



Revista Andaluza de Archivos

Leyes que afectan a los archivos del Trabajo

Ángel Sánchez Blanco

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad de Málaga

Resumen

En este artículo se analiza el tratamiento dado por el legislador a los archivos del trabajo durante el periodo preconstitucional y con el advenimiento de la democracia a nuestro país. Además se hace un acercamiento a la historia de las instituciones que han generado estos archivos y a la historia archivística de sus fondos documentales.

Este artículo es un extracto de la ponencia presentada en las *Jornadas sobre los archivos del mundo del trabajo*, celebradas en Sevilla entre los días 11 y 12 de noviembre de 2008.

Abstract

This article analyzes the legal treatment of the labor archives during the pre-constitutional period and arrival of democracy in our country. It also presents an introduction to the history of the creation of the institutions that would eventually manage these archives, and the history of their documentary sources.

This article is an excerpt of the speech given at the Conferences on Labor Archives, held in Seville, 11-12 November, 2008.

Palabras clave: Archivos, Política archivística, Historia de los archivos, Historia de la documentación

Keywords: Archives, Archival Policy, History of Archives, History of Recordkeeping

1. Ámbitos sociales, políticos, institucionales y administrativos

La consideración de los archivos del trabajo requiere reparar en sus componentes subjetivos y en los cambios que se han producido en sus determinantes subjetivos.

En clave histórica, los archivos del trabajo obligan a integrar a trabajadores y empresas, sin poder olvidar a los que no pudieron trabajar por estar desagregados de la condición de trabajador y ser proyectado al ámbito de la emigración, de la clandestinidad o del exilio.

En clave de recientes textos legales, el concepto de trabajador, vinculado a la correlación con las empresas generadas por el sector privado o el sector público, tiene la referencia conceptual del empleado público, por efecto del Estatuto del Empleado Público de 2007, que subsume en esta denominación a quien en la Administración tiene la condición de contratado laboral y a quien tiene la condición de funcionario. No obstante, podemos convenir, que la privilegiada situación subjetiva de estar en el entorno de las Administraciones públicas desmarca el empleo en las Administraciones pública de la estresante realidad, histórica y actual, del trabajo en el ámbito empresarial.

Con estricta referencia en la correlación trabajador-empresa, los registros documentales de esta interrelación, integran la dinámica asociativa que trabajadores y empresarios han tenido y la intervención pública de que ha sido objeto la relación laboral.

Las organizaciones sindicales generadas en el ámbito de la defensa de clase del trabajador -sindicalismo de clase- y las estructuras sindicales generadas en el ámbito público -Organización Sindical Española- requieren ser complementadas con las organizaciones representativas de los empresarios y con las estructuras representativas de las empresas también generadas en el ámbito público -Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación- y, de modo muy especial, y en el mismo ámbito público, tienen que ser consideradas la gran superestructuras de la Previsión Social y las instituciones que en torno a ella se han creado -Instituto Nacional de Previsión vs. Instituciones de la Seguridad Social- en calidad de respuesta institucional a la necesaria armonización pública de las relaciones laborales, sin olvidar las Magistraturas de Trabajo y el Tribunal de Orden Público, la primera jurisdiccional, la segunda política, que aportan valiosos testimonios de las relaciones laborales y de la dinámica sindical y política.

Con la finalidad de particularizar los fondos documentales del trabajo agrupo en el ámbito de lo que puede ser definido, como fondos documentales preconstitucionales, todos aquellos depósitos documentales que anteceden a la Constitución de 1978, en calidad de punto de referencia transformador de las entidades de representación social y de las instituciones públicas, por efecto de la Transición Política iniciada en 1975, como consecuencia del final del sistema político nacido de la Guerra Civil y definido como el Régimen Orgánico del 18 de Julio.

El concepto de preconstitucional permite, en una intervención limitada en el tiempo, no tener que correlacionar los fondos documentales en función de su génesis histórica, y operar con la integración de fondos que se realiza en función de la organización político institucional que antecedió a la transición política y económica que protagoniza la Constitución de 1978 y que permite diferenciar los fondos documentales postconstitucionales por directo efecto de un esquema político institucional distinto.

En los archivos del trabajo preconstitucionales se singularizan los fondos documentales identificados con el Archivo de la Guerra Civil, generado, como es bien conocido, por la intervención militar de los

documentos de todos los movimientos sindicales y políticos de la Segunda República en el avance de las tropas del General Franco, radicado en Salamanca y calificado, en su momento inicial, como Archivo de la Masonería y el Comunismo y en el que la documentación de UGT –de la que se puede afirmar que protagoniza el Archivo- y CNT, como referentes sindicales, han coexistido con la documentación de las organizaciones empresariales de la Segunda República.

El exilio y la clandestinidad como alternativa conecta el Archivo de la Guerra Civil con los fondos documentales sindicales generados fuera de España y conectan a los exilados con los emigrantes tutelados por la Dirección General de Emigración en la segunda mitad de los años cincuenta del pasado siglo¹, y con la incidencia de la Iglesia Católica, comprometida y parte de la reacción contra la Segunda República, pero con ramas emergentes en el sindicalismo que se marginaron de las estructuras sindicales del Régimen Orgánico del 18 de Julio, como fue la JOC (Juventud Obrera Católica) y HOAC (Hermandad Obrera de Acción Católica), que coexistían en el exilio y en el interior, con el sindicalismo histórico de UGT, el nuevo sindicalismo de Comisiones Obreras, y las reminiscencias de CNT.

