

La difusión del Patrimonio Documental y el ejercicio del Derecho a la Información

ANTONIA HEREDIA HERRERA

Dando por sentado que el ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos empieza por una elaboración correcta de la misma, en su estructuración y en sus contenidos, el marco para mi comunicación voy a situarlo en la difusión del Patrimonio documental que presupone, a su vez, la referida elaboración.

La alusión a Andalucía no va a menguar a esta comunicación generalidad en los planteamientos, ni en las aplicaciones, ni por supuesto a las conclusiones.

Dos hechos recientes que afectan al Patrimonio documental andaluz han dado pie a mi intervención: por una parte, la proposición no de ley en comisión del Parlamento de Andalucía de 23 de octubre de 1998, promovida por el Grupo Izquierda Unida, instando al Gobierno andaluz a la realización del *censo de archivos y fondos constitutivos del Patrimonio documental andaluz*¹ y, por otra, el envío por el Ministerio de Cultura, el pasado mes de enero, a los Archivos Históricos Provinciales de las ocho provincias andaluzas y al Archivo de la Chancillería de Granada, de los cuestionarios para realizar el *censo-guía de archivos*, amén de otro cuestionario dedicado a la Estadística

¹ El texto publicado en el BOPA n. 274, de 24 de noviembre de 1998 se pronuncia sobre "la necesidad de la realización de un censo [*de archivos y fondos documentales constitutivos del patrimonio documental andaluz*] de estas características (?) y que tras 15 años aún no se ha realizado, concluyendo que "el Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a realizar a lo largo de 1999 el censo del Patrimonio documental andaluz, incluidos los archivos privados".

Internacional², utilizando como correo de este envío a la Dirección General de Instituciones del Patrimonio Histórico de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía.

Una y otro me han hecho reflexionar sobre cuestiones que afectan al ejercicio del derecho a la información relacionadas con el conocimiento y difusión del Patrimonio documental en general y del andaluz, en particular, sobre los instrumentos empleados con este fin, sobre competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, sobre la cooperación, la coordinación y la colaboración preceptivas. Todo lo cual me ha llevado una vez más a la relectura de la legislación, de sus desarrollos reglamentarios y de las sentencias de los recursos entablados al respecto³.

De esa lectura no se sacan novedades, sino cosas archisabidas que sin embargo conviene recordar a la hora de plantear conclusiones.

Empezaré por algo tan evidente como conocido: archivos y patrimonio documental son dos realidades diferenciadas a la vez que intrínsecamente relacionadas y que por tanto exigen para su conocimiento elementos también distintos.

En la exposición de motivos de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos de Andalucía queda de manifiesto tal distinción. El patrimonio documental andaluz no son los archivos sino simple y llanamente los documentos. Pero la relación es tal que la referida ley antes de entrar en el título de los archivos, dedica el primero a la delimitación del patrimonio documental. De tal manera que puede reconocerse un patrimonio documental andaluz sin archivos, aunque difícilmente puedan existir archivos sin los fondos y colecciones que constituyen ese patrimonio. Sin lugar a dudas la mejor garantía para dichos fondos y colecciones estará en los archivos articulados en un Sistema coherente y consistente. El patrimonio documental andaluz puede definirse y

² Hasta 1996 todos los archivos andaluces venían cumplimentando dos modelos de impresos remitidos por el Ministerio de Cultura uno para el Censo-guía y otro para la Estadística Internacional. Cfr. SIERRA, C., Margarita VÁZQUEZ DE PARGA: "La Conservación de los archivos históricos de los partidos políticos españoles: la acción de la tutela del estado", *Boletín de ANABAD*, XLVII, 1997, n. 1, enero-marzo. Ahora los cuestionarios han pasado de dos a cuatro y los modelos varían substancialmente en algunos aspectos. Su cumplimentación sólo se ha pedido a los archivos de titularidad estatal y gestión autonómica.

³ Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos. Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español. R.D. 111/1986, de 10 de enero, por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Patrimonio Histórico Español. Sentencia 17/1991, de 31 de enero del Tribunal Constitucional resolviendo los recursos de inconstitucionalidad 830/85, 847/75, 850/85 y 858/85 contra determinados preceptos de la Ley de Patrimonio Histórico Español. Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía. Convenio entre el Ministerio de Cultura y la Consejería de Cultura sobre gestión de archivos y museos, Granada 23 de mayo 1994. Decreto 19/1995, de 7 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de protección y fomento del Patrimonio Histórico andaluz.

acotarse con independencia de la titularidad de los archivos donde aquél está depositado. Parte de ese patrimonio documental también está en otras instituciones que no son precisamente archivos. Huelga decir que el patrimonio documental andaluz es parte del Patrimonio documental español y ambos, respectivamente, son partes del Patrimonio Histórico andaluz y del Patrimonio Histórico español que a su vez queda integrado en un estadio superior y más amplio como es el Patrimonio Cultural.

La Ley del Patrimonio Histórico Español 16/1985, de 25 de junio, por su parte, distingue también sin lugar a confusión entre archivos y patrimonio documental, unos y otro son bienes patrimoniales pero bien entendido que los archivos como instituciones no son sinónimos de Patrimonio documental, tanto que para marcar la diferencia el Tit. VII de dicha ley se subdivide en dos capítulos, el primero para el patrimonio documental español y el segundo para los archivos.

Ambas leyes además de la definición y de la delimitación para los unos y para el otro exigen su conocimiento y cuantificación para planificar las acciones pertinentes que, a su vez, precisan de instrumentos adecuados y concretos.

En el art. 17 de la Ley de Archivos de Andalucía expresamente se contempla la obligatoriedad, insisto en el carácter de precepto para Andalucía, de confeccionar un *"censo de archivos⁴ y fondos documentales constitutivos del Patrimonio documental andaluz de las ocho provincias"*. En la misma línea se pronuncian los artículos 35 y 36 del R.D. 111/86, de 10 de enero por el que se desarrolla la Ley de Patrimonio Histórico Español en los que se prevee también la confección -transcribo- de *"un censo con información básica sobre los archivos, colecciones y fondos documentales"* en el que lógicamente deben estar incluidos no sólo los archivos y los fondos andaluces, sino los archivos y los fondos del resto de las Comunidades Autónomas.

Cuando se dice información básica ¿qué se entiende por tal?. ¿A qué nivel de información se traduce cuando nos referimos a los fondos y colecciones del patrimonio documental?. ¿Nos quedamos en una simple enumeración de éstos, damos información a nivel de fondo, descendemos a las series o incluso a las unidades documentales?.

En una y otra ley se habla de un sólo instrumento con la denominación genérica de censo⁵, que aunque, sin perjuicio de reconocerle la coordinación de la información sobre archivos y fondos documentales que forman el

⁴ Quiero entender que aquí "archivos" no pueden tener la acepción de conjuntos orgánicos de documentos, sino de instituciones, habida cuenta que, inmediatamente y tras la conjunción copulativa, se habla de fondos.

⁵ Según el *Diccionario de terminología archivística*, Subdirección General de Archivos Estatales, Madrid, 1995, "censo de archivos es un instrumento de control y difusión, actual-

Patrimonio, al ser los archivos una cosa y los fondos otra, es necesario un cuestionario para los archivos como instituciones, con datos distintos a los elementos exigidos para el análisis de los fondos y colecciones de cualquier patrimonio documental que pueden estar o no en los archivos, si queremos ir más allá de su simple enumeración⁶.

