, en su caso, a los demás archivos integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía –art. 29.2.c)–.

<sup>306</sup> Además, la Ley crea el Registro General de los Sistemas de Información que produzcan o custodien documentos electrónicos, configurado como el instrumento necesario para el seguimiento y control de la producción y custodia de documentos electrónicos de la Administración de la Junta de Andalucía –art. 59–.

<sup>307</sup> Es el caso del Reglamento de Régimen Interior de la Agencia de Medio Ambiente y Agua de Andalucía (BOJA 15-07-2011), que llega a declarar que la estructura básica documental describe y marca el funcionamiento de la Agencia y, por lo tanto, del Sistema de Gestión de la Agencia.

<sup>308</sup> Conviene recordar que el Estatuto de Autonomía de 2007, contiene dos preceptos referentes al acceso a los archivos. De un lado, como manifestación del derecho a una buena administración, el artículo 31 garantiza el derecho de todos a acceder a los archivos y registros de las instituciones, corporaciones, órganos y organismos públicos de Andalucía, cualquiera que sea su soporte, con las excepciones que la Ley establezca. Y, de otro lado, el artículo 134.b) establece que la Ley regulará el acceso de los ciudadanos a la Administración de la Junta de Andalucía, que comprenderá en todo caso sus archivos y registros, sin menoscabo de las garantías constitucionales y estatutarias, poniendo a disposición de los mismos los medios tecnológicos necesarios para ello, precepto que recuerda el artículo 105.b) CE.

Ahora bien, la Ley 3/1984 establecía que la consulta y el acceso a los Archivos de titularidad estatal se someterán a la legislación que les sea aplicable y a los términos de los Convenios que en su caso se suscriban –art. 26–, precepto que no se reproduce en la Ley 7/2011. La cuestión no tenía excesiva importancia hasta fechas recientes, debido a la ausencia de normas específicas en materia de acceso para los archivos de titularidad estatal. Sin embargo, la reciente aprobación del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, suscita la necesidad de plantear esta cuestión que afecta, fundamentalmente, a los Archivos Históricos Provinciales, de titularidad estatal pero de gestión autonómica –art. 46–<sup>309</sup>. Dado que la competencia normativa en materia de archivos de titularidad estatal es exclusiva del Estado, si se considera, como parece lógico, que las normas sobre acceso a los archivos son normas sobre archivos, habrá que entender que son de aplicación las normas estatales<sup>310</sup>.

#### B) El problema del plazo de los treinta años de la Ley 3/1984

La Ley 3/1984 dispuso que la consulta pública de los documentos de titularidad pública “será posible a partir de los treinta años de haber finalizado su trámite o vigencia administrativa” –art. 27.a)–, criterio que fue reproducido por alguna que otra ley autonómica<sup>311</sup>. Aun cuando parecía evidente que la Ley 3/1984 no establecía que la documentación pública tuviese carácter reservado hasta tanto transcurriera el mencionado plazo de treinta años, tal como sí establecía alguna otra ley autonómica en una disposición de abierta inconstitucionalidad<sup>312</sup>, la

<sup>309</sup> A este respecto, debe recordarse que la propia Ley 7/2011, –art. 3.2– establece que los archivos de titularidad estatal cuya gestión corresponda a la Comunidad Autónoma se regirán por la legislación estatal que les afecte, por los convenios suscritos entre el Estado y la Junta de Andalucía y por las disposiciones de esta Ley.

<sup>310</sup> El propio Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, establece que en el ámbito de los servicios periféricos del Estado, desempeñan idénticas funciones a las de los archivos intermedio e histórico los Archivos Históricos Provinciales o los que en el futuro se puedan crear en las Delegaciones de Gobierno –art. 12.3–. No obstante, el problema es más complejo, pues los Archivos Históricos Provinciales conservan no sólo documentación procedente de los servicios periféricos del Estado, sino también (y en creciente medida) de la propia Administración periférica de la Comunidad Autónoma, por lo que es discutible que la competencia estatal sobre archivos de su titularidad pueda extenderse a ordenar el acceso a tales fondos documentales. Por su parte, el Consejo de Estado en el dictamen 722/2012, parece entender que debe excluirse, respecto de los archivos de titularidad estatal, la aplicación del artículo 62 sobre el derecho de acceso.

<sup>311</sup> La Ley de Canarias 3/1990, de Patrimonio Documental y Archivos, dispone: “La consulta pública del Patrimonio Documental Canario, en el caso de los documentos incluidos en los artículos 2 y 3, será posible a partir de los treinta años de haber finalizado su trámite o vigencia administrativa. Se podrá reducir ese término temporal siempre que la información no implique riesgo para la seguridad pública o privada”.

<sup>312</sup> Este era el criterio de la Ley catalana Archivos 6/1985, de 26 de abril, según la cual –art. 23.2– “como regla general los documentos públicos e históricos se considerarán reservados mientras no hayan transcurrido treinta años desde la fecha de creación”, Ley fue felizmente derogada por la Ley de Cataluña 10/2001. Consideró inconstitucional este precepto, D. DE OCAÑA LACAL: “Ignorancia, ilegalidad y otros males: panorámica del

Ley 3/1984 parecía, no obstante, conceder una amplísima discrecionalidad a la Administración, al establecer que “se podrá reducir este término temporal siempre que la información no implique riesgo para la seguridad pública o privada” –art. 27.b)–. En este sentido, el Decreto 97/2000 declaró que todos los ciudadanos tienen derecho a la consulta pública de los documentos de titularidad pública, «a partir de los treinta años de haber finalizado su trámite o su vigencia administrativa» –art. 84.1–<sup>313</sup>.

Este criterio pudo ser comprensible en 1984, pues aún no se había aprobado la regulación general del derecho de acceso contenida en la LRJPAC –art. 37–, pero es del todo inadmisibles tras la entrada en vigor de ésta. En efecto, a partir de la LRJPAC, es evidente que la Administración no disfruta de una potestad discrecional para autorizar o no el ejercicio del derecho, sino que el acceso a la misma estará sujeto a las reglas generales establecidas en el art. 37 de la propia LRJPAC<sup>314</sup>. De este modo, estas determinaciones de la Ley 3/1984 eran una de las partes más necesarias de revisión<sup>315</sup>. Y, con buen criterio, la Ley 7/2011, ha suprimido toda referencia al plazo de los treinta años, lo que comporta la derogación del precepto correspondiente del Decreto 97/2000<sup>316</sup>.