Desde el final de la Guerra Civil hasta la Ley de Libertad Sindical de 1977 será la Organización Sindical Española, definida como un Orden de Sindicatos Verticales, integrador de empresarios y productores (no trabajadores) la que personifica la empresa y la producción (como sustitutivo terminológico del trabajo), con el deseo de desdibujar los límites hasta entonces existentes entre capital y trabajo. La consideración de la OSE desde los años sesenta requiere considerar como parte de ella a Comisiones Obreras, que participó en la OSE con la voluntad de debilitarla y hacerla desaparecer en aras de la libertad sindical y del pluralismo político.

La estructura jerárquica de Delegación Nacional de Sindicatos, Delegaciones Provinciales, Comarcales y Locales de Sindicatos, son la referencia organizativa, operativa y documental durante cerca de cuarenta años y pertenece a los *interna corporis* de la Transición la destrucción o la conservación de sus fondos documentales, en paralelo a la destrucción o conservación de los archivos de la Secretaría General del Movimiento como rama política del Régimen Orgánico del 18 de Julio. Destrucciones que no han afectado a la documentación generada en ámbitos administrativos desvinculados de la línea política y sindical del régimen preconstitucional, como es el caso de los importantes fondos documentales vinculados a políticas de fomento del empleo: Distritos Forestales del estado con una intensa actividad de repoblación forestal, las Jefaturas Provinciales de Minas, la Comisaría del Plan de Desarrollo Económico y Social y la documentación de las Universidades Laborales como parte de la importante faceta de la educación.

La conservación de los fondos documentales se bifurca, a nivel organizativo, en el Archivo General de la Administración, y en los Archivos Históricos Provinciales, con el complemento de las formas privadas de archivo: Fundación General Franco, como paradigma, y archivos personales de quienes ostentaron responsabilidades sindicales en los órganos de la extinta Organización Sindical Española y en los órganos de la indeslindable Secretaría General del Movimiento.

Segrego a la Administración Institucional de Servicios Socioprofesionales (AISS) de los depósitos de fondos documentales de la OSE, por la singular naturaleza de esta estructura organizativa: integró a los

¹ En los fondos documentales de la emigración, confluyen la documentación de la Dirección General de Emigración del Ministerio de Trabajo, La Fundación Primero de Mayo de Comisiones Obreras, el Archivo de la Emigración Gallega de Coruña y la Fundación Archivos Indiciado de Oviedo, y los Archivos de Toulouse de la UGT, con la UGT del Exilio, Solidaridad Democrática Española, Alianza Sindical Española, Solidaridad de Trabajadores Vascos y las actividades derivadas de la emigración económica iniciada en la segunda mitad de los años cincuenta del pasado siglo.

empleados de la OSE en el ámbito funcional de la Administración General del Estado, para lo cual solo ha sido necesario materializar una relación nominativa de quienes habiendo prestado servicios en la OSE, e incluso sin haber prestado servicios, pasaron a integrarse en la AISS.

La documentación empresarial tuvo más fortuna que la sindical de los trabajadores o productores afiliados obligatoriamente a la Organización Sindical Española. La vinculación, también obligatoria de los empresarios, a las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, desde su Ley de Bases de 1911, coexistió, de modo incoherente y asistemático con la obligatoria pertenencia de los empresarios a la OSE, como parte de las incoherencias de un régimen que, en su falta de legitimidad democrática, tenía que tener interlocutores económicos con los Estados vencedores de la Segunda Guerra Mundial y encontró, en las Cámaras de Comercio, la alternativa internacional que estaba vetada a los cargos de la Organización Sindical Española. La homologación internacional de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y la carencia de vínculo político de sus fondos privó a las Cámaras de la desafortunada destrucción de los archivos de la Organización Sindical Española durante la Transición, y su ordenado sistema de archivos, en el ámbito local o provincial de las correspondientes Cámaras y, en el estatal, del Consejo Superior de Cámaras, particulariza un coherente fondo documental empresarial, preconstitucional y constitucional.

La conservación de lo que he calificado como documentación empresarial por las Cámaras inducida por su carácter oficial, como organismos públicos de la Administración corporativa, no tiene secuencia en la posterior preocupación empresarial por la conservación de la propia documentación de las empresas. Los excepcionales ejemplos de Empresas representadas en estas Jornadas, como la Fundación Río Tinto y la Fundación Hullera Vasco Leonesa, son excepciones a la desconsideración empresarial del Patrimonio documental o del Patrimonio industrial. La escasa percepción empresarial de la Cultura y el Patrimonio, más allá de la metodología de hábiles deducciones tributarias o de intentos de captación de mercado, se aprecia en el desinterés de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales por estos aspectos, siendo sensible el diferencial con las iniciativas sindicales de Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores por conservar su Patrimonio documental, ejemplificados, en Andalucía, por la iniciativa de Saborido, como líder histórico de CCOO, por integrar el Archivo Histórico de Comisiones Obreras en el Archivo General de Andalucía, y por la radicación del Archivo Histórico de UGT en Córdoba, en ambos casos, con la digitalización de sus documentos y la integración en la red Internet.

El Instituto Nacional de Previsión, desde su creación, en 1908, incorpora, sin los condicionantes de destrucción de documentación que afectó a la OSE en la Transición, toda la documentación inicial vinculada a la contratación libre de pensiones obreras; la vinculada, desde 1919, al Seguro Obligatorio del Retiro Obrero; desde 1923, al Subsidio de Maternidad; desde 1929, al Seguro Obligatorio de Maternidad; la ampliación de los beneficios de la ley de accidentes del trabajo a los trabajadores agrícolas, desde 1931; las obligaciones derivadas de la Ley de Accidentes de Trabajo en la Industria, desde 1932, y del Seguro Obligatorio de Enfermedad, desde 1944. El INP se transformó, por Real Decreto Ley 36/1978 -en desarrollo de los Acuerdos adoptados en los Pactos de la Moncloa de 1977: en el conjunto institucional formado por: el Instituto Nacional de Salud (INSALUD), encargado de las prestaciones médicas; el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), encargado de las prestaciones económicas; el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), responsable de la gestión de los servicios sociales; el Instituto Social de la Marina (ISM), que asume la gestión de los servicios para los trabajadores del mar, y la Tesorería General de la Seguridad Social, que integra todos los aspectos económicos y financieros.