Al plantearse la elaboración de este censo, sin amarrarnos a una indisolubilidad física por lo que se refiere al instrumento, quizá, hoy por hoy, lo que habría que optar es por elaborar información en dos niveles complementarios, sucesivos o paralelos, una para los archivos, con sólo una referencia a los fondos y colecciones que cada uno contiene, y otra, para esos fondos y colecciones y aquellos otros y otras que estén fuera de los archivos. A los instrumentos portadores de esa información cabría darles el nombre de censo para el primero y catálogo para el segundo, a sabiendas de que en el primero primaría la función de control sobre la condición científica, aunque no estuviera exenta de ella, y en el segundo, al estar sujeto a reglas de descripción archivística, la condición científica primaría sobre el control, aunque éste no estuviera ausente.

Entiendo que, a partir de la aplicación de la Norma ISAD(G), es posible concebir un catálogo de los fondos y colecciones de un territorio, de instituciones similares, de un sistema de archivos o de sus correspondientes subsistemas.

De esta manera, quedarían perfectamente distinguidos, para su control y conocimiento, ambos bienes patrimoniales que ya la legislación se ha preocupado de diferenciar.

Respetuosos con el art. 17 de la Ley de Archivos de Andalucía, ésta es la opción por la que se ha decidido la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía. Está confeccionado el *censo del Sistema andaluz de archivos* -que

mente informatizado, que permite reunir y coordinar la información sobre archivos y fondos documentales que forman el patrimonio documental y sobre su accesibilidad". En apoyo de esta definición quiero referirme al contenido de la sentencia del Tribunal Constitucional (17/1991, de 31 de enero) que al referirse a los censos los estima "registros" para la inscripción, situándolos en una línea de control compatible con su conocimiento y difusión y ajena a la descripción archivística. Abundando en esta línea creo que las tareas registrales o de inscripción son tareas más administrativas que científicas, mientras que la descripción es manifestación científica del trabajo de los archiveros.

⁶ Existen otros instrumentos más generales referidos al Patrimonio Histórico, en el que lógicamente archivos y patrimonio documental como parte del Patrimonio Histórico han de tener cabida. Estos instrumentos, equivalentes por sus funciones registrales, son para la Administración del Estado: Registro General de BIC (LPHE, art. 12, 13). Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español (LPHE, art. 28 a 32) y para la Administración autonómica: Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (LPHA, art. 1). Nos vamos a referir a otros instrumentos particulares como son los tradicionales de descripción (Guías, inventarios, catálogos, etc.)

no es el censo de los archivos andaluces- editado en papel, en su primera versión, en 1997, que está siendo difundido con las actualizaciones pertinentes desde la página web del Archivo General de Andalucía⁷. La referencia obligada en dicho censo a los fondos y colecciones del Patrimonio documental se limita a una enumeración de los mismos a partir, siempre que ha sido posible, del cuadro de clasificación de fondos y colecciones del archivo censado, con indicación de fechas extremas y del volumen de cada fondo o colección, a una referencia a su sistema de clasificación y a la indicación del nivel de descripción.

Ahora, está prevista la descripción de los fondos y colecciones constitutivos del Patrimonio documental andaluz que estén en los archivos del Sistema o fuera de él- incluida la casi totalidad de los privados, toda vez que sólo el de Comisiones Obreras está integrado hasta este momento- que podrá materializarse en un catálogo de estos fondos y colecciones. Se va a aprovechar la experiencia de descripción de fondos y colecciones a partir de la Norma ISAD(G) realizada en el Archivo General de Andalucía⁸.

Cuando hablamos de fuera del Sistema nos referimos también a otras instituciones del Patrimonio Histórico que no son archivos. Tendremos en cuenta, además, que hay fondos y colecciones que hay que recuperar tras una identificación correcta, en razón de su procedencia, que están enmascarados formando indebidamente parte de otro fondo.

