

## LEGISLAR SOBRE ARCHIVOS: EXPERIENCIA Y REFLEXIONES

Antonia Heredia Herrera\*

### Resumen

La legislación entendida como conjunto de normas de diversas categorías es fundamental para la convivencia. El amparo legal se hace imperativo en un estado de derecho y los Archivos y sus documentos no se pueden quedar al margen. Aunque nos encontramos con situaciones muy diversas de unos países a otros, existen realidades, funciones y procesos que no deberían obviarse a la hora de elaborar una ley de "archivos" para la que la doble acepción de contenidos documentales y de instituciones para su custodia, gestión y servicio ha de ser el punto de partida. En este trabajo se insiste en unas y otros dentro de un contexto en el que están presentes no sólo los cambios sufridos por la archivística sino las transformaciones sociales y tecnológicas.

**Palabras clave:** Archivos, documentos de archivo, legislación archivística.

### Abstract

Legislation understood as the group of regulations of different categories is fundamental for coexistence. The legal protection is imperative in a rule of law and records and archives and their documents are not outside. Eventhough we find ourselves with very different situations from one country to another, there are realities, functions and processes that should not be overlooked when developing a law of "archives" so that the double meaning: of documentary content and of institutions for custody, management and service must be the starting point. This paper emphasizes in both documentary context

---

\* Doctora en historia de América, archivera.

and institutions within the context in which not only the changes in the Archival Science but also the social and technological transformations are present.

**Key words:** archives, records, archival legislation.

En todas las áreas de la actividad humana, la legislación entendida como conjunto de normas de diversas categorías es fundamental para la convivencia. El amparo legal se hace imperativo en un Estado de derecho y los Archivos y sus documentos no se pueden quedar al margen.

En el ámbito de los “archivos” la necesidad de legislar es evidente –no olvidemos que ese ámbito se refiere tanto a los documentos de archivo como a las instituciones o Archivos que son responsables de los mismos–. Esa necesidad resulta obvia tanto por lo que supone de auxilio a la gestión administrativa como por la obligación de configurar el patrimonio documental y salvaguardar parte de la memoria social. Hemos de reconocer, sin embargo, que existe retraso respecto de otros ámbitos, diversidad normativa y, lo que es más llamativo, distanciamiento entre lo legislado y su aplicación, cuando la vigencia de una ley debería ser paralela a su eficacia y sin embargo no pocas veces lo legislado se aparta de la práctica.

Partimos de situaciones muy distintas; de unos países a otros lo que dificulta la elaboración de normas tanto jurídicas como técnicas, teniendo en cuenta que en teoría las primeras obligan y suelen conocerse como disposiciones legales y las segundas recomiendan y orientan y suelen mantener la denominación de normas. Más flexibles las segundas que no obligan lo que las primeras, de cuyo incumplimiento se derivan las correspondientes sanciones.

En esta ocasión nuestro contexto será el de las primeras y como bien señala nuestra amiga y colega Aída Mendoza Navarro (Mendoza Navarro, 2012, p. 12), frente a leyes que parten de intereses generales, las leyes sobre “archivos” provienen mayormente de la comunidad archivística de cada país.

Mi exposición sobre este tema, a partir de aquí, la voy a basar fundamentalmente en mi experiencia.

El 19 de junio del 2008 tuve el honor y la satisfacción de asistir junto con otros nueve profesionales, ocho de ellos también archiveros, a la sesión constitutiva del grupo de trabajo encargado de redactar el borrador de la que iba a ser la segunda ley de Archivos para Andalucía, la mayor de las 17 comunidades autónomas en que actualmente está dividido administrativamente el Estado español. Ley que ha sido aprobada por el Parlamento andaluz en noviembre pasado. Hace precisamente un año.

Recuerdo mis sugerencias que puse por escrito nada más iniciarse el trabajo, unas tenidas en cuenta en su totalidad, otras sólo en parte y algunas no prosperaron. Así en cuanto al objeto de la nueva ley propuse trastocar el orden tradicional: documentos y Archivos, mejor que Archivos y documentos, teniendo en cuenta:

- que no hay Archivos sin documentos,
- que los documentos existen antes que los Archivos y
- que a la hora de las administraciones electrónicas se refuerza el papel de los documentos mientras que los Archivos tienden significativamente a reducirse en número.

