

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

INFORME

**LOS ARCHIVOS, PILARES BÁSICOS PARA LA INFORMACIÓN Y
LA DOCUMENTACIÓN PÚBLICA Y PARA EL BUEN GOBIERNO****por Esther Cruces Blanco**

Directora del Archivo Histórico Provincial de Málaga

RESUMEN

Los archivos son instituciones fundamentales para la protección, conservación y difusión del patrimonio documental por lo que suelen estar incardinados en las estructuras administrativas relacionadas con la materia cultural; pero los archivos también son unidades administrativas fundamentales para la custodia de los documentos producidos y recibidos por las administraciones públicas. Los archivos cumplen diversas funciones relacionadas con el acceso, la transparencia, el buen gobierno y la rendición de cuenta y puede ser un estorbo para la corrupción. Los archivos, adecuadamente gestionados, garantizan derechos y deben ser considerados como piezas básicas de un sistema general de información.

Palabras clave: administración pública, archivos, corrupción, documentos, gestión documental, rendición de cuentas, transparencia.

ABSTRACT

Archives are core institutions for protection, preservation and dissemination of documentary heritage therefore archives use to be located in public bodies in relation with cultural heritage. Nevertheless archives are also fundamental institutions for the custody of all records produced or received by public administrations. Archives have entrusted several functions related to access, transparency, governance and accountability so they also play an important role in the fight against corruption. Properly managed, archives ensure rights and ought, both are the basic elements of a general information system.

Keywords: accountability, archives, corruption, public administration, records, records keeping, transparency.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

I. INTRODUCCIÓN

El archivo es esa entidad percibida como residual y vinculada al pasado, tanto es así que el común entiende que es el lugar de “los papeles viejos” y, por ende, el archivo se entiende vinculado a la Historia y al patrimonio documental; pero los archivos están muy lejos de representar exclusivamente este rol, nunca ha sido así y, aún en menor medida, lo son en la actualidad y en un futuro inmediato. No obstante, alguna circunstancia negativa pesa sobre estas instituciones y unidades básicas de toda estructura administrativa. En España, tal vez, sobre los archivos pesan también las losas de una dictadura de manera que el levantamiento de estos cerramientos que recaen sobre la información y el saber son lentos de izar. Y junto a ello una falta de cultura administrativa, una carencia de formación sobre la práctica documental y una ausencia de educación de la ciudadanía con respecto a los derechos relacionados con los documentos y, por lo tanto, con los archivos, que no son otros que el derecho a la información, a la educación, a la cultura, entre otros.

El análisis de un archivero sobre el incontestable valor de los archivos en las sociedades democráticas adopta la metodología de la disección, pues ha de partir del documento -con independencia de su tipología, datación o soporte- como elemento basal de un sistema complejo sustentado en una cadena de actos y actividades administrativas -públicas y privadas-, la consecución cronológica de unidades documentales compuestas, la acumulación de las mismas, la necesaria custodia y conservación de cada pieza -llámesele expediente, por ejemplo- y la disposición de esta documentación para el ejercicio de lo dispuesto en confusas y, a veces, contradictorias, normas sobre acceso y transparencia a la información pública. Además, el archivero añadirá a esta perspectiva la responsabilidad de la conservación de la documentación para satisfacer necesidades presentes y futuras en relación con la Historia, la memoria, la investigación científica, el patrimonio histórico.

Los archivos custodian y conservan documentos e información, en este orden pues si el documento no existe no tiene vida la información, al menos aquella que es consustancial a una posible prueba, derecho, requisito, etc.. En la actualidad el concepto de información prima sobre el de documento, como una entelequia ajena a su origen, lo que tal vez encubra cierto temor a la contundencia y materialidad del documento y al deseo de obviar la realidad incuestionable de los archivos. En el ámbito de la Administración Pública la correcta actuación requiere la existencia de un reflejo documental, siendo éste un requisito jurídico y práctico (Rivero, 2007:144), por ello, partiendo de esta premisa, se deduce la existencia de archivos de gestión o de oficina, en una primera instancia, por lo que los archivos no son creados por voluntad externa -salvo excepciones- sino que son fruto de la actividad administrativa, del desarrollo habitual del trabajo que exige esa producción y recepción de documentos. No obstante, en España el vocablo “archivo” parece estar vetado en las leyes sobre transparencia, acceso y buen gobierno, pero no cabe duda de que esta unidad administrativa está íntimamente ligada a estos conceptos y, en este sentido, evoquemos uno de los ejes de actuación del Consejo Internacional de Archivos (ICA): “Un buen archivo para un buen gobierno”.