Como pueden apreciar, la metodología que pretendía distinguir, con la mediación del texto constitucional de 1978, los referentes documentales y archivísticos preconstitucional y postconstitucionales, se difuminan en las instituciones del mundo del trabajo que, como el INP, se proyectan, en una ejemplar secuencia temporal de un siglo, hasta la actual Tesorería General de la Seguridad Social, gran receptáculo documental de las relaciones laborales e integradora de la documentación empresarial y de la de los trabajadores.

Los Presupuestos de las Instituciones de la Seguridad Social, en paralelo a los Generales del Estado, nos permiten reparar en la documentación económica de los archivos del trabajo, e identificar la Agencia Estatal de Administración Tributaria, depositaria de la documentación empresarial del impuesto de sociedades y de la laboral de las rentas del trabajo personas, referentes económicos tributarios que se proyectan, en sus cálculos financieros intergeneracionales, en el único Pacto de Estado que pervive sin tensiones: Los Pactos de Toledo, 1995, centrados en el análisis y en las alternativas de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las alternativas que requiere para poder responder de la financiación de las pensiones y del sistema sanitario.

La Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Instituciones de la Seguridad Social presentan una singularidad documental: son los más eficaces sistemas documentales del Estado, organizados con una metodología informática y telemática, que contrastan con la obsolescencia y carencia de rigor del resto de la estructura de las Administraciones públicas en el tratamiento de su documentación, ineficiencia administrativa en la gestión de los documentos administrativos que, obligado es afirmarlo, es un factor lesivo de los derechos ciudadanos.

La funcionalidad de la distinción pre y post constitucional, se recupera en la medida en que se aprecia la transformación que, el pluralismo -como valor superior del ordenamiento jurídico- desde el primero de los preceptos constitucionales, ha aportado a la organización del Estado y a la corrección de las estructuras políticas y administrativas preconstitucionales, que operaron con las peculiares premisas de únicas, exclusivas y excluyentes, y que, en su versión sindical, operaron con las premisas de orden único de pertenencia obligatoria para empresarios y trabajadores, exclusivo y excluyente, a salvo de la tolerancia para los empresarios de su pertenencia a las Cámaras de Comercio. Pero, de modo lamentable, la distinción vuelve a difuminarse en el ámbito específico de los Archivos, por la pervivencia de la Ley de Procedimiento Administrativo, desde el año preconstitucional de 1958 hasta el emblemático año de 1992 en que, en coexistencia con efemérides internacionales, se aprueba la Ley 30/1992, que, por fin, ofrece respuesta al régimen jurídico de las Administraciones Públicas y al procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas descentralizadas del Estado social, democrático y de Derecho.

2. Aspectos legales de los archivos del trabajo

La referencia a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, concita valoraciones con un contenido dual. Es un importante texto legal que, en el centro, de los cuatro decenios del Régimen Orgánico del 18 de julio, contribuyó, junto a las Leyes de Expropiación Forzosa de 1954, y las Leyes de Régimen Jurídico y de Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956, a juridificar el Régimen Orgánico, y a supeditar su Administración al principio de legalidad y al control de sus actuaciones administrativas, pero, en contra de la voluntad de los responsables de la elaboración de este importante texto legal, las autoridades del Régimen tenían un criterio muy preciso sobre los Archivos: reducir los Archivos a los Archivos Históricos.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, a pesar de la voluntad de su más cualificado mentor, el profesor Laureano López Rodó, y de los responsables de Archivos y Bibliotecas, no lograron incorporar a la gestión de los procedimientos de la Administración preconstitucional el concepto de Archivo como consecuencia de la voluntad del Régimen de reducir su memoria al peculiar Archivo Histórico de la Guerra Civil, concebido como mecanismo para exigir responsabilidades políticas y no prestándose los responsables de su creación a poder ser objeto de posible exigencia ni de responsabilidades políticas ni de responsabilidades administrativas².

Las autoridades del Régimen Orgánico del 18 de julio fomentaron la investigación en los Archivos Históricos de Indias, Simancas, Corona de Aragón, Real Chancillería de Granada ... y contribuyeron, con generosidad, a la restauración de sus inmuebles, a la conservación de sus fondos y a la dotación de sus plantillas de personal, pero, a este estricto ámbito histórico y cultural, quedaron reducidos los Archivos en la Ley de 1958, como materialización legal de lo que se venía haciendo desde el 18 de julio de 1936, y fue firme voluntad, desde el 1 de abril de 1939, con el final de la Guerra Civil: soslayar el rastro documental de las autoridades del nuevo Régimen y prescindir de testimonios documentales que tan eficaces son, según podían haber comprobado sus dignatarios, como instrumento de control de las actividades públicas y de las actividades privadas.

La expresión más clara de la voluntad del Régimen del 18 de Julio de evitar los Archivos como referencia administrativa para el control de los procedimientos públicos, tiene expresión en la vinculación administrativa de los Archivos al área político-administrativa de cultura, que tuvo su máxima expresión en la vinculación de los Archivos al Ministerio de Cultura y, fallecido el General Franco, y “cumplidas las previsiones sucesorias”, conforme a la dicción de la Ley Orgánica del Estado, la integración de toda la documentación generada por el desempeño de sus funciones como Jefe del Estado y Presidente del Gobierno en una Fundación de carácter privado: La Fundación Francisco Franco. El General se autoexcluyó de entregar la documentación política y administrativa de su gestión pública al Archivo General de Alcalá de Henares y los responsables de la transición política han respetado su deseo y le han concedido el privilegio, no otorgado a los Reyes reinantes o a los Jefes de Estado de las dos Repúblicas, de evitar que su documentación como Jefe de Estado, y como Presidente de Gobierno hasta el nombramiento como tal del Almirante Carrero Blanco, esté confiada a una Fundación privada en lugar de depositar esos fondos documentales del Estado en los Archivos Estatales.