La propuesta trascendió al título de la ley que fue completado con patrimonio documental y no pretende sino evidenciar que no todos los documentos con los que trabajan los archiveros son patrimonio documental sino sólo algunos. Así pues, la nueva ley lleva el título de “Documentos, Archivos y Patrimonio documental”.<sup>1</sup>

Ese título y su orden han pretendido ir más lejos de una enumeración discrecional, testimoniando que el trabajo de los archiveros no se inicia en los Archivos a partir del ingreso de los documentos sino muchísimo antes, incluso antes de su producción, evidenciando la necesidad del desplazamiento de los archiveros que han de situarse fuera de los Archivos, en un espacio de trabajo anticipado al que ahora ocupan.

Otra proposición fue la de destacar el contexto para el que íbamos a legislar. Habíamos ya superado –a partir del Reglamento en vigor del

---

<sup>1</sup> Ley de Documentos, Archivos y Patrimonio documental, 3 de noviembre 2011 (Boja núm. 22, 11 de noviembre de 2011).

2000–<sup>2</sup> una gestión documental integrada que había hecho desaparecer la frontera entre los Archivos administrativos y los históricos relacionándolos en una secuencia continuada o red de Archivos, gestión que se iniciaba a la hora del ingreso de los documentos y que salvo la valoración documental no exigía la corresponsabilidad con otros profesionales. En cambio ahora la gestión documental a que había de referirse la nueva ley tenía que ir más lejos. En este momento como cualquier manifestación de la gestión administrativa electrónica es responsabilidad de las instituciones productoras de los documentos (ISO 15489) y había de convertirse en el instrumento indispensable a la hora de la transparencia administrativa. Una gestión que se adelanta a la creación y a la producción de los documentos, habiendo de estar presentes los archiveros desde esos momentos.

A esto pude añadir que no era posible la amplia liberación de la información que demandaba la sociedad sin archivos organizados y descritos y son los Archivos, como instituciones los que tienen que hacerlo posible.

Estos planteamientos han trascendido en buena parte a la exposición de motivos de la referida ley.

He comentado que no todas mis sugerencias prosperaron. Pues bien, una en particular que entendía era importante no fue estimada. Se trataba de la conveniencia de que –previendo el nuevo modelo de gestión documental transversal y del que las organizaciones iban a ser responsables– a la hora de la elaboración de la ley habrían de haber participado en el grupo de trabajo responsables de la administración electrónica que está en vías de implantación y que junto a los archiveros también se están llamando gestores documentales.

Pero no quedaban aquí mis sugerencias que no fueron otras que:

- La necesidad de ampliar y actualizar los derechos democráticos de los ciudadanos en relación con la consulta de los documentos administrativos y con el acceso a la información en ellos contenida, porque los ciudadanos no tienen porqué saber de archivística, ni de instrumentos de descripción pero quieren y tienen derecho a

---

<sup>2</sup> Reglamento del sistema andaluz de Archivos (Decreto 17/2000, 6 de marzo, Boja núm. 43, 11 de abril de 2000).

la información. De tal manera que no ocurra que el ejercicio del acceso pase de ser un derecho, a ser un calvario, como recientemente afirmaba un catedrático de derecho administrativo en mi país.

- La conveniencia de garantizar la configuración del patrimonio documental como parte de la memoria de nuestra comunidad impulsando las medidas para la conservación, autenticidad, integridad y fiabilidad de los documentos, especialmente en el caso de los electrónicos. En esta configuración patrimonial serían importantes las medidas preventivas en relación con los fondos privados, entre otros los de las empresas.
- Incorporar los Archivos del sistema a los planes de gestión de calidad de las respectivas organizaciones, sin limitarse a la publicación de cartas de servicios como meros brindis al Sol.

