ANDALUCÍA: archivos y documentos para el siglo XXI*

Esther Cruces Blanco

Cuerpo Facultativo de Archiveros

1. Por qué

Los archivos y los documentos han sido, son y probablemente serán elementos para el ejercicio del poder pero también su uso y existencia permite el desarrollo de diversos derechos ciudadanos conquistados lentamente a lo largo de la historia y, sobre todo, una historia muy reciente en lo que se refiere a determinados derechos y libertades relacionados con la información, la transparencia, la comunicación y la intimidad.

Los documentos y los archivos juegan un papel fundamental en los sistemas democráticos, por lo que la adecuada regulación y funcionamiento de los archivos avalan un comportamiento cívico y democrático por parte de los poderes públicos que garantizan la existencia, uso y conservación de los documentos. Por ello son frecuentes los temas de debate cotidiano en los medios de comunicación sobre acceso a documentos, filtraciones de información, protección o desprotección de derechos, lesiones a la intimidad derivadas de la consulta fraudulenta o, por el contrario, ocultación de la información, falta de fluidez en la comunicación, etc.

Por lo tanto un planteamiento democrático y que esté inspirado en alcanzar una serie de derechos sociales basados en la información y los documentos (y sobre ambos aspectos radica la vida cotidiana de las Administraciones Públicas, las empresas, los ciudadanos) no puede ser olvidado en un análisis sobre el presente y en unos planteamientos para los albores del siglo XXI. Los archivos han de ser sometidos a una revisión por parte del tratamiento que reciben de las Administraciones Públicas, y especialmente, en Andalucía, por ser el ámbito institucional que aquí se analiza. En primer lugar, los archivos y los documentos han de estar relacionados con diversos derechos ciudadanos, entre los que se incluye el derecho a la cultura, pero los archivos no deben ser enclavados ni contemplados única y exclusivamente en el campo competencial de la materia cultural, por el hecho, no despreciable, desde luego, del amplio y complejo bagaje existente en Andalucía. Patrimonio histórico y archivos como materia cultural, no es incompatible con la consideración de los archivos, sobre todo y ante todo, como unas instituciones necesarias para el ejercicio de una serie más amplia de actuaciones, alejadas del ámbito cultural.

Los documentos y las instituciones en las que deben ser conservados, organizados y servidos –los archivos– son, en primer lugar, la esencia del trabajo administrativo y para ello sólo se ha de hacer una lectura de la Ley 30/1992. Esta Ley sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como un complejo corpus legislativo que establece procedimientos en diversas materias relacionadas con la información y los documentos (Ley del Derecho al Honor, LORTAD, Ley de Estadística, Ley de Secretos Oficiales, etc.) establecen una serie de derechos y deberes basados en los documentos y en la relación entre la ciudadanía y las Administraciones Públicas a través de los mismos. Sin embargo, junto a estos derechos explícitos, cuando de archivos y documentos se trata, existen otros derechos implícitos: el derecho a la investigación científica, el derecho a la educación, el derecho a la cultura.

En Andalucía los archivos son considerados “Instituciones del Patrimonio Histórico” y bajo esa denominación competencial son regulados, organizados y estructurados, siendo éste un grave condicionante para el adecuado funcionamiento, desarrollo y cumplimiento de las funciones anteriormente expresadas. Reducir los archivos al ámbito exclusivo de la materia cultural es amputar unos cometidos más generales pero también más relacionados con su origen y necesidad: ser garantía de derechos. Se ha de recordar que la documentación y la información es la propia esencia del trabajo administrativo y, por lo tanto, son elementos de decisión y organización política, un factor de optimización de la decisión, soportes de legitimidad, instrumentos del trabajo cotidiano y un vector de cohesión social.

Indudablemente, los archivos y los documentos son instrumentos básicos y reconocidos del ejercicio de las necesidades culturales y científicas de la ciudadanía. No se debe renunciar a ello, máxime cuando el Patrimonio Documental Andaluz es muy amplio, abundante, diverso, complejo por la gran cantidad y calidad de los documentos conservados en archivos de muy diversa índole. Sin embargo, esta consideración no ha podido desprenderse del lastre de ser considerados reductos residuales de la cultura. Y de esta consideración dan prueba, sin entrar en otro análisis, las partidas presupuestarias destinadas a los archivos y el Patrimonio Documental en los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía.

