

**III Jornadas
Olga Gallego
de Archivos**

**El nuevo sistema archivístico
del ministerio de justicia
y su adaptación
a los avances tecnológicos:
primera regulación**

Alfredo Romero Gallardo

El nuevo sistema archivístico del ministerio de justicia y su adaptación a los avances tecnológicos: primera regulación

Alfredo Romero Gallardo,

Letrado de la Administración de Justicia Sustituto de la Provincia de A Coruña

Resumen

La siguiente comunicación expone, de modo breve, claro y sencillo, los aspectos más destacados de la reciente Orden JUS/439/2018, de 26 de abril, por la que se crea y regula el Sistema Archivístico del Ministerio de Justicia del Gobierno Español y de sus Organismos Públicos vinculados o dependientes. De manera especial se incide, bajo un enfoque crítico, en la implantación de la Administración electrónica para el desarrollo y mejora del tratamiento de archivos y de la gestión documental del Ministerio, así como de los organismos de Derecho público que, dotados de cierta autonomía (jurídica, contable, presupuestaria...), se adscriben a dicho Departamento.

Palabras clave

administración electrónica – archivos y documentos - Archivo General y Archivos de Gestión - Ministerio de Justicia y sus organismos públicos – organización y funcionamiento – Patrimonio Documental - regulación – Secretaría General Técnica y Grupo de Trabajo de Coordinación de Archivos y de Gestión Documental - Sistema Archivístico - transferencia y eliminación de documentos – tratamiento normalizado y uniforme de archivos.

Abstract

The next communication explains, in a brief, clear and simple way, the main aspects about the recent Order JUS/439/2018, of April 26th, which has created and regulates actually the Archival System of the Spanish Ministry of Justice and of its linked or dependent public organisms. In particular, this work emphasizes, with a critical approach, the e-Government's introduction for developing and improving the files treatment and the documentary management of that Ministry and also of the Public Law organisms which, with certain autonomy (legal, accountant, budgetary...), are attached to the mentioned governmental Department.

Keywords

e-Government – files and documents - General Archive and Management Archives - Ministry of Justice and its public organisms – organization and functional aspects – Documentary heritage - regulations – General Technical Secretariat and Workgroup for Files Coordination and Documentary Management - Archival System – transference and elimination of documents – uniform and normalized files treatment.

Sumario

I. Introducción: rasgos básicos iniciales y justificación normativa de la nueva orden

II. Su objeto y ámbito de aplicación

III. Su régimen jurídico aplicable

IV. Sus definiciones

V. Estructura orgánica del sistema: órganos competentes y funciones

VI. Archivos del ministerio: archivo general y archivos de gestión

VII. Régimen y calendario de transferencias entre archivos y de propuestas de eliminación de documentos. Otros aspectos de interés de la orden

VIII. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN:

RASGOS BÁSICOS INICIALES Y JUSTIFICACIÓN NORMATIVA DE LA NUEVA ORDEN

El presente trabajo ofrece un conciso análisis sobre los puntos más sobresalientes de la Orden JUS/439/2018, de 26 de abril, por la que se crea y regula el Sistema Archivístico del Ministerio de Justicia y de sus Organismos Públicos vinculados o dependientes. Se trata de una Norma departamental (aprobada por el Ministro de Justicia), de ámbito interno y rango reglamentario, que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado/BOE n.º 106, de 2 de mayo de 2018, como su disposición n.º 5935 (concretamente, se recoge en sus páginas 47087 a 47091). Entró en vigor a los veinte días de su publicación ¹ (exactamente el pasado 22 de mayo de 2018) y hasta la fecha no ha sufrido corrección alguna de errores, ni modificaciones. Tampoco ha sido desarrollada por otras normas o resoluciones posteriores del propio Ministerio de Justicia.

Posee una estructura normativa muy simple. En primer lugar, consta de un pequeño preámbulo (de ocho párrafos/pfos.), donde se exponen con brevedad las razones que motivaron su dictado. A continuación, viene su articulado, compuesto por tan solo nueve preceptos, los cuales se ordenan numéricamente de modo ascendente, pero no de forma sistemática en títulos, capítulos, ni siquiera en secciones o subsecciones, sin duda por el escaso número de artículos que integran esta Orden, pero también por la reducida extensión de cada uno. La Norma se cierra con un cuarteto de disposiciones complementarias: una de carácter adicional, otra de naturaleza transitoria y dos finales.

Respecto a su contenido, y sin perjuicio de lo que se explicará con mayor detalle en los epígrafes siguientes, introduce una regulación jurídica propia y ciertamente pionera, pues no sustituye ni deroga a ninguna otra previa del Ministerio sobre tal materia (la organización y el funcionamiento de sus archivos departamentales). Según el último párrafo de su exposición de motivos, se ha dictado de conformidad con la disposición final 3.ª del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos y su régimen de acceso ².

Bajo el título *Organización archivística departamental*, la indicada disposición final señala que “Los titulares de los departamentos ministeriales adoptarán las previsiones necesarias para asegurar la plena aplicación de las previsiones de este Real Decreto referidas a la organización de los archivos de su competencia en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, excepto en aquellos supuestos en que los correspondientes Ministerio u Organismo no dispongan de Archivo Central, en cuyo caso el plazo será de un año.” En el supuesto aquí examinado, han tenido que pasar más de seis años para que se diera efectivo cumplimiento al expresado mandato.

La aprobación de la nueva Orden también responde, aunque no se manifieste en su preámbulo, a lo exigido por la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español/LPHE ³, cuyo art. 65 impone a cada Ministerio la obligación de coordinar el funcionamiento de los archivos de su competencia: “Cada Departamento ministerial -reza su apartado/apdo. 1- asegurará la coordinación

1. Cumpliendo así el mandato establecido al respecto por su disposición final 2.ª.

2. Publicado en el BOE n.º 284, de 25 de noviembre de 2011.

3. BOE n.º 155, de 29 de junio de 1985; corrección de errores/corr.: BOE n.º 296, de 11 de diciembre de 1985. Ha sido objeto de varias reformas. Interesa particularmente su Título VII, que se divide en dos Capítulos: el I, “Del Patrimonio Documental y Bibliográfico” (arts. 48 a 58); y el II, “De los Archivos, Bibliotecas y Museos” (arts. 59 a 66).

del funcionamento de todos los Archivos del Ministerio y de los Organismos a él vinculados para el mejor cumplimiento de lo preceptuado en la presente Ley y en los Reglamentos que se dicten para su aplicación”, uno de los cuales es el meritado Decreto 1708/2011, por el que se ha instituido el antedicho Sistema Español de Archivos con arreglo a lo previsto en el art. 66 de aquella Ley.

Por tanto, la Orden JUS/439/2018 viene a dar respuesta a ambas exigencias normativas. Seguidamente se abordarán otras dos cuestiones de gran importancia al respecto: qué metas u objetivos persigue y cuál es su campo de acción.

II. SU OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

La nueva Norma tiene un doble *objeto*. De un lado, resulta evidente su *propósito creador*: en virtud de la misma se instaura, con carácter oficial y por vía reglamentaria, el Sistema Archivístico del Departamento de Justicia del Ejecutivo español y de sus organismos públicos hoy existentes, el cual aparece definido en la propia Orden como el “conjunto ordenado de normas, medios y procedimientos con que se hacen funcionar y protegen los archivos del Ministerio de Justicia y el patrimonio documental en ellos conservado” (art. 3, letra *a*), inciso 1.º) ⁴.

Así lo expresa con total claridad la Norma en su título (“Orden JUS/439/2018... *por la que se crea... el Sistema Archivístico del Ministerio...*”), pero no curiosamente en su art. 1, relativo a su objeto. Tampoco incluye otro precepto que proclame con explicitud la creación *in iure* de este novedoso Sistema departamental de gestión de archivos.

En cambio, su preámbulo sí contiene una referencia normativa de apoyo al primer objeto de la Orden: el aludido Real Decreto 1708/2011, que se ocupa de regular, entre otras cosas, el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos. En concreto, menciona su art. 7, donde se prevé que ese Sistema central de archivos administrativos estatales quede integrado por los archivos, centros, servicios “y, en su caso, sistemas archivísticos de los departamentos ministeriales, y de sus organismos públicos existentes y los que en el futuro puedan crearse reglamentariamente” (párrafo/pfo. 1.º; la cursiva es del autor), como el nuevo Sistema analizado.

