



DOCUMENTACION

C R O N I C A

UN PROBLEMA DE LA ADMINISTRACION SIN RESOLVER

El siglo XIX tuvo la virtud de organizar muchas cosas. Me refiero a las bases de la cultura española actual. Museos, fundaciones universitarias, sociedades culturales y económicas, academias, todo arranca para nosotros de ahí y, mal que bien —salvo las honrosas excepciones de Carlos III—, toda la organización actual de la Administración del Estado proviene de los tiempos de Isabel II y de Alfonso XII.

Entre este resurgir de conocimientos del saber humano estaba la Historia, que empezó a escribirse sobre

testimonios documentales de preferencia a los bibliográficos y recibió una clasificación que dejó cerrada la puerta al futuro inmediato: Antigua, Media, Moderna y Contemporánea. Ya no cabía más. Se pensó en acumular los documentos para que pudiera escribirse esa Historia crítica y verdadera y se fundó el Archivo Histórico Nacional (a. 1860), que, comenzando por los fondos del Clero secular y regular, llegaría a convertirse en el primer archivo de la nación. Los viejos archivos de la Corona de Aragón, Simancas, Regionales

de Valencia y Galicia, Chancillerías, etcétera, como el más reciente de Indias, se mejoraron y reglamentaron, siendo todos ellos regidos por el recién creado Cuerpo de Archiveros, Bibliotecarios y Anticuarios (a. 1858).

Pero la historia de los archivos españoles venía de muy atrás. La historia de los archivos no es sino un capítulo de la historia de la Administración española; con ella se ordenaron y con ella se desordenaron, viniendo a suceder que el valor vivo, funcional y utilitario que todos ellos tuvieron en su origen quedó ensombrecido por el deslumbramiento de los valores históricos que en aquellos papeles, ya caducados, se habían ido acumulando en el transcurso del tiempo.

Si miramos hacia atrás lo veremos claramente.

Omitiendo, en gracia a la brevedad, hablar de los primeros archivos de la Corona, trashumantes con frecuencia en la Alta Edad Media y estabilizados luego, la época de los Reyes Católicos es un momento bien definido de la reorganización de la administración del Estado y, por tanto, en cuanto al tema que estudiamos. En medio de su enorme actividad nacional e internacional inician una verdadera política de archivos tratando de centralizar los documentos pertenecientes a la Corona en el archivo de la Audiencia y Chancillería de Valladolid, dando orden de que un breve traslado auténtico de los mismos sea depositado en otro archivo que se manda hacer en la Audiencia y Chancillería de Granada, de reciente creación. Dispuestos a organizar las ciudades libres contra el poder de la nobleza dan normas sobre el régimen de los Ayuntamien-

tos y crean los archivos municipales (a. 1500 y 1509).

Superada esta época de reajuste en la unidad nacional, la idea de un archivo centralizado ha tomado ya carta de naturaleza y su plena realización habría de lograrse durante el gobierno del emperador Carlos V, que estabiliza las bases políticas de los Reyes Católicos y las completa con una nueva visión y estilo en el modo de ser y gobernar el país, estilo que había de perdurar durante toda la Edad Moderna. Los papeles de la Corona, que seguían dispersos, parte en el Castillo de la Mota y Alcázar de Segovia, parte en la Chancillería de Valladolid, y aun algunos en los Conventos de San Francisco de Burgos y San Benito de Valladolid, debían reunirse y, sobre ellos, añadir todo lo nuevo. Es entonces cuando decide instalar el archivo de la Administración del Reino en uno de los torreones de la fortaleza de Simancas (a. 1540-1545), supuesto que la Corte solía residir en Valladolid, e insiste en la orden dada por los Reyes Católicos de que sean entregados todos los documentos pertenecientes a la Corona, retenidos en gran parte en manos de particulares. Sobre las bases de este archivo, que iría ampliándose paulatinamente según aumentaba la documentación hasta ocupar todas las dependencias —desposeyendo al edificio de su antigua función de presidio—, descansaría toda la Administración española a lo largo de más de tres siglos.

Las vicisitudes de la documentación a través de todo este tiempo son parejas a la grandeza o decadencia del gobierno de la nación. El desorden administrativo de los últimos monarcas de la Casa de Austria fué funesto para los archivos espa-

ñoles, y aunque Felipe V, al terminar la guerra de Sucesión, intentó rehacer los fundamentos documentales de sus organismos de gobierno (informes de D. Santiago Agustín de Riol), y Carlos III fundó, con indudable acierto, el Archivo de Indias (a. 1781); no pudo obtenerse un resultado apreciable en el problema de la documentación administrativa, arrastrando el abandono—agravado por el saqueo de Simancas, durante las guerras napoleónicas—, hasta los mismos comienzos de la Edad Contemporánea. Superado este momento crítico, el siglo XIX supone para nosotros una reorganización del Estado y su Administración, pero los documentos de los entonces organismos de gobierno, tales como el del Consejo y Presidencia de Castilla y el propio del Ministerio de Gracia y Justicia, así como los fondos más antiguos del Consejo de Ordenes, Contencioso de Indias, etc., se encontraban diseminados en varias localidades, algunas de dominio particular; los más estaban materialmente hacinados en lugares oscuros, húmedos y ruinosos.