Para ser conscientes de la realidad de los archivos en el seno de las Administraciones Públicas se ha de advertir que la existencia de los mismos también requiere el trabajo de profesionales, los archiveros, puesto que -aunque sea una creencia ordinaria- un archivo no puede ser tratado mediante “el sentido común”, pues ello conducirá al fracaso; así pues los archivos requieren la existencia de profesionales y contar con *personal apropiado para desarrollar adecuadamente las tareas asignadas; considerando que los oficiales públicos son el elemento clave de la Administración*

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

*Pública*¹. Pero este principio no se aplica en la mayor parte de los supuestos archivos de las Administraciones Públicas en España, cualquier indagación al respecto revelaría esta realidad. Y así como los archivos los consideramos los pilares básicos para el buen gobierno, en el mismo sentido, entendemos que los *archiveros son los pilares de una cultura de la accesibilidad...*².

Entendemos, por lo tanto, que documentos, información, archivos, acceso y memoria son testimonio y recuerdo, la base para el conocimiento del pasado individual y colectivo, pero también una premisa mayor, *conditio sine qua non* de las instituciones de un Estado constitucional, pues sin el conjunto de esos elementos no funciona ni el Estado de Derecho ni la democracia. (Luther, 2010:52).

II. LA LARGA HISTORIA DE LA EXISTENCIA DE ARCHIVOS

Cuando surgió la primera ley, el primer contrato comercial, la primera tregua en un conflicto bélico, la primera sentencia judicial y el primer repartimiento de agua para el riego, allí apareció el primer archivo. La Arqueología ha permitido conocer estos primeros depósitos de documentos -sobre tablillas de arcilla- bien en la oficina que los había producido o en archivos más amplios siempre bajo la atenta mirada de quien representaba a una autoridad. Desde la Antigüedad la existencia de organizaciones políticas requirió guardar las referencias necesarias e irrefutables para el futuro y para la memoria colectiva y de ello dan fe los archivos de Lagash y de Ur, por ejemplo (Grolier, 1979:13). Desde hace 5.000 años el archivo ha cambiado, principalmente, en los cometidos relacionados con el acceso y las garantías de la ciudadanía, pero permanece la premisa básica de que un gobierno depende considerablemente de un archivo (Upward, 2013:65). Un largo camino ha sido recorrido hasta llegar a ese vínculo que existe -se quiera o no reconocer- entre los archivos, las administraciones públicas y las entidades políticas, su adecuado funcionamiento, su correcta gestión y la capacidad para rendir cuentas.

Los archivos españoles pueden hacer gala de una larga tradición en el sentido apuntado, es decir el de ser centros para la custodia y la consulta de documentos necesarios para el gobierno, y ahí siguen, por ejemplo, el Archivo General de la Corona de Castilla (Simancas) y el Archivo de la Corona de Aragón. Esta perspectiva fue subrayada con la creación en 1858 del Archivo General Central, con sede en Alcalá de Henares, cuya finalidad fue la de ingresar la documentación existente en los archivos de los Ministerios mucha de ella producida por los Consejos y las Secretarías de Estado. Este recorrido estuvo reforzado por la creación del Cuerpo Facultativo de Archiveros (1858) y por la formalización de los archivos centrales de los Ministerios; pero la posterior normativa insertó los archivos en el ámbito de la cultura y ello comportó la pérdida de la consideración de éstos como elementos básicos de la Administración y esta perspectiva pervive (Cruz, 2003:49; Sánchez, 2008).

En la actualidad los archivos viven tiempos de cambio, insertos en la sociedad del conocimiento y de la demanda rápida y constante de información, pero también en la

1. Recomendación nº R (2000) 10 del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre códigos de conducta para los oficios públicos: -Aprobada por el Consejo de Ministros 106 en la sesión del 11 de mayo de 2000; Considerando que las Administraciones Públicas juegan un papel esencial en las sociedades democráticas y que por ello deben contar con personal apropiado para desarrollar adecuadamente las tareas asignadas; considerando que los oficiales públicos son el elemento clave de la administración Pública... deben tener la necesaria cualificación y el correcto entorno legal y material para alcanzar con eficacia sus tareas.