De otra parte, todo el articulado de la Orden se concentra exclusivamente en el segundo objeto, su *finalidad reguladora*: a través de la comentada Norma se implanta, por vez primera, un marco regulativo específico y propio para el recién creado Sistema de ordenación archivística del Departamento gubernamental de Justicia. Este segundo objeto se divide, asimismo, en tres objetivos concretos (apdo. 1 de su art. 1):

a) Establecer las normas de organización y funcionamiento del Sistema Archivístico del Ministerio de Justicia y, a tal efecto, determinar su composición, así como las funciones de los órganos de dirección y consulta.

b) Regular las funciones del Archivo General del Ministerio de Justicia, de los archivos de gestión y del Sistema Archivístico del Ministerio de Justicia y de sus organismos públicos vinculados o dependientes.

c) Prever el régimen y calendario de las transferencias y de las propuestas de eliminación de documentos.”

Con respecto al primer objetivo, es importante poner de relieve que el establecimiento de normas básicas sobre la estructuración orgánica y operatividad del Sistema busca, según el preámbulo

⁴ Tal concepto no resulta innovador, pues se ha tomado del que contempla el art. 2.º de la Orden INT/2528/2002, de 2 de octubre, por la que se regula el Sistema Archivístico del Ministerio del Interior (BOE n.º 246, de 14 de octubre de 2002). Conforme a su pfo. 1.º, este otro Sistema departamental precedente “es el conjunto ordenado de normas, medios y procedimientos con el que se hacen funcionar y protegen sus Archivos y el Patrimonio Documental en ellos conservado.” Como se verá enseguida, el influjo de dicha Orden de 2002 no se agota ahí, ya que parece haber servido de patrón de guía en la confección de buena parte de la Norma estudiada.

de la Orden, “lograr un *tratamiento archivístico normalizado y uniforme* en todo su ámbito de aplicación, con el fin de cumplir con las obligaciones de *transparencia* exigidas por la normativa vigente” (pfo. 3.º). Y ello sin ignorar razones más pragmáticas: de simplicidad organizativa, así como de eficacia y eficiencia funcionales, pues resulta más práctico y sencillo que los archivos de todas las unidades administrativas, órganos y organismos del Ministerio se sometan a los mismos cánones de tratamiento para su gestión unificada que acoplar sin más una pluralidad de subsistemas archivísticos dispares, para preservar las peculiaridades de cada uno.

Por otra parte, en ningún momento se plantea abiertamente, como prioridad de la Norma, adaptar la organización de los archivos departamentales de Justicia a la realidad moderna y, sobre todo, a las Nuevas Tecnologías. Nada se dice sobre los continuos avances tecnológicos experimentados por la Sociedad de la Información, ni de su necesaria repercusión en la actividad de las Administraciones Públicas (en este caso, del referido Ministerio), tanto en su funcionamiento orgánico interno, como en sus relaciones con la ciudadanía. No obstante, y como se verá más adelante, la Orden sí hace una pequeña alusión (incidental, sintética y hasta residual) a la implantación de la Administración electrónica (*e-Government*) cuando enuncia las misiones fundamentales del principal órgano del Sistema, la Secretaría General Técnica (art. 4, apdo. 1, letra f)).

En relación con los objetivos expuestos, la Orden JUS/439/2018 extiende sus efectos sobre dos *ámbitos de aplicación* conexos, aunque perfectamente diferenciados:

1. *El ámbito objetivo o material, referente a los “archivos” o conjuntos documentales que forman parte del nuevo Sistema: la Norma se aplicará “a todos los archivos de cualquier órgano del Ministerio de Justicia y sus organismos públicos vinculados o dependientes” (apdo. 2 de su repetido art. 1), sin excepción.*

En otras palabras, será aplicable a los *archivos del Ministerio de Justicia* en su totalidad, que son genéricamente conceptuados por su art. 3, letra b) como los “conjuntos orgánicos de documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de sus actividades por cualquier órgano u organismo incluido en el ámbito de esta orden, al servicio de su utilización para la gestión administrativa, la información, la investigación y la cultura”⁵. Por tanto, el Sistema sólo afectará a los *archivos administrativos* del Departamento y de sus organismos adscritos que se recojan en cualquier formato o soporte, incluido el informático (archivos electrónicos).

No operará, en cambio, sobre los “archivos judiciales” o conjuntos orgánicos de documentos de carácter judicial existentes en los Juzgados y Tribunales de nuestro país (de los distintos órdenes jurisdiccionales: civil, contencioso-administrativo, penal...), que sean consecuencia de la actividad judicial (es decir, de la Administración de Justicia Ordinaria, comprendiendo tanto las actuaciones procesales como los documentos aportados por las partes o por terceros a los procesos por escrito o a través de medios electrónicos o telemáticos, con independencia del soporte material en que se

⁵ La definición reproducida tampoco supone una verdadera novedad, puesto que se ha inspirado notoriamente tanto en la noción de “Archivos del Ministerio del Interior”, que consta en el precitado art. 2.º, pfo. 2.º de la Orden INT/2528/2002, como también en el concepto de “archivos judiciales militares”, que figura en el art. 4 del Reglamento de Archivos Judiciales Militares (aprobado por el Real Decreto 1816/2009, de 27 de noviembre: BOE n.º 13, de 15 de enero de 2010).

hallen), así como de los expedientes gubernativos que se sustancien en ellos. Tales archivos son regulados por el Real Decreto 937/2003, de modernización de los archivos judiciales ⁶.

2. *Y el ámbito subjetivo, que se refiere a los titulares de esos archivos, a saber: el propio Ministerio de Justicia (mejor dicho, sus órganos y unidades administrativas, respecto de los archivos de competencia de cada uno), como también sus organismos públicos vinculados o dependientes, “esto es, el Centro de Estudios Jurídicos y la Mutualidad General Judicial” (pfo. 3.º del preámbulo de la Orden), de los que se darán ahora unas rápidas pinceladas.*

Por lo que atañe al *Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia* (más conocido por sus siglas *CEJ*), y conforme al Libro IV, Título VI de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial ⁷, se trata de una entidad de Derecho Público con personalidad jurídica propia dependiente del Ministerio de Justicia, que tiene como tarea primordial la colaboración con tal Ministerio para la selección, formación inicial y continuada de los miembros de la Carrera Fiscal, del Secretariado (es decir, de los Secretarios Judiciales, hoy Letrados de la Administración de Justicia) y demás personal al servicio de la Administración de Justicia (art. 434) ⁸.

Por su parte, la *Mutualidad General Judicial* (o *MUGEJU*) se define como un organismo público con personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, que goza del tratamiento tributario que la Ley concede al Estado y que -al igual que el CEJ- se adscribe al Ministerio de Justicia, consistiendo su función en gestionar el Sistema de Mutualismo Judicial (arts. 4 y 5, apdo. 1 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de

6. BOE n.º 181, de 30 de julio de 2003. Tiene por objeto modernizar y regular la organización y el funcionamiento de los archivos judiciales, así como el procedimiento por el cual se efectúa el expurgo de la documentación judicial (art. 1, apdo. 1). Quedan excluidos de su ámbito aplicativo los libros de sentencias, los de registro y aquellos otros de preceptiva llevanza, que se rigen por sus normas específicas, así como los expedientes relativos al Registro Civil (art. 2, apdo. 2). También los documentos correspondientes a órganos públicos con funciones jurisdiccionales que obren en el Archivo Histórico Nacional, Archivo de Simancas, Archivo de Indias, Archivo de la Corona de Aragón y en los Archivos Históricos Provinciales o Autonómicos (disposición adicional 4.ª). Tampoco es de aplicación a los documentos generados por el Ministerio Fiscal que no se hayan incorporado a los expedientes de los procesos o actuaciones judiciales, ni a los archivos de los Juzgados Togados y Tribunales Militares (disposiciones adicionales 5.ª y 6.ª): estos últimos se someten a su legislación específica, constituida por el antes citado Reglamento de Archivos Judiciales Militares. Por lo demás, el Real Decreto 937/2003 ha sido desarrollado reglamentariamente a través de dos Órdenes del Ministerio de Justicia: la Orden JUS/1926/2006, de 15 de junio, por la que se aprobaron las normas y los modelos de relaciones documentales que regulan la remisión de documentación jurídica a los diferentes archivos judiciales en las Comunidades Autónomas sin traspasos recibidos del Ministerio de Justicia (BOE n.º 145, de 19 de junio de 2006), que continúa en vigor; y la Orden JUS/2935/2009, de 26 de octubre, por la que se creó la desaparecida Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio de Justicia y de sus organismos públicos (BOE n.º 265, de 3 de noviembre de 2009), luego derogada a través del Real Decreto 776/2011, de 3 de junio, por el que se suprimieron determinados órganos colegiados y se establecieron criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos (BOE n.º 133, de 4 de junio de 2011; corr.: BOE n.º 200, de 20 de agosto de 2011).

