

EL SISTEMA DE ARCHIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL ESPAÑOLA

JESÚS GAITE PASTOR
Archivo Histórico Nacional

Resumen: Se hace un breve seguimiento cronológico de los distintos archivos administrativos creados a lo largo de la Edad Moderna en España; los logros y fracasos de los Borbones en el siglo XVIII y el nacimiento de los archivos históricos. Se analizan los Archivos intermedios españoles del siglo XIX y XX, y la situación actual del Sistema de Archivos de la Administración Central Española; se termina con dos comentarios legislativos: del Decreto 914/1969 de 8 de mayo, que crea el Archivo General de la Administración Civil del Estado; y de la ley del Patrimonio Histórico Español.

Palabras clave: Administración Central del Estado, Archivos intermedios españoles, Archivo Histórico Nacional, Archivo General de Simancas, Sistema de Archivos de la Administración Central del Estado, Ley del Patrimonio Histórico Español.

Abstract: This article gives a brief chronological survey of the different administrative archives created throughout the Modern Age in Spain; the achievements and failures of the Bourbons in the 18th century and the birth of the historical archives. The Spanish intermediate Archives of the 19th and 20th centuries and the present situation of the Archives System of the Spanish Central Administration are analysed. Finally, two legislative commentaries: Decree 914/1969 dated 8 May which created the General Archives of the Civil Administration of the State; and the Spanish Heritage Law.

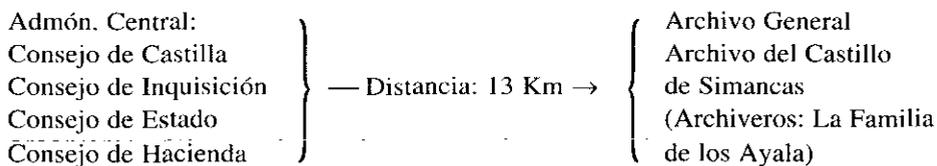
Keywords: Central Administration of the State, Intermediate Spanish Archives, National Historical Archives, General Archives at Simancas, Archives System of the Central Administration of the State. Spanish Heritage Law.

Cualquier administración sabe que no es posible tener al alcance de la mano todos los documentos recibidos o producidos.

En la Edad Media, como los documentos eran escasos, bastaba con una oficina, la del Chanciller, donde se guardaba en los libros de Registro una copia de todos los documentos generados en la Corte.

Con la Edad Moderna y la diversificación de oficinas administrativas, los antiguos Consejos y Contadurías, empezaron a necesitar, lo que tan sabiamente organizó Felipe II, desde su puesto de gobernante de Castilla y rey de España: el Archivo de Simancas.

Los documentos debían conservarse, pero en lugar distinto de los despachos; tampoco muy lejos de ellos, pues serían necesarios para hacer consultas. Y debían tener un archivero o responsable de los mismos, que sirviera con prontitud al Rey y a la Administración siempre que estos lo requirieran. El Archivo, por tanto, debía estar ordenado, siguiendo el principio de procedencia orgánica: “los documentos producidos por un mismo organismo, debían estar juntos y con el mayor orden, para ser mejor servidos”.



Éste era el esquema simple o el Sistema de Archivos, creado por los Austrias, que funcionó mientras la Corte estuvo en Valladolid y sus alrededores, hasta que Felipe IV la trasladó definitivamente a Madrid.

La lejanía de Simancas, la alegría de la Corte, la omnipotencia del Conde-Duque, la pesadumbre por las batallas y reinos perdidos, trajeron como consecuencia el extravío de muchos papeles, que no se entregaron a Simancas hasta la llegada de un rey, Felipe V, bien advertido por Santiago Riol, entre otros, del abandono de sus documentos. Entre 1718 y 1721 se remitieron a Simancas muchos documentos del siglo XVII, con evidentes lagunas, producidas por la excesiva acumulación de los papeles en los despachos de los escribanos.

Había fallado en este siglo, por primera vez, el sistema de Archivos.