---

derecho de acceso a los archivos públicos en España”, en *Actas del VII Congreso Nacional de ANABAD*, Boletín XLIX, 3-4, p. 178, 1999.

<sup>313</sup> Así, en las indicaciones del Censo de archivos del sistema andaluz, al tratar las condiciones de acceso a los fondos del Archivo General de Andalucía, se declaraba invariablemente: “Consulta limitada por el artículo 27.a) de la Ley 3/1984, de Archivos, a partir de los 30 años de haber finalizado su trámite o vigencia administrativa, aunque según lo dispuesto en el apartado b) del citado artículo, se puede reducir este plazo”. Sobre las dificultades del Decreto 97/2000, para conciliar la Ley 3/1984, con la LRJPAC, véase A. HEREDIA HERRERA, *op. cit.*, p. 108.

<sup>314</sup> Ciertamente la ordenación legal del derecho de acceso contenida en la Ley 30/1992, –art. 37– no está exenta de incertidumbres, por las que ha sido ampliamente censurada, pero en modo alguno puede decirse que la Administración esté facultada para admitir o denegar discrecionalmente el ejercicio del derecho de acceso. Vid. S. FERNÁNDEZ RAMOS: *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, pp. 361 y ss., 1997.

<sup>315</sup> Así lo reconoció A. HEREDIA HERRERA, *op. cit.*, p. 99.

<sup>316</sup> La Ley de Cataluña 10/2001, –art. 36.1– contiene una referencia al plazo de los treinta años en los términos siguientes: «De forma general, las exclusiones establecidas legalmente en cuanto a la consulta de documentos públicos quedan sin efecto a los treinta años de la producción del documento, salvo que la legislación específica disponga otra cosa», precepto que reproduce la Ley Foral 12/2007 –art. 20.3–. Este tipo de preceptos sí estimamos que son compatibles con la LRJPAC: hasta los 30 años de la producción del documento, serán aplicables, con carácter general, las limitaciones establecidas en la LRJPAC, limitaciones que se levantarán vencido ese plazo. Por el contrario, estimamos más dudosa la redacción de la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002 –art. 40.1–, según la cual, con «carácter general, se tendrá derecho a acceder a los documentos afectados por el artículo 39.1 y depositados en cualesquiera archivos públicos, a partir de los treinta años de haber finalizado su trámite o vigencia administrativa, salvo que la comunicación pudiera afectar a materias clasificadas de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales o no deban ser públicamente conocidos por disposición expresa de una Ley». Y, en todo caso, es manifiestamente contraria a la ley básica estatal la norma según la cual «En el caso de documentos relativos a las funciones estatutarias desempeñadas por el Presidente y el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades, el plazo de acceso será de treinta años a partir de la fecha de los documentos» –art. 40.2–, pues el acceso antes de este plazo precisa de una «autorización excepcional» –art. 41.2–.

### C) Límites del derecho de acceso a los documentos de titularidad pública

Tras otro precepto perfectamente superfluo, [«El derecho de acceso se limitará en razón de la protección de los derechos e intereses establecidos en el artículo 105.b) de la Constitución y en la legislación que lo desarrolle»<sup>317</sup>], la Ley 7/2011 –art. 62.2– establece lo siguiente: «El acceso a los documentos que contengan datos personales que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen queda reservado a las personas titulares de esos datos o a quienes tengan su consentimiento expreso. Sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación específica, podrán ser consultados cuando hayan transcurrido veinticinco años desde la muerte de los afectados, si la fecha se conoce, o, de lo contrario, a los cincuenta años desde la fecha de los documentos». Como es notorio, este precepto coincide con lo establecido en la LPHE –art. 57.1–<sup>318</sup>.

De este modo, se corrige la redacción de la Ley 3/1984, según la cual en el supuesto de que la información afecte a la seguridad, honor o intimidad de las personas físicas, la consulta de los documentos «no podía realizarse sin consentimiento expreso de los afectados o hasta que transcurran veinticinco años desde el fallecimiento de las personas afectadas o cincuenta años a partir de la fecha de los documentos», lo que parecía admitir que no era necesario el consentimiento cuando indistintamente se diera alguno de los dos supuestos (veinticinco años desde el fallecimiento de las personas afectadas «o» cincuenta años a partir de la fecha de los documentos)<sup>319</sup>. Por el contrario, la LPHE establece claramente que el plazo de los cincuenta años a partir de la fecha de los documentos sólo es aplicable si se desconoce la fecha del fallecimiento del interesado («o, en otro caso»), redacción a la que ahora se ajusta la Ley 7/2011<sup>320</sup>. Con todo, podría haberse aprovechado la Ley para introducir alguna precisión adicional<sup>321</sup>.

<sup>317</sup> En su comparecencia en el Parlamento Andaluz, el Presidente de la Asociación de Archiveros de Andalucía señaló que el nuevo texto legal no recogía el principio de acceso como universal, tal y como se hacía en la anterior Ley –art. 26–, en la que se incluían algunas restricciones como excepcionales.

<sup>318</sup> Artículo 57.1, párrafo tercero: «Los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, no podrán ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida, o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos».

<sup>319</sup> Más ajustada a la LPHE, era la redacción del Decreto 97/2000: «Cuando la información afecte a la seguridad, honor o intimidad de las personas físicas, en cuyo caso se requerirá el consentimiento expreso de los afectados o que transcurran veinticinco años desde el fallecimiento de las personas afectadas, *si fuere conocida su fecha*, o cincuenta años a partir de la fecha de los documentos –art. 85.3–.