En cuanto a la terminología que habría de emplearse –cuestión importante en una ley– insistí en la necesidad de distinguir claramente las dos principales acepciones del término “archivo” como contenido documental y como custodio de ese contenido, y llamé la atención sobre lo inconveniente que resultaba utilizar “documentación” en lugar de documentos de archivo. Por otra parte, si ya teníamos precisado y superado en el Reglamento del 2000 que los ingresos habituales afectaban a los documentos y no a los fondos, era pertinente mantener tal precisión y también seguir manteniendo valoración documental y no calificación de documentos –que algunos han pretendido–. No fueron éstas las únicas insistencias terminológicas por mi parte.

De la nueva ley andaluza creo que puede afirmarse que se integra, como avanzada, entre las leyes que podemos llamar de segunda generación y puede ser tenida como referente a la hora de pensar, de hablar sobre legislar para Archivos.

Dicho esto y como idea que afecta a la contextualización de cualquier ley de Archivos entiendo que legislar para Archivos supone estar en conexión con los cambios sufridos por la archivística. De aquí la presencia suficiente de archiveros a la hora de redactar sus textos normativos, empezando por las leyes.

Es cierto que estos cambios avanzan con una velocidad que los textos legales, por más estables, son difíciles de asumir, y ocurre que al cabo de

poco tiempo quedan desfasados. De aquí la conveniencia de que una ley no deje de ser un marco amplio para no dar lugar a la obsolescencia en corto espacio de tiempo. Ahora bien, una cosa es ser un marco y otra cosa es una desiderata que no contemple sino buenos deseos mirando al futuro: se deberá, se favorecerá, se promoverá, se asegurará, se contribuirá, se fomentará, es decir buenas intenciones comprometiéndose poco con el cómo.

Con todo, hay cambios que en este momento inevitablemente han de asumirse. Cambios que no tienen que ver sólo con el desarrollo archivístico sino con los cambios sociales y tecnológicos. Los Archivos, sin dejar de ser instituciones culturales, son primero unidades de gestión y así hay que reconocerlos para gestionarlos.

A este respecto y volviendo sobre una alusión ya hecha, hay dos acepciones fundamentales que hemos de reconocer sin posibilidad de confusión: los contenidos documentales, es decir, los documentos y los custodios de esos documentos para su gestión y servicio. Personalmente para esa distinción he recurrido a una recomendación que hiciera en su día el Consejo Internacional de Archivos (CIA), utilizando archivo con minúscula para los contenidos documentales que en cierta medida coinciden con la “archivalia” que nos transmitió nuestro querido y siempre recordado Aurelio Tanodi, reservando Archivo con mayúscula para la institución, para el custodio.

Ocurre sin embargo que, con demasiada frecuencia, la discrecionalidad del uso de la grafía, en este caso, no hace sino confundir, cuando a la referida discrecionalidad se añade en los ambientes digitales la identificación terminológica de documento de archivo con archivo que nos lleva al disparate conceptual. Les invito a comprobarlo con la lectura de muchos textos normativos y bibliográficos.

Por otra parte hemos de despojar a los Archivos –con mayúscula– de esa exclusividad de históricos. Los denominados Archivos históricos no son sino la culminación de los administrativos y no habrá buenos Archivos históricos sin atender y ocuparnos debidamente de los Archivos administrativos. El ropaje historicista está *demodé*, apartado de las pasarelas de la moda.

Lo que hemos también de tener claro, a la hora de una ley, es que un Archivo, como institución, no es un simple depósito para almacenar

y distribuir documentos, como parece definir la traducción en español de InterPARES (TEAM, 2012, p. 1). Es mucho más. Y esto con perdón de mi amiga y colega Alicia Barnard.

En cuanto a los documentos de archivo, hay que reconocer tanto a los de soporte papel como los electrónicos, pero en cuanto a éstos deberemos acotarlos como verdaderos documentos de archivo y no como cualquier registro de información electrónico y esto puede ocurrir cuando decimos “documento electrónico” y lo definimos como cualquier registro de información electrónica. Y del contenido documental de un Archivo nos libraremos muy mucho de identificarlo como “colección documental”, como recientemente he visto en una publicación.