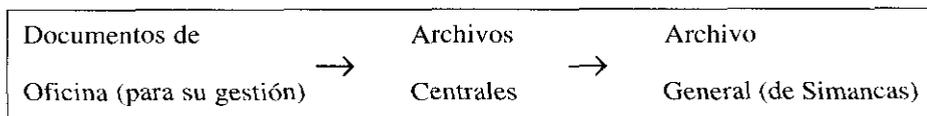
Durante el siglo XVIII, los Borbones pensaron en crear un Archivo próximo a la Administración Madrileña, pero ese proyecto nunca se llevó a cabo. Se crearon, eso sí, distintos Archivos, como el de la Cámara de Casti-

lla; el Archivo del Consejo de Castilla en la Casa de los Consejos; los Archivos de las Secretarías de Estado y de Despacho en el Palacio que tuvo Godoy en la actual plaza de la Marina española; el Archivo de las Contribuciones Generales en la Casa de Aduanas (hoy Ministerio de Hacienda, c/ Alcalá, 9 y 11); el Archivo del Tribunal Mayor de Cuentas; etc.

La falta de un Archivo capaz, como el de Simancas, próximo, de fácil consulta, obligó a desarrollar un sistema de almacenamiento más parecido al que hoy tienen nuestros actuales Ministerios: un Archivo Central para cada oficina llevado también por escribanos-archiveros, separado de la oficina de trabajo, pero dentro del mismo edificio.

Sólo iniciado el siglo XIX, y por iniciativa de Fernando VII se trasladaron a Simancas, sobre 1826, los documentos antiguos de las Secretarías de Estado y de Despacho, pero únicamente los documentos anteriores a 1790.

Quizás algunos no lo vean así, pero en estos modos diversos de actuar estaban implícitos ya los distintos estadios de custodia de los documentos.



El último tercio del siglo XVIII y los primeros años del XIX, marcan un nuevo hito en el devenir de los Archivos: la consideración del documento como fuente para la historia. Fruto de la crítica histórica, la Crónica tradicional fue arrumbada y sustituida como fuente de investigación por todo el arsenal de documentos guardados en los Archivos Reales de Aragón, Castilla, Navarra y en tantas catedrales, monasterios y conventos, desamortizados por el Estado constitucional. Los documentos de Simancas y del Archivo de la Corona de Aragón, en Barcelona, empezaron a ser estudiados como fuentes históricas, y hasta hubo quien propuso unir los archivos reales de Barcelona, Zaragoza, Valencia y Mallorca, en un solo edificio que facilitara la investigación o “la memoria” del pasado de la Corona de Aragón.

Carlos III fue pionero en estas lides, cuando creó el Archivo General de Indias, en Sevilla, inaugurado en 1789, para fomentar el estudio de la Administración española en las Indias americanas. Pero aún más radical fue la Real Orden de 1841 que abrió a la investigación pública los archivos de Simancas, de la Corona de Aragón, y los de los reinos de Valencia, de Galicia y las Chancillerías de Granada y Valladolid.

Había nacido un nuevo concepto archivístico: el documento administrativo, con el paso del tiempo, podía convertirse en fuente para la historia y ello estimuló el perfeccionamiento del sistema archivístico, al objeto de proteger los documentos desde su génesis, hasta su consideración como fuentes para la historia.