<sup>320</sup> No obstante, la aplicación del artículo 57.1 LPHE (y ahora del art. 62.2 Ley 7/2011), es más complicada de lo que parece, pues la aplicación del plazo de los 50 años requiere de un supuesto singular: que conste que el interesado haya fallecido pero no conste la fecha exacta del óbito, porque de conocerse esa fecha sería de aplicación el plazo de 25 años a partir de la misma. Y ciertamente se trata de supuesto difícil, pues si se acredita el fallecimiento generalmente se conocerá la fecha.

<sup>321</sup> Así, la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002 –art. 42– establece que en caso de fallecimiento del afectado y hasta tanto transcurran los plazos fijados en el artículo 40.3 podrán prestar su conformidad al acceso sus herederos.

De otro lado, la Ley 7/2011 –art. 62.3– establece que el «órgano responsable de la custodia de los documentos podrá desestimar la solicitud de acceso a los documentos y a su información cuando la misma no se encuentre en su poder, cuando la solicitud sea manifiestamente irrazonable o cuando esta se formule de manera excesivamente general». Aparentemente, la redacción de este precepto está inspirada en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente –art. 13.1–. No obstante, salvo el caso de solicitud manifiestamente irrazonable, en los otros dos supuestos deben realizarse algunas observaciones.

La citada Ley 27/2006 habilita a denegar las solicitudes de información ambiental cuando «la información solicitada a la autoridad pública no obre en poder de ésta o en el de otra entidad en su nombre», entendiendo la noción de autoridad de un modo amplio, como la entera persona jurídica, mientras que en la Ley 7/2011 basta que la información solicitada no se encuentre en poder del «responsable de la custodia de los documentos». Además, cuando se produzca dicho supuesto, la Ley 27/2006 obliga a remitir la solicitud a la autoridad pública que posea la información y a dar cuenta de ello al solicitante –art. 10.2.b)–. De otro lado, en el caso de que se considere que la solicitud está formulada de manera «excesivamente general», antes de denegar la solicitud por este motivo, la Ley 27/2006 obliga a la autoridad pública a pedir al solicitante que concrete su petición de información y a asistirle en este labor –art. 10.2.a)–. Ninguna de estas cautelas han sido incluidas en la Ley 7/2011<sup>322</sup>.

De otra parte, la Ley 7/2011 –art. 62.4– establece que el acceso a los documentos «podrá ser denegado cuando el estado de conservación de los mismos así lo requiera». Igualmente se añade que la obtención de reproducciones de los documentos estará condicionada por su estado de conservación –art. 63.3–<sup>323</sup>. En este sentido, ya la Ley 3/1984 condicionada la consulta a que no supusiera riesgo para la seguridad de los documentos<sup>324</sup>. Ahora bien, dejando al margen el carácter anacrónico de esta limitación, pues las nuevas tecnologías permiten capturar la información contenida en el documento sin riesgo apenas para su conservación, el principal problema que presenta es su alcance aparente-

---

<sup>322</sup> Sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, véase S. FERNÁNDEZ RAMOS: “El derecho de acceso a la información medioambiental”, Monografía asociada a la *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 15, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor, 2009.

<sup>323</sup> Por lo demás, la Ley 7/2011, –art. 63.2– declara que las personas responsables de los archivos podrán autenticar copias y emitir certificaciones de documentos bajo su custodia, regla tradicional en la legislación sobre archivos.

<sup>324</sup> De modo similar, el Decreto 97/2000, –art. 94– dispuso que la consulta pública de los documentos que tengan problemas de conservación podrá restringirse e incluso excluirse hasta tanto no sean restaurados.

mente indefinido, sin que la Ley establezca en tales casos alternativa alguna, a diferencia de otras leyes autonómicas<sup>325</sup>.

En quinto lugar, la Ley 7/2011 –art. 62.5– establece que se «denegará la consulta directa de los documentos originales a las personas que hayan sido condenadas por sentencia firme por la comisión de delitos contra la seguridad y conservación del Patrimonio Documental. Queda exceptuada de esta limitación la consulta de los documentos pertenecientes a procedimientos en los que sean parte interesada». Esta excepción tiene su antecedente en la Ley 3/1984, según la cual podrá denegarse el acceso al patrimonio documental y bibliográfico a las personas que hayan sido sancionadas por su actuación contra la seguridad y conservación de dicho patrimonio (precepto añadido por la Ley 1/1991). Ahora bien, se aprecian importantes diferencias entre ambos preceptos: así en la Ley 3/1984 el presupuesto de la causa de denegación consistía en haber sido sancionado, por lo que bastaba la comisión de una infracción administrativa en materia de patrimonio documental, mientras que en la Ley 7/2011 se exige la condena por sentencia firme por la comisión de delitos contra la seguridad y conservación del Patrimonio Documental, y ciertamente parece razonable reservar a los jueces tan importante efecto sobre el ejercicio de un derecho cívico, y se cuida de exceptuar la consulta a documentos pertenecientes a procedimientos en los que sean parte interesada, pues puede verse afectado el derecho a la tutela judicial. Pero, además, en la Ley 3/1984, se permitía una denegación genérica del acceso, mientras que la Ley 7/2011 de forma más proporcionada, matiza que se denegará la consulta directa de los documentos *originales*, por lo que no excluye el acceso a copias de los mismos. Por tanto, en este punto la Ley 7/2011 mejora notablemente lo establecido en la Ley anterior.

Finalmente, como elemento acertado debe señalarse que la Ley /2011 omite el precepto de la Ley 3/1984, según el cual no podrá autorizarse la consulta pública cuando la información contenga datos que «pueda afectar a los intereses vitales de Andalucía», y que constituía una cláusula en extremo vaga<sup>326</sup>. Sin embargo, y ahora como aspecto negativo, la Ley 7/2011 omite también un reconocimiento expreso del derecho a obtener, siempre que sea posible, una comunicación parcial de los documentos solicitados, criterio ya expli-

---

<sup>325</sup> Así, tanto la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002 –art. 37– como la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 57.2– tras establecer que el derecho a la obtención de copias y certificaciones podrá aplazarse en el caso de que el estado de conservación de la documentación lo impida o su manipulación pudiera causar el deterioro de la misma, añaden que se deberá comunicar al interesado el plazo para la restauración o reproducción de los documentos en el menor tiempo posible. Por su parte, la Ley 15/2006, de Baleares –art. 49.4– declara que en el caso que el ejercicio del derecho de acceso pueda perjudicar la conservación correcta de un documento, ha de facilitarse a la persona solicitante la consulta de una reproducción de este documento. Asimismo, la Ley de Extremadura 2/2007 –art. 22.4– establece que en caso de que la consulta de los documentos suponga un riesgo para su conservación, se arbitrarán los medios de reproducción necesarios para su consulta a través de éstos, siempre que sea posible.