Insisto, importa y mucho que definamos lo más nítidamente posible estos dos términos: documento de archivo y Archivo porque en torno a estas dos realidades gira la ley que estamos elaborando.

Antes de seguir adelante, expondré, de la forma más general y clara que sea capaz, la situación en España por lo que afecta a la legislación sobre “archivos”, donde hemos pasado, a partir de 1984, de la incuria a la abundancia.

A nivel estatal hemos contado con un reglamento de Archivos que databa de 1901 y que hasta recientísimamente con el real decreto 1708/2011 de 18 de noviembre<sup>3</sup> no ha sido derogado. No han faltado sin embargo normativas específicas aparte de otras leyes colaterales que les han afectado directamente como son la ley de Patrimonio histórico español del 85, las leyes varias sobre el acceso, sobre la protección de datos, sobre el procedimiento administrativo común, sobre el acceso electrónico de los ciudadanos a las actuaciones públicas, la reciente ley de transparencia, etc., pero hasta ahora el Estado carece de una ley de Archivos propiamente dicha sin que hayan faltado intentos recientes que no han prosperado. El decreto al que acabo de aludir viene en alguna medida a paliar esa ausencia. En él se diseña por una parte el Sistema español de Archivos, por otra se regula el Sistema de la Administración general del Estado, abordando en tercer lugar un procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso.

En cambio a raíz de la Constitución de 1978, con la descentralización

---

<sup>3</sup> Real Decreto 1708/2011 de 18 noviembre (BOE núm. 284, 25 de noviembre de 2011).

estatal y el establecimiento de las 17 autonomías, las leyes archivísticas se han multiplicado en las referidas regiones, una vez asumidas las competencias sobre la materia, establecidas en los respectivos estatutos autonómicos.

Fue la primera, la 3/1984 de 8 de enero de Archivos para Andalucía,<sup>4</sup> pionera en la materia y referente para las leyes que vinieron inmediatamente después en las respectivas comunidades autónomas. Leyes en las que sus títulos y contenidos transmitían todavía un tufo historicista, sólo se referían a documentos en papel con funciones archivísticas realizadas puertas adentro de los Archivos a partir del ingreso de los documentos, en las que todavía se hablaba sólo de instrumentos de descripción y de expurgo y la autonomía de los archiveros era manifiesta.

Los reglamentos que siguieron a estas leyes dimensionaron los contenidos: fijaron los respectivos sistemas y en algún caso, como ocurrió con el Reglamento del Sistema andaluz de Archivos del año 2000, se reconocía ya una gestión documental integrada que definitivamente rompía la frontera entre los Archivos administrativos y los históricos, se reconocía la identificación como la primera etapa del proceso documental afectando a la clasificación, a la descripción y a la valoración, se abordaba la valoración como función corresponsable. Sin embargo, los artículos sobre el acceso todavía se quedaban escasos produciendo insatisfacción.

La ley andaluza, la primera de las españolas, es del 84 y hasta dieciséis años después no se elabora el correspondiente reglamento que la desarrolla. Lo cual no debe ser tomado como ejemplo a la hora de los lineamientos que pretendéis a partir de la reciente Ley Federal de Archivos en México.

Todo esto hasta aproximadamente el comienzo del siglo XXI en que los cambios sociales y tecnológicos van denunciando la obsolescencia de los referidos textos legales, iniciándose las segundas leyes que pueden estimarse de 2ª generación, que tratan de adecuarse a los nuevos espacios con la incidencia generalizada de lo sistémico, con la insistencia en la gestión documental de las organizaciones, en la mayor liberación del acceso, en la transparencia, en la corresponsabilidad profesional, en la convivencia de documentos en papel y electrónicos, en la ampliación y dimensionamiento del servicio a partir de portales y de proyectos de digitalización. De estas

---

<sup>4</sup> Ley de archivos andaluces 3/1984, 9 de enero (Boja núm. 11, 28 de enero de 1984).

leyes la última en España, por el momento, es la Ley de Documentos, Archivos y Patrimonio documental de 2011 a la que ya me he referido, habiendo sido la primera la del 84 también para Andalucía, mi tierra.