El no pequeño problema de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 es que proyecta su vigencia hasta los fastos de 1992 y el antisistema administrativo del General Franco se proyecta hasta nuestros días, con los episodios del borrado informático y la retirada de los fondos documentales escritos de los presidentes González Márquez y Aznar López, en un implícito Pacto de Estado de continuar con la metodología del General Franco de privatizar los documentos políticos y administrativos del Estado³.

² Al respecto, el discreto y cualificado testimonio del profesor y facultativo de archivos Javier Lasso de la Vega. “Necesidad de aplicar un sistema organizado a la ordenación de los archivos administrativos”. *Revista de Administración Pública*. 1958, n.º 28, p. 85. La modificación parcial de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en 1963, ofreció ocasión a otra discreta, cualificada y firme discrepancia con la elusión de los Archivos de la Ley de Procedimiento Administrativo, la del profesor y Director del Archivo Histórico Nacional, Luis Sánchez Belda, en una fundada argumentación expresada en su artículo: “Un ‘lapsus’ en la Ley de Procedimiento Administrativo”. *Documentación Administrativa*. 1963, n.º 62-63, p. 68 y, en la misma línea incidió, la profesora y facultativa de archivos, Carmen Pescador del Hoyo, con una significativa aportación, que identificó Los Archivos con “Un problema de la Administración sin resolver”. *Documentación Administrativa*. 1964, n.º 77, p. 95

³ Una completa síntesis de esta problemática ha sido objeto de la atención de el diario El País: “Cuenta el ex presidente **Leopoldo Calvo-Sotelo** que, cuando llegó a La Moncloa para sustituir a **Adolfo Suárez**, en febrero de 1981, y abrió la caja fuerte que debía contener los secretos de **Estado**, sólo halló en su interior un papel, en el que estaba anotada la combinación para

Si consideramos el texto del artículo 54 de la Ley de Patrimonio Histórico de 1985, podemos encontrar la justificación de las actuaciones de nuestros Presidentes de Gobierno. El tenor literal del precepto dispone que:

“Quienes por la función que desempeñen tengan a su cargo documentos públicos... están obligados, al cesar en sus cargos, a entregarlos al que les sustituya en las mismas o remitirlos al archivo que corresponda”.

La incertidumbre del sustituto, en el vacío temporal que media en los trámites de nombramiento del sucesor, ante la carencia de precisos datos sobre en que Archivo depositar tan comprometida documentación, dado lo impropio de los Archivos Históricos y la indefinición del Archivo General de la Administración General del Estado, permite optar por el borrado informático o considerarlos patrimonio personal.

La pervivencia de la organización de los Archivos en el Ministerio de Cultura, en lugar del Ministerio de Administraciones Públicas o Presidencia conecta la realidad postconstitucional con la preconstitucional y muestra una ejemplar fidelidad a los dictados del General Franco, desmintiendo los contenidos de la convencionalmente conocida como la Ley de Memoria Histórica de 2007, dependencia orgánica de Cultura que no excluye que, desde este Ministerio, se pudiera, y se puede, gestionar -precisamente con la mediación de la autoridad del concepto “patrimonio documental”- el iter de los documentos

abrirla. **José Luis Rodríguez Zapatero** no se sorprendió menos cuando en abril pasado sustituyó a **José María Aznar** al frente del Gobierno. Todos los archivos informáticos de Presidencia estaban vacíos. La clave también figuraba en un papel: la factura, por unos 12.000 euros, de la empresa contratada para borrarlos. [...] Cuando la Comisión de Investigación del 11-M reclamó el acta del Gabinete de Crisis, el Gobierno contestó que no había podido hallarla. Ni el acta, ni ningún otro documento sobre lo que pasó ese día en La Moncloa: las conversaciones que mantuvo Aznar con directores de medios de comunicación o mandatarios extranjeros, los informes que recibió o las instrucciones que dio. El vacío de información no se limita al 11-M: abarca los ocho años de mandato del PP, de mayo de 1996 a abril de 2004. La explicación es que, antes de dejar el poder, el equipo dirigido por Aznar ordenó que se borrarán los archivos informáticos de Presidencia del Gobierno. No fue un borrado rutinario, sino a conciencia. No se limitó a *formatear* los discos duros, lo que podría haber hecho cualquier usuario. Se borraron también las cintas con las copias de seguridad de los archivos informáticos. Para ello se recurrió a una empresa especializada, que presentó la correspondiente factura... Sólo que cuando llegó la hora de pagar ya había cambiado el inquilino de La Moncloa, por lo que fueron los socialistas los que tuvieron que asumir el coste de haberse quedado sin una información probablemente valiosa. ¿Cómo de valiosa? Fuentes gubernamentales admiten que es imposible conocer el valor de la información perdida, pues no existe un inventario de la misma. Reconocen que los documentos de carácter administrativo, con rango legal, fueron entregados en el traspaso de poderes, en soporte papel. Pero alegan que faltan informes políticos sobre todo tipo de asuntos, incluso algunos que afectan a la política de Estado, como la lucha antiterrorista. No es concebible, argumentan, que todos los archivos informáticos de Presidencia, como el intercambio de correos electrónicos entre ordenadores oficiales, se refieran a temas personales de asesores o altos cargos. Las mismas fuentes niegan que se produjera una situación comparable en 1996, cuando el PP sustituyó al PSOE al frente del Gobierno, entre otras razones porque el uso de la informática no estaba tan extendido. [...] Si en Moncloa se borrarán los archivos informáticos, en el Ministerio del Interior se copiaron. Fuentes de dicho departamento, tanto de la actual como de la anterior administración, han explicado que altos cargos del equipo del ex ministro Ángel Acebes hicieron copias de documentos relacionados con la investigación del 11-M,... Las copias fueron *volcadas* en discos compactos y algunos de los documentos duplicados se publicaron en libros meses después de la salida del PP del poder. Entre los documentos copiados figuran cartas de etarras que sugerían contactos con presos islamistas, vídeos y fotos de los atentados y parte de la investigación sobre cómo se convocaron las manifestaciones del 13-M frente a las sedes del PP. Vid. Diario El País de 13 de diciembre de 2004. La desaparición en el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de la documentación relativa a la autorización por el Gobierno Español de los vuelos de la CIA a Guantánamo, y la intervención de la Guardia Civil de los documentos del Presidente de la Segunda República Niceto Alcalá Zamora, ilustran, en clave actual e histórica, sobre el caos de la documentación en la Administración General del Estado y, por inducción, en el conjunto de la Administraciones. Vid. Sobre estos últimos sucesos, diario El País de 3 de diciembre de 2008 y diario El Mundo de 12 de diciembre de 2008.