7. BOE n.º 157, de 2 de julio de 1985; corr.: BOE n.º 264, de 4 de noviembre de 1985. Ha sufrido diversas reformas durante sus más de treinta años de vigencia.

8. Su estatuto fue aprobado por el Real Decreto 1276/2003, de 10 de octubre (BOE n.º 249, de 17 de octubre de 2003; ha recibido dos modificaciones). En virtud de su art. 1, apdo. 3, el CEJ “tiene personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar y, dentro de su esfera de competencias, le corresponden las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines, en los términos establecidos en este estatuto, salvo la potestad expropiatoria.” Según su art. 2, su labor colaborativa con el Departamento de Justicia alcanza incluso a la formación continuada de los Abogados del Estado; también puede desenvolver cursos de especialización para profesionales del Derecho y celebrar al efecto convenios con otras entidades públicas o privadas, así como desempeñar funciones de documentación y de edición de publicaciones (apdos. 2, 3 y 4). Para una mayor y más actualizada información sobre esta entidad pública adscrita al Ministerio de Justicia, *vid.* su portal en Internet <https://www.cej-mjusticia.es/>.

Justicia, aprobado a través del Real Decreto Legislativo 3/2000, de 23 de junio ⁹). Esta singular modalidad de mutualismo constituye una de las dos vías de cobertura de ciertas contingencias, por las que queda integrado el específico Régimen de Seguridad Social previsto para quienes sirven en los Juzgados y Tribunales españoles (la otra es el Régimen de Clases Pasivas del Estado) ¹⁰.

9. BOE n.º 154, de 28 de junio de 2000; corr.: BOE n.º 162, de 7 de julio de 2000. Modificado en varias ocasiones, dedica especialmente su Capítulo II (arts. 4 a 8) a la MUGEJU.

10. Cuenta, además, con su propio Reglamento, que se aprobó por medio del Real Decreto 1026/2011, de 15 de julio (BOE n.º 186, de 4 de agosto de 2011), desarrollado *a posteriori* por la Orden JUS/464/2018, de 24 de abril (BOE n.º 111, de 8 de mayo de 2018), así como por las Resoluciones de la propia MUGEJU, de 27 de junio de 2017 (BOE n.º 159, de 5 de julio de 2017) y de 18 de marzo de 2014 (BOE n.º 80, de 2 de abril de 2014). Completa la normativa de la MUGEJU el Real Decreto 1206/2006, de 20 de octubre, sobre la composición y funciones de sus órganos de gobierno, administración y representación (BOE n.º 264, de 4 de noviembre de 2006; ha sido objeto de una modificación). Allí se afirma que la finalidad del organismo es gestionar y prestar unitariamente los mecanismos de cobertura del reseñado Sistema de Mutualismo Judicial para todos los miembros de las carreras, cuerpos y escalas de la Administración de Justicia, para los funcionarios en prácticas de dicha Administración y para los del Cuerpo de Letrados de carrera del Tribunal Constitucional, correspondiendo al Ministerio de Justicia tanto su dirección estratégica, como la evaluación y el control de los resultados de su actividad (art. 1, apdos. 2 y 3). Para una mayor aproximación a la naturaleza, características y actividades de la MUGEJU hoy, consúltese su página web <https://www.mugeju.es>.

III. SU RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE.

Viene determinado no sólo por el concreto precepto de la Orden que se ocupa de esta cuestión (el art. 2), sino también por la disposición final 1.^a de la misma, relativa al título competencial en que se ha apoyado legalmente su aprobación. Ambos se remiten a normas de nuestro Derecho interno, pero en ningún momento a Tratados ni a reglas internacionales, como tampoco al Ordenamiento de la Unión Europea. Teniendo en cuenta, asimismo, el principio de jerarquía normativa (que garantiza la Constitución Española de 1978 o CE, en su art. 9, apdo. 3), el Sistema Archivístico del Ministerio de Justicia se rige por:

1.^o *La Constitución Española*: merced a la susodicha disposición final 1.^a, la Orden fue dictada al amparo del art. 149, apdo. 1, materia 28.^a de nuestra vigente CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de archivos de titularidad estatal ¹¹. En consecuencia, el actual Sistema de archivos de aquel Departamento gubernamental es regulado únicamente por normas jurídicas estatales.

En opinión de quien escribe, hay al menos otros tres preceptos constitucionales que de algún modo inciden sobre el Sistema: **a)** el art. 44, que proclama el deber de los poderes públicos de promover y tutelar el acceso a la cultura (a la que todos tienen derecho), así como la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general ¹²; **b)** el art. 46, donde se obliga a tales poderes a garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico y cultural de los pueblos de España y de sus bienes, con independencia de su régimen jurídico y titularidad; y **c)** el art. 105, letra *b)*, que exige regular por Ley el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas ¹³.

2.^o *Las Leyes estatales ordinarias de aplicación*: Con arreglo al art. 2 de la Orden, los Archivos del Ministerio de Justicia han de someterse a lo preceptuado por tres específicas Leyes de rango ordinario y ámbito nacional: **a)** la ya mencionada LPHE de 1985; **b)** la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo

11. Como también respecto de museos y bibliotecas estatales, “sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.” Esta competencia material comprende, además, la “Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación”.

12. En relación con dicho precepto, no cabe olvidar otra competencia exclusiva del Estado: el “Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica” (art. 149, apdo. 1, materia 15.^a de la CE).

13. De forma adicional, conviene tener en consideración la materia 18.^a del reseñado art. 149, punto 1. Tanto en lo referente a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”: la Orden es, ante todo, una norma administrativa de organización y funcionamiento de los archivos del Ministerio de Justicia. Como en lo tocante al “procedimiento administrativo común”: tales archivos son conjuntos documentales contenidos en los *expedientes administrativos* de los procedimientos que sustancian las unidades, órganos y organismos del Departamento, los cuales primero son incoados (de oficio o a instancia de parte) y permanecen abiertos o en trámite (recopilando informes, pruebas, alegaciones, etc.), para luego ser resueltos y cerrados, finalizando su tramitación. Igualmente debe tenerse en cuenta el apdo. 2 del propio precepto constitucional, cuyo tenor dice que “el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial”. No ocurre lo mismo, empero, con la materia 5.^a de su apdo. 1, concerniente a la “Administración de Justicia”, es decir, a la actividad llevada a cabo por los Órganos Judiciales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional en toda clase de procesos, “juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado” (art. 117, apdo. 3 de la CE).

Común de las Administraciones Públicas/LPACAP ¹⁴; y c) la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público/LRJSP ¹⁵.

3.º Y la *Normativa reglamentaria aplicable*, compuesta por: a) las normas de desarrollo de las Leyes estatales señaladas en el ordinal anterior ¹⁶; b) los Reales Decretos 1708/2011, de 18 de noviembre, antes citado, y 1164/2002, de 8 de noviembre, por el que se regula la conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original ¹⁷; y c) lo dispuesto por la comentada Orden JUS/439/2018, la cual, como ya se adelantó, no ha tenido desarrollo normativo alguno hasta el momento ¹⁸.

14. BOE n.º 236, de 2 de octubre de 2015. Recientemente, su texto original se ha visto afectado por la Sentencia del Tribunal Constitucional (Pleno) n.º 55/2018, de 24 de mayo (BOE n.º 151, de 22 de junio de 2018), que resolvió el recurso de inconstitucionalidad n.º 3628-2016, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. De una parte, tal resolución ha declarado inconstitucionales y nulas determinadas previsiones de la LPACAP (concretamente, el pfo. 2.º de su art. 6, apdo. 4; dos incisos del pfo. 3.º de su art. 129, apdo. 4; y el apdo. 2 de su disposición final 1.ª). Y de otra, ha calificado como contrarios al orden constitucional de competencias cinco preceptos de la misma Norma legal (de modo más preciso, sus arts. 129 a 133, en los términos indicados por el fundamento jurídico 7.º, letras b) y c) de aquella sentencia). También resulta de obligada mención el Real Decreto-Ley 11/2018, de 31 de agosto (BOE n.º 214, de 4 de septiembre de 2018), que acaba de modificar la disposición final 7.ª, pfo. 2.º de la mentada LPACAP, como se detallará más adelante, al concluir esta investigación. De dicha Norma procedimental administrativa cabe resaltar, a los efectos del presente trabajo, sus arts. 17 (referente al “Archivo de Documentos”) y 70 (sobre el “Expediente Administrativo”), así como sus disposiciones transitorias 1.ª (“Archivo de documentos”), 2.ª (“Registro electrónico y archivo electrónico único”) y 4.ª (“Régimen transitorio de los archivos, registros y punto de acceso general”).