En la experiencia del Archivo General de Andalucía se ha partido de un respeto casi total al formato de la Norma ISAD(G) por entender que todas las modificaciones que se hicieran habrían de consensuarse, a nivel nacional, con participación de los profesionales de las Comunidades Autónomas. La novedad introducida -que no es modificación de la estructura, ni de los elementos de la Norma- es incluir en el elemento 3.4. Organización, del Área de Contexto y Estructura, el cuadro de clasificación del fondo o de la colección en cuestión con la explicitación de las fechas extremas y volumen de cada serie, por considerar que así se reforzaba el valor informativo del instrumento resultante.

Difícilmente al instrumento previsto, le convenga el nombre del censo, aunque pueda satisfacer también finalidades de control.

En esta línea, por lo que afecta a las actuaciones que conocemos del Ministerio de Cultura, ya existía un pronunciamiento inicial, con anterioridad a la Ley del Patrimonio Histórico Español, por un único instrumento con el

⁷ La elaboración del censo y su actualización fueron encomendados al Archivo General de Andalucía, primero, por la Dirección General de Bienes Culturales, y después por la Dirección General de Instituciones del Patrimonio Histórico de la Consejería de Cultura.

⁸ Cfr. pág. web del AGA (<http://www.junta-andalucia.es/agaweb>) en el apartado Fondos y colecciones del Archivo.

nombre de Guía de los Archivos Españoles que tuvo su edición en papel, reconvertida después al *censo-guía de archivos* que utilizó para su difusión y actualización la red informática del Ministerio (PIC)⁹ y que actualmente forma parte de la base de datos CARC, consultable además a través de ARCHIESPA en la página web de la Universidad Carlos III. La actualización última es de 1996.

El *censo-guía de archivos*¹⁰ no era hasta ese momento ni creo que pretendiera serlo un instrumento de descripción. La información sobre los fondos y colecciones se limitaba al cuadro de clasificación del archivo o a la enumeración de secciones y series con referencias a sus fechas extremas y volumen. Todos los archivos españoles tuvieron opción a cumplimentar el cuestionario *ad hoc* e incorporarse a las redes de difusión empleadas, hasta 1996.

En febrero de 1999, después de la interrupción aludida, el Ministerio de Cultura a través de la Subdirección General de Archivos Estatales ha reemprendido la confección del Censo-guía de archivos con nuevos cuestionarios (aunque se habla de solo uno en cuatro cuadernillos) remitidos, en el caso de Andalucía, como ya hemos dicho, a sólo los ocho Archivos Históricos Provinciales y al de la Chancillería de Granada. Se trata de cuatro cuestionarios¹¹ tres para elaborar la información sobre los archivos como instituciones del Patrimonio y el cuarto para describir los fondos y colecciones del Patrimonio que están en esos archivos utilizando las Normas ISAD(G) e ISAAR (CPF), con bastantes reformas y adaptaciones de las mismas, a pesar de que muchos de estos cambios serían discutibles.

El nuevo Censo-guía se aleja del modelo anterior y al introducir para la elaboración de la información de los fondos y colecciones las normas internacionales de descripción archivística, podemos estimar que en este apartado o capítulo se convierte en un instrumento de descripción.

⁹ Cfr. SIERRA, C., M. VÁZQUEZ DE PARGA: "La conservación de los archivos históricos de los partidos políticos españoles: la acción de la tutela del Estado", *Boletín de ANABAD* XLVII, 1997, n. 1, enero-marzo.

¹⁰ El censo-guía de archivos no es el previsto en la Ley de Patrimonio Histórico Español como "Censo de bienes integrantes del patrimonio documental" (art. 51). En la disposición adicional 3.3. de dicha Ley se dice que "los documentos propios del Censo-guía de archivos se incorporarán al Censo del patrimonio documental".

¹¹ Los cuatro cuestionarios o cuadernillos son:

- "A. Identificación" (que prácticamente es la guía del archivo a nivel de tríplico).
- "B. Descripción" (es la suma de las descripciones de cada uno de los fondos y colecciones del archivo "identificado" utilizando las Normas ISAD(G) e ISAAR(CPF).
- "C. Clasificación" (se refiere a la clasificación del archivo dentro del Sistema Nacional de Archivos).
- "D. Servicios Técnicos" (datos sobre el equipamiento del archivo y los recursos al respecto, tanto informáticos como de restauración y reproducción).