administrativos, como muestra, con fortuna, el modelo de la Junta de Andalucía, con el antecedente del Decreto 233/1989, que creó los Archivos Centrales de las Consejerías y de sus entidades dependientes, que son vinculados a la Consejería de Cultura, y como ratifica la posterior implantación, por Orden conjunta de las Consejerías de Justicia y Administración Pública, y Cultura, de 20 de febrero de 2007, el Sistema de Información para la Gestión de los Archivos de Titularidad y/o Gestión de la Junta de Andalucía (Proyecto @rchiva)⁴.

La recuperación nominal del término Archivo en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por su artículo 37, ha quedado en un *flatus voci* en la realidad operativa de la organización administrativa, en cuyas dependencias no es posible particularizar la unidad administrativa Archivo.

Dos puntos de optimismo en esta apesadumbrante descripción que quisiera no tener que haber hecho, pero que explica, entre otras cosas, la ligereza con que ardieron o fueron trizados los documentos de la Organización Sindical Española, acompañados de los fondos documentales de la Secretaría General del Movimiento en la brillante Transición Política, en este caso, por su semejanza con la Noche de San Juan⁵.

El optimismo está, en referencia directa a los fondos documentales de empresas y trabajadores en que, los datos más significativos, están al abrigo de las implicaciones económicas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de la Tesorería General de la Seguridad Social que, junto a los documentos del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, son la única expresión de Archivos documentales parcialmente organizados de las Instituciones Centrales y cuya existencia no está exenta de problemas, como la interconexión de los archivos de cuerpos y fuerzas de seguridad entre sí y con los precarios archivos judiciales, sin excluir los problemas de acceso que estos mismos archivos plantean.

El Optimismo está también en que, gracias a los útiles instrumentos, diseñados en el Silicon Valley, el Archivo ha dejado de ser, contradiciendo al General Franco y a sus fieles seguidores de la Transición, un punto de referencia cultural, historicista y de represión, para ser el formidable instrumento de comunicación entre las personas informatizadas del siglo XXI, y la inevitable Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, tendrá que ser el instrumento que integre, por fin, en el organigrama y en la actividad ordinaria de las Administraciones, el término Archivo y hacer habitual la práctica Archivística en la gestión de los procedimientos públicos del Estado Español.

Los Archivos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de la Tesorería General de la Seguridad Social, del Cuerpo General de Policía y de la Guardia Civil, tendrán que generalizarse a todas las dependencias de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local, sin olvidar la sustitución de los anacrónicos, obsoletos y perturbadores

⁴ La actividad de la Junta de Andalucía ha dejado sentir también sus beneficios en la conservación del Patrimonio industrial, por efecto de la actividad del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, del Plan Andaluz del Patrimonio Industrial y del Plan General de Bienes Culturales, que agrega la activa colaboración del Grupo de Municipios con Patrimonio Industrial de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, actividad pública, autonómica, municipal y provincial, que contrasta con las carencias de pulsión empresarial en este ámbito.

⁵ En contraste y en el recuerdo, las iniciativas del Senador Benet para evitar la pérdida de documentación producida en la Transición Política, con el protagonismo de los propios Gobernadores Civiles, con su indeslindable condición de Jefes Provinciales de la Secretaría General del Movimiento Nacional. Vid. Benet Morell, Joseph, Interpelación ordinaria sobre eliminación y destrucción de la parte de todos los archivos dependientes de las Direcciones Generales de la Guardia Civil y Seguridad, que contenga documentación de personas u organizaciones políticas y sindicales, ayer clandestinas y hoy legalmente reconocidas, Boletín Oficial de Cortes nº 49, 18 de enero de 1978, [Diario de Sesiones del Pleno nº 4 de 18 de enero de 1978](#).

legajos judiciales, por soportes informatizados, sin posibilidad de que de los legajos se pierdan o desaparezcan sin control los documentos mas significativos. Incluso, se puede vaticinar que los próximos Presidentes del Gobierno Español no podrán borrar documentación de los soportes informáticos instalados en la correspondiente Sede de la Presidencia del Gobierno, y este condicionante se extenderá a los Ministros, altos cargos de la Administración, y a los Jefes de Servicio, Sección y Negociado, con proyección desde las autoridades y funcionarios de la Administración General del Estado a las Administraciones autonómica y local, de tal modo que el Estado Español volverá a hacer lo que dejó de hacer en 1936 y se homologará con los records que, con su proverbial seriedad institucional, vienen haciendo Estados tan acreditados como el Reino Unido o Los Estados Unidos de Norteamérica, cuyo esperanzador Presidente va a tener que dejar de utilizar su Black Berry para tener que asumir la disciplina de los records presidenciales⁶.