2. Consejo Internacional de Archivos (ICA). *Principios de acceso a los Archivos*.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

percepción de una ciudadanía cada vez más desconfiada hacia las actuaciones de los poderes públicos y que recela de la información que le es facilitada; en este contexto los archivos cobran un papel esencial como unidades básicas para todos los aspectos relacionados con la transparencia y lo que ello conlleva, principalmente, la rendición de cuentas. Además, en estos tiempos de cambio el rol de los archivos no debe ser ni olvidado ni menospreciado en relación con el desarrollo e implantación de la administración electrónica, la producción de documentos y de procedimientos electrónicos y de la conservación de todo ello en el archivo único; en este sentido parece oportuna la participación del Ministerio de Cultura y Deporte, a través de la Subdirección General de los Archivos Estatales, en el desarrollo de la administración electrónica así como la elaboración de proyectos estratégicos relacionados con la gestión documental en este contexto (Hernández Vicente, 2016:233). Así pues, desde la aprobación de la Ley 39/2015 de procedimiento administrativo los archiveros han asumido la existencia del “archivo electrónico único” (art. 17.1) (Hernández Sánchez, 2016:26) y forma parte de la perspectiva del trabajo cotidiano a sabiendas de la responsabilidad que impera en ello.

III. LA ARCHIVÍSTICA Y LOS PROFESIONALES DE LOS ARCHIVOS

La gestión de los archivos y la práctica profesional de los archiveros está sustentada en disposiciones de distinto rango aprobadas por cada país para todo lo relacionado con la producción, custodia, conservación, gestión y uso de los documentos, y también con leyes específicas sobre archivos y patrimonio documental. Pero junto a ello, el profesional de los archivos está sujeto a los paradigmas establecidos por la Archivística, una ciencia que en estos tiempos de cambio también está sometida a la reflexión y la adaptación de sus postulados a los nuevos retos que tanto los documentos como los potenciales usuarios tienen. No obstante, estos cambios no renuncian a garantizar la legalidad y el control de la información y de los documentos mediante la aplicación de sistemas de gestión integrados en la producción de la documentación administrativa.

En esta dirección el Consejo Internacional de Archivos (ICA) no cesa en la elaboración de estrategias y de herramientas que ayuden a los gobiernos, tanto de los Estados como de una entidad local menor, considerando que estos instrumentos pueden administrar eficazmente sus archivos, pues este organismo internacional no gubernamental entiende lo que la buena gestión de los archivos puede suponer para la eficacia administrativa, la transparencia, la eficiencia y la protección de los derechos humanos (Procter, 2009:25). Es por ello por lo que el ICA proclama que *los archivos son esenciales para un buen gobierno* y que gracias a ellos los gobiernos pueden rendir cuentas y promover la democracia, aseverando, además, que *archivar adecuadamente es, también, garantía de un gobierno eficaz*. No cabe duda de que las Administraciones Públicas de España deberían tener en cuenta estas afirmaciones pues la realidad dista mucho de aceptar estas apreciaciones, por un lado, debido a lo ya apuntado sobre la consideración de los archivos dentro del ámbito de la Cultura y, por otro, por el bajo nivel orgánico y jerárquico que las Administraciones Públicas suelen dar a quien ha de asumir las responsabilidades sobre la política archivística (Cruz, 2003: 49).

Este sistema de información, de gestión documental y, en definitiva, de garantías requiere, como se ha indicado, la existencia de profesionales, es decir, de archiveros, cuya función principal *es garantizar la conservación y usos de los documentos de archivo y de la información que contienen*, lo que redundará, además, en garantizar la transparencia (Fernández, 2008:11). El trabajo que el archivero ha de implementar en la estructura organizativa en la que desempeñe sus tareas está siendo considerado -en algún contexto- como un componente decisivo, pero para ello la labor de este profesional no puede ser ejercida de forma aislada ni fuera de los lugares y momentos de decisión de esa organización, ni puede estar alejada de donde son adoptadas las

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

directrices sobre la producción de la información y/o los documentos, ni alejada de la gestión de procesos y de procedimientos, ni de los flujos de la misma en las distintas etapas de la vida de un documento, porque los archivos no son ni unidades de gestión ni instituciones que puedan estar desvinculadas de los órganos productores de los documentos (Cruces, 2013:36). Al menos esto debería ser así en una Administración moderna que tuviera esa perspectiva necesaria y un compromiso cierto con el buen gobierno y con la delicada figura de la rendición de cuentas.

IV. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LA PRODUCCIÓN DOCUMENTAL

Un axioma con carácter universal es aquel que entiende que todo gobierno cuenta con un sistema de información generado por la administración pública con aquellas características según la naturaleza de cada Estado (Grolier, 1979:17), a ello se añaden los principios que sustentan una determinada administración que para España es aquel que propugna: *la Administración sirve con objetividad los intereses generales* (art. 103 Constitución Española), todo ello con independencia de los cambios que pudieran surgir y de que se acometa un nuevo modelo de administración pública. Con respecto a la relación de los archivos con la Administración son varias las características de la estructura administrativa que están relacionadas directa o indirectamente con los documentos y, por ende, con la necesaria existencia de archivos, a saber: actos y documentos administrativos, confidencialidad de las actuaciones administrativas, principio de legalidad, principio de transparencia, acceso a la información, entre otros.