A la vista del procedimiento de remisión de los cuestionarios, de la limitación de esta remisión, de los contenidos de estos cuestionarios, surgen de inmediato algunas interrogantes: ¿es el censo de los archivos españoles, es decir de todas las Comunidades Autónomas o sólo de los archivos de titularidad estatal?, ¿es la descripción -con independencia del título del instrumento- de todos los fondos y colecciones constitutivos de cada uno de los patrimonios documentales autonómicos? ¿no tendrían que haberse consensuado a nivel nacional las modificaciones de las reglas para la aplicación de las normas internacionales de descripción archivística?

Pero hay algo más. Si el Ministerio de Cultura pone en marcha la elaboración de ese instrumento que llama censo-guía y la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía confecciona como segunda parte y complemento del Censo del Sistema andaluz de archivos su catálogo de fondos y colecciones del patrimonio documental andaluz ¿no estaremos duplicando innecesariamente el trabajo? ¿no estaremos propiciando la confusión de los usuarios y de alguna manera estaremos entorpeciendo el buen ejercicio del derecho de los ciudadanos a la información?

En esta encrucijada, la relectura de los textos legales relacionados al principio nos lleva a reflexionar, una vez más, sobre las competencias que, a partir del establecimiento y reconocimiento de las Autonomías han dado lugar no sólo a obligadas transferencias de las mismas, sino también a conflictos derivados de la duplicación legislativa, resueltos a través de los recursos entablados.

Buena parte de las Comunidades Autónomas tiene facultades y competencias para instrumentar el conocimiento y difusión de sus respectivos patrimonios documentales y de sus archivos. El carácter de exclusividad para unas mismas atribuciones recogidos en los textos referidos¹² dió lugar en su día, como todos sabemos, a repetidos recursos de inconstitucionalidad¹³. Ciñéndome al marco de mi comunicación me voy a limitar a los planteados en torno a la difusión del Patrimonio y a la elaboración del censo de archivos.

Los argumentos sostenidos por el abogado del Estado en el texto de la sentencia del Tribunal Constitucional (STC 17/1991, de 31 de enero) empezaban, con carácter general, por reconocer que las competencias en materia de Patrimonio Histórico estaban insertas en otras más amplias, como era la Cultura que no es susceptible de reparto y que por tanto admite y requiere una intervención paralela y concurrente de todos los poderes públicos (ap. I.6. de dicha sentencia). Sin embargo esta concurrencia natural exigible en razón de las respectivas titularidades que difícilmente puede eludir un para-

¹² Vid. nota 3.

¹³ Plantearon estos recursos el Parlamento de Cataluña, el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, el Gobierno vasco y la Junta de Galicia, contra la aplicación de variados artículos de la Ley del Patrimonio Histórico Español, coincidiendo casi todos ellos en los artículos 2.3 y 51 relativos a la confección del censo y a la difusión del Patrimonio.

lismo de invenciones (ap. II.2. de dicha sentencia) no tendría, a mi modo de ver, por qué convertirse en duplicación, ni en superposición, de aquí el abundamiento jurídico insistiendo en la necesidad de medidas de cooperación y de colaboración (ap. II.6. de dicha sentencia) que ya estaban previstas en la Ley de Patrimonio Histórico Español y en el Decreto 111/1986, de 10 de enero para el desarrollo de dicha Ley¹⁴. Si descendemos en esta línea a aspectos particulares como es la difusión del patrimonio documental, en la aludida sentencia del Tribunal Constitucional, aunque reconoce la capacidad y competencia para ello del Estado, no niega a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de actuar en la difusión e intercambio cultural. De la misma manera la referida sentencia concluye que compete al Estado la llevanza de los Registros de los bienes integrantes del patrimonio histórico español, entre los que se incluyen tanto los archivos como los fondos del patrimonio documental sin que esto sea obstáculo para la existencia de registros autonómicos. En esos registros se incluyen los censos.