En el contexto expuesto, la legislación básica de procedimiento administrativo no garantiza, ni en su versión de 1959 ni en su versión de 1992, a pesar del artículo 149.1.18 de la Constitución, la existencia de un coherente Sistema de Archivos del Estado Español, en el que la documentación político administrativa gestionada en el ámbito de las instituciones públicas pueda tener, en los próximos siglos, el valor documental que las instituciones pública de siglos precedentes tienen para el conocimiento de la historia institucional.

La Ley de Patrimonio Histórico de 1985 se configura como el punto de referencia normativo para el desestructurado sistema de archivos del Estado, con una referencia histórico cultural orientada a la preservación del patrimonio documental de los siglos precedentes y sin reparar en que no habrá rigor histórico para la documentación pública entre 1936 y 2010, siempre que los responsables de la gestión de la ley 7/2007 fueran capaces de poder marcar el 31 de diciembre de 2009 el cambio de signo iniciado en 1936. En clave histórica hay que atender a la sugerencia de los historiógrafos de la necesidad de elaborar la Guía de Fuentes Documentales Destruídas y que, en el análisis histórico institucional requiere integrar el preciso dato de su destrucción, desaparición u ocultamiento, con la finalidad de neutralizar la dinámica de los instrumentalizadores.

Necesario es extraer las oportunas consecuencias de la declaración por la Ley de Patrimonio Histórico de 1985, al considerar todo documento como bien de dominio público desde su generación, conforme a la redacción del artículo 49.2:

“Forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público”.

La demanialidad se extiende a los documentos:

⁶ Conforme a las informaciones periodísticas, el presidente electo de Estados Unidos, Barack Obama, se enfrenta a la posibilidad de perder su teléfono con servicio de Internet, un medio de comunicación que ha utilizado continuamente en la campaña electoral como una rápida y discreta forma de contactar con sus asistentes. Ahora, el hecho de que todas las comunicaciones presidenciales deban ser oficiales y tengan que ponerse a disposición del Congreso si éste lo solicita, indican que Obama podría tener que librarse de su BlackBerry. El Presidente electo Obama tendrá que desconectar su teléfono para cumplir con la Ley de Documentos Presidenciales en vigor desde 1978 y que establece que todas las comunicaciones del Presidente y el Vicepresidente son propiedad del Estado. Dada la configuración tecnológica de los teléfonos de nueva generación, sería muy difícil mantener un seguimiento de todos los correos electrónicos enviados por el presidente para el posterior uso de los Archivos Nacionales. El Presidente electo deberá dejar de utilizar su cuenta de correo electrónico personal, aunque quizá pueda comunicarse mediante una cuenta cedida por la Casa Blanca. Vid David Alandete, corresponsal en Washington, con aportación de informaciones del New York Times, diario El País de 18 de noviembre de 2008.

“de las personas jurídicas en cuyo capital social participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con las gestiones de dichos servicios”

En coherencia con esta amplia declaración integradora de estos bienes en el ámbito de los bienes de dominio público, es obligado ser coherentes con las exigencias que para los bienes demaniales impone el artículo 132 de la Constitución, al declararlos inalienables, imprescriptibles e inembargables, solemnes principios de gestión de los bienes públicos con los que muestran flagrante incoherencia las Administraciones en la gestión diaria de los procedimientos administrativos.

La carencia de rigor en el tratamiento de la documentación pública vinculada a los procedimientos administrativos resta autoridad a la actuación pública sobre los responsables de la gestión de los patrimonios documentales privados, al pretender controlar los plazos y los fondos documentales privados, transcurridos, los cuarenta años, para los documentos de las entidades y asociaciones de carácter político, sindical o religioso, así como los documentos de las entidades, fundaciones y asociaciones culturales y educativas privadas, o transcurridos, los cien años, de los documentos particulares, conforme a la previsión del artículo 49.3 de la referida Ley de Patrimonio Histórico de 1985. Situación que no excluye la paradoja de que, en virtud de la aplicación de este precepto pueda, la documentación privada incorporada a los Archivos públicos, llegar a constituir un ejemplo de tratamiento y conservación documental, por efecto de una sensibilidad privada que no se aprecia en el ámbito público. Como muestra de la paradoja, las aportaciones documentales a los Archivos de Sindicato Comisiones Obreras, o aportaciones documentales privadas de líderes políticos o sindicales, permiten apreciar la incorporación a Archivos públicos de documentos vinculados a expedientes administrativos que debieran estar incorporados al propio Archivo y, cuya única referencia testimonial de existencia de lo que debiera estar depositado en el Archivo público, es la documentación aportada por sindicatos, entidades, asociaciones o particulares, en calidad de un eficiente testimonio de la ejemplaridad de la sociedad en relación con las desviaciones institucionales del Estado autocrático.