15. BOE n.º 236, de 2 de octubre de 2015; corr.: BOE n.º 306, de 23 de diciembre de 2015; ha sido reformada en dos ocasiones. A los efectos de la presente investigación, resultan de especial interés en la Ley 40/2015: a) su Título Preliminar, “Disposiciones generales, principios de actuación y funcionamiento del sector público”, sobre todo su Capítulo V, relativo al “Funcionamiento electrónico del sector público” (arts. 38 a 46, este último referente al “Archivo electrónico de documentos”); b) su Título I, dedicado a la “Administración General del Estado”, y particularmente sus Capítulos I, sobre la “Organización Administrativa” (arts. 54 a 56), y II, referido a “Los Ministerios y su estructura interna” (arts. 57 a 68); y c) su Título II, atinente a la “Organización y funcionamiento del sector público institucional”, destacando de modo específico su Capítulo III, “De los organismos públicos estatales” (arts. 88 a 108, repartidos en tres secciones).

16. Así, en lo que respecta a la LPACAP, hasta la fecha no ha sido desarrollada reglamentariamente. Por otra parte, de conformidad con la LRJSP únicamente fue dictada la Orden PRA/1267/2017, de 21 de diciembre, por la que se publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2017, aprobador de las instrucciones para la tramitación de convenios (BOE n.º 310, de 22 de diciembre de 2017). En cambio, la LPHE ha tenido varias normas de desarrollo, siendo destacables en materia archivística y documental, aparte de los Reales Decretos 1708/2011 y 1164/2002 (a este último se dedica la nota siguiente), las disposiciones que se relacionan a continuación: el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley (BOE n.º 24, de 28 de enero de 1986; corr.: BOE núms. 26 y 53, de 30 de enero y de 3 de marzo de 1986, respectivamente; ha sido objeto de diversas modificaciones e incluso de un desarrollo reglamentario); la Orden del Ministerio de Asuntos Exteriores, de 2 de abril de 1991, por la que se regula el acceso a los archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE n.º 87, de 11 de abril de 1991; corr.: BOE n.º 102, de 29 de abril de 1991; ha sufrido una modificación); el Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, que aprobó el Reglamento de Archivos Militares (BOE n.º 303, de 19 de diciembre de 1998; reformado a manos del aludido Real Decreto 1164/2002); y el Real Decreto 1401/2007, de 29 de octubre, por el que se regula la composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos (BOE n.º 267, de 7 de noviembre de 2007; reformada en dos ocasiones).

17. BOE n.º 274, de 15 de noviembre de 2002. Hasta ahora, solamente ha sido derogada su disposición adicional 1.ª, por parte del ya enunciado Real Decreto 1401/2007.

18. El art. 2 de dicha Orden parece haber utilizado como fuente de inspiración el art. 2.º, pfo. 3.º (y final) de la repetida Orden INT/2528/2002, que tiene la siguiente redacción: “Los Archivos del Ministerio del Interior se regirán por la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por las normas dictadas en su desarrollo, así como por la presente Orden” (inciso 1.º); adicionalmente agrega que “El Sistema Archivístico del Ministerio del Interior está integrado en el Sistema Estatal de Archivos, y por lo tanto, los archivos de él dependientes orgánicamente, como archivos estatales que son, están sometidos a la normativa y directrices existentes para el citado Sistema Estatal” (inciso 2.º).

IV. SUS DEFINICIONES.

La inclusión de listados de conceptos o definiciones en las normas jurídicas (por lo común en sus primeros artículos, aunque también suelen insertarse al final de tales normas, a través de algún anexo), para explicar o aclarar el significado de los términos y expresiones de mayor relevancia que emplean en la regulación de una materia, supone una técnica legislativa muy útil a la hora de precisar su sentido y alcance, facilitando su comprensión a todos los destinatarios de esas disposiciones en general y a quienes tienen el deber de aplicarlas en particular.

Valiéndose de este recurso técnico-normativo, cuyo uso ha proliferado durante las últimas décadas en nuestro Ordenamiento (quizá por influencia de las legislaciones nacionales de otros Estados próximos -desde una perspectiva geopolítica-, pero, sobre todo, por influjo del Derecho de la Unión Europea, donde se utiliza habitualmente en sus Reglamentos y Directivas), la Orden ministerial JUS/439/2018 contiene, en su art. 3, un pequeño glosario, con un trío de definiciones esenciales.

Junto a las anteriormente expuestas de *Sistema Archivístico* y de *Archivos del Ministerio de Justicia*, la tercera y última se refiere al *Patrimonio Documental*, que designa al “conjunto de documentos de cualquier época, entendiendo por tales todas las expresiones en lenguaje natural o convencional y cualesquiera otras expresiones gráficas, sonoras o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluido[s] los soportes informáticos cuya titularidad corresponda a cualquier órgano u organismo definido en el ámbito de esta orden.” Como puede observarse, esta noción engloba, asimismo, un concepto de *documentos*, que procede originariamente de la LPHE ¹⁹ y donde tienen cabida las expresiones grabadas en soportes informáticos, lo que permite entender incluida en dicho Patrimonio la *documentación electrónica* del Departamento y, por supuesto, de sus organismos públicos vinculados o dependientes.

Pese a que la Orden no explica la significación de esta clase de documentos de carácter virtual, los Archivos del Ministerio de Justicia se rigen (como se ha visto en el epígrafe anterior: art. 2) por el Real Decreto 1708/2011, que define al *documento electrónico* como “la información de cualquier naturaleza en forma electrónica, archivada en un soporte electrónico, según un formato adecuado y susceptible de identificación y tratamiento diferenciado” (art. 2, apdo. 2, letra c) del Decreto) ²⁰. Tal concepto se apoya en lo prevenido sobre el *documento administrativo electrónico* por el art. 29 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los

¹⁹. Vid. su art. 49, apdo. 1, inciso 1.º, cuya definición de documento ha sido trasladada con posterioridad a otras normas reglamentarias de contenido archivístico: sirva de ejemplo, el art. 2.º, pfo. 2.º, inciso final de la citada Orden INT/2528/2002, reguladora del Sistema Archivístico del Ministerio del Interior, en cuyo concepto de Patrimonio Documental semeja haberse inspirado la Orden de 2018. También el art. 2 del ya mencionado Reglamento de Archivos Judiciales Militares de 2009, cuando define el *Documento Judicial Militar* como “toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogida en cualquier tipo de soporte material, incluidos los soportes informáticos, generada por la actividad procesal de los órganos de la Jurisdicción Militar o que hayan sido aportadas por las partes o los terceros al proceso.”

²⁰. Dicha noción coincide exactamente con la recogida antes en el “glosario de términos” anexo al Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, que regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (BOE n.º 25, de 29 de enero de 2010; corr.: BOE n.º 61, de 11 de marzo de 2010; ha sufrido una modificación). Recuérdese que tal Esquema comprende, a la luz del art. 156 de la LRJSP, “el conjunto de criterios y recomendaciones en materia de seguridad, conservación y normalización de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones tecnológicas que garanticen la interoperabilidad” (apdo. 1).

servicios públicos ²¹. Además, los requisitos para su validez aparecen hoy concretados en el art. 26 de la enunciada LPACAP ²².

Como ya se anticipó, las definiciones del art. 3 de la Orden no entrañan grandes novedades, pues se han basado de manera evidente en las contempladas por el art. 2.º de la Orden INT/2528/2002, reguladora del Sistema Archivístico del Ministerio del Interior (*vid.* sus pfs. 1 y 2). No obstante, el precepto de la nueva Norma va un poco más allá, al agregar cuál es la composición de los Archivos del Ministerio de Justicia y la conformación de su Sistema Archivístico, como se expondrá en los epígrafes restantes.

La lista de definiciones, sin embargo, no acaba ahí. En su preámbulo, la Orden describe, con carácter previo, dos conceptos más: la *transferencia de documentos* y su *eliminación*. En cuanto al primero, “es el procedimiento mediante el cual los documentos pasan de los archivos de gestión al Archivo General [del Ministerio] y con posterioridad a los correspondientes Archivos del Estado, en aplicación de la normativa estatal vigente” (pfo. 6.º *ab initio*). Respecto al segundo, la *eliminación de documentos* consiste en la “destrucción física de unidades o series documentales de acuerdo con lo determinado en el proceso previo de valoración documental” (pfo. 7). Resulta criticable que ambas nociones no formen parte del art. 3, lo que hubiera sido técnicamente más correcto, al menos desde un enfoque sistemático.