Hasta aquí el escenario en mi país, pero para él y para cualquier otro espacio de no estar establecido con anterioridad, ha de estructurarse el sistema de Archivos o sistema archivístico para dibujar y fijar la posición de cada Archivo en el territorio marcado por la ley y las relaciones con los demás a partir de redes o de subsistemas de Archivos.

Voy a detenerme y precisar alguna cuestión a este respecto. Sistema de Archivos ha sido la expresión habitual para referirse a esa estructura integrada por los Archivos como instituciones, pero podíamos entender que los elementos en dichas estructuras se ceñían sólo a esas instituciones, siendo sin embargo en la práctica una estructura mucho más amplia y compleja. La aplicación de archivístico al término sistema testimonia mejor esa amplitud porque lo archivístico puede referirse tanto a los Archivos como instituciones, como al contenido documental, como a los órganos responsables de la política archivística, como a los órganos asesores, como a otros centros específicos relacionados con los Archivos y con los documentos, con los recursos, con las normas.

Si la primera ley andaluza optó por sistema de Archivos, la segunda ha preferido sistema archivístico y como tal lo ha definido y usado (Heredia Herrera, 2012, p. 366). Lo que no debe ser pertinente es el posterior uso aleatorio de una u otra expresión.

Resulta indispensable dibujar esa estructura para establecer las competencias en la materia no sólo del órgano o ente rector de la política archivística sino de los órganos asesores reconocidos como tales, sin perjuicio de los posteriores y necesarios desarrollos reglamentarios al no proceder la casuística completa en el contenido de la ley.

Y en cuanto a las redes de Archivos dentro del sistema no existe unanimidad en España en su conceptualización pero sí en el propósito de constituir agrupaciones de instituciones de Archivo potenciadas por la gestión documental. El concepto de red de Archivos, en unos casos se ha entendido como la agrupación de Archivos de características similares con un paralelismo en su gestión documental y bien pudiera estimarse como un subsistema (Archivos universitarios, Archivos municipales, Archivos

comarcales, etc.), en otros casos la agrupación de Archivos ha venido de la sucesión de Archivos establecidos para la estancia de documentos según su edad y uso (Archivos de oficina, central, intermedio e histórico) para los que se reconoce una gestión documental única y continuada (Heredia Herrera, 2012, p. 370).

Lo que no podremos confundir es el Sistema de Archivos o Sistema archivístico con el Sistema de gestión documental.

Reconocí en Manzanillo, en la Reunión Nacional de Archivos de 2011, cómo los archiveros hablamos hoy más de gestión documental que de archivística (Heredia Herrera, 2012, p.119) de aquí que teniendo muy claras las relaciones de la archivística con la gestión documental, hoy una ley sobre Archivos no puede dejar de implicarse decisivamente sobre la misma. De tal manera que de los múltiples modelos existentes habrá de optar por uno y posicionarse –con independencia del obligado desarrollo posterior– sobre sus funciones, sus responsables y sobre los instrumentos tecnológicos para ella.

A partir de aquí no haré sino observaciones y planteamientos puntuales, y personales, sobre aspectos formales y sobre alguno de los capítulos y artículos previsibles en una ley sobre la materia que nos ocupa.

En cuanto a las que pudiéramos estimar como cuestiones formales siempre suele haber una exposición de motivos o preámbulo que antecede a los títulos y capítulos, aunque su elaboración corresponda a la etapa final de la elaboración de la ley. No siendo norma, sin embargo debe ser transmisora de la filosofía de la norma sin dar lugar a equívocos contradiciendo el articulado posterior y esto puede ocurrir al ser elaborada por terceras personas que se valen de un vocabulario que los lleva al uso de un lenguaje no acorde con los contenidos de la ley.

Las leyes españolas son proclives a exposiciones extensas, extensísimas, que contrastan con la mayor brevedad de los textos hispanoamericanos. Prueba de lo que acabo de comentar es precisamente la extensión del referido preámbulo en la ley andaluza del 2011 y la concisión en el caso de la reciente ley federal mexicana (artículo 1, del capítulo único del título primero de las disposiciones generales).