Una manifestación de la carencia de rigor en el tratamiento de la documentación pública está expresada en el concepto “externalización de archivos”, objeto de la atención “gerencial” de algunas Administraciones, sin reparar en el carácter demanial del documento público, y que significa confiar a empresas privadas la documentación pública, con el agregado de onerosas compensaciones por metro lineal de papel. Preciso es corregir esta desviación institucional, mediante la oportuna reacción autonómica al concurrir la dejación de funciones del Ministerio de Administraciones Públicas en la concreción de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en materia de documentación administrativa, y establecer los oportunos controles en los Pliegos de Contratación Administrativa de estos “servicios”, de tal modo que se garantice, entre otros componentes, los derechos ciudadanos que puedan ser desatendidos o instrumentalizados por esta peculiares técnicas de “gestión” de la documentación administrativa, sin omitir la tutela de Archivero Facultativo, en coherencia con la fe pública que tiene que ejercer para garantizar la custodia, conservación y confidencialidad de los documentos públicos.

La legislación autonómica está condicionada, en el 30 aniversario de la Constitución, por el lastre de la inconsistencia de la legislación básica estatal y los esfuerzos, evidentes, de la Junta de Andalucía que, como muestra emblemática, han tenido incluso que superar el Recurso de Inconstitucionalidad, que interpuso el Gobierno de la Nación en contra de la pionera Ley de Archivos de Andalucía de 1984, al anticiparse a la inactividad de la Administración General del Estado en la regulación del Patrimonio histórico, que tuvo que esperar a la Ley de las Cortes Generales de 1985.

La profundización de la Ley andaluza en la ampliación de las referencias de la Ley estatal, al incorporar a las “sociedades”, al lado de las entidades, asociaciones y fundaciones, permite volver a aportar, como muestra, la coherente integración del archivo de la Sociedad Río Tinto en el Sistema de Archivos de Andalucía, en contraste con el dato de que en el Sistema de Archivos del Estado o de Andalucía, se podrá echar en falta documentación perdida de entidades públicas operante en el ámbito económico, de la que pueden ser muestra, la pérdida de documentación de la Obra Sindical del Hogar, o la pérdida de las decisiones de los Consejos Sindicales Comarcales y Provinciales y de las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos sobre las inversiones de la Comisaría del Plan de Desarrollo en los Polígonos Industriales de Andalucía, en sensible contrasentido con el buen criterio del Decreto 323/1987 del Consejo de Gobierno de Andalucía al crear el Archivo General de Andalucía, como referencia para el depósito de la “documentación sin vigencia administrativa” de las instituciones públicas de Andalucía, en unión de los depósitos de otras entidades publicas o privadas, entre las que se integró, por Orden de 4 de julio de 1994, el Archivo Histórico de Comisiones Obreras.

La pregunta obligada se materializa en el siguiente interrogante ¿Qué pasa con la documentación con vigencia administrativa? ¿No es objeto de consideración archivística? ¿Puede la documentación con vigencia administrativa generada por las Administraciones o las Instituciones públicas, en Andalucía o de Andalucía, estar fuera del Sistema de Archivos de Andalucía? .Con un reflexivo equilibrio en las contestaciones a estas preguntas, puede afirmarse que, en las desestructuradas Administraciones del conjunto del Estado, el tratamiento documental correcto de cualquier procedimiento administrativo, solo empieza a practicarse en el momento en el que, una demanda se formaliza ante los Tribunales de Justicia y genera la petición del expediente administrativo por el Tribunal, constatación tan fácil de verificar, como es muy sencillo de verificar la disciplina en el tratamiento de la documentación, privada, que ciudadanos, asociaciones, entidades, fundaciones y sociedades tienen que practicar para mostrar a los inspectores públicos la corrección de sus prácticas personales, asociativas, sindicales o empresariales.

La carencia de sistema en el tratamiento de la documentación pública tiene fehaciente muestra en la Orden de 6 de mayo de 2001, por la que, en el ámbito de la Consejería de Cultura, se aprueba el Plan de Elaboración del Censo de Archivos, Fondos y Colecciones del Patrimonio Documental Andaluz, censo que, en el ámbito administrativo, tendría que ser producto automático del coherente tratamiento documental de los procedimientos administrativos de las Administraciones y gestionado, desde la interrelación Registro-Secretaría-Archivo, por las propias unidades de la Administración y, con ello, eliminar el grave contrasentido de la recepción por los Archivos Históricos Provinciales de palets de documentación sin clasificar, con una ingenua pretensión de carecer de vigencia administrativa, conjunto de metros cúbicos de documentación que con ejemplar profesionalidad ordenan y clasifican los Funcionarios Facultativos de Archivos y que permiten descubrir, a los propios Secretarios Generales Técnicos el Organigrama de la Consejería en el momento precedente a su nombramiento y, por añadidura, mostrar la incuria administrativa en la transferencia del dominio público, singularizado en la documentación pública, sin que, en muchas ocasiones, los Secretarios Generales Técnicos se planteen el elemental requisito de inventariar la documentación que transfieren .

La incoherencia del sistema legal en el tratamiento de la documentación administrativa, que garantiza que, no podrá haber rigor histórico en el tratamiento de la documentación pública entre 1936 y, al menos, el año 2010, contrasta con el vínculo que la documentación empresarial y laboral impone a sus respectivos responsables privados, con previsión de los plazos de conservación obligatoria de la documentación a efectos de avalar la efectiva exoneración de obligaciones.

El régimen jurídico de las sociedades es expresivo de la dicotomía entre la desestructuración de la documentación de las Administraciones y las obligaciones que el sistema de inspección administrativo articula sobre los administrados.

El domicilio social, en principio, y conforme al artículo 48 de la Ley General Tributaria de 2003, puede ser elegido con independencia de las unidades de producción, transformación o servicios en el territorio del Estado e, incluso, puede tener como referencia un despacho profesional o de asesoría jurídico económica, pero el Real Decreto 1777/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Impuesto de Sociedades, prevé que, a instancia de la Administración Tributaria, puede disponerse el cambio de domicilio.