<sup>326</sup> S. FERNÁNDEZ RAMOS: “La Ley de Archivos de Andalucía. Una experiencia”, *op. cit.*

citado en otras leyes autonómicas<sup>327</sup>. Además, dado que las relaciones entre el derecho de acceso previsto en la legislación sobre archivos y el previsto en la LRJPAC son confusas, algunas leyes autonómicas sobre archivos han introducido un precepto de interés en virtud del cual el hecho de que un documento no esté en un archivo no lo excluye por sí solo de consulta pública, y que habría de ser oportuna recepción en la Ley 7/2011<sup>328</sup>.

#### *D) Otras cuestiones relacionadas con el acceso*

Respecto al procedimiento de acceso y derecho de obtención de copias de los documentos de titularidad pública, la Ley 7/2011 –art. 63.1– establece que el ejercicio del derecho de acceso a los documentos de titularidad pública y obtención de copias de los mismos está sujeto a lo dispuesto en los artículos 37 de la LRJPAC, y 86 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y al procedimiento que se establezca mediante orden por la Consejería<sup>329</sup>. Es decir, la Ley renuncia a establecer un procedimiento propio, remitiéndose a las normas generales de procedimiento, así como a una futura orden. En nuestra opinión, habría sido más adecuada una remisión a un decreto del Consejo de Gobierno, pues no se trata de desarrollar una cuestión orgánica, sino procedimiento mediante el que se ejercita el derecho subjetivo más relevante que reconoce la

<sup>327</sup> La Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 60.3– dispone que si los documentos han sido excluidos por contener datos de carácter personal, previa autorización administrativa se podrán consultar los documentos anteriores de forma parcial, siempre y cuando se pueda excluir de la consulta aquellos datos que permitan identificar a las personas afectadas. De modo más general, Ley de Cataluña 10/2001 –art. 35.2– y la Ley 15/2006, de Baleares –art. 49.3–, declaran que las administraciones competentes han de permitir el acceso parcial a los documentos que contengan datos que, de acuerdo con la Ley, haga falta mantener reservados, siempre que sea posible someter los documentos a procesos técnicos que garanticen plenamente la imposibilidad de acceso a los datos reservados y de reconstrucción de estos datos a partir de la información facilitada.

<sup>328</sup> Ley de Cataluña 10/2001 –art. 34.2–; Ley de Extremadura 2/2007 –art. 22.6–.

<sup>329</sup> Puede recordarse que el artículo 86 de la LAJA, tras declarar que la ciudadanía tiene derecho a acceder a los archivos y registros administrativos en los términos previstos en la normativa básica vigente, establece que el derecho de acceso a los archivos y registros solo podrá ejercerse en relación con procedimientos terminados en la fecha de la solicitud (determinación que coincide con lo establecido en el artículo 37.1 LRJPAC). El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas (determinación que coincide con lo establecido en el artículo 37.8 LRJPAC). El órgano responsable del archivo o registro deberá resolver sobre el acceso en el plazo máximo de un mes desde que se formuló la solicitud, plazo que coincide con el previsto en la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002, –art. 35.3– y que reduce a la mitad el plazo de dos meses establecido en la Ley de Cataluña 11/2011 –art. 35.1–. La denegación deberá motivarse expresamente. Sin embargo, no determina la Ley de Administración de la Junta de Andalucía, cuál es el sentido del silencio administrativo en este procedimiento. A este respecto, puede señalarse que tanto la Ley de Cataluña 11/2011 –art. 35.1– como la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002 –art. 35.3– optaron por un sentido desestimatorio.

Ley<sup>330</sup>. Asimismo, habría sido interesante incluir algún precepto relativo a las contraprestaciones económicas<sup>331</sup>.

De otro lado, en relación con los instrumentos archivísticos para facilitar el acceso a los documentos de titularidad pública, la Ley 7/2011 –art. 64.1– ordena que para garantizar el ejercicio del derecho de acceso, cada archivo facilitará instrumentos archivísticos de información y descripción y asesorará a las personas usuarias en la búsqueda de la información contenida en el mismo<sup>332</sup>. Las distintas administraciones públicas procurarán los medios tecnológicos y telemáticos necesarios para facilitar, mejorar y ampliar el conocimiento y la difusión de los instrumentos citados en relación con sus documentos. Cuando estos instrumentos contengan datos referidos a personas físicas incluirán la información desagregada por sexo<sup>333</sup>.

De otra parte, la Ley 7/2011 encomienda a la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos diversas funciones relacionadas con el acceso a los documentos:

- Velar por la aplicación de la legislación vigente en materia de acceso –art. 61–.
- Establecer criterios homogéneos sobre la aplicación de la normativa de acceso y dará publicidad a sus informes –arts. 31.3.b) y 62.6–.
- Evacuar informe preceptivo en los recursos o reclamaciones presentados contra las denegaciones del derecho de acceso a los documentos custodiados en los archivos del Sistema –art. 31.3.e)–.

Finalmente, debe señalarse que la Ley 7/2011 tipifica dos infracciones relacionadas con el acceso a los documentos. De un lado, tipifica como *infracción muy grave* permitir el acceso a la información contenida en aquellos documentos que tengan algún tipo de reserva en

---

<sup>330</sup> Acertadamente no establece la Ley 7/2011 una preferencia general a favor del acceso a través de copia, en lugar del original, a diferencia de otras leyes autonómicas (como la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 59.3–).