También como aspecto formal pudiera estar el glosario que suele formar parte del primer capítulo. No hay texto legal archivístico que se exima de aportar una relación de términos específicos para los que no

existiendo una conceptualización única es preciso delimitar para fijar su uso en la ley, uso que no debe llevar a la discrecionalidad, así por ejemplo, unas veces y aleatoriamente archivo con minúscula y otras Archivo con mayúscula, unas veces selección y otras, valoración, unas veces documentos producidos, otras, creados. El uso posterior de los términos debe atenerse a las definiciones propuestas y, más aún, no cambiarse a la hora de las órdenes de desarrollo de la ley. No hay regla, ni convención acerca de su número, pero en principio no debería ser excesivo porque no se trata de hacer un diccionario. La sobreabundancia podría transmitir falta de uniformidad en la formación archivística del país o territorio al que afecte la ley. En España las leyes aprobadas en el siglo XXI han oscilado entre 7 y 12 términos. En ninguna faltan archivo, documento de archivo, documento de archivo electrónico, patrimonio documental, gestión documental. Sin duda que para todos ellos existen definiciones múltiples, unas más acertadas que otras. Mejoremos las existentes pero no inventemos otras, llevados por un afán de novedad mal entendido, alejándolas de la comprensión de quienes tienen que leer y aplicar la ley. Y en este sentido quiero referirme a una definición de “archivo” que quizá por deformación profesional me provoca rechazo. Se trata de la definición de “archivo” como custodio, a la hora de una traducción en español, que lo identifica como “instancia” cuando de instancia dice el DRAE que es el grado jurisdiccional para alegar en un pleito (1ª y 2ª instancia) y además la acción y el resultado de instar y también memorial, solicitud. He tenido ocasión de comprobar que en México hay un uso frecuente de instancia como institución, sin embargo entiendo que hubiera sido más fácil por más generalizado mantener “institución”, que ya está inventado y reconocido por los que hablamos la citada lengua.

Ya me he referido a la necesidad de un capítulo que precise y acote el sistema archivístico de no estar previamente establecido o en todo caso lo mejore y amplíe. De su estructuración, acotación y fijación de competencias se constatarán las respectivas responsabilidades. No sólo es importante la fijación del ente u órgano rector sino de los órganos consultivos que nunca deberían sobrepasar el número de dos –a mi entender–, ni sus componentes o vocales constituir una cantidad excesiva que haga peligrar su respectiva operatividad. Los referidos órganos asesores necesarios para el funcionamiento del sistema podrían ser, con independencia de su

denominación, uno para la coordinación y asesoramiento general y otro específico e inexcusable para la valoración documental y el acceso.

La inexcusabilidad para este segundo órgano está determinada por la importancia de la citada función y la necesidad de corresponsabilidad para la misma. Función comprometida, difícil de aplicar, de la que deriva la configuración del patrimonio documental y la conservación de parte de la memoria social. Ocurre que si describimos mal un documento se puede remediar, pero difícilmente habrá solución para un documento eliminado, La responsabilidad y dificultad de aplicación exigen compartir la una y la otra, de aquí que en la composición de este órgano lo profesional prime sobre lo honorífico: archiveros en primer lugar, gestores administrativos, juristas y usuarios cualificados. No creo que en esa comisión tenga cabida como vocal un obispo, como he visto en alguna propuesta.

Es cierto que la ley, como marco normativo, no debe extenderse en precisar el funcionamiento de dicha comisión ni en fijar sus objetivos que no pueden ser otros que:

- + la aprobación –que no elaboración– de tablas de valoración o calendario de conservación –mejor que catálogo de disposición–,
- + la normalización de los estudios de identificación, valoración y selección de series documentales,
- + el control de las eliminaciones y su cuantificación, aparte de las resoluciones a las cuestiones sobre el acceso.