Es el Derecho Administrativo el sustento epistemológico de la Administración y, para el asunto aquí abordado, el motor de lo establecido en relación con el acto y el procedimiento administrativo, elementos básicos de la producción de documentos y de expedientes, formas jurídicas y materiales que conforman, desde el inicio, los archivos. Pero el trabajo en los archivos comienza con la génesis del documento, no con la acumulación sin sentido de los mismos. Por ello el adecuado trabajo en un archivo se inicia con unos elementos básicos del trabajo en la Administración: el procedimiento administrativo y el expediente. El procedimiento administrativo concatena actuaciones, actos y trámites con efectos jurídicos y conformará un conjunto de actuaciones con el necesario objetivo de garantizar los derechos y libertades de los particulares (Gallego, 2001:135,196), todo lo cual tiene como elemento primigenio el documento; y, sobre todo, la suma de estos instrumentos en un expediente, esa unidad documental formada por documentos generados orgánica y funcionalmente por una oficina productora en la resolución de un mismo asunto que requiere una correcta conformación y manifestación documental; es éste el instrumento que permitirá la consecución de los principios de transparencia y publicidad conectados con el Estado Social y Democrático de Derecho (Rivero, 2007:201). Estas herramientas administrativas lo son también para el trabajo archivístico.

En el momento de transformación de procesos, de producción de documentos y de conservación de los mismos se ha de indicar que los archivos también están presentes, adaptándose a estas realidades, tanto en lo que respecta al documento electrónico, su fiabilidad y autenticidad como a su custodia, uso y consulta. Sin embargo en la actualidad cabe otra cuestión en relación con las mudanzas que se experimentan en las Administraciones Públicas en España y es la diatriba sobre la proliferación de entidades instrumentales que detraen del procedimiento administrativo y, por lo tanto, del iter documental, los actos y documentos producidos por los mismos, y por lo que surge la duda sobre qué archivos públicos serán receptores de estos documentos, pues la realidad que se percibe es su pérdida, la inclusión de esta documentación en entidades semi públicas o privadas y que será difícil -de hecho lo es ya- la consulta y el control

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

de estos documentos producidos por una sopa de letras de diversas entidades; como muestra de todo ello sólo habría que analizar, por ejemplo, las noticias de los medios de comunicación, los informes administrativos y documentos judiciales relativos al caso de los ERE de Andalucía (Cruces, 2012:7; Sánchez, 2012).

Sin perjuicio de lo establecido por las disposiciones que conforman el Derecho Administrativo en relación con la producción de documentos y sus características, la custodia, el acceso a los mismos y la necesaria existencia de archivos, se ha de recordar que existen normas internacionales del grupo UNE-ISO de aconsejable aplicación para la adecuada gestión de los documentos mediante modelos metodológicos; principalmente la norma ISO 9000 que concede gran importancia a la estructuración del trabajo en procesos para alcanzar un mejor control de los resultados; el conjunto de normas ISO 30300 que pretende la adecuada gestión de las organizaciones desde la planificación estratégica, a los procedimientos, análisis de riesgos y propuestas de mejoras en la gestión, en las que los documentos son piezas destacadas de todo ello; y, desde luego, la norma ISO 15489 sobre Información y documentación. Gestión de documentos (Núñez, 2007).

Sin embargo, la práctica profesional, el día a día del trabajo de un archivero, permite afirmar que quienes producen documentos en las Administraciones Públicas desconocen y/o desoyen todo este aparato legislativo, normativo y técnico lo cual requeriría un análisis in extenso para concluir las causas y las consecuencias. Esas mismas oficinas públicas que producen y reciben documentos, que se desinteresan sobre la gestión de los mismos y que obvian que allí en ese mismo espacio -físico o virtual- existe un archivo, ahí, también, se desconoce o es obviado lo establecido por el Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre) en relación, en definitiva, con la gestión de documentos pues a ello se refieren, se quiera o no, los artículos relativos a la infidelidad en la custodia y la protección de documentos, la destrucción, sustracción o inutilización de los mismos y de los medios de acceso a la documentación (arts. 413 y 414).