<sup>331</sup> Así, la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002 –art. 38– declara que es gratuita la consulta directa de los documentos así como la utilización de los instrumentos de búsqueda de los mismos. La obtención de copias o certificaciones de los documentos podrá sujetarse al abono de las tasas que se hallen legalmente establecidas, las cuales en ningún caso podrán tener carácter disuasorio.

<sup>332</sup> De modo similar, el Decreto 97/2000 –art. 93.2– dispuso que los archivos del Sistema Andaluz de Archivos tienen la obligación de poner a disposición del público, en zonas de libre acceso, todos los instrumentos de descripción elaborados sobre los documentos que sean de consulta pública.

<sup>333</sup> Este precepto parece tener origen en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía, la cual obliga a incluir sistemáticamente la variable sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que realicen –art. 10.1–. No obstante, para no incurrir en una grosera vulneración de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de carácter Personal, debe entenderse que los datos en cuestión están despersonalizados.



su acceso o estén restringidos o protegidos por ley –art. 71.c)–<sup>334</sup>. Y, de otro lado, tipifica como *infracción grave* impedir el derecho de acceso de la ciudadanía a los archivos, «contraviniendo los términos previstos en los artículos 61, 62, 63 y 65»<sup>335</sup>. Doble tipificación que pone a los responsables de los archivos públicos en una difícil tesitura, sobre todo la vista de los intrincados límites entre el acceso y la confidencialidad de no pocos tipos de documentos, de tal modo que será fácil alegar el error invencible de derecho. Y de aquí la importancia que puede desempeñar en un futuro la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos, mediante la indicada función de establecer criterios homogéneos sobre la aplicación de la normativa de acceso.

## 2. Acceso a los documentos de titularidad privada

### A) La ordenación de la Ley 3/1984

En esta materia la Ley 3/1984 contenía dos preceptos de difícil conciliación. De un lado, la Ley 3/1984 –art. 27.e)– dispuso que los documentos de titularidad privada serían consultables desde el momento de su integración en el Patrimonio Documental andaluz, salvo las excepciones contempladas en la Ley<sup>336</sup>. Pero, de otro lado, la Ley –art. 26–, declaró que todos los ciudadanos tienen derecho a la consulta libre y gratuita de los archivos y documentos constitutivos del Patrimonio Documental andaluz y a la información en ellos contenida, «siempre que éstos cumplan las *condiciones de consultabilidad pública* que se establecían la Ley, y que dicha consulta no supusiera riesgo para la seguridad de los documentos»<sup>337</sup>. Y lo cierto es que la Ley 3/1984 diferenció entre fondos documentales conservados en los archivos de uso público y fondos documentales conservados en archivos de titularidad privada que no fuesen de uso público. La distinción era manifiestamente imperfecta, pues como es evidente podían existir documentos, tanto de titularidad pública como privada, pertenecientes al patrimonio documental y no conservados en archivo alguno, ni de uso público ni privado.

<sup>334</sup> De modo similar la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 64.4–. Otras leyes diferencian dos tipos de infracciones en esta materia. Así, la Ley de Extremadura 2/2007 –art. 53– califica como infracción muy grave la publicación o utilización indebida de secretos oficiales así declarados por ley o clasificados como tales, y como infracción grave el no mantener el secreto de las informaciones que se posean por razón del cargo y no deban ser divulgadas.

<sup>335</sup> Por su parte, la Ley de Extremadura 2/2007 –art. 53– califica como infracción grave la denegación injustificada del acceso a los bienes que integran el Patrimonio Documental de Extremadura. En cambio, la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 64.4– califica como infracción muy grave impedir el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos del Sistema Archivístico Valenciano. Igualmente, la Ley de Castilla-La Mancha 19/2002 –art. 51.3– considera infracción muy grave impedir el acceso de los ciudadanos a la información.

<sup>336</sup> Así, Decreto 97/2000 –art. 86–.

<sup>337</sup> Así, Decreto 97/2000 –art. 83.3–.

En todo caso, en relación con los documentos de titularidad privada depositados en archivos de uso público, la Ley 3/1984 –art. 27.e)– dispuso que serían consultables en condiciones similares a los documentos de titularidad pública<sup>338</sup>. Por su parte, respecto a los segundos, la Ley declaró que los propietarios de archivos de titularidad privada, que no sean de uso público, establecerán *discrecionalmente* el acceso a ellos, y comunicarán a la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía las circunstancias para la consulta de sus fondos documentales, que estará garantizada en todo caso –art. 30–<sup>339</sup>.

Pues bien, la Ley 7/2011 sustituye la distinción entre archivos de uso público o integrados en el Sistema, y archivos privados no integrados, por una triple distinción: documentos conservados en archivos públicos, documentos conservados en archivos privados integrados en el Sistema, y resto de documentos (con una importante restricción). En todo caso, debe observarse que, aun cuando el documento de titularidad privada esté depositado en un archivo público, en estos supuestos la posesión material del documento por la Administración no lo convierte en un documento de titularidad pública, a efectos del derecho de acceso, de modo que no es aplicable la legislación de acceso a los documentos públicos. La justificación del acceso a estos documentos por parte de investigadores y el público en general tiene por fundamento el mandato constitucional orientado a la difusión del patrimonio cultural del que forma parte el patrimonio documental.

#### *B) El acceso a los documentos de titularidad privada del Patrimonio Documental de Andalucía conservados en archivos públicos*

La Ley 7/2011 –art. 65– establece que el acceso a los documentos de titularidad privada integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía que se encuentren depositados en instituciones públicas se regirá por lo dispuesto en los instrumentos que formalizaron el ingreso. Sigue aquí la Ley el criterio del Decreto 97/2000 –art. 92– según el cual la consulta de documentos pertenecientes a fondos y/o colecciones documentales (se entiende que privados) ingresados mediante depósito en los archivos del Sistema Andaluz de Archivos, se regirá por las condiciones del depósito, sin perjuicio de la observancia de las normas de obligado cumplimiento. Y este inciso final es el que, justamente, falta en la Ley, pues de lo contrario se produciría la paradoja según la cual el acceso de los mismos

---

<sup>338</sup> Además, la Ley 3/1984, –art. 25– dispuso que cuando los documentos constitutivos del Patrimonio Documental andaluz, incluidos expresamente los de titularidad privada, ofrecieran dificultades manifiestas de acceso y consulta, la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía arbitraría los medios necesarios de colaboración que establezcan las medidas más urgentes para obviar tales circunstancias.