Lo que se viene afirmando se evidencia por el prólogo del decreto del ministro de Gracia y Justicia don Lorenzo Arrazola, que, a tono con el nuevo impulso ordenador, marcará el comienzo de una nueva etapa en la vida de los archivos españoles. En la necesidad de establecer un nuevo depósito documental (el de Simancas está lejos), se crea el Archivo General Central de Alcalá de Henares (a. 1858), en el edificio restaurado del antiguo palacio arzobispal, adonde irían a parar, de una parte, los fondos pertenecientes a organismos que ya no subsistían en la nueva organización del Estado

(Ordenes Militares, Inquisición, Colegiatas suprimidas) (art. 3.º), y de otra parte, los papeles administrativos de las diferentes dependencias de gobierno vigentes (art. 4.º).

Pero el problema, que se resuelve por el momento, queda falto de solución para el porvenir hasta que, ya doblado el siglo, el marqués de la Vega de Armijo, que considera el abandono pasado como «negro borrón de la cultura de nuestra Patria», se da clara cuenta, por primera vez, de que hay que tomarlo desde su misma raíz. Con gran acierto dispone que los archivos de los organismos de Hacienda vayan ordenando sus documentos de forma que, «sin dejar de servir al Gobierno y sus dependencias», puedan ser estudiados por la Academia de la Historia.

Pronto se echa de ver que el archivo de Alcalá de Henares es insuficiente para recibir la totalidad de los fondos que van a mandarse y se incide en un criterio que, si entonces pudo ser acertado, a la larga había de ser funesto. Dispone guardar por separado, de una parte los fondos de entidades suprimidas y los organismos de la Administración ya caducados, a cuyos documentos llama «históricos», aunque alcancen algunos al siglo XIX (Clero), para los que se crea el Archivo Histórico Nacional, y de otra parte, los fondos pertenecientes a organismos de la Administración aún vigentes, a los que llama «administrativos», aunque daten algunos del siglo XV (Hacienda), que son los que quedan en Alcalá de Henares. Por disposiciones del Ministerio de Fomento entran en este último a fines del siglo XIX los fondos menos modernos de los Ministerios de Estado, Fomento, Go-

bernación, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina y Tribunal de Cuentas.

Pero el siglo XIX, que había echado los cimientos de tantas cosas, no supo liberarse de la impresión de haber llegado a la meta, y, no dándose cuenta de que era solamente un eslabón en la cadena del tiempo, del mismo modo que cerró la clasificación de la Historia, considerándose incluido en el punto final de su ciclo, no se planteó el problema de los documentos que «vivían», ni mucho menos de los venideros, por lo que, ignorando la gran función de los archivos de trámite anejos a las dependencias estatales, ahondó cada vez más la disociación entre éstos y aquéllos. Olvidada la misión primordial del archivero, que es la de recoger los papeles desde el momento mismo en que acaban de ser tramitados, cuando sienten la necesidad de que los archivos de las Delegaciones Provinciales de Hacienda se ordenen debidamente, se consideran como intrusos en ese ámbito «cultural», declarando en su disculpa que se trata de un servicio *especial* a realizar por el Cuerpo de Archivos; bajo la dependencia central de la Intervención General de la Administración. Los fondos históricos deberían retirarse. Nada, pues, más funcional; pero especial, ¿por qué?

El comienzo del siglo XX señala la reafirmación de este error de apreciación, que increíblemente perdura en nuestros días. El Reglamento de los archivos del Estado del año 1901 define como archivos de carácter *especial* a los que «pertenecen a un centro, instituto o dependencia de la Administración activa, considerándose como tales el archivo de la Presidencia del Consejo de Ministros y los

de los Ministerios de Estado, de Gracia y Justicia, de Hacienda, de Gobernación, de Agricultura, de Obras Públicas y de Instrucción Pública y Bellas Artes, el de la Dirección General de la Deuda, los universitarios y los provinciales de Hacienda». Poco después se añade el de la Dirección General de Instrucción Pública.