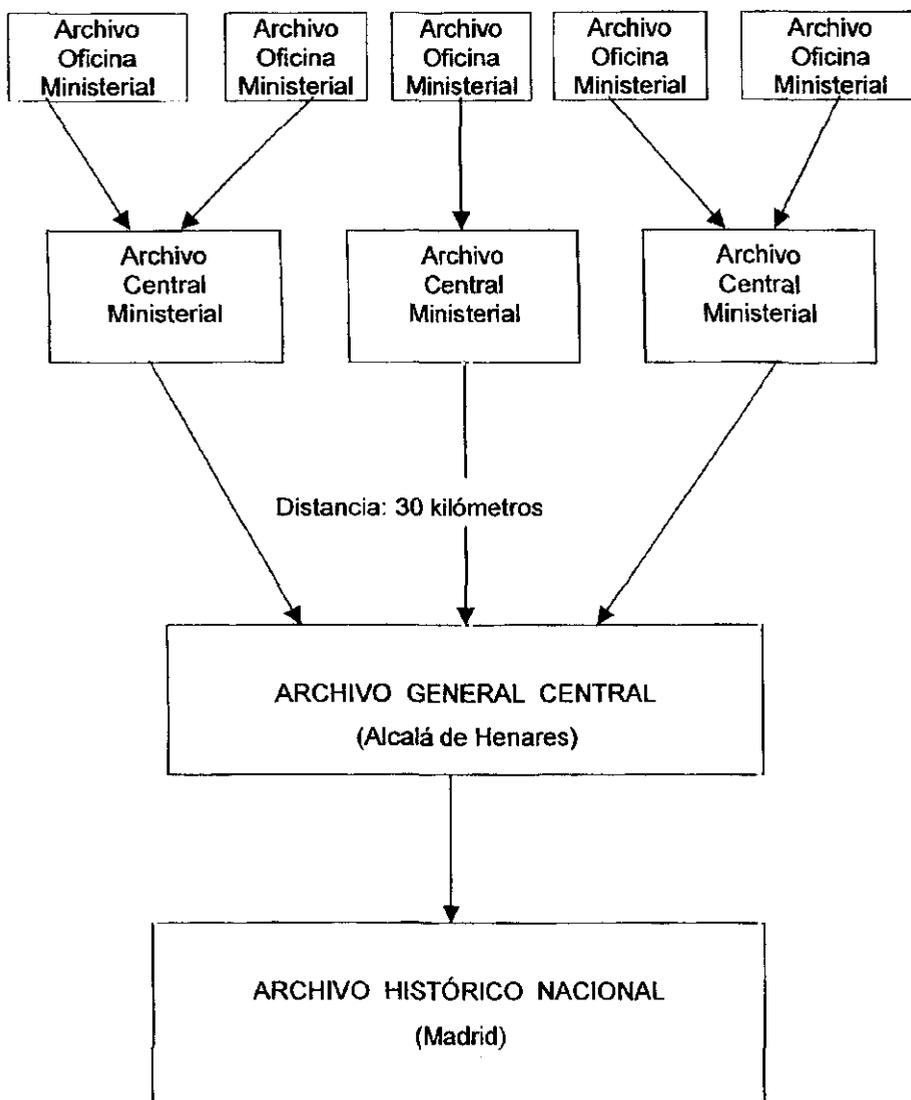
El año 1858 fue un año clave en esta nueva perspectiva: Se crea un cuerpo facultativo de Archiveros del Estado, se crea el Archivo General Central (en el palacio de los arzobispos de Toledo, en Alcalá de Henares) y se recogen allí los documentos de la Administración del Antiguo Régimen (repartidos aún por Madrid) y los documentos desamortizados, el año 1855, por Pascual Madoz.

El año 1866 ve al fin el nacimiento de un gran Archivo Histórico Nacional, algo pretencioso en su nombre, pero en aquella época algo muy deseado por los académicos de la Historia, que soñaban con proyectar en él sus intereses investigadores.

Pronto se quedó pequeño el edificio de la Academia para guardar “Todos” los documentos de nuestra historia; las colecciones privadas, los documentos del Antiguo Régimen, el Archivo Histórico, creado en Toledo en 1869; y humildemente, pero con gran realismo, la Academia lo cedió al Estado para que depositara en él todos los papeles y pergaminos de los monasterios desamortizados desde el decreto de Toreno, de 1836.

Al integrarse en el Estado y dotarse de instalaciones suficientes en el recién creado Palacio de Archivos, Bibliotecas y Museos, del paseo de Recoletos de Madrid, el Sistema de Archivos Estatales se cerró por primera vez al contar ya con los distintos tipos de Archivos, por los que debían pasar los documentos, desde que se producen en las oficinas hasta su posible conservación en un Archivo Histórico.