<sup>339</sup> Por su parte, el Decreto 97/2000 –art. 91– dispuso que cuando los documentos constitutivos del Patrimonio Documental Andaluz a los que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos (los de titularidad privada), ofrezcan dificultades manifiestas de acceso y consulta, el interesado en acceder o el titular de los documentos, podrá dirigirse a la Consejería de Cultura solicitando su intervención.

documentos en archivos privados estaría mejor garantizado en la Ley –tal como se verá seguidamente–<sup>340</sup>.

C) *El acceso a los documentos de titularidad privada constitutivos del Patrimonio Documental de Andalucía no custodiados en archivos públicos*

Según la Ley 7/2011 –art. 66.1– el acceso a los documentos de titularidad privada que formen parte del Patrimonio Documental de Andalucía y que se encuentren en archivos privados integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía se regirá por las normas de acceso a los documentos de titularidad pública. De este modo, se sigue el criterio de la Ley 3/1984.

Respecto a los documentos que no se encuentren en archivos integrados en el Sistema, la Ley –art. 66.2–, establece que el acceso al resto de documentos de titularidad privada inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz se regirá por las siguientes normas:

- a) Las personas propietarias, titulares de derechos o poseedoras de dichos documentos permitirán el acceso a los mismos, previa solicitud por escrito, precisa y pormenorizada, salvo cuando su consulta suponga una intromisión en el derecho a la intimidad personal y familiar o a la propia imagen<sup>341</sup>. Debe recordarse que en otro lugar la Ley –art. 21.1.c)–, obliga a los titulares o poseedores de estos documentos a permitir el acceso a los documentos, previa solicitud razonada, para su consulta, estudio o investigación, en los términos que regulan la presente Ley y la legislación específica que le sea de aplicación. Como puede verse, a la solicitud se le exige que sea razonada, precisa y pormenorizada.
- b) La persona propietaria, titular de derechos o poseedora de los documentos podrá depositarlos (depósito voluntario) temporalmente en un archivo del Sistema para facilitar el acceso a los mismos –también en este sentido art. 21.1.c)–<sup>342</sup>.

<sup>340</sup> De forma más clara, la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 59.5– establece que los documentos integrantes del patrimonio documental valenciano depositados en un archivo histórico que pertenezcan a personas físicas o instituciones privadas podrán ser consultados en los términos señalados en este artículo (criterio de libre acceso con limitaciones). «Para los documentos depositados *no* integrantes de este patrimonio se estará a lo pactado en la constitución del depósito o comodato».

<sup>341</sup> Con buen criterio, la Ley 7/2011 no restringe el acceso a «las personas que acrediten documentalmente la condición de investigadores», tal como prevén algunas leyes autonómicas, como Ley de Cataluña 10/2001 –art. 13.c)–; Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 48–.

<sup>342</sup> Así, el Decreto 97/2000, dispuso que la Consejería de Cultura podrá acceder a la constitución de un depósito o la microfilmación de los documentos o cualesquiera otras medidas que permitan el acceso a los documentos –art. 91.3–. Se trata, asimismo, de una medida extendida en la legislación autonómica: por ejemplo, Ley de Extremadura 2/2007 –art. 24–.

c) La denegación del acceso tendrá que formularse por escrito motivadamente para que la persona interesada pueda comunicar esta circunstancia a la consejería con el fin de que, en su caso, adopte las medidas previstas en esta Ley<sup>343</sup>. Así, debe recordarse que la Ley prevé que cuando no se garantice el acceso de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental de Andalucía inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, la consejería requerirá a las personas propietarias, titulares de derechos o poseedoras de los mismos la adopción de medidas necesarias para subsanar la situación –art. 23.1–, disponiendo además de la posibilidad de ordenar el depósito (forzoso) de los documentos afectados en un archivo público –art. 23.2–.

Las previsiones de la Ley son razonables, salvo que no se entiende por qué se limitan estas normas a documentos constitutivos del Patrimonio Documental de Andalucía inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. Sobre todo, si se tiene presente que la LPHE –art. 52.4– establece la obligación de permitir a los investigadores el estudio de los bienes del patrimonio documental, obligación que puede ser sustituida por la Administración competente, mediante el depósito temporal del bien en un archivo, biblioteca o centro análogo de carácter público que reúna las condiciones adecuadas para la seguridad de los bienes y su investigación<sup>344</sup>.

## VII. CONCLUSIONES

La Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, culmina un proceso de renovación de la legislación andaluza de patrimonio cultural emprendido con la aprobación de la Ley 16/2003, de 22 de diciembre, del Sistema Andaluz de Bibliotecas. Pero también se enmarca en una tendencia iniciada en otras Comunidades Autónomas de aprobación de leyes sobre archivos de segunda generación. Y en el contexto de estas nuevas leyes autonómicas sobre archivos, aun cuando hay innegables elementos comunes (como la introducción de la idea de gestión documental integrada, o la relevancia concedida el derecho de acceso a los documentos), la Ley 7/2011 presenta caracteres propios.

---

<sup>343</sup> El Decreto 97/2000 dispuso que en el caso de que la intervención de la Consejería de Cultura sea solicitada por persona distinta del titular de los documentos, se otorgará a éste un plazo de quince días a efectos de que manifieste lo que a su derecho convenga –art. 91.2–. Entendemos que este trámite sigue vigente, pero, además, se plantea la ubicación del informe preceptivo de la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos previsto en el artículo 31.3. Así, pues, se evidencia la necesidad de un desarrollo reglamentario que contenga las precisiones necesarias para articular los derechos de las partes en presencia (ciudadano que solicita la consulta y titular del archivo privado) así como la función tutelar de la Administración.