Así las cosas, puede darse multiplicación de censos en cuanto el Estado y las Comunidades Autónomas tienen competencia para realizarlos¹⁵. Pero si para los censos de archivos, con prioritaria función registral, la duplicación podría justificarse en razón de los diferentes cuestionarios elaborados en función de los respectivos objetivos de la política archivística de cada Administración, no resulta tan explicable la duplicación cuando de lo que se trata es de describir los fondos y colecciones del patrimonio documental utilizando las normas internacionales para dicha descripción.

Desde 1984, cuando Margarita Vázquez de Parga preconizaba el Sistema Nacional de información¹⁶, cuando se publica la primera Ley de archivos, la

¹⁴ Cfr. art. 2.2., 3., 5.1., de la Ley del Patrimonio Histórico Español. En el Decreto 111/1986, de 10 de enero podemos leer:

art. 37.3. "A los efectos de facilitar la elaboración del censo de bienes del Patrimonio documental y del catálogo de bienes del patrimonio bibliográfico el Ministerio de Cultura podrá establecer convenios de colaboración con las Comunidades autónomas"

art. 38. "El Ministerio de Cultura, oído el Consejo del Patrimonio Histórico, diseñará los modelos de descripción y formulará las instrucciones técnicas de recogida, tratamiento ... Podrá convenirse por ambas Administraciones el tratamiento informático total o parcial".

Para las Bibliotecas sí está firmado el convenio para elaborar en colaboración con las Comunidades autónomas el Catálogo de bienes del patrimonio bibliográfico.

¹⁵ De hecho, existe lógicamente, bastante coincidencia entre el contenido de cuestionarios elaborados para el censo del Sistema andaluz de archivos y los del Censo-guía del Ministerio.

¹⁶ Margarita VÁZQUEZ DE PARGA: "La base de datos archivísticos e históricos. Hacia el Sistema Nacional de información de archivos", *Actas 1^{as} Jornadas de Documentación automatizada*, 1984, p. 849 y ss.

andaluza, hasta 1999, la colaboración de las regiones en los asuntos de difusión del patrimonio documental ha podido revestir una buena dosis de pasividad que no de desentendimiento. Pero quizá hoy, la colaboración no puede ser otra cosa que participar activamente y tener derecho al reconocimiento de esa participación.

A estas alturas la colaboración desinteresada ha de transformarse en cooperación real y tendría que traducirse desde el Ministerio de Cultura¹⁷ en "coordino, acordamos y hacemos" en un momento crucial cara al tan cacareado siglo XXI y en unas circunstancias profesionales importantes como son, entre otras, jugar el rol que corresponde a España en la aplicación y desarrollo de las normas internacionales ISAD(G) e ISAAR(CPF), con vistas no sólo al próximo Congreso Internacional de Archivos, sino, lo que es más importante cara a la creación de un consistente Sistema Nacional de información -compatible con los respectivos Sistemas autonómicos- con vistas a la integración en un Sistema Internacional de información.

El Sistema Nacional de información no puede configurarse sin las Autonomías¹⁸.

La reivindicación de los ciudadanos al derecho a la información tendría una buena vía para satisfacerse.

Y nosotros no deberíamos traspasar el umbral del S. XXI, sin salvar el escalón de la descoordinación.

¹⁷ En la página web del Ministerio de Cultura, entre las funciones que se atribuyen a la Subdirección General de Archivos Estatales está "la cooperación con las autonomías".

¹⁸ Para empezar tendríamos que dar un número de identidad a cada uno de los archivos, que no un código de clasificación.