21. BOE n.º 150, de 23 de junio de 2007; corr.: BOE n.º 158, de 3 de julio de 2007. A pesar de que esta Norma legal ha sido formalmente abolida por la disposición derogatoria única, apdo. 2, letra *b*) de la LPACAP, el último pfo. de ese apdo. 2 mantiene en vigor sus preceptos alusivos al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, hasta que produzcan efectos las previsiones contenidas en la propia Ley 39/2015, de acuerdo con su disposición final 7.ª En consecuencia, y con arreglo al “todavía vigente” art. 29 de la Ley 11/2007, “Las Administraciones Públicas podrán emitir válidamente por medios electrónicos los documentos administrativos a los que se refiere el artículo 46 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siempre que incorporen una o varias firmas electrónicas conforme a lo establecido en la Sección 3.ª del Capítulo II de la presente Ley” (apdo. 1). Además, “Los documentos administrativos incluirán referencia temporal, que se garantizará a través de medios electrónicos cuando la naturaleza del documento así lo requiera” (apdo. 2).

22. “Para ser considerados válidos -reza el apdo. 2, pfo. 1.º del precepto-, los documentos electrónicos administrativos deberán: *a*) Contener información de cualquier naturaleza archivada en un soporte electrónico según un formato determinado susceptible de identificación y tratamiento diferenciado. *b*) Disponer de los datos de identificación que permitan su individualización, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico. *c*) Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos. *d*) Incorporar los metadatos mínimos exigidos. *e*) Incorporar las firmas electrónicas que correspondan de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable.” Asimismo, “Se considerarán válidos los documentos electrónicos, que cumpliendo estos requisitos, sean trasladados a un tercero a través de medios electrónicos” (pfo. 2.º). “No requerirán de firma electrónica -concluye el art. 26, en su apdo. 3-, los documentos electrónicos emitidos por las Administraciones Públicas que se publiquen con carácter meramente informativo, así como aquellos que no formen parte de un expediente administrativo” (inciso 1.º), siendo necesario, en todo caso, “identificar el origen de estos documentos” (inciso 2.º).

V. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SISTEMA: ÓRGANOS COMPETENTES Y FUNCIONES.

Seguindo el art. 3, letra a), inciso final de la Orden, el nuevo Sistema Archivístico está conformado por una serie de elementos que le “dan cohesión” y “regulan sus procedimientos”: a saber, un conjunto de archivos, una normativa y unos órganos. Por lo que atañe a éstos últimos, el articulado de dicha Orden se refiere tan sólo a un dúo de órganos que se ocupan de su dirección, coordinación y asesoramiento técnico: la Secretaría General Técnica y el Grupo de Trabajo de Coordinación de Archivos y de Gestión Documental, cuyas respectivas funciones son delimitadas en el art. 4.

No obstante, ha de precisarse que, según el preámbulo de la misma Orden (véase su pfo. 5.⁹), es la *Subsecretaría de Justicia* del Ministerio la que ejerce funciones de coordinación ejecutiva en la organización del Sistema recién creado ²³, a pesar de que no se menciona en el art. 4. Y desempeña las indicadas tareas a través de la Secretaría General Técnica, que es asistida por el apuntado Grupo de Trabajo. En este contexto organizativo, la *Secretaría General Técnica* se erige en el órgano principal del nuevo Sistema, pues ejerce su dirección ²⁴ y gestiona su Patrimonio Documental a través del Archivo General (art. 4, apdo. 1). Tiene encomendadas las siguientes misiones:

a) Asegurar la coordinación del funcionamiento de todos los archivos del Ministerio, inspeccionar sus trabajos técnicos, garantizar el cumplimiento de la normativa aplicable a los mismos e impulsar la formación y actualización en temas archivísticos del personal con cometidos en el Sistema.

b) Confeccionar y aprobar las normas e instrucciones técnicas, previo informe del Grupo de Trabajo, promoviendo así la unificación de criterios en los archivos del Departamento sobre las diferentes materias y trabajos archivísticos y los instrumentos e impresos normalizados que de ellos se deriven, conforme al Sistema vigente para los Archivos del Estado, y sobre cualesquiera otros asuntos relacionados con el tratamiento archivístico de los documentos en cualquiera de las fases de su ciclo vital.

c) Elaborar y coordinar los programas de actuación sobre el Patrimonio Documental del Ministerio.

d) Coordinar, mantener y actualizar el Censo del Patrimonio Documental del Departamento, sin perjuicio de la colaboración necesaria para el mantenimiento del censo de archivos estatales que las autoridades culturales requieran, y proporcionar la información de carácter general que corresponda sobre el antedicho Patrimonio a las entidades, organismos o personas que lo soliciten.

²³. De acuerdo con el art. 8, apdo. 2 del Real Decreto 1044/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia y se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales (BOE n.º 206, de 25 de agosto de 2018), tal Subsecretaría tiene atribuida de forma específica “La coordinación ejecutiva del Sistema Archivístico del Ministerio de Justicia, así como de la política de gestión documental del departamento, de forma que se asegure la conservación de la documentación que mantenga los valores probatorios y testimoniales, y en su caso la eliminación de los que no los posean, de acuerdo con la normativa sobre conservación del patrimonio documental administrativo” (letra w)). Curiosamente, otra de sus funciones específicas es “la implantación de la administración digital en el departamento” (letra r)).

²⁴. Según el art. 9, apdo. 1 del meritado Real Decreto 1044/2018, le corresponde “la organización y dirección del Sistema Archivístico del Ministerio y del servicio de documentación” (letra ñ)).

e) Asesorar y prestar asistencia técnica a las autoridades y organismos responsables del cumplimiento de la Orden. Y

f) Colaborar y participar activamente desde el Archivo General y desde el Grupo de Trabajo en la implantación de la Administración digital, especialmente a través de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos, en lo que respecta al Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos de Archivo, fase final del Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos ²⁵.

La última tarea descrita viene a reconocer, de modo parco y fugaz, la importancia de la Administración electrónica para el buen funcionamiento y desarrollo gradual del nuevo Sistema Archivístico, así como el ineludible deber de la Secretaría General Técnica de intervenir de modo activo en su diseño e implementación.

Recuérdese que, conforme al art. 46 de la LRJSP, todos los documentos empleados por el Ministerio y sus organismos adscritos en sus actuaciones administrativas deben almacenarse -salvo cuando no sea posible- por medios o soportes electrónicos (apdo. 1), los cuales habrán de contar con medidas de seguridad que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados (apdo. 3) ²⁶. En particular, el art. 21 del Real Decreto 1708/011 exige al Departamento y a sus organismos que promuevan en todo momento el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en el tratamiento archivístico de los documentos de su competencia y en todo lo relativo a las funciones de conservación, gestión, acceso y difusión ²⁷.

En cuanto al *Grupo de Trabajo de Coordinación de Archivos y de Gestión Documental*, es abordado de manera muy sintética por el art. 4 de la Orden, que simplemente lo define como “el órgano

²⁵. En cumplimiento de la disposición adicional 1.^a, apdo. 1, letra h) del mentado Real Decreto 4/2010, regulador del Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, fue dictada la Resolución de 28 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas, por la que se aprobó la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de Gestión de Documentos Electrónicos (BOE n.º 178, de 26 de julio de 2012). Esta Norma, que se halla disponible en el portal del Gobierno sobre la Administración electrónica (<http://administracionelectronica.gob.es/>), tiene por objeto establecer las directrices para definir las políticas de gestión de documentos electrónicos (apdo. I). Determina los conceptos relacionados con el desarrollo de tales políticas, identifica los procesos de gestión documental en el marco de la Administración electrónica e insta los principios necesarios para desarrollar y poner en práctica las políticas de gestión de documentos electrónicos por parte de todos los órganos de la Administración y Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de aquella. Los procesos de gestión de documentos electrónicos incluirán, según la comentada Norma Técnica de 2012 (apdo. VI), la captura, registro legal, clasificación, descripción, acceso, calificación, conservación, transferencia y eliminación de tales documentos.

²⁶. Con idéntico contenido, *vid.* el art. 17, apdo. 3 de la LPACAP. Todo ello, de acuerdo con lo previsto en el llamado “Esquema Nacional de Seguridad”, que tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos dentro del ámbito de la meritada LRJSP y que está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garantizan adecuadamente la seguridad de la información tratada (art. 156, apdo. 2 de esa Ley). De modo particular, el reseñado art. 46, apdo. 3 del mismo Cuerpo Legal agrega, en su último inciso, que tales medios o soportes de almacenamiento documental “asegurarán la identificación de los usuarios y el control de accesos, el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos, así como la recuperación y conservación a largo plazo de los documentos electrónicos producidos por las Administraciones Públicas que así lo requieran, de acuerdo con las especificaciones sobre el ciclo de vida de los servicios y sistemas utilizados.”