Si los archivos y los documentos son sólo considerados y entendidos desde la materia cultural están imbricados en ámbitos que de por sí son entendidos o apreciados (los análisis que pueden ser aplicados son diversos) por la Administración y por los ciudadanos como minoritarios, residuales y de élite: los aspectos culturales alejados de la “cultura popular” y de “masas” y la investigación científica. Quizá sea esta la causa, junto a un gran desconocimiento, de la actual realidad de los archivos en Andalucía.

(*) El artículo forma parte de las contribuciones realizadas al Foro Andalucía Siglo XXI, algunas de cuyas aportaciones se han recogido en anteriores páginas de este número.

Asimismo, aún considerando que desde la Administración de Andalucía la balanza entre la función social de los archivos –como instituciones garantizadoras de derechos ciudadanos– y la materia cultural de los mismos, caiga y pese sobre este último lado, se ha de considerar que tampoco se cumplen aquellas funciones íntimamente relacionadas con ese aspecto “cultural” de los archivos y los documentos: la conservación y disfrute del patrimonio histórico y su uso por los investigadores. Se puede afirmar que los archivos andaluces no garantizan el derecho a la investigación científica, ésta relacionada con las áreas de las Humanidades y de las Ciencias Sociales, ya de por sí en un segundo lugar con respecto a otros áreas de conocimiento.

El por qué Andalucía debe debatir la situación de sus archivos y documentos va más allá de unas actuaciones para el presente. Los documentos –sea cual fuere su soporte– son instrumentos de delicada conservación física e intelectual, por lo que el abandono, la inadecuada gestión o la falta de atención de hoy condiciona su uso en el futuro más o menos inmediato, es decir, condiciona los derechos de los ciudadanos del siglo XXI.

Los archivos, cualquiera que sea su tipo y categoría, son instituciones olvidadas, forman parte de una materia denostada en la gestión administrativa, en general, y, en particular, de la estructura político-administrativa de la que dependen, son elementos residuales dentro de la ya marginada materia cultural. Y, por lo tanto, no son objeto de programas electorales ni de proyectos presupuestarios y cuando atraen la atención de alguna actuación lo son como instrumentos llamativos y exóticos, a veces con una carga demasiado negativa, pues en ese momento sí se interpreta su valor institucional, la garantía de derechos, la noción de herencia y patrimonio cultural inherente a un “pueblo” o una localidad, no olvidando los peligrosos componentes de exclusión del “otro” que tienen estos planteamientos. Planteamientos en los que, desgraciadamente, la Administración Andaluza ha incurrido.

A la vez que se propugnan, en determinadas ocasiones, sentimientos nacionalistas o localistas –que, evidentemente, encubren otros intereses– instrumentando los archivos y los documentos, existe un desprecio hacia los archivos y los documentos en la mentalidad colectiva, planteamientos que impregnan las esferas político-administrativas, y que, para superarlos, se ha de entender la estrecha relación que estas instituciones, los archivos, han de tener con la formación y la materia educativa.

En el siglo XXI, las Administraciones públicas deberían conseguir que los archivos, de cualquier categoría, fueran, realmente, un elemento al servicio de un Estado de Derecho, mediante los cuales se respetaran los derechos ciudadanos sobre información, formación y cultura.

2. Para qué

El por qué de los archivos y de su correcto funcionamiento, así como la necesidad de plantear una política archivística que garantice cada una de las funciones y atenciones a las necesidades de los diferentes colectivos administrativos y ciudadanos justifica y concreta el para qué debe existir una política eficaz sobre archivos y documentos.

La política archivística o las directrices políticas para que existan y se creen archivos y los existentes cumplan con sus objetivos debe comenzar por considerar los archivos fuera del ámbito meramente cultural, de forma que las decisiones sobre los mismos fueran colegiadas entre toda aquellas esferas administrativas implicadas en los procedimientos administrativos –y, por lo tanto, documentales–, con responsabilidad en la materia organizativa de la Administración Pública, en materia educativa, formativa, de investigación y, desde luego, en materia cultural. Es necesaria una actuación conjunta –con más de una Consejería implicada– en referencia a los documentos y archivos.

Para que los archivos, de cualquier tipo, dependencia orgánica, titularidad o gestión puedan cumplir con su carácter de servicio público deben ser objeto de una política general que evite la falta de diálogo y el desencuentro existente en la actualidad entre las diferentes Administraciones Públicas y entidades privadas titulares, gestoras o detentadoras de archivos y documentos, desencuentros que repercuten en un ineficaz servicio público y en una desprotección del patrimonio documental.