La presencia del archivo desde el momento de la producción del documento en el seno de la Administración Pública es una cuestión básica, como lo es la relación del archivo con el registro de los documentos, pues el origen de una adecuada práctica de gestión de documentos está en el momento originario -en la expedición o la recepción- no cuando la ausencia de organización ha producido el caos. Sobre el estrecho vínculo entre el registro y el archivo son varios los especialistas que se han pronunciado sobre ello, considerando y teniendo la esperanza, además, de que la configuración electrónica de todas las administraciones pudiera alcanzar este objetivo antes no logrado (Rivero, 2007; Sánchez, 2017:75-76). A ello se ha de sumar el concepto de la *transversalidad* de la legislación sobre archivos y documentos (Fernández, 2017:14). Esta cuestión, frecuentemente mencionada y reiteradamente olvidada en el seno de las Administraciones Públicas, tiene como eje vertebrador el archivo de oficina o de gestión, tal vez su ausencia pudiera ser subsanada y, desde luego reforzada, de la mano de la gestión del documento electrónico y de lo establecido por la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos (RD 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica) que establece, entre otros factores, *la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por las Administraciones públicas*.

Con respecto a la simbiosis natural y necesaria entre la producción de documentos y los archivos en el seno de las Administraciones Públicas se ha de traer a colación un asunto que preocupa pues desestructura la relación entre la producción de documentos, su adecuada gestión y los archivos responsables de sus custodia, nos referimos

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

a la práctica habitual a la que recurre la Administración, por defecto, es decir, por la inexistencia de una red de archivos públicos que garanticen la gestión documental, la custodia y el uso y consulta de los documentos, así como la inexistencia de los espacios necesarios y adecuados para la conservación de la documentación, por lo cual se recurre con relativa frecuencia a “soluciones de emergencia” exentas de cualquier tipo de rigor archivístico, pero a las que se pretende dar un tamiz de legalidad poniéndolas bajo ese amplio manto de la “externalización”, cuando en realidad se trata de una aberración tan evidente e indiscutible como la de considerar como transferencia de fondos, lo que no es más que un mero desplazamiento físico de montones de papeles de los que se desconoce casi todo...(Conde, 2007:56-57); sin olvidar que de todo ello también se derivan problemas de seguridad relativos a la garantía del mínimo riesgo tecnológico jurídico (Fraile, 2016:24). Si fuera abordado un estudio sobre la externalización de documentos, en definitiva una privatización de la información pública, probablemente se concluiría que el documento se deposita en manos privadas y también toda la información asociada al mismo, expuesta en instrumentos de control habitualmente sostenidos en bases de datos de distinto orden; si ello fuera abordado probablemente se pondría en evidencia la aberración del sistema que conlleva el descontrol de los datos personales, la desviación de información, la pérdida de documentos, la no recuperación de los mismos en algunos casos, y, desde luego, un excesivo gasto que podría ser eliminado con una adecuada gestión documental en el seno de los organismos productores de los documentos y, además, si éstos contaran con el experto para esta actividad: el archivero.

Desde otra perspectiva, pero no alejada de la privatización de documentos públicos, sólo apuntaremos la costumbre que se está convirtiendo en práctica, de que los presidentes del Gobierno de España no dejen rastro de los documentos y que, en algunos casos, se establezcan con ellos archivos en fundaciones privadas (Alonso, 2019:16-18. Cruces, 2016; Cruces, 2018).

V. GESTIÓN DOCUMENTAL Y UNA SOCIEDAD TECNOLÓGICA

El Consejo Internacional de Archivos (ICA) entiende la gestión de documentos como el área de gestión administrativa general relativa a conseguir economía y eficacia en la creación, mantenimiento, uso y disposición de los documentos (Moro, 2004:3) y consideramos que no debería ser una metodología de trabajo sólo y exclusivamente para los archiveros sino de todos aquellos que producen, gestionan, custodian e informan sobre los actos administrativos. Por ello entendemos que la gestión documental está incardinada en el quehacer administrativo y esta circunstancia debería estar insertada en la cotidianeidad del trabajo de las oficinas públicas, con ello se eliminarían las barreras aún existentes entre este quehacer y el concepto de archivo, más allá de la idea del lugar de los “papeles viejos”, documentos que pueden ser amontonados y eliminados -esas famosas “limpiezas”- cuando no hay sitio para su instalación o sujetos a un principio espurio de que los instrumentos públicos pueden ser destruidos a los cinco años de su expedición, decisión que es adoptada, además, por quien menos responsabilidad pudiera tener en la estructura administrativa. Esta es una realidad, que probablemente no quiera ser reconocida por sus actores, reiteradamente denunciada por los archiveros, pero ahí están algunas evidencias al respecto: con demasiada frecuencia las respuestas dadas en los portales de la transparencia -surgidos tras la aprobación de las Leyes para tal fin- expresan, sin pudor, que la información no puede ser facilitada porque no han sido encontrados los documentos. Esta es la estremecedora realidad y, desde luego, sin documentos no hay información ni transparencia. Por lo tanto, de nada sirven los sistemas de transparencia sino hay líneas de confluencia con el sistema tradicional de los archivos (Fernández, 2016:72).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