Esta era la situación de los documentos administrativos hacia el año 1899, justo hace un siglo:



Una breve explicación para cada uno:

1. *Archivos de Oficina*: Para organizar los expedientes, ordenar la correspondencia, custodiar las normas. Siempre estuvo en manos de los propios funcionarios y de auxiliares.
2. *Archivos Centrales*: A partir de 1858 se constituyen en todos los Ministerios, con un archivero facultativo como responsable del mismo. Recogen los expedientes ya tramitados y que apenas se consultan. Envían al Archivo General Central los documentos acumulados, durante el período 1832 a 1859, que no podían enviarse ya a Simancas, por no haber espacio.
3. *Archivo General Central*: Recibe buena parte de los documentos del siglo XVIII acumulados en la Casa de los Consejos (actual Consejo de Estado), los de la Orden Militar de San Juan y otras órdenes civiles (Carlos III, Isabel la Católica ...) y muchos papeles de los ministerios más clásicos, herederos de las antiguas Secretarías de Estado y de Despacho: Ministerio de Estado, de Gobernación, Ejército, Hacienda, Fomento y abundantes papeles del ya saturado Tribunal de Cuentas.
4. *Archivo Histórico Nacional*: Recibe a partir de 1896 los fondos del clero y monasterios, desamortizados por Toreno, Mendizabal y Espartero. Después vendrán los archivos de las órdenes militares: Santiago, Calatrava, San Juan y Alcántara, y hacia 1898-99 los documentos de la Administración del Antiguo Régimen. Este Archivo recibe por entonces solo los documentos producidos hasta 1834.

Cuarenta años más, 1939, y el sistema de Archivos parece que funciona: los archiveros de los archivos centrales enderezan en lo que pueden los defectos de las oficinas, y las transferencias de fondos al Archivo General Central se hacen con cierta regularidad.

Quizás era el momento de hacer, sobre la experiencia acumulada, una teoría de lo que se entendía por "Sistema de Archivos". Todos y cada uno de los distintos escalones del sistema estaba funcionando; sólo quedaba sacar las consecuencias teóricas y prácticas.

Pero los tiempos no fueron lo más propicios: una guerra civil de tres años, nuevo régimen, y lo peor ...: en agosto de 1939 un incendio reduce a cenizas el Archivo General Central, de Alcalá. Tuvieron que pasar

otros treinta años para que el 8 de Mayo de 1969, un decreto del Ministerio de Educación y Ciencia restableciera lo que desde entonces se llamó: Archivo General de la Administración Civil del Estado, con la misión de “recoger, seleccionar, conservar y disponer para información e investigación científica, los fondos documentales de la Administración Pública que carezcan de vigencia administrativa” (Artículo Primero).

Este Decreto de 1969 fue importante por haber restablecido, para la Administración Central española, el Archivo General que, desde Felipe II, tuvo la misión de recibir las “remesas periódicas” de documentos desde las oficinas administrativas. La función que desempeñó el Archivo General de Simancas, desde el siglo XVI hasta los días de Fernando VII y que luego fue seguida por el Archivo General Central hasta su desaparición en 1939, había quedado interrumpida y había producido ya, en sólo 30 años (1939-1969) efectos devastadores: “Destrucción de una gran parte de la documentación oficial”, “acumulación de papeles en los archivos administrativos (archivos centrales de los Ministerios)”, dificultades para realizar “el propio trabajo burocrático”.

Esta situación, recogida en el preámbulo del Decreto, era la mejor confirmación del acierto que tuvo Felipe II al crear el Archivo General de Simancas, y de la necesidad ineludible que tenía la Administración Central, cada vez más, de poseer un Archivo General con esas funciones.

El nuevo Archivo General de la Administración comenzó a funcionar con edificio de nueva planta, en Alcalá de Henares, en 1972, y hoy día sigue siendo pieza fundamental del Sistema de Archivos de la Administración Central.