<sup>344</sup> Otras normas autonómicas, retomando la idea de archivo de uso público de la Ley andaluza 3/1984, vinculan el acceso a la percepción de ayudas pública. Así, la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005 –art. 40.4– establece que todos los archivos privados que hayan recibido ayudas de la Generalitat deberán permitir el libre acceso público de los investigadores a los fondos.

Esta identidad propia de la Ley 7/2011 viene en gran medida determinada por la influencia en su diseño de dos normas propias del ordenamiento andaluz, como son el Decreto 97/2000, de 6 de marzo, cuya influencia es innegable en la ordenación del Sistema Archivístico de Andalucía, y la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía, que ha influido notablemente en la ordenación del Patrimonio Documental de Andalucía, así como en el diseño de los órganos competentes del Sistema Archivístico de Andalucía.

Desde el punto de vista formal, se aprecian en la Ley 7/2011 algunas deficiencias. Así, en ocasiones, se fuerzan en exceso los conceptos legales: como sucede al calificar a los archivos de titularidad estatal y gestión autonómica como archivos «de la Junta de Andalucía». O cuando se diferencia, de un lado, el Archivo del Parlamento de Andalucía, y de otro, los archivos de titularidad y gestión de la Junta de Andalucía (como si el Archivo del Parlamento de Andalucía no fuese un archivo de titularidad y gestión de la Junta de Andalucía). También es confusa la Ley cuando, por ejemplo, declara que son archivos públicos los que custodian y sirven los documentos, generados por las entidades *públicas* en el ejercicio de sus competencias –art. 34.1–, para seguidamente añadir que son archivos públicos los de los órganos y entidades relacionados en el artículo 9, precepto que engloba entidades jurídico *privadas*. También se aprecia la declaración de deberes desprovistos de consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento, así como ciertas inconsistencias en las nociones empleadas por la Ley.

Asimismo, algunas decisiones sistemáticas son discutibles, como sucede al diferenciar en dos capítulos los documentos de titularidad pública y el Patrimonio Documental de Andalucía, cuando lo cierto es que todos los documentos de titularidad pública, sin excepción, forman parte del Patrimonio Documental de Andalucía, y ello a pesar del desafortunado tenor literal de algún precepto –art. 10.1–. Igualmente, es discutible la ubicación sistemática del Censo de Archivos de Andalucía en el Sistema Archivístico, pues es perfectamente posible que existan archivos de titularidad privada incluidos necesariamente en el Censo de Archivos de Andalucía por custodiar documentos integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía, pero que, sin embargo, no estén integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía, pues tal integración es exclusivamente voluntaria. Asimismo, tal vez habría sido más clarificador vincular la gestión documental al régimen de los documentos de titularidad pública.

Desde el punto de vista del contenido, dejando al margen alguna inexactitud en el concepto de Patrimonio Documental de Andalucía (como la referida al elemento de la ubicación en la Comunidad Autónoma, el cual no es exigible en todo caso), la delimitación de los documentos de titularidad pública integrantes del Patrimonio Documental de Andalucía coincide en lo sustancial, con una terminología más actualizada, con la ya establecida en la Ley 3/1984, pues la única novedad relevante es la inclusión de las entidades jurídico-privadas integrantes del sector público. Además, se mantiene en coherencia con la LPHE el criterio según el cual forman parte del Patrimonio Documental los documentos de titularidad pública «de cualquier época, recogidos o no en archivos». Asimismo, el régimen jurídico de los documentos de titularidad pública presenta escasas novedades en relación con lo ya estableci-

do en la Ley 3/1984, o en la LPHE (salvo la ordenación de la transferencia de documentos por traspaso de funciones o por extinción de órganos, entes u organismos públicos).

En materia de Patrimonio Documental de Andalucía, respecto a los documentos de titularidad privada, la Ley 7/2011 mantiene la triple distinción establecida en la Ley 3/1984, a la que añade una cuarta categoría.

- Documentos de más de cuarenta años de antigüedad en poder de entidades sociales: la Ley 7/2011 mantiene el plazo de los cuarenta años de la LPHE, si bien añade que se trate de documentos ubicados en la Comunidad Autónoma.
- Documentos de más de 100 años de antigüedad en poder de cualquier persona: se mantiene también el plazo de los cien años de la LPHE. Ahora bien, la Ley /2011 limita la integración en el Patrimonio Documental de Andalucía a los documentos «*que a la entrada en vigor de esta Ley tengan una antigüedad igual o superior a cien años*», limitación que estimamos contradice lo establecido en la LPHE.
- Documentos incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía: inspirado en la Ley 14/2007, de Patrimonio Histórico de Andalucía, este registro viene organizar la potestad, ya contemplada en la Ley 3/1984, de integrar en el Patrimonio Documental documentos que no alcancen la antigüedad establecida en los dos supuestos anteriores.
- Documentos inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz: se trata de una novedad tomada de la Ley 14/2007, y que puede recaer sobre cualquier documento, tanto los de las dos primeras categorías como documentos que no alcancen la antigüedad indicada y no hayan sido incluidos en el Inventario.

Respecto al régimen jurídico del Patrimonio Documental de Andalucía, de las cuatro categorías reseñadas, la Ley 7/2011 se limita, prácticamente, a proteger una única categoría: los inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. Ciertamente es razonable el propósito del legislador (exposición de motivos) de establecer regímenes jurídicos diferenciados para el Patrimonio Documental de Andalucía y los documentos inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. Sin embargo, lo cierto es que el régimen de protección ordenado en la Ley se contrae casi exclusivamente a los documentos inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. Curiosamente, se trata de una ordenación, en buena medida innecesaria, pues los bienes del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz ya cuentan en la Ley 14/2007 de normas equivalentes a las establecidas en la Ley 7/2011 (salvo en relación con los traslados), por lo que no precisan de esta protección específica. Además, esta limitación es en no pocos casos contraria a la LPHE. Y, de hecho, cabe preguntarse sobre la operatividad real de Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Documental de Andalucía, que crea la propia Ley, dado que requiere de un procedimiento de inclusión casi tan largo y complejo como el de inscripción en el Catálogo General, pero desprovisto por completo de las ventajas de que gozan los bienes inscritos en el mismo.