Retomemos por lo tanto el concepto de la gestión documental en la Administración Pública con la transversalidad requerida en la gestión administrativa y a lo largo del ciclo vital de los documentos, sin ningún resquicio ni época; por ello la normativa sobre administración electrónica, procedimiento administrativo, archivo electrónico único y sobre patrimonio documental y archivos tiene en cuenta el modelo de gestión documental y su implantación en una organización (Hernández, 2016: 238-239, 252). Para ello se ha de tener consciencia de la necesaria existencia del archivo de oficina en cada órgano administrativo, unidad que ha de establecer el trabajo con criterios técnicos y entendiéndolo como la pieza clave de una amplia red de archivos, que tal vez, concluya, en un archivo histórico. Esta situación ideal, pero no hipotética, depende del contexto administrativo en el que se sitúa el servicio de archivo, si bien no debería ser determinante que los archivos, de forma general, sean competencia de las estructuras administrativas encargadas de la materia cultural (Jenkins, 2015: 7-8).

En relación con todo lo anterior se ha de indicar que la adecuada organización de la gestión de documentos y de los procesos establecidos mediante la aplicación de las pautas de la gestión documental, se debería establecer un código de buenas prácticas en relación con el vaivén al que se hayan sometidas las unidades administrativas de todo rango, con unos compulsivos cambios en las estructuras orgánicas y funcionales cada vez que se constituyen gobiernos -en todos los niveles de las Administraciones Públicas- o cambian los titulares de algunas materias; el perjuicio causado por estos *desorganizadores de oficio* debería ser tenido en cuenta, y tristemente en la actualidad permanece aquella visión observada en 1848: *Poseídos unas veces de un vértigo reglamentario del peor género, armados otras de la piqueta y el martillo, todo lo trastornan, todo lo subvierten, todo lo derriban. Hoy entra un ministerio y establece direcciones, centros administrativos y la unidad más exagerada en el servicio público: mañana viene otro y suprime las direcciones, desbarata los centros administrativos y convierte la unidad en una completa anarquía.jugando con los intereses del Estado con tanta osadía como ignorancia*³. Los archiveros conocemos bien que estos drásticos cambios de estructuras son un grave perjuicio para la eficacia y la eficiencia y propicia, en la mayor parte de las ocasiones, la ruptura entre el órgano productor de los documentos y estos instrumentos.

Una sociedad tecnológica y supuestamente bien informada exige en general y especialmente a los gobiernos una información rápida, contundente y veraz sobre las decisiones y acciones adoptadas. Además, al socaire de la adopción e implantación de tecnologías digitales de forma generalizada y, como consecuencia de ello, la rendición de cuentas por parte de las administraciones públicas no sólo es exigida sino también puede ser más efectiva; en este contexto y con el sostenimiento de disposiciones de diverso carácter tanto internacional como nacional se ha de contemplar que la responsabilidad y el compromiso de la rendición de cuentas refuerza la democracia; en este entorno el rol jugado por los documentos -no sólo la información- y los archivos es fundamental, la gestión documental no puede ser, por lo tanto, discrecional, ya que los documentos se perciben como fuentes básicas de evidencias, por lo que entendemos que los gobiernos deberían establecer normas y políticas fuertes y realmente ejecutables para la gestión de los documentos (Valpy, 2019).

La administración electrónica es un componente más -y especializado- de la sociedad tecnológica, pero junto a una teoría general que puede y debe llegar a una práctica

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

concreta, no se ha de olvidar que los archivos -con otros documentos y otra estructura- han de seguir cumpliendo el mismo objetivo de siempre.

VI. LA DEMANDA DE INFORMACIÓN Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. LA PERSECUCIÓN DE DOCUMENTOS

Sin perjuicio de todo lo expuesto, el argumento de autoridad para la necesaria existencia de archivos, de archiveros y de una adecuada gestión documental en las Administraciones Públicas podría ser aquel aportado por las evidencias mostradas como una letanía en los medios de comunicación y en autos, diligencias, declaraciones y sentencias judiciales: la carencia de archivos y la desaparición de documentos son los grandes aliados de la corrupción y de las corruptelas. La ausencia de archivos ha propiciado la desaparición o la inexistencia de documentos necesarios para todo lo acontecido en relación con la corrupción en España, o ha facilitado el robo de los mismos o la alteración de estas pruebas. No abundaremos en ello, pero la corrupción también se ha beneficiado -y los corruptos se apoyarán en ello- en otro elemento básico, es decir, la ausencia de un procedimiento o la alteración del mismo y, por ende, la no producción de los documentos requeridos.