¿Cómo pudo prosperar un criterio tan equivocado? ¿Es que los documentos de la Casa de Contratación de Sevilla, hoy en el Archivo de Indias, no fueron en su tiempo de la misma naturaleza que los del actual Ministerio de Comercio? El mal estaba hecho y sus consecuencias seguimos sufriendolas. No adecuadamente valoradas las funciones de estos archivos «administrativos», la transferencia de fondos de las oficinas a éstos y de éstos al Archivo General Central de Alcalá de Henares no se hizo con el cuidado y regularidad que hubieran sido de desear, por lo que, concebidos para ser útiles y activos, se fueron engordando de fondos no útiles que entorpecieron su funcionamiento, al punto de preferir las dependencias tener en sus manos los documentos al uso antes que depositarlos en aquel piélago inmenso de papeles muertos.

Pocos pensaron que todo aquello debía guardarse y ordenarse, en función de las necesidades del centro, con el mismo esmero con que se hacía con los más antiguos; que, además, todo aquello llegaría a ser Historia, y que como tal deberían atenderse rigurosamente a su periódica transferencia y conservación. Que todos los papeles que se tramitaban en la Administración debían de guardarse en sus archivos y éstos estar siempre dispuestos a recibirlos, desembazándose a su vez de los que

ya no tenían valor legal. Que el incumplimiento de lo legislado llegaría a producir un atasco de papeles tan funesto para la Administración como para la Historia misma. Pocos lo pensaron; tan pocos que la idea de archivo, constreñida en su desarrollo, fué anquilosándose cada vez más.

La «congelación» del concepto de archivo a comienzos del siglo xx —pareja a la congelación del concepto de Historia— vino a hacer inseparables las ideas de *archivo* y *antigüedad*. Vueltos de espaldas a la realidad administrativa española, sobrevino por consecuencia una barahúnda en ella que hizo proverbial la frase de «está en el último trámite», contestada a los interesados cuando no se sabía dónde paraba un documento o expediente, todo lo cual abocaría al caos archivístico actual. Para colmo de males, aquel Archivo General Central de Alcalá de Henares, falto de tantas cosas que debieron haber llegado a su tiempo, pereció por incendio, va a hacer ya un cuarto de siglo, y con ello quedó cerrada toda posibilidad de rectificación en la errónea política de archivos llevada hasta entonces, como también cerrado un buen capítulo de la historia de la Administración española, que nuevamente iba a padecer un grave colapso en el servicio, función y conservación de sus documentos. Atiborrados sus depósitos de papeles no necesarios a la vida de los Departamentos, desconectados virtualmente estos archivos «no históricos» de sus centros de dependencia, colocados —salvo honrosas excepciones— fuera de uso por su misma ineptitud, imposible de enjugar por el trabajo abnegado de sus archiveros, prescindieron de su uso en cuantas ocasiones les fué posible.

Así fué como se llegó a falsear enteramente el concepto de archivo, que para la mayor parte de las gentes quedó circunscrito a su forma superculta de archivo histórico, perdiéndose —para mal de todos— la necesaria función primera de recoger y ordenar los documentos «en vivo», prestar servicio con ellos y retirarlos periódicamente a fondos más añejos conforme fueran perdiendo vitalidad y, por tanto, utilidad inmediata. Los nefastos expurgos legales que vienen haciéndose desde hace más de un siglo (Primer Congreso Iberoamericano y Filipino de Archivos y Propiedad Intelectual, año 1952, ponencia número 70, del señor Matilla) y la acuciante necesidad de pasta de papel en los años de la posguerra, que llevaron a la selección de los papeles públicos a destruir por personas que muchas veces no se asesoraron por quienes estaban capacitados para hacerlo, hizo lo demás.

Si se observa el panorama archivístico actual, libres de prejuicios, no tenemos más remedio que reconocer que es catastrófico. Salvo contadas excepciones, la realidad es que cuando se trata de crear nuevos servicios o nuevos organismos a nadie se le ocurre que pueda necesitar uno de esos «archivos de papeles viejos», sino uno moderno, utilitario y funcional que sea como la prolongación de las tareas de Secretaría, para el cual no hace falta ninguno de esos señores que han demostrado, a su tiempo, saber tanto latín y tanta paleografía. Se olvidó que el archivero, por su carrera y sus oposiciones, es un *técnico en clasificación*, y que si se encuentra disminuido en sus funciones lo es bien en contra de su voluntad. De este modo es como se ha llegado al doloroso —y asombroso—

fenómeno del intrusismo dentro de la misma Administración del Estado (boletín número 42 de la ANABA), que teniendo un Cuerpo de funcionarios especializados en estos menesteres busca, en ocasiones a ciegas, quien les oriente entre los no profesionales, haciendo nombramientos directivos o improvisando cuestionarios de «oposición» (!) para terminar echando mano de cualquier intitulado y confiarle sus problemas como si fuera el día primero de la creación de los archivos del Estado.