Pero el Decreto 914/1969 del 8 de Mayo reunía otra serie de caracteres fundamentales para el funcionamiento del Sistema de Archivos, que enumeraré brevemente:

- Establecía una relación periódica, anual, entre las oficinas administrativas de cada Departamento Ministerial y su Archivo Central, para la transferencia de documentos o expedientes a este último, según criterios objetivos de consultabilidad o resolución firme de los mismos (Artículo Segundo).
- Se fijaba en 15 años el período de permanencia de los documentos en los Archivos Centrales, debiendo transferirse después al recién creado Archivo General de la Administración Civil (Artículo Tercero).

- Se daba al Archivo Histórico Nacional el carácter de Archivo definitivo para ciertos documentos de la Administración Central; a él podrían remitirse los fondos con más de 25 años de antigüedad, sin “validez administrativa” y con “valor histórico”.
- Se insinuaba una nueva tarea, propia de los archivos generales, la de “seleccionar” los documentos (Artículo Primero), tarea que implicaría, según desarrollo posterior, la identificación de las series documentales, su valoración desde el punto de vista administrativo, la determinación de su consultabilidad por los investigadores, la posibilidad de una eliminación racional y controlada de documentos, que hubieran perdido su valor administrativo y no se consideraran con valor histórico.
- Se encomendaban las tareas propias de este Archivo General al Cuerpo Facultativo de Archiveros y al Cuerpo Auxiliar de Archivos.

Una valoración personal de este Decreto no puede menos de apreciar el alto grado de organización previsto en el mismo. Se adivina la intuición y previsión del que entonces era Director General de Archivos y Bibliotecas y experto archivero para todos los que tuvimos la fortuna de conocerle: D. Luis Sánchez Belda. Se había construido el Sistema de Archivos, con nuevos edificios, un Cuerpo de Archiveros que controlaba los puntos neurálgicos del sistema (la dirección y trabajo técnico de los Archivos Centrales de los Ministerios, del Archivo General de la Administración y del Archivo Histórico Nacional), y un centro administrativo supervisor del mismo: La Dirección General de Archivos y Bibliotecas, en conexión con los Subsecretarios de los Departamentos ministeriales.

Hoy día, treinta años después, debo confesar por mi propia experiencia que el Sistema de Archivos, tan bien ideado, no funciona debidamente: existen Ministerios que guardan aún documentación del siglo XVII y XVIII; los archiveros han dejado de ser imprescindibles desde 1984 en los Archivos Centrales de los Ministerios; el Archivo General de la Administración Civil está prácticamente saturado y no se ha profundizado debidamente en la “selección” de documentos; el Archivo Histórico Nacional se ha quedado pequeño y no puede recibir nuevos fondos del Archivo General de la Administración.

Es posible que esta concepción archivística, propia de los años sesenta y setenta de este siglo necesite una revisión. De hecho el sistema archivístico francés, semejante en todo al nuestro, con su gran Archivo General Intermedio, en Fontainebleau, a 58 km. de París, se ha convertido de hecho

en el Archivo Histórico del siglo XX; los italianos, que crearon su organización autonómica poco antes que nosotros, han mantenido sus archivos históricos regionales, más en semejanza con los archivos que hoy constituyen nuestra organización autonómica.

En España, creo que aún costará mucho tiempo deshacerse de la tradición centralista que hemos sufrido en los siglos XIX y buena parte del XX, y pienso también que sigue siendo necesario mantener en la Administración Central, con mayores funciones si cabe, el sistema actual de archivos con los tres grandes niveles: archivos centrales de ministerios, archivo intermedio o general de la Administración y Archivo Histórico Nacional como punto final del sistema.

Pero volviendo de nuevo hacia atrás, es necesario reconocer que desde 1977 se ha puesto el énfasis en la descentralización y nos hemos casi olvidado de que seguimos teniendo una Administración Central con muchísimas necesidades. Así se entiende que le falte al Archivo General de la Administración Civil el Reglamento que prometía el propio decreto de creación de 8 de Mayo de 1969, en su artículo séptimo; y se entiende también que no se haya abordado con valentía en estos últimos años la construcción de un Sistema de Archivos para la Administración de Justicia que, por su importancia dentro de nuestro sistema político, debía ya correr paralelo e independiente al del resto de la Administración Central.