²⁷. Mediante la utilización de sistemas de gestión (de acuerdo con lo requerido por la normativa aplicable), el desarrollo de Archivos digitales o repositorios de documentos en soporte electrónico, la aplicación de los principios básicos y los requisitos mínimos para una protección adecuada de la información, el desenvolvimiento de sistemas integrales de información y gestión de archivos y su implementación en plataformas informáticas compartidas (con procedimientos de actualización en línea y accesibles por Internet), y la implantación progresiva de los servicios telemáticos que permitan recoger, gestionar y dar respuesta a las reclamaciones, solicitudes y sugerencias de los ciudadanos acerca del acceso, localización, reproducción u otras cuestiones relacionadas con los documentos o los servicios prestados por los Archivos (letras a) a e) del precepto).

específico del Departamento que estudia y eleva propuestas de dictamen sobre las cuestiones relativas a la calificación y utilización de sus documentos, así como su régimen de transferencias, acceso e inutilidad administrativa” (apdo. 2). Creado en virtud de la Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia, de 20 de septiembre de 2016, encuentra su apoyatura legal en el art. 58 de la LPHE ²⁸.

Por lo tanto, su actividad parece vincularse a labores de marcado perfil consultivo: se configura como un órgano de asistencia, asesoramiento técnico y consulta, dedicado al estudio y preparación de dictámenes, informes y propuestas, frente a la Secretaría General Técnica, que toma las decisiones al respecto como órgano director-resolutivo del Sistema y al que aquél se subordina. El Grupo de Trabajo semeja operar, en definitiva, como una moderna Comisión Calificadora de la Documentación Administrativa del Departamento de Justicia y de sus organismos adscritos. Todo ello, sin olvidar, ni desmerecer su papel en la *digitalización* del nuevo Sistema Archivístico: reitérese que desde este Grupo la Secretaría General Técnica colaborará y participará activamente en la implantación de la Administración digital (art. 4, apdo. 1, letra f)) ²⁹.

28. Su tenor dice lo siguiente: “El estudio y dictamen de las cuestiones relativas a la calificación y utilización de los documentos de la Administración del Estado y del sector público estatal, así como su integración en los Archivos y el régimen de acceso e inutilidad administrativa de tales documentos corresponderá a una Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, cuya composición, funcionamiento y competencias específicas se establecerán por vía reglamentaria. *Asimismo podrán constituirse Comisiones Calificadoras en los Organismos públicos que así se determine*” (la cursiva es del autor).

29. Por lo demás, el precepto estudiado de la Orden JUS/439/2018 tampoco puede catalogarse como innovador, ya que se inspira notoriamente en el art. 4.º de la reiterada Orden INT/2528/2002, si bien allí el órgano encargado de las tareas de consulta y asesoramiento técnico sí recibe el nombre de “Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio del Interior”. La creación de ésta última fue acordada por Orden del Ministerio del Interior, de 21 de diciembre de 2000 (BOE n.º 4, de 4 de enero de 2001; recibió una modificación) y sus funciones, composición y funcionamiento se rigen actualmente por la Orden INT/533/2014, de 19 de marzo (BOE n.º 83, de 5 de abril de 2014). Con todo, habría otro precedente más antiguo: la Comisión Calificadora de Documentos de la Defensa. Según el art. 10 del Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares (BOE n.º 303, de 19 de diciembre de 1998; ha sido objeto de una modificación y de dos desarrollos reglamentarios), “es el órgano específico del Ministerio de Defensa que estudia y dictamina las cuestiones relativas a la calificación y utilización de los documentos de la Administración militar, así como su integración en los archivos y el régimen de acceso e inutilidad administrativa de tales documentos.” En la misma línea, el art. 4, apdo. 1 de la Orden PRA/1925/2016, de 14 de diciembre, por la que se determina el órgano de dirección del Sistema Archivístico de la Defensa y se regula la Junta de Archivos Militares y la Comisión Calificadora de Documentos de la Defensa (BOE n.º 307, de 21 de diciembre de 2016) adiciona que esta Comisión “Depende orgánica y funcionalmente de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, órgano de dirección del Sistema Archivístico de la Defensa.” Además, no es el único órgano con funciones de asesoramiento y consulta: también está la Junta de Archivos Militares, que se erige en el máximo órgano consultivo del Ministro de Defensa en materia de archivos y cuyas tareas primordiales son promover el desarrollo normativo y la unificación de criterios sobre archivos militares, así como asesorar la coordinación y la planificación de las actuaciones con respecto al patrimonio documental militar (arts. 6 y 7 del Decreto 2598/1998, y 3 de la Orden PRA/1925/2016).

VI. ARCHIVOS DEL MINISTERIO: EL ARCHIVO GENERAL Y LOS ARCHIVOS DE GESTIÓN.

Merced a los arts. 3, letra *b*) y 5 *in fine* de la Orden de 2018, los Archivos departamentales de Justicia están compuestos por el Archivo General y el conjunto de Archivos de Gestión que conservan, controlan y tratan la documentación producida o conservada por el Ministerio en cada etapa del ciclo vital de los documentos, de acuerdo con las disposiciones de la propia Orden y con aquellas otras que les sean de aplicación.

Lo primero que conviene clarificar, con vistas a evitar posibles confusiones, es que la expresión “archivos del Ministerio de Justicia” posee aquí una acepción distinta a la conceptuada en el art. 3, letra *b*), inciso inicial y que la Orden incomprensiblemente no explica, generándose cierta ambigüedad: en su art. 5, el vocablo *archivos* no se refiere a conjuntos orgánicos de documentos, sino a las unidades o repositorios del Ministerio donde se reúnen, clasifican, guardan y protegen aquellos conjuntos documentales, esto es, a los lugares, dependencias u oficinas departamentales donde se custodian.

Con arreglo al Decreto 1708/2011, los Archivos Generales o Centrales de los Ministerios tienen por misión la custodia de los documentos recibidos por transferencia de los Archivos de Gestión, una vez finalizada su tramitación administrativa y transcurridos los plazos señalados en la normativa vigente o en los calendarios de conservación (art. 10, apdo. 1, inciso 1.º). El art. 6 de la nueva Orden se ocupa del *Archivo General* del Departamento de Justicia, que depende de la Subdirección General de Documentación y Publicaciones de la Secretaría General Técnica y realiza las siguientes tareas (apdo. 1):

a) Conservar los documentos transferidos por los diferentes Archivos de Gestión.

b) Coordinar y controlar el funcionamiento de tales Archivos de Gestión.

c) Proporcionar a los referidos Archivos de Gestión el asesoramiento técnico necesario para conseguir la correcta conservación y tratamiento archivístico unificado de la documentación en materia de transferencias preceptivas y periódicas de documentos; además de fijar el régimen de acceso, en los términos establecidos mediante resolución de la Subsecretaría; y de asumir la coordinación de cuantos trabajos archivísticos sean necesarios.

d) Transferir al Archivo General de la Administración (del Estado) la documentación, una vez transcurrido el plazo establecido para ello.

Por lo común y salvo excepciones acordadas por el Secretario General Técnico, este Archivo Central del Ministerio no deberá custodiar documentos que superen los veinticinco años de antigüedad (art. 6, apdo. 2) ³⁰. Por otra parte, nada se prevé respecto a la posibilidad de crear Secciones del mismo, atendiendo a razones justificadas ³¹. También debe recordarse que desde el mentado

³⁰. Ese límite temporal es más elevado para el Archivo Central del Ministerio del Interior que, por regla general, no podrá custodiar documentos con una antigüedad superior a los treinta años (art. 3.º, apdo. 2 de la Orden INT/2528/2002).

³¹. A diferencia de lo que sucede, en cambio, con el Archivo General del Ministerio del Interior, del que es posible constituir Secciones en los Órganos Directivos departamentales, mediante Orden del titular de la Cartera, cuando el volumen o la naturaleza de los documentos obrantes en los mismos así lo aconsejen (art. 10.º de la Orden de 21 de diciembre de 2000). De hecho, en virtud de la Orden de 7 de marzo de 2001 (BOE n.º 65, de 16 de marzo de 2001), fueron creadas, dependientes de aquel Archivo General, las Secciones de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil.

Archivo la Secretaría General Técnica prestará su colaboración y tomará parte activa en el proceso implantador de la Administración digital (de nuevo, art. 4, apdo. 1, letra f)).