No cabe duda que la valoración de las series en última instancia está relacionada con la normalización de los procedimientos administrativos y la misma no corresponde a los archiveros, ni a la comisión de valoración. Ahora bien, mal empezaremos si a una serie la denominamos “calamidades”. Pero sí será competencia de dicha comisión, a la hora de la orden de desarrollo o de los lineamientos –como se dice aquí– la elaboración de instrumentos precisos para su funcionamiento.

Acotado el sistema archivístico, no deberá faltar la precisión de patrimonio documental porque no todos los documentos que se producen tienen por qué formar parte de él. Dos observaciones se me ocurren al respecto. Por una parte el patrimonio documental de un territorio pueden

formarlo tanto los documentos públicos como privados, pero no estando los privados sino en Archivos privados que pueden no formar parte del sistema, sería bueno que la ley prevea medidas de prevención y de colaboración con respecto a esos documentos que podrán formar en su día parte del patrimonio documental y de la memoria social.

En España para los documentos privados los plazos para formar parte del patrimonio documental son de 40 y 100 años, y pudiera ocurrir que muchos no alcancen tal plazo, por incuria, deterioro o destrucción. Pero hay más, superados dichos plazos como para ellos no está prevista la valoración, ocurre que por el hecho de ser centenarios se convierten en patrimonio histórico y lo histórico no tendría que ver sólo con la antigüedad.

La segunda observación en relación con el patrimonio documental la voy a referir a los documentos públicos. En España la Ley del Patrimonio Histórico del 85 –que obliga a todas las comunidades autónomas– los reconoce desde el momento de nacer como pertenecientes al patrimonio documental y ciertamente casa mal la noción de patrimonio con la eliminación que resulta obligada para un porcentaje muy elevado de muchos de ellos. Hubiera sido a todas luces más coherente determinar a la valoración como la llave para la configuración del patrimonio documental, partiendo de la conservación a ultranza de todos los documentos públicos hasta la pérdida de la vigencia administrativa, pero sin estimarlos patrimonio documental (Heredia Herrera, 2012, p. 374).

En Perú, por lo que sé, se estima que “los documentos de los Archivos pertenecientes a los organismos públicos integran el patrimonio documental”<sup>5</sup> que ciertamente no es exactamente lo que se reconoce en España. Mi pregunta: ¿sólo los que han entrado, cuando hay tantos que no han ingresado? Para México en cambio la acotación de Patrimonio documental, si no me equivoco, resulta mucho más amplia por cuanto reconoce como tal los documentos de archivo, los originales y además los libros que para nosotros forman parte del patrimonio bibliográfico. Por otra parte entiendo que determinadas copias forman parte del patrimonio documental, sería el caso de los registros cedularios y de los traslados de las reales provisiones y reales cédulas del período colonial, entre otras.

---

5 DL 19414.

Entiendo que por lo que respecta al patrimonio documental tendrían que hacerse acotaciones más precisas y coherentes, tanto allá como acá.

Y no perdamos de vista que la acotación del patrimonio documental está ligada a la obligatoriedad general, total, de las transferencias. Pero ¡joj! los Archivos no pueden ser depósitos de documentos inútiles.

Ni que decir tiene que cualquier ley de “archivos” exige un capítulo dedicado al acceso a sabiendas de que las competencias sobre el derecho a la información y su consecuente aplicación a partir del acceso a los documentos –al menos en mi país– corresponde a otros.

Y quizá, por mi adicción a la terminología, me gustaría insistir en que el acceso no se practica sobre la documentación, ni sobre los fondos. El acceso, como el ingreso, como la conservación afecta sin más a los documentos y a la información en ellos contenida.

Existiendo esa competencia, atribuida y ejercida por otros que han legislado sobre el acceso, sobre la protección de datos, sobre la transparencia, es obvio que una ley de “archivos” no pueda apartarse de esa legislación y en todo caso no le cabe sino interpretar y precisar su aplicación con la mayor benevolencia. No cabe duda que, a partir de esta situación, el capítulo sobre el acceso siempre se quede corto y dé lugar a insatisfacciones, aunque no haga sino transmitir la normativa de textos específicos sobre el tema.