Hay que alabar la actuación realizada en este campo por la Administración Militar, separada de la Civil desde el siglo XIX, y que hoy día muestra una organización del Sistema de Archivos y un Reglamento ya vigente, digno del mayor encomio.

Por lo que respecta a nuestra Administración Central, la Ley del Patrimonio Histórico español, de 25 de Junio de 1985, además de una mejor protección y definición del Patrimonio Documental prevé el desarrollo reglamentario de una serie de aspectos archivísticos, que han quedado totalmente olvidados y que es urgente desarrollar, para un buen funcionamiento del Sistema.

Merece citarse específicamente, por su importancia, la creación de una Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos que estudie y dictamine “las cuestiones relativas a la calificación y utilización de los documentos de la Administración del Estado”, ... “así como su integración en los Archivos y el régimen de acceso e inutilidad administrativa” de los mismos. (Artículo 58 de la Ley).

No habla expresamente la ley, de la instancia administrativa que deberá crear dicha Comisión: sin duda el Ministerio de Educación y Cultura, creador de la Ley de Patrimonio Histórico Español. Pero habría que considerar también los aspectos de organización administrativa que conlleva el

establecimiento de un Sistema de Archivos; y esos aspectos organizativos deben regularse desde un órgano superior, capaz de imponer sus decisiones al resto de la Administración. No soy el primero en proponer que la Presidencia del Gobierno debería tomar una parte más activa en el mantenimiento del Sistema Archivístico, sobre todo si se trata del sistema aplicable a la Administración Central: Ya en 1972 la UNESCO publicaba un conocido "Projet du loi d'archives - type", redactado por Salvatore Carbone, donde se pedía la participación de las Presidencias del Gobierno, de cada país en la organización archivística.

En algunos Ministerios españoles se trabaja actualmente para crear "Comisiones Calificadoras", que de alguna manera sustituyan o aminoren esta gran carencia, que atomiza la labor archivística de la Administración, y la reduce a esfuerzos individualizados en cada uno de los Ministerios. Esta labor individualizada es correcta y está expresada en el primer párrafo del artículo 65 de la Ley del Patrimonio histórico español; pero no se puede perder de vista el segundo párrafo del mismo artículo que dice: "La documentación de los organismos dependientes de la Administración del Estado, será regularmente transferida, según el procedimiento que por vía reglamentaria se establezca, a los Archivos del Estado".

Sin duda que este párrafo implica la coordinación de los Archivos Ministeriales con otros archivos del Estado Históricos o generales; implica la existencia de un proceso documental único, que se inicia en las oficinas administrativas y termina en los Archivos Generales Intermedios o Históricos. Así lo han entendido muchas Comunidades Autónomas, que han establecido ya su Sistema Archivístico y su Reglamento correspondiente.

La organización del Sistema Archivístico en la Administración Central es una signatura pendiente, pues a pesar de todas las leyes citadas, buenas en sí, nunca se ha llegado a la redacción de los Reglamentos correspondientes, que las hicieran aplicables.

Todos los archiveros de la Administración Central somos conscientes, de estas carencias, y las aceptamos como un hecho. Sólo quedaría hacerse una última pregunta, más difícil aún de contestar: ¿Quién deberá tomar la responsabilidad de abordar las soluciones archivísticas que está demandando la Administración Central? La respuesta, sin duda, es la de la fábula del gato y los ratones y el famoso cascabel. Yo por mi parte, le pediría una respuesta al italiano antes citado, Salvatore Carbone, y a su modelo de proyecto de Ley de Archivos.

"El 11 de febrero de 2000 el B.O.E. publica un decreto del Ministerio de la Presidencia por el que se regula la composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Superior Calificadora de documentos administrativos".