El cumplimiento de la Ley 30/1992 se basa, en gran parte, en la función correcta de los archivos, en la interconexión de los mismos y de las Administraciones Públicas. Asimismo, los archivos son referencia ineludible en la denominada “nueva cultura administrativa”, basada en la claridad, la eficiencia y la eficacia. En este sentido Andalucía ha desarrollado una normativa específica sobre archivos donde se aprecia alguna intención al respecto, pero a todas luces insuficiente.

La consecución de un Sistema Andaluz de Archivos, definido en Leyes, Decretos y Reglamentos, que sea real, estructurado, con implicación de todas las Administraciones Públicas y privadas detentadoras de archivos –no sólo históricos– permitiría al ciudadano ejercer y tener garantizados sus derechos mediante la transparencia administrativa que los archivos permiten, ejercer y tener avalados diversos derechos sociales: conocer el pasado común, usar los documentos en beneficio de la comunidad, ya sea el colectivo de los ciudadanos en general, la comunidad científica o la propia Administración, y desde luego, poder considerar los documentos conservados en los archivos y los documentos tal vez pudiera solventar la amarga realidad existente: aquella relacionada con la precariedad de medios, la falta de espacio, las inadecuadas instalaciones, la carencia de recursos humanos, la ausencia de instrumentos de información, las deficientes condiciones para la conservación, la desvertebración del Sistema, la carencia de directrices políticas y técnicas.

La información es en la actualidad un recurso básico para el desarrollo de derechos y libertades, de implicaciones socio-económicas y, también, de desarrollo en el ámbito de elementos imbricados en la actualidad con el hecho o materia cultural: la cultura del ocio, el turismo cultural, la formación, etc. Factores estos que hoy son tenidos en cuenta en planificación y políticas relacionadas con la cultura por lo que son de aplicación, asimismo, en relación con los archivos.

Derechos y deberes de los ciudadanos y de las Administraciones Públicas y patrimonio documental andaluz, uso de los documentos y de los archivos para la actividad administrativa, judicial, sanitaria, notarial, negocial, en suma; y uso de los

documentos y de los archivos con fines culturales, científicos, educativos y de ocio. La Administración ha de ser responsable de que ambos aspectos se realicen y logren, no sólo para el cumplimiento de leyes y normas más o menos explícitas y comprometedoras, sino para alcanzar objetivos más amplios al respecto. Se ha de hablar de uso, pero también de impedir el abuso. Los archivos y los documentos mal custodiados, abandonados, sin sistemas de descripción suficientes, son pasto para los abusos: consultas indiscriminadas que provocan lesiones al derecho a la intimidad y el honor; retrasos en las resoluciones de procedimientos, "secuestro" de información necesaria para la investigación científica porque la permisividad de la Administración permite la actuación de particulares, etc. Situaciones que, cualquier ciudadano conoce, se suceden cotidianamente en Andalucía.

Para que los archivos y los documentos, al menos en el siglo XXI, alcancen un nivel en Andalucía equiparable al del contexto sociocultural que les corresponde han de ser planteadas las siguientes premisas: –los archivos han de ser considerados y analizados como servicios públicos de primer orden; –los servicios prestados por los archivos son culturales pero, sobre todo, administrativos; –la coordinación entre las Administraciones Públicas y la planificación conjunta es una condición sine qua non para que los archivos puedan cumplir con sus funciones; –el correcto funcionamiento de los archivos, cumpliendo las tres funciones que le son inherentes, es una garantía de derechos en estructuras democráticas.

3. Cómo

Para lograr que el lugar de los archivos y de los documentos en una Andalucía del siglo XXI sea, al menos, el indicado por la legislación y normativa vigente y pueda satisfacer las necesidades administrativa, informativas, culturales y de investigación de los ciudadanos, probablemente se podría actuar en diversas direcciones:

3.1. Equilibrio entre la función administrativa y la función cultural de los archivos.

Tal vez sería necesario que los archivos salieran de la esfera estrictamente cultural, incluso fuera de la estructura organizativa de la Junta de Andalucía destinada a los archivos: la Consejería de Cultura, las Direcciones Generales de Bienes Culturales o de Instituciones del Patrimonio Histórico, donde son contemplados, en el mejor de los casos, como parte integrante de esas instituciones del patrimonio histórico y los documentos como bienes que forman parte de ese Patrimonio, y donde la otra dimensión de los archivos –la jurídico-administrativa– no tiene cabida, dedicación o preocupación.