Los archiveros apreciamos una dicotomía provechosa en relación con los documentos y la garantía de que estos instrumentos estén custodiados en archivos; por un lado, los documentos son pruebas y, para otros, evidencias incómodas que han de ser perseguidas. El documento es una pieza objeto de caza mayor pero también el gazapo desechado en el día a día de las Administraciones Públicas; los archivos son los arsenales de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y de quienes instruyen causas, pero también el objetivo a expoliar y quemar o expuesto a que sean el pasto de unas cabras, tal como alguna noticia puso de manifiesto en relación con la documentación de algún lugar del Sur de España. En definitiva, que no quede rastro alguno de la corrupción y de la corruptela, por si acaso incluso con la ausencia de procedimiento administrativo alguien osó producir un testimonio.

Tal vez todas estas noticias y sinsabores provoquen que en la sociedad esté calando el concepto de “derecho a saber” en relación con la información de interés público (Messeguer, 2014:10). En concomitancia con todo ello y, tal vez, como consecuencia de esas exigencias de información, surgen las leyes de transparencia y/o buen gobierno. Pero esta legislación no significa, desde la perspectiva de los archivos, una mejora de la calidad de la información, pues la abundancia de información no es garantía de que sea mejorada la transparencia y el buen gobierno (Aranda, 2013:215), además, consideramos que la información y la documentación sin sistematizar ni en relación con el contexto de producción de la misma puede tener un sentido perverso. Además, como en más de una ocasión los archiveros hemos puesto de manifiesto, las leyes de transparencia sortean la palabra “documento”, como si fuera el objeto temido, y hacen referencia a la “información”, con la bien intencionada apariencia de que proveer datos es suficiente, o que ambos términos fueran equivalentes. Quienes atienden las demandas de los ciudadanos en los archivos -del tipo que sea- saben muy bien la diferencia y lo que la ciudadanía reclama: documentos; sin olvidar que el papel de los archivos es fundamental en este contexto, como vehículos de comunicación de la verdad y de la “evidencia autorizada” (Lee, 2019).

Sin embargo los archivos en las Administraciones Públicas permanecen en una triste realidad, para estas unidades administrativas o instituciones, en general, no existe la “buena administración”; la Administración es una madrastra desconfiada, desconocedora y que aplica el rigor de la escasez de su economía sin miramiento siempre a los archivos, en una fábula que no tiene ni principio ni fin, donde siempre

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

recaerán las reducciones de medios materiales, humanos y técnicos, allí donde, siempre son escasos.

Además, en el seno de la Administración el bullicio cotidiano, el deber de cumplir plazos y requisitos, la atención al público y un sinfín de problemas diarios aleja cualquier momento de sosiego para que se quiera oír una referencia sobre el archivo, la conservación de documentos o la necesaria y exigible custodia, estas cuestiones y los archiveros estorban (Gibbs, 2008:34).

VII. CONCLUSIONES

Los archivos y la gestión de los documentos es una *responsabilidad de todos* –ciudadanos, gestores y responsables públicos, propietarios y/o custodios de archivos públicos y privados, archiveros y otros profesionales del campo de la información- en la *gestión de los archivos* (Declaración universal sobre los archivos). Para alcanzar esta aspiración se requiere una política de archivos eficiente, integradora, que bascule entre los planes de eficacia en las Administraciones Públicas, el desarrollo de la Administración Electrónica, y el patrimonio histórico y la cultura. También se ha de exigir y es necesario el desarrollo y aplicación de una formación de la ciudadanía sobre el uso de los documentos y de los archivos, sobre las garantías y los derechos relacionados con el acceso a la documentación y la información pública.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES****BIBLIOGRAFÍA**