En cuanto a los órganos del Sistema Archivístico de Andalucía, la estructura orgánica de la Ley 7/2011 es, en gran medida, continuista con la establecida no ya en la Ley 3/1984, sino

en el Decreto 97/2000. De este modo, la nueva Comisión del Sistema Archivístico de Andalucía se corresponde en lo esencial con la anterior (y poco afortunada) Comisión de Coordinación del Sistema de Archivos; y la nueva Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos se corresponde con la anterior Comisión Andaluza Calificadora de Documentos Administrativos. No obstante, debe destacarse la decidida atribución de competencias en materia de acceso a la Comisión Andaluza de Valoración y Acceso a los Documentos y, en particular, la previsión de un informe preceptivo de este órgano en caso de formulación de recursos o reclamaciones contra las denegaciones del derecho de acceso a los documentos.

Respecto al régimen de los archivos integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía, la Ley 7/2011 apenas avanza en la definición de obligaciones. Y esta vaguedad del texto legal es especialmente manifiesta en relación con el personal de los archivos (su suficiencia y competencia profesional), elemento clave para garantizar la calidad del Sistema. Igualmente, en relación con los derechos de los archivos integrados en el Sistema, apenas se encuentra una genérica preferencia en materia de medidas de fomento. De este modo, la Ley no acierta a definir las ventajas de una integración (que es siempre voluntaria) en el Sistema por parte de los archivos privados. Además, la Ley 7/2011 ha omitido toda referencia a la externalización de los archivos públicos y, con independencia de cuál sea la posición que pueda adoptarse ante este fenómeno, no parece que ignorar una realidad tan notoria sea la mejor política para afrontarla.

En cuanto a la estructura del Sistema Archivístico de Andalucía, la Ley mantiene, en términos generales, la estructura diseñada no tanto en la Ley 3/1984, como en el Decreto 97/2000. No obstante, sí existen algunas novedades reseñables.

En relación con los llamados Archivos de la Junta de Andalucía, dejando de lado la sobrevenida independización del Archivo del Parlamento de Andalucía, debe destacarse una más acabada ordenación de los archivos centrales, con la consagración como tales de los archivos de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías. Pero, sobre todo, la gran novedad es la anunciada creación de los archivos provinciales intermedios, que vienen en auxilio de unos saturados Archivos Históricos Provinciales, si bien su implantación efectiva está llena de interrogantes (se prevé un plazo de tres años para aprobar el Plan de Implantación, sin fijar plazo alguno de ejecución).

Respecto a los archivos de las entidades locales de Andalucía, el único avance respecto a lo ya previsto en el Decreto 97/2000, es la disposición según la cual los archivos de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos de municipios con más de 15.000 habitantes deberán estar a cargo de personal con la cualificación y nivel técnico que sea necesario, «de acuerdo con la normativa que resulte de aplicación», lo cual es un pobre remedo de las normas de otras leyes autonómicas que definen el servicio de archivo como un servicio municipal mínimo.

Finalmente, respecto a los archivos de titularidad privada integrados en el Sistema Archivístico de Andalucía, la Ley 7/2011 descarta definitivamente la integración *ope legis*

prevista en la Ley 3/1984 para los archivos subvencionados, integración que no llegó a aplicarse. Se trata de una medida pragmática, pero si la integración será siempre voluntaria, se echa en falta una ordenación más sustantiva de la misma, pues la Ley se limita a determinar (innecesariamente) algún aspecto procedimental.

En materia de gestión documental, todas las aportaciones de la Ley 7/2011 son evidentemente novedosas respecto a la Ley anterior. Destacamos aquí el propósito del legislador de integrar la gestión documental en la gestión administrativa, tratando de imponer un principio de transversalidad de las funciones archivísticas y con él un criterio de responsabilidad compartida, que involucre a los gestores administrativos. Otra cosa será, naturalmente, si la Consejería de Cultura es el centro directivo adecuado para hacer efectivos estos buenos propósitos, quebrando una arraigada cultura administrativa de indiferencia de las unidades de gestión hacia las funciones archivísticas.

Por último, en materia de acceso a la documentación, es innegable que la Ley 7/2011 aporta sensibles mejoras, entre las que destacan las siguientes:

- Supresión del plazo de treinta años de haber finalizado su trámite o vigencia administrativa como condición general de «consultabilidad pública».
- Supresión de la cláusula en extremo vaga que permitía denegar el acceso cuando pudiera «afectar a los intereses vitales de Andalucía».
- Adaptación más fiel a lo establecido en la LPHE, en relación documentos que pudieran afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada.
- Redacción considerablemente más garantista de la excepción referente a las personas que hayan hubiesen cometido infracciones (ahora penales) contra la seguridad y conservación del Patrimonio Documental.
- Regulación más precisa del acceso a los documentos de titularidad privada constitutivos del Patrimonio Documental de Andalucía no custodiados en archivos públicos.
- Tipificación como infracción grave de la acción consistente en impedir el derecho de acceso de la ciudadanía a los archivos.

No obstante, se echa en falta en la Ley el tratamiento de algunas cuestiones, como el reconocimiento expreso de la comunicación parcial de los documentos, o una redacción más exigente de las limitaciones derivadas del estado de conservación de los documentos.

En definitiva, a diferencia de en su día la Ley 3/1984, la nueva Ley 7/2011 no puede calificarse ya de ley innovadora en el panorama autonómico. Como no podía ser de otro modo, actualiza la norma a los nuevos paradigmas (sobre todo, en materia de gestión documental), y mejora buena parte de los elementos de la Ley anterior (en particular, la ordenación de los archivos centrales y de los futuros archivos provinciales intermedios, así como la ordenación del acceso), pero es también una ocasión perdida para mejorar otros aspectos (en especial, el régimen de los archivos integrados en el sistema archivístico) y arroja algunas sombras en otras partes (sobre todo, en materia de patrimonio documental).