Para ello sería aconsejable la existencia de una unidad político-administrativa, con rango organizativo suficiente dedicada sólo y exclusivamente a los Archivos y Documentos. Unidad imbricada en las estructuras orgánicas de Consejerías como Presidencia, Gobernación o, incluso Cultura, pero en cualquier caso estrechamente relacionada con los órganos de decisión en materia de organización y métodos, materia judicial, organización administrativa, etc.

Los archivos y documentos, en cualquier caso, han de estar contemplados como un asunto transversal, de carácter hori-

zontal, que afecta a toda la organización y estructura de la Administración Autonómica. Y no con un sólo carácter vertical, imbricado en la administración de los Bienes Culturales.

3.2. Consolidación y desarrollo del Sistema Andaluz de Archivos.

Andalucía ha servido de referente para otras Comunidades Autónomas en materia de Archivo, tanto por las soluciones desarrolladas a la hora de articular una compleja situación (diversidad de administraciones públicas y privadas poseedoras de archivos, cantidad y calidad del patrimonio documental existente, una importante y numerosa comunidad científica y varias Universidades, etc.), como por la normativa desarrollada. Sin embargo, estos aspectos no son, ni mucho menos, suficientes. Las bases para una política archivística eficaz están diseminadas y la normativa parcialmente cumplida y ejecutada.

Por lo tanto, partiendo de la realidad deberían ser abordados los siguientes objetivos:

- consolidación y potenciación de la red de archivos existentes (definida por la legislación vigente) mediante los recursos normativos y presupuestarios que ello exige.
- establecimiento de unas relaciones de coordinación entre las Administraciones Públicas competentes en la materia de archivos y documentos y poseedoras de ambos elementos, así como las entidades de derecho privado y, especialmente, la Iglesia Católica.
- funcionamiento de los órganos colegiados previsto o modificados y/o ampliación de los mismos, de manera que existan instrumentos de cohesión, ya que el hecho documental y los procedimientos administrativos no son aislados, es más la Ley 30/1992 exige esa interconexión, al igual que se requiere una unificación en materia de investigación y archivos en los diversos archivos del sistema andaluz.

3.3. Aplicaciones y desarrollo de la normativa existente.

La normativa de la Junta de Andalucía en materia de archivos y patrimonio documental no se cumple, y para que esta afirmación pueda ser comprobada sólo se han de analizar los plazos y actividades previstas en la Ley de Archivos y Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía. Si la normativa existente no es válida, y este fuera el motivo de su incumplimiento, debería ser modificada. Modificaciones y cambios en los que deberían participar las Administraciones implicadas, posteriormente, en el cumplimiento y acatamiento de los establecido (Administraciones Central, Administración Local) así como entidades de derecho privado.

Por otro lado, existe la necesidad de desarrollo normativo, explícito en la legislación y normativa existente (las cuestiones pendientes de desarrollo normativo están indicadas en las normas vigentes).

3.4. Cooperación y planificación.

La referencia a la cooperación y planificación conjunta es ineludible, sobre todo, por lo que se refiere a la Junta de Andalucía y a la Administración Local ya que en la realidad todo municipio ha de poseer el archivo de la principal institución: el Ayuntamiento, hoy por hoy, en la mayoría de los casos, meros almacenes de papel.

Para este caso, la Administración Local, como para otros archivos de carácter privado, como los de la Iglesia Católica, debería ser planteada una política para mancomunar servicios y cofinanciar prestaciones. La Junta de Andalucía ha invertido importantes partidas presupuestarias en financiar diversas actividades y necesidades estructurales y de infraestructura de los archivos que no son ni de titularidad ni de gestión autonómica, pero esas dotaciones, conferidas sin una planificación ni criterios generales, no han tenido los rendimientos deseados (adecuada conservación, semejante gestión documental, iguales prestaciones de servicios) ni la contrapartida principal que podría haberse esperado: un uso público y general de esos archivos por la ciudadanía.

Una manera de superar la ausencia de diálogo y las discrepancias (tanto de carácter político como de índole técnica) así como los problemas competenciales debería ser la elaboración de planes estratégicos de actuación: para los Archivos Municipales, para los Archivos de la Iglesia Católica, para la Informatización de la red de archivos de Andalucía.

La cooperación y la planificación permitirían romper con la práctica de los personalismos, los reinos de taifas (cada archivo una taifa) y, por contra, lograr procesos de normalización que engloban la elaboración y aplicación de reglas generales para actividades específicas de cooperación, en pro de obtener unos rendimientos óptimos, y, como fin último, que el ciudadano, cualquiera que sea el archivo que desee consultar en la Comunidad Autónoma de Andalucía, tenga las mismas garantías, requisitos, exigencias y prestaciones.