- ALONSO, H. (2019): “Una transparencia todavía demasiado opaca”. *Archivamos*. nº112 (02/2019) pp. 17-19.
- CONDE VILLAVERDE, M.L. (2007): “Un aspecto de la privatización de los servicios públicos: la externalización de la custodia de los documentos, un tema controvertido”. *Arquivo & administração. Publicação oficial da associação dos arquivistas brasileiros*. Rio de Janeiro, jul/diez, pp. 51-63.
- CRUCES BLANCO, E. (2012): “Paseillo de documentos, ERE que ERE”. *Archivamos*. ACAL nº. 86 (4/2012) pp. 5-9.
- (2013): “Gestión de documentos, gestión documental y procedimiento administrativo. La Ley 7/2011 de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía”. *RIIPAC. Revista sobre patrimonio cultural: regulación, propiedad intelectual e industrial*. nº2 pp. 36-57.
- (2016): “Dona tu archivo ¡contamos contigo! Los documentos del presidente del gobierno y el dilema de su custodia. ¿archivos públicos o fundaciones privadas?”. *Archivamos*. nº 102 pp. 12-14.
- (2018): “Documentos, traspasos de poder y archivos. La documentación de la Presidencia del Gobierno”. *Archivamos*. nº108 pp. 12-15.
- CRUZ MUNDET, R. (2003): *Los archivos, entre la memoria y la sociedad del conocimiento*. UOC.
- GROLIER, E. (1979): *The organization of information systems for government and public administration*. UNESCO. París.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2008): “La Archivística: ¿una ciencia sin profesión titulada”. *Revista d'Arxius*. nº7, pp. 9-89.
- (2016): “Leyes de transparencia y leyes de archivos: dos sistemas interdependientes”, *Actas de las I Jornadas Fundación Olga Gallego, Transparencia versus corrupción*, Fundación Olga Gallego, pp. 27-62.
- (2017): “La Reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública”. *Revista General de Derecho Administrativo* nº45 pp. 1-42.
- FRAILE SASTRE, A. (2016): “¿Dónde están mis datos?. La custodia de datos de la administración española”. *Archivamos*. nº101 (03/2016) pp. 23-24.
- GIBBS, R. (2008): “Archives and their allies: recordkeeping for good governance”. *Governance, development and strategic alliances*. Actas del Congreso Internacional de Archivos. Kuala Lumpur 2008. *Comma*.1. pp.33-36.
- GALLEGO ANABITARTE, A, y MÉNDEZ REXACH, A. (2001): *Acto y procedimiento administrativo*.
- HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, M. (2017): “La luz es muy cara pero la opacidad más aún. Muere Esther Arizmendi”. *Archivamos*. nº106 (04/2017) pp.41-42.
- HERNANDEZ VICENTE, S. et alii. (2016): “La Subdirección General de los Archivos Estatales y los nuevos retos de la gestión documental”. *Tabula* nº19, pp. 233-265.
- JENKINS, D. (2015): “Prefacio”. *Archivos locales, municipales y territoriales: similitudes y diferencia*. *COMMA* 2014-1/2, pp. 7-8.
- LEE, J. A. (2019): “In Critical Condition: (Un)Becoming Bodies in Archival Acts of Truth Telling”. *Archivaria. The Journal of the Association of Canadian Archivists*. nº 88.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES PREVISTAS EN
LOS PRÓXIMOS MESES

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

- LUTHER, J. (2010): “El Derecho a la memoria como derecho cultural del hombre en democracia”. *Revista de Derecho Constitucional*. nº89 (mayo-agosto, 2010) pp. 45-76.
- MESSEGUER YEBRA, J. (2014): “El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública”. *Revista Jurídica de Castilla y León*. nº33 (mayo, 2014) pp. 1-34.
- MORO CABERO, M. (2004): *Interpretando la cartografía de la gestión de documentos en las organizaciones*. [en línea]. “Hipertext.net” num. 2, <http://www.hipertext.net>.>
- NÚÑEZ FERNÁNDEZ, E. (2007): *Archivos y normas ISO*. Gijón.
- *Principios de acceso a los Archivos*. Comité de Buenas Prácticas. Consejo Internacional de Archivos. ICA. https://www.ica.org/sites/default/files/ICA_Access-principles_SP.pdf
- PROCTER, M. (2009): “Archivos, Gobierno y Desarrollo: dibujar la sociedad del futuro”. *Governance, development and strategic alliances*. Actas del Congreso Internacional de Archivos. Kuala Lumpur 2008. .1 *Comma*. pp. 25-26.
- RIVERO ORTEGA, R. (2007): *El expediente administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos*. Ed. Aranzadi.
- SÁNCHEZ BLANCO, A. (2008): “De la actividad archivística como función pública y de su incidencia en los derechos de los ciudadanos y en la buena administración”. *Revista General de Derecho Administrativo*, nº17.
(2012): “Patrimonio documental y documentos públicos”. *Revista sobre patrimonio cultural; regulación, propiedad intelectual e industrial*. RIIPAC. nº1 pp. 74-85.
(2017): “Discurso de recepción al ingreso como académica de número de la Ilma. Sra. Dña. Esther Cruces Blanco”. *Boletín de la Academia Malagueña de Ciencias*. Vol. XIX, pp. 73-76.
- UPWARD, F. (2013): “La valoración para la gestión y para la investigación histórica en la era digital. La perspectiva del continuo de los documentos”. *El archivo del mañana: el futuro de centros y usuarios*. *Tábula* nº16, pp. 65-101.
- VALPY, R. (2019): “For the Purpose of Accountability: The Need for a Comprehensive Recordkeeping Act”. *Archivaria. The Journal of the Association of Canadian Archivists*. nº 88. ■