El Código de Comercio viene disponiendo desde 1885, en su artículo 30, la obligación de conservación de los libros oficiales, la correspondencia y los justificantes durante un plazo de seis años, periodo de tiempo que reitera el artículo 377 del Reglamento del Registro Mercantil de 1986, al establecer la obligación de conservación de las cuentas anuales depositadas en el Registro.

El contenido de la Inspección Tributaria, conforme al artículo 141 de la referida Ley General Tributaria de 2003, distingue entre el procedimiento de comprobación limitada, referenciado en el examen de registros, libros, documentos y facturas, con excepción de la contabilidad, previsto por el artículo 136.2, y el procedimiento de inspección que implica el examen de documentos, libros, contabilidad, ficheros, facturas, justificantes, correspondencia, bases de datos informatizadas, programas, registros y archivos informáticos, bienes, elementos, explotaciones y cualquier otro antecedente o información, conforme al primer párrafo del referido artículo 141.

La obligación de conservación de los datos sobre los que puede proyectarse el procedimiento de inspección está delimitado por la previsión del artículo 66 de la misma Ley General Tributaria al disponer la prescripción por el transcurso del plazo de cuatro años de los siguientes derechos: el derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria mediante la oportuna liquidación, para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas y autoliquidadas, y a obtener devoluciones. Plazo inicial de cuatro años que requiere integrar la previsión del artículo 68, al disponer los supuestos determinantes de la interrupción del plazo de prescripción: el ejercicio de acción de la Administración tributaria con conocimiento del afectado, la interposición de reclamaciones o recursos, el ejercicio de acciones civiles o penales dirigidas al cobro de la deuda, la recepción de la comunicación de un órgano jurisdiccional en la que se ordene la paralización del procedimiento administrativo en curso, y por cualquier actuación fehaciente del obligado tributario conducente al pago o extinción de la deuda tributaria. Producida la interrupción se inicia de nuevo el cómputo del plazo de prescripción.

La integración de la representación de los trabajadores en los órganos de las Sociedades mediante el Comité de Empresa conforme a los vigentes artículos 61 a 75 del Real Decreto Legislativo 1/1995, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, permite apreciar la implicación de todos los datos correspondientes a los trabajadores en el ámbito de la correspondiente sociedad, ámbito subjetivo que, en el momento actual y como consecuencia de la ejemplar alternativa de informatización telemática de las instituciones de la Seguridad Social, está preservado, con la única reserva de tener que cuestionar el que solo sean las entidades administrativas recaudadoras: Seguridad Social y Agencia Tributaria, junto a las de Seguridad Pública: Policía Nacional y Guardia Civil, las instancias estatales que ofrecen una razonable muestra de criterios en la tramitación y conservación de sus fondos documentales.

En inexplicable contrasta entre las buenas prácticas expresadas, el reciente Boletín Oficial del Estado de 5 de noviembre de 2008, ofrece oportuna imagen de la anárquica situación de la documentación administrativa del propio Ministerio de Trabajo e Inmigración, al dar publicidad a la Orden TIN/3130/2008, de 30 de octubre, por la que se crea la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio de Trabajo e Inmigración, compuesta por los representantes de la estructura organizativa del Ministerio, y que constata la inexistencia de una dirección del procedimiento administrativo que permita, desde el mismo inicio de cada procedimiento, precisar el esquema de desarrollo de los expedientes administrativos, desde su inicio a su declaración de pérdida de vigencia administrativa, y con la preservación, en armonía con las directrices que, desde el ámbito privado se expresan en las indicaciones ISO 15489, desde el mismo momento del inicio de cada procedimiento de la intangibilidad de la documentación, lo que requiere desde ese momento inicial, utilizar el Archivo como forma de preservación de la documentación original y, considerar, como peligrosa referencia de postguerra, el considerar el Archivo como referencia para valorar los documentos sin vigencia administrativa.

Las Sociedades objeto de actuaciones de la Inspección Tributaria, y sus trabajadores en el ámbito de Secretaria-Informática-Archivos, pueden ser afortunados asesores de la referida Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio de Trabajo e Inmigración, y de cualquiera de los restantes Departamentos de nuestras deterioradas Administraciones, para orientar como debe de articularse la tramitación de la documentación, desde las premisas de garantizar la seguridad jurídica y los derechos de la sociedad o Administración, o de los clientes o Ciudadanos, preocupación que debe ser extensiva a los responsables del Ministerio de Administraciones Públicas a efectos de que cumplan el mandato parlamentario de la Ley 11/2007, con la referencia temporal de 31 de diciembre de 2009, para adecuar los procedimientos administrativos al acceso telemático de los Ciudadanos, cumplimiento de mandato parlamentario por la Administración General del Estado que condiciona el cumplimiento de los mismos contenidos por las Administraciones autonómicas y locales.

arch-e

Revista Andaluza de Archivos

Nº 2, enero 2010

Consejo Asesor

Amparo Alonso García
María José de Trías Vargas
Antonia Heredia Herrera
Joaquín Rodríguez Mateos
Maribel Valiente Fabero
Ana Verdú Peral

Redacción

Ana Melero Casado
Mateo Páez García
Diomedes Parra Rodríguez

Dirección Postal
Arch-e: Revista Andaluza de Archivos
Dirección General del Libro y del Patrimonio
Bibliográfico y Documental
Consejería de Cultura
C\ Conde de Ibarra, 18
41004 Sevilla
arch-e.dglpbd.ccul@juntadeandalucia.es

Derechos de autor

El contenido de la revista se encuentra protegido por la ley de propiedad intelectual. Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con la autorización de los titulares de su propiedad intelectual.

ISSN 1989-5577

Edición JUNTA DE ANDALUCÍA. Consejería de Cultura

2009 © de la Edición JUNTA DE ANDALUCÍA.
Consejería de Cultura