Sin duda que hemos avanzado muchísimo en el acortamiento de los plazos de consulta. En España, la ley del 84 fijaba un plazo sin reservas de 30 años a partir de finalizar la tramitación administrativa, plazo que quedó desfasado a partir de la aparente liberación total de la ley del Estado de 30/1992 del procedimiento administrativo común, pero ciertamente con ella empezaron las exclusiones.

Estando este derecho investido de una gran sensibilidad y siendo más de uno los que tienen competencias sobre el mismo, los textos normativos se han multiplicado en España hasta el punto de provocar cierta incertidumbre no conveniente, a pesar de que los tribunales tienen declarado que el canon hermenéutico en esta materia es el favorecimiento del principio de transparencia y no la interpretación restrictiva de las exclusiones.

Aunque ya hice referencia al principio, entiendo que en este momento ninguna ley pueda dejar de posicionarse sobre el modelo de gestión documental que necesariamente ha de enlazar con la implantación del

gobierno o administración electrónica y la consecuente gestión documental prevista en la ISO 15489 y en la ISO 30300. Es obvio que se ha de insistir en el espacio virtual que supone el nuevo contexto archivístico para la gestión de los documentos y de los Archivos como custodios. De no ser así es posible que el papel que en ese espacio han de jugar los archiveros lo ocupen otros. Yo diría que ya está ocurriendo.

Y concluyendo, el capítulo de las sanciones debe redactarse pensando en su aplicación efectiva. Sin duda la sanción es el elemento coercitivo que facilita el cumplimiento de cualquier ley, sin embargo en nuestro caso, existiendo leyes, asombra la impunidad e inacción de las autoridades que habrían de aplicar sanciones cuando se dañan, se pierden, se eliminan discrecionalmente los documentos.

Como norma adicional, de no estar previsto, deberá elaborarse el censo de Archivos del territorio en cuestión, previendo su actualización. El censo de Archivos es instrumento indispensable para la planificación de cualquier política archivística.

La bondad de una ley no debería permitir el distanciamiento entre lo regulado y su puesta en práctica. No caben buenas intenciones sino compromiso de aplicación. Una ley puede quedarse en letra muerta si los Archivos carecen de recursos económicos y más aún de recursos profesionales, y además si no reciben en los plazos establecidos las transferencias de todos los documentos producidos sin excepción. De aquí que ha de hacerse una apuesta por la formación archivística y en cuanto a las transferencias –insisto– no han de limitarse a los documentos inútiles. No olvidemos que una buena gestión de las transferencias es indispensable en el buen funcionamiento del sistema y en su fluidez.

Una ley, como marco legal –ya lo comentamos– no puede llegar a particularizar hasta convertirse en un manual de procedimientos. De aquí la inmediatez de un reglamento seguido de las normas de desarrollo pertinentes. No olvidemos que un reglamento no puede modificar la ley –ni siquiera sus términos– y menos desnaturalizarla, lo que hace es agregar especificaciones y detalles que la ley por su naturaleza no puede técnicamente contener. A este efecto habrá de incentivarse la formación de grupos de trabajo para llevar a cabo tareas e instrumentos comunes tanto para los documentos como para los Archivos de instituciones similares, valga el caso de Archivos

municipales, Archivos universitarios para cuestiones como cuadros de clasificación o tablas de valoración de series comunes. Actualmente, los esfuerzos plurales para las mismas cosas no tienen sentido.

## **Bibliografía**

Heredia Herrera, Antonia, “Archivística y Legislación: términos y conceptos”, *Tábula*, Salamanca, núm. 15, 2012, pp. 363-381.

Heredia Herrera, Antonia: “¿Permanencia, renovación, desvirtuación de conceptos archivísticos?”, *Legajos. Boletín del Archivo General de la Nación*, núm. 11, enero-marzo 2012, pp. 107-124.

Mendoza Navarro, Aida, “Marco jurídico y reglamentario de Archivos en Iberoamérica”, curso de experto en conservación y gestión del patrimonio documental, UNIA, 2012, p. 4.

TEAM México, *Glosario InterPARES de preservación digital en español*. Versión 3.0., 2012. 