3.4. Usos de los archivos.

En primer lugar, la Andalucía del siglo XXI debe considerar sus archivos como un servicio público, y esta consideración debe ser promulgada y avalada desde la Administración responsable de los mismos: la Junta de Andalucía, así como por la población, en general, para lo cual debe estar formada en una conciencia colectiva diferente a la hoy existente, donde los archivos son considerados almacenes de "papeles viejos". Formación, educación y cultura vuelven, en este punto, a encontrarse.

El uso de los archivos no está circunscrito a los investigadores de Humanidades y Ciencias Sociales, aunque, tal vez, sea el uso más conocido y, por ende, la consideración de los archivos como instituciones renuentes. Sin embargo, a pesar de ello, tampoco desde los archivos públicos, y mucho menos desde los privados, se satisfacen las necesidades de la investigación científica. La falta de instrumentos de información que faciliten datos sobre el funcionamiento, servicio y contenidos de los archivos públicos es alarmante con respecto a Andalucía, por lo que una medida de primer orden sería la difusión de la información básica sobre los archivos, proporcionando esta información bien a través de los sistemas tradicionales (publicaciones impresas) bien mediante los sistemas telemáticos, empleando para ello la infraestructura existente como puede ser el Centro de Información Científica de Andalucía. Para la elaboración de diversos instrumentos de información la Administración Pública ha de incrementar esfuerzos y recursos.

A medio camino entre el uso de los archivos y la consulta de los documentos por parte de los investigadores y de la ciudadanía en general está el siempre delicado tema del

acceso a los mismos. Las garantías de accesibilidad, y desde luego de confidencialidad, deberían ser establecidas con un desarrollo normativo específico.

Asimismo, debería ser planteada la necesidad de "liberalizar" los archivos que, sin embargo, dependen de los presupuestos públicos. La Ley de Archivos de Andalucía deja abierta esta posibilidad pero, además, siempre pueden ser planteados convenios de colaboración en este sentido para que el acceso a estos archivos pueda realizarse de forma general y no en beneficio de un reducido número de usuarios vinculados mediante relaciones contractuales con dichos archivos.

Para que el acceso y consulta a los archivos, al menos los de titularidad y gestión de la Administración Autonómica, pueda ser facilitado debería ser establecida una planificación sobre la elaboración y difusión de instrumentos de información.

No se ha de olvidar que el uso de los archivos debería ser potenciado en los diferentes niveles educativos, entendiendo esta relación como un apoyo al sistema educativo, pues a través de los archivos y los documentos pueden ser entendidos procesos históricos, valores sociales y la relación con el medio. Este vínculo entre los archivos y el sistema educativo debería ser abordado de la misma manera que está desarrollado por otras instituciones de carácter cultural o medioambiental.

3.5. Conservación.

El estado de conservación del patrimonio documental andaluz es alarmante. Casi la totalidad de los miles de kilómetros que lo componen padece alguna de las causas de alteración de los soportes. La incuria del tiempo, las escasas medidas preventivas de conservación de las que se ha adolecido a lo largo de la historia, los hechos violentos de los que los documentos han sido objetivo, el uso y abuso de los mismos, etc. han dejado una huella de difícil solución. Pero lo que aún resulta más grave y desdeñable es que a fines del siglo XX la mayor parte del patrimonio documental andaluz siga padeciendo esas situaciones de otras épocas.

Para solventar, o al menos, paliar esta delicada situación debería ser acometido un diagnóstico de la situación, por lo que a conservación se refiere, planificar las actuaciones y llevar a cabo un estudio de prospectiva. No es esta una tarea que se pueda encomendar a alguna institución del patrimonio histórico en particular, para la que sería un cometido más, sino abordar un plan más general y con una dirección más imbricada en la responsabilidad administrativa.

Asimismo, debería ser acometida la planificación de laboratorios y talleres de restauración de papel en cada provincia, de forma que éste fuera uno de los servicios mancomunados para el patrimonio documental de toda esa demarcación administrativa, con independencia del titular de los documentos, pues de lo que se trata es de conservar para la actualidad y de legar ese patrimonio para generaciones futuras. Junto a ello deber ser abordada la existencia de laboratorios especializados en otros soportes. Todo ello con independencia del departamento que pueda existir para tal fin en el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, a todas luces insuficiente para llevar a cabo tan ingente tarea dada las proporciones cuantificables en kilómetros, del patrimonio documental en mal o pésimo estado de conservación.