En ese momento de renovación de la Administración española es nuestro deber poner las cosas en claro. Despojemos el concepto de archivo de todas las limitaciones que han ido depositando en él los que todavía viven imbuidos de conceptos decimonónicos y declaremos los fallos con valentía. Los mal llamados en exclusiva archivos históricos son sólo una parte mínima de los archivos de la Nación. Los archivos históricos no son sino archivos utilitarios cuyos fondos han perdido vigencia. Los archivos tienen una función viva que realizar en todos los sectores de la vida española, empezando por la Administración estatal: no es posible concluir una Ley de Procedimiento Administrativo sin proteger la conservación y servicio del documento desde el momento en que acaba de tramitarse hasta el momento en que pierde su vigencia legal y asegurarle un cobijo posterior, como testimonio para el futuro (SÁNCHEZ BELDA: *Un lapsus en la Ley de Procedimiento administrativo*, DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA núm. 3, 62-63, pág. 68). Al archivo debe llegar *toda* la documentación que se produzca en los organismos oficiales, evitando apropiaciones inadecuadas y eliminacio-

nes inconsideradas y, con frecuencia, lesivas a los intereses morales y materiales del Estado.

Es de urgencia llevar a efecto la habilitación de un edificio adecuado para recoger los fondos menos modernos de la Administración, dejando libres los archivos de las dependencias para cumplir su misión primordial: no es posible que estos archivos funcionales lleven un cuarto de siglo (!) sin tener donde depositar los papeles que pierden su utilidad inmediata, entorpeciendo su función. La Administración española no puede desentenderse de las funciones de quienes están capacitados oficialmente para resolver estos problemas. Los archiveros no son unas reliquias históricas ni sus trabajos están dedicados solamente a fines culturales o suntuarios (así parece entenderse en el Plan de Desarrollo). Los archiveros deben recuperar el puesto fundamental en la Administración del que por miopía de más de un siglo y consecuente defecto de su organización fueron desplazados. Sus problemas son específicos y no pueden seguir siendo considerados en conjunto con otros enteramente diferentes con los que estuvieron ligados a principios del siglo actual. Si para resolver estos problemas es necesaria una reforma no debemos alarmarnos por ello: lo que no puede hacerse es ignorar sus funciones. El problema de los archivos lo es cultural, en parte, pero fundamentalmente constituye—hoy como siempre—un problema básico de la Administración.

El camino a seguir no ofrece dudas. Es urgente trazar una política de archivos que planifique *todos* los de la Nación, estableciéndose las categorías y apartados que aconsejen las circunstancias, pero con una visión

de conjunto que ordene a todos los de cada clase (acuerdos del Primer Congreso Nacional de Archivos Modernos, Sevilla, octubre de 1963). Es preciso *unificar* ordenadamente, pero unificar. Que no haya archiveros sirviendo al Estado—directamente o en organismos paraestatales—con y sin título, con y sin oposición o con oposiciones de diferente reglamentación. Que no haya Cuerpos y «cuerpecillos», que minimizan la profesión sumiéndola en la mayor anarquía. La Ley de Funcionarios Civiles, aprobada en sus líneas generales recientemente, constituye un claro exponente de este afán de orden administrativo y justicia social.

No nos avergoncemos de plantear el problema en toda su crudeza, no sintamos por ello ningún complejo de culpabilidad: el problema no es sólo nuestro, sino de casi toda la vieja Europa con lastre histórico. Por eso en el próximo Congreso Internacional de Archivos, que va a celebrarse en Bruselas en el mes de octubre, uno de los puntos a tratar es

el problema de la ordenación de los archivos modernos, comprendiendo en este concepto, de un lado, los archivos desde el año 1800 hasta nuestros días, pero con papeles sin vigencia en la actualidad, y de otro, los que la ponencia llama archivos «pendientes»—que yo más bien llamaría «de trámite»—, en los que se manejan y guardan documentos en tramitación o tramitados, pero con vigencia legal y, por tanto, de inmediato interés para los organismos y entidades que los producen.

La realidad nos dice que sólo esta clasificación es legítima, y que si se quiere ser consecuente, tanto con los principios culturales como con los de servicio eficiente a los intereses de la Administración, todos sus documentos deben ser recogidos, preparados y ordenados para su utilidad inmediata por las mismas personas capacitadas que han de conservarlos luego como testimonio para la posteridad.—MARÍA DEL CARMEN PESCADOR DEL HOYO.