El precepto siguiente de la Orden (art. 7) se dedica a los *Archivos de Gestión* (igualmente llamados *Archivos de Oficina*) que, de conformidad con el Decreto 1708/2011, existen en todos los órganos y unidades administrativas para custodiar los documentos en fase de tramitación o sometidos a continua utilización y consulta administrativa (art. 9, pfo. 1 *ab initio* del Decreto). En el nuevo Sistema del Ministerio de Justicia, estos Archivos se sujetarán a una doble dependencia (art. 7, apdo. 1 de la Orden): 1) *Funcional*: deben cumplir las prescripciones técnicas archivísticas de carácter normativo, asistencial y de inspección técnica derivadas de la función coordinadora del Sistema que ejercerá la Secretaría General Técnica. Y 2) *Orgánica*: no obstante, dependerán orgánicamente de los órganos superiores y directivos del Ministerio de los que forman parte.

Tales Archivos custodiarán, en consecuencia, la documentación todavía en trámite y aquella otra que, después de finalizado el procedimiento administrativo, quede sometida a continua utilización y consulta administrativa por las mismas oficinas (art. 7, apdo. 2, pfo. 1.^º). Con carácter general, no podrán custodiar documentos que superen los cinco años de antigüedad, salvo las excepciones aprobadas por la Secretaría General Técnica (pfo. 2.^º, inciso final del precepto). A pesar de dicho límite temporal máximo, la disposición transitoria única de la Orden agrega que los responsables de los Archivos de Gestión dispondrán de un año desde la entrada en vigor de esa Orden (es decir, hasta el 22 de mayo de 2019) para regularizar la antigüedad de su fondo mediante un plan de transferencias extraordinarias que deberá ser acordado con el Archivo General ³².

32. Los responsables de estos Archivos de Oficina tendrán, por lo demás, dos grandes obligaciones al respecto: 1.^º) De custodia, control y protección documental: deberán reunir y custodiar la documentación producida por las unidades administrativas en el ejercicio de sus actividades, asegurando su control, descripción, buena conservación física e instalación adecuada para la consulta en todo momento y futura transferencia (apdo. 3 del art. 7 de la Orden). Y 2.^º) de transferencia de documentos al Archivo General: habrán de transferir periódicamente los documentos de los Archivos de Gestión al Archivo General. Su cuadro de funciones ha de completarse con las relacionadas en el art. 9 del Decreto 1708/2011: apoyar la gestión administrativa, acreditar las actuaciones y actividades de la unidad productora, organizar los documentos generados por sus respectivas unidades, etc. (ordinales 1.^º a 5.^º de su pfo. 2.^º).

VII. RÉGIMEN Y CALENDARIO DE TRANSFERENCIAS ENTRE ARCHIVOS Y DE PROPUESTAS DE ELIMINACIÓN DE DOCUMENTOS. OTROS ASPECTOS DE INTERÉS DE LA ORDEN.

En cuanto a la transferencia de documentos, el art. 8 de la Orden (que tiene dos apartados) hace hincapié en el decisivo papel de la Secretaría General Técnica. Así, primeramente, aprobará el calendario anual de transferencias documentales de los Archivos de Gestión al Archivo General, al efecto de lograr la eficacia en esta materia (apdo. 1). Asimismo, impartirá las instrucciones técnicas según las cuales se realizarán las transferencias anuales de documentos, que irán acompañadas de los instrumentos de control que los describan (ficheros, índices, etc.), en soporte informático, y que hayan venido sirviendo a la unidad administrativa de origen para el control y la recuperación de los mismos (apdo. 2). Con arreglo al preámbulo de la Orden (pfo. 6.º, inciso 2.º), el objetivo final “es lograr que el Patrimonio Documental [del Ministerio] reciba el tratamiento archivístico adecuado por el personal especializado de los Archivos del Estado y evitar la acumulación de documentos en las oficinas.”

Por lo que respecta a la eliminación de documentos, el art. 9 remarca la importancia del informe *ad hoc* del Grupo de Trabajo, cuya emisión resultará preceptiva: “La propuesta de eliminación de documentos de cualquier época -reza el precepto- generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquiera de las unidades del Ministerio de Justicia y de cualquier órgano u organismo incluido en el ámbito de esta orden, deberá ser informada por el Grupo de Trabajo de Coordinación de Archivos y de Gestión Documental y elevada al Subsecretario para su remisión a la Comisión Superior Calificadora de Documentación Administrativa, mediante el procedimiento que, en desarrollo del artículo 55 de la Ley 16/1985, de 25 de junio ³³, se contiene en el Real Decreto 1164/2002, de 8 de noviembre” ³⁴.

Por lo demás, la Norma examinada consta, igualmente, de una cláusula de “No incremento de gasto” por la creación y funcionamiento del nuevo Sistema archivístico departamental, que recoge su disposición adicional única. En su virtud, la Orden no supondrá ningún aumento de los gastos presupuestados ni de la dotación prevista de recursos humanos para el Ministerio de Justicia. Por ello, la constitución y la puesta en marcha del estudiado Sistema ministerial de Archivos de Justicia habrán de ser atendidas con los medios materiales y personales de que dispone actualmente el Departamento, sin que la aprobación de tal Orden implique *per se* un crecimiento del gasto público asignado al mismo. La disposición conlleva, pues, un serio límite financiero y dotacional de partida, que responde al *principio de estabilidad presupuestaria* consagrado en el art. 135 de la CE, cuya redacción vigente proviene de la reforma constitucional de 2011 ³⁵.

Con arreglo al apdo. 1 de este precepto constitucional, todas las Administraciones Públicas deben adecuar sus actuaciones al citado principio, que también se ha plasmado entre los principios generales de tales Administraciones como el principio de “Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales” (art. 3, apdo. 1, pfo. 2.º, letra i) de la LRJSP). Todo

³³. Conforme a este precepto, la exclusión o eliminación de bienes del patrimonio documental y bibliográfico contemplados en el art. 49, apdo. 2 de dicha Ley y de los demás de titularidad pública debe ser autorizada por la Administración competente, a propuesta de sus propietarios o poseedores, mediante el procedimiento que se establezca por vía reglamentaria.

³⁴. En tal procedimiento, que se articula en los arts. 4 a 8 de este Decreto, la Comisión Superior Calificadora emite un dictamen sobre la propuesta de eliminación que, en caso de ser favorable, dejará en manos del Subsecretario de Justicia la decisión definitiva al respecto.

³⁵. BOE n.º 133, de 27 de septiembre de 2011.

ello ha servido de apoyatura jurídica para el desarrollo, ante la prolongada crisis económica global de los últimos años (y cuyos nocivos efectos aún no se han mitigado por completo en nuestro país), de políticas públicas de gran austeridad y fuertes recortes, practicadas especialmente por el Gobierno central anterior y que han afectado a la totalidad de los departamentos ministeriales (educación, sanidad...), y entre ellos al de Justicia.

Finalmente, aunque la Orden no incluya una disposición complementaria que faculte para dictar normas de desarrollo y aplicación de sus preceptos ³⁶, no conviene olvidar que la Secretaría General Técnica, como órgano director del Sistema, podrá aprobar normas e instrucciones técnicas (previo informe del Grupo de Trabajo), para promover la coordinación y unificación de criterios en los archivos del Departamento sobre las diferentes materias y trabajos archivísticos y sobre cualquier otro asunto relativo al tratamiento archivístico de los documentos en cualquier fase de su ciclo vital (nuevamente, art. 4, apdo. 1, letra *b*) de la Orden). Además, el carácter breve y sencillo del Texto ministerial hasta aquí comentado parece avalar la necesidad de su futuro desarrollo normativo.

36. Al contrario de lo que ocurre, por ejemplo, con la reseñada Orden PRA/1925/2016, de 14 de diciembre, cuya disposición final 1.ª otorga facultades al Secretario General Técnico del Ministerio de Defensa para dictar, en el ámbito de sus competencias, cuantas disposiciones requiera la aplicación de tal orden ministerial.

VIII. CONCLUSIONES.

La Orden JUS/439/2018, de 26 de abril, es una Disposición de rango reglamentario y ámbito departamental, por la que se ha creado -con bastante retraso- el Sistema Archivístico del Ministerio de Justicia y de sus organismos públicos, dotándolo de su propio estatuto de organización y funcionamiento, que busca lograr un tratamiento archivístico coordinado, normalizado y unitario en todo su ámbito aplicativo, por razones de transparencia, pero también de simplicidad, eficacia y eficiencia. Se ha inspirado en la legislación estatal básica en materia archivística (LPHE, Reales Decretos 1708/2011 y 1164/2002) y, sobre todo, en normas previas sobre los Sistemas de Gestión de Archivos de otros Departamentos ministeriales, sobresaliendo como fuente principal la Orden INT/2528/2002, de 2 de octubre, por la que se regula el Sistema Archivístico del Ministerio del Interior, que ha influido notablemente tanto en su ordenación sistemática como en el contenido de la mayoría de sus preceptos.

Quizá por su excesiva brevedad y simplicidad se trata de una norma incompleta. Sólo se ocupa de los aspectos orgánicos y funcionales más importantes del nuevo Sistema de Archivos del Ministerio de Justicia, trazando sus principales rasgos y remitiéndose en todo lo demás a la normativa que menciona su art. 2. Asimismo, presenta ciertos vacíos e insuficiencias: verbigracia, no aborda de modo específico el tema del Patrimonio Documental del Ministerio; el listado de definiciones de su art. 3 es muy corto y no recoge conceptos que figuran en su preámbulo (transferencia y eliminación de documentos); ofrece una regulación muy escueta del Grupo de Trabajo de Coordinación de Archivos y de Gestión Documental; elude el tema del acceso a los archivos³⁷; nada dice del personal encargado de los mismos, etc.

En particular, la temática de la incorporación de los avances tecnológicos al funcionamiento del nuevo Sistema de Archivos recibe un tratamiento muy discreto y pobre, pues apenas se refiere a la Administración electrónica: en sus arts. 3, letra c) y 8, apdo. 2 alude someramente a los “soportes informáticos”, mientras que sólo en su art. 4, apdo. 1, letra f) hace una mención concreta a “la implantación de la Administración digital.” Aunque hay alguna referencia a la interoperabilidad, a los documentos electrónicos y a su gestión, no profundiza en ellos y ni siquiera los define, como tampoco otros conceptos relacionados con las nuevas Tecnologías y las Administraciones Públicas: expediente electrónico, metadatos, archivos digitales...³⁸

³⁷. Aquí deberán tenerse en cuenta otras dos Normas ministeriales en vigor, no mencionadas por el art. 2 de la Orden de 2018: las Órdenes JUS/2546/2004, de 26 de julio, por la que se regula el acceso al Archivo General del Ministerio de Justicia (BOE n.º 183, de 30 de julio) y JUS/1468/2014, de 25 de julio, por la que se establecen los precios públicos para la reproducción de documentos custodiados en el Archivo General del Ministerio de Justicia y se aprueban los modelos de solicitud de consulta de reproducción de documentos (BOE n.º 189, de 5 de agosto de 2014).

³⁸. En especial, se ha perdido la oportunidad de incluir en la Orden un precepto específicamente dedicado a la Administración electrónica, similar al contenido, *ad exemplum*, en el art. 3 del antevisto Real Decreto 937/2003, de modernización de los archivos judiciales (bajo el rótulo de *Implantación de las nuevas tecnologías*) o en el art. 5 del también mencionado Reglamento de Archivos Judiciales Militares de 2009 (titulado *Tecnologías de la información y las comunicaciones*). A continuación, se reproduce el tenor de este último: “Los Archivos Judiciales Militares serán gestionados mediante programas y aplicaciones informáticas que deberán reunir los requisitos establecidos en la legislación vigente” (apdo. 1). “Los documentos judiciales cuyo soporte sea papel, que se hallen almacenados y custodiados en los archivos judiciales, podrán convertirse a soporte magnético o cualquier otro que permita la posterior reproducción en soporte papel, a través de las técnicas de digitalización, microfilmación u otras similares, siempre que se garantice la integridad, autenticidad y conservación del documento, con el fin de obtener una fácil y rápida identificación y la búsqueda de documentación” (apdo. 2, pfo. 1.º). “Asimismo, los documentos judiciales que estén contenidos en soportes electrónicos podrán ser transformados a soporte escrito mediante mecanismo de reproducción (apdo. 2, pfo. 2.º).

Tal vez la causa de ese tratamiento regulativo tan insatisfactorio tenga que ver con las dificultades prácticas existentes hoy para implantar la Administración electrónica. Una buena prueba de ello es la reciente modificación de la disposición final 7.^a de la LPACAP, acometida por el Real Decreto-Ley 11/2018, anteriormente enunciado, que ha pospuesto la entrada en vigor de las previsiones de dicha Ley sobre el registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la administración y archivo único electrónico, del 2 de octubre de 2018 a la misma fecha de 2020.

Según la exposición de motivos de este Decreto-Ley (*vid.* su parte. VI), tanto la LPACAP como la LRJSP han traído un cambio radical, un nuevo paradigma a las Administraciones Públicas en España, basado en la relación electrónica como vía principal de tramitación de los procedimientos administrativos, lo que debe conducir a una administración sin papeles, transparente y más ágil y accesible para ciudadanos y empresas. Sin embargo, la *vacatio legis* plasmada originalmente en dicha disposición final se ha revelado insuficiente en la práctica para alcanzar las condiciones necesarias de cara al cumplimiento efectivo de los ambiciosos propósitos de ambas Leyes.

“Así -dice el pfo. 5.^o de esa parte VI del preámbulo-, el desarrollo reglamentario que precisa el funcionamiento de algunos aspectos técnicos y procedimentales tales como las notificaciones, el registro de apoderamientos, los funcionarios habilitados o algunas cuestiones sobre los registros generales y archivos, debe adaptarse a lo señalado en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo. En particular, se requiere acordar entre las Administraciones públicas competentes las opciones que permitan una verdadera interoperabilidad respetuosa con sus respectivos ámbitos de competencias. Este acuerdo será el marco para el diseño de los sistemas tecnológicos que han de dar soporte a los aspectos funcionales interoperables, que en el plazo actual de entrada en vigor no estarán adaptados a estas exigencias” ³⁹.

Y sin olvidar, en opinión de quien escribe, las limitaciones de gasto público derivadas del principio de estabilidad presupuestaria y de las exigencias de la Unión Europea, que pueden condicionar la inversión en tecnologías de vanguardia.

En lo tocante al *archivo electrónico de documentos*, esta reforma legal hará que el cumplimiento del deber de cada Administración Pública de contar con un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a los procedimientos finalizados, previsto en el art. 17, apdo. 1 de la LPACAP, vaya a retardarse dos años más, al no darse ahora mismo las condiciones requeridas para establecerlo. Hasta entonces, y según la disposición transitoria 1.^a de dicha Ley, el archivo de documentos de procedimientos administrativos iniciados antes de su vigencia, se regirán por la normativa anterior (apdo. 1), y los documentos en formato papel asociados a procedimientos terminados antes de la entrada en vigor de la Ley, “Siempre que sea posible (...) deberán digitalizarse de acuerdo con los requisitos establecidos en la normativa reguladora aplicable” (apdo. 2).

³⁹. En definitiva, la imposibilidad técnico-organizativa de concluir en los plazos inicialmente marcados los procesos de ajuste a la nueva realidad, obliga a ampliarlos “para garantizar que los operadores jurídicos, los ciudadanos y las Administraciones Públicas puedan ejercer plenamente sus derechos con plena seguridad jurídica y beneficiarse de las ventajas que el nuevo escenario está comenzando a proporcionarles” (pfo. 7.^o). La ampliación del plazo permitirá de forma coordinada completar todos los aspectos jurídicos, organizativos, procedimentales y técnicos que compatibilicen la garantía plena del ejercicio de los derechos y la validez jurídica de los procedimientos, junto con el respeto del marco de distribución de competencias que consagra la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018 (pfo. 8.^o).

Además, la disposición transitoria 2.^a señala que mientras no surtan efectos las previsiones legales relativas al archivo electrónico único, en el ámbito de la Administración General del Estado se aplicarán dos reglas: 1) Durante el primer año tras el inicio de la vigencia de la LPACAP, podrán mantenerse los archivos existentes a su entrada en vigor. Y 2) durante el segundo año, se dispondrá como máximo de un archivo electrónico por cada Ministerio. En definitiva, mientras no sean eficaces las previsiones legales sobre el archivo único electrónico, las Administraciones mantendrán los mismos canales, medios o sistemas electrónicos vigentes relativos a dicha materia, que permitan garantizar el derecho de las personas a relacionarse electrónicamente con tales Administraciones (disposición transitoria 5.^a de la reseñada LPACAP).

Para terminar este trabajo, cabe plantearse dos interesantes cuestiones: La progresiva implantación de los avances tecnológicos en las Administraciones Públicas y particularmente en sus Sistemas de Archivos de documentos, ¿conducirán, en un futuro tal vez no muy lejano, a una *completa automatización de los procesos archivísticos* sin intervención humana? Y de un modo más incisivo: con la Administración digital, ¿algún día llegarán a ser reemplazados totalmente los tradicionales archiveros por computadoras o incluso por robots?

La LRJSP ha puesto las bases para dar una respuesta afirmativa a tales interrogantes en su art. 41, al regular la *actuación administrativa automatizada*, que comprende “cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público” (apdo. 1). En este supuesto, antes de la automatización “deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente”, siendo obligatorio, asimismo, indicar “el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación” (apdo. 2).

