

EL ACCESO A PLANES GENERALES Y EXPEDIENTES DE OBRAS EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES

MARÍA DEL CARMEN CAYETANO MARTÍN

Archivo de Villa, Madrid

El estudio de los problemas particulares que plantea el acceso a cada una de las series que forman los archivos municipales es prioritario porque cada serie es única y distinta y las leyes son y serán siempre generales y nunca podrán descender a ese nivel. La comunicación pretende exponer cuáles son las modalidades de acceso que se pueden aplicar a los expedientes de obras y planes generales, dentro de los marcos legales ya aprobados en el Estado y las Comunidades Autónomas.

1. INTRODUCCIÓN

Los artículos de la Ley de Patrimonio, Régimen Local y el Reglamento de Organización y Funcionamiento, sin hablar del tantas veces citado y nunca desarrollado 105 b. de la Constitución, dibujan, o mejor dicho, limitan un campo de juego suficiente para empezar a estudiar los problemas de acceso a series documentales determinadas. Estudio necesario porque las Leyes, dado su carácter general, no pueden atender a los mil y un accidentes que se producen cuando un archivo intenta responder a las demandas del público. Además cada serie tiene su propia personalidad, poco tienen que ver entre sí los libros de actas de un municipio y sus licencias caninas, por poner ejemplos extremos. Por tanto los niveles de acceso, las condiciones materiales para el mismo, y los instrumentos lógicos que lo permiten, serán distintos según tratemos unas u otras, y los archiveros tendremos que examinar todas y cada una de las series que constituyen nuestros fondos para llegar a conocer todo el proceso¹:

¹ Ley Reguladora de Bases de Régimen Local 7/1985 de 2 de abril, BOE 81, 3 de abril, art. 69-72. Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las

En los archivos Municipales hay documentos que tienen un gran peso específico, se trata de los integrantes de las series de urbanismo. Dentro de estas series destacan los expedientes de Planes Generales y de Obra Mayor por:

- a) Su volumen dentro de los fondos.
- b) La cantidad de consultas administrativas que reciben.
- c) La cantidad de consultas realizadas por los investigadores.²

Seleccionadas las series a investigar, queda por decidir cuáles son los aspectos fundamentales que se deben considerar al abordar el acceso. En nuestra opinión hay que detenerse especialmente en:

- a) Naturaleza de la serie documental propuesta para su estudio, estructura, trámite, documentos que la integran.
- b) Condiciones materiales para su consulta: instalaciones y conservación.
- c) Niveles de acceso: Información, consultas, reproducción.
- d) Instrumentos para el acceso lógico: inventarios, índices.

El examen de los elementos que se conjugan para hacer posible el acceso a los documentos es el único camino para poner a disposición de la Administración, ciudadanos e investigadores, el material que necesitan sin que se produzcan pérdidas para el Patrimonio documental de la Nación o daños a intereses y personas.

Antes de empezar el texto de la comunicación propiamente dicha hay que hacer una aclaración: tratamos aquí los problemas que presentan las series ya depositadas en los archivos municipales; por regla general estas instituciones reciben expedientes y documentos ya tramitados y con más de cinco años. Son estos documentos el objeto de nuestro trabajo aunque no debemos olvidar que la publicidad de documentos en trámite o depositados en sus archivos de oficina está reconocida por la Ley.

2. PLANES GENERALES DE URBANISMO Y EXPEDIENTES DE OBRA

Una de las funciones primordiales de los Ayuntamientos es controlar físicamente su territorio. Un control que no ha perdido vigencia a lo largo de los siglos y que se manifiesta a través de las disposiciones de Poli-

Corporaciones Locales, Real Decreto 2568/1986, 28 de noviembre, BOE 305 22 de diciembre, art. 180 y 227 al 230. Ley de Patrimonio Histórico Español 16/1985 25 de junio, BOE 155 29 de junio art. 48 al 65.

² RODRÍGUEZ BARREDO, JULIA: *Memoria informe de trabajos y servicios realizados por el archivo municipal durante 1987*/ Julia Rodríguez Barredo, Antonia Lucas Rodríguez/ Alcobendas (Madrid): Ayuntamiento, 1988.

cía y Buen Gobierno y, ahora, de las Ordenanzas de Urbanismo³. Es lógico que los ediles se preocupen por lo que se construye en su suelo. Por un lado las «obras» son una importante fuente de ingresos en todos los presupuestos municipales, hay que pagar la licencia preceptiva, que se convierte así en un producto altamente rentable. Por otro la vida de los ciudadanos, el prestigio de la ciudad, incluso su viabilidad económica dependen, entre otras cosas, de la inteligencia urbanística de los regidores. Además la Ley les obliga desde muy antiguo a buscar la belleza, la armonía, al menos eso leemos en las Instrucciones para los Corregidores de 1749 «...Prevendran los Corregidores a las Justicias de las ciudades, villas y lugares de la provincia se esmeren en su limpieza, ornato, igualdad y empedrados de las calles, y que no permitan desproporción y desigualdad en las fábricas que se hicieren de nuevo y muy particularmente atenderán a que no se deforme el aspecto público con especialidad en las ciudades y villas populares»³.

Estas pesadas obligaciones concejiles dan lugar a múltiples series documentales: estudios de detalle, planes parciales, expedientes de obra menor, expedientes de apertura, infracciones, aunque el limitado espacio de que disponemos nos obliga a escoger los ya citados por considerarlos, en buena parte, representativos de todos los demás.

Un Plan General de Urbanismo es «el instrumento de ordenación integral del territorio del municipio y, a tal efecto y de conformidad con la legislación urbanística vigente, define los elementos básicos de la estructura general de ese territorio y clasifica el suelo, estableciendo los regímenes jurídicos correspondientes a cada clase y categoría del mismo. Además, ya sea directamente o por medio de los instrumentos del planeamiento previsto para su desarrollo, el Plan delimita las facultades urbanísticas propias del derecho de propiedad del suelo y especifica los deberes que condicionan la efectividad y el ejercicio legítimo de dichas facultades»⁴.

El Plan nos dice dónde, cómo y cuándo se puede edificar, y qué actividades se pueden ejercer en un territorio determinado. A través de su normativa se persigue respetar las condiciones morfológicas e históricas de las ciudades procurando su desarrollo que, como en el siglo XVIII, se quiere equilibrado, armonioso y en definitiva ecológico⁵.

La vigencia de los Planes Generales de Ordenación Urbana, denominación completa de la serie, varía mucho. En cualquier caso, a menos que se apruebe antes alguna norma nueva, es como mínimo de ocho años.

³ Ordenanzas de Intendentes y Corregidores, capítulos 58 y 59. *Nouésima Recopilación*, libro VII, título XXXII, Ley II.

⁴ *Ordenanzas del Ayuntamiento de Madrid*. Madrid: 1981, p. 309.

⁵ CEUMT: *Manual de Información municipal*. Barcelona: 1983, p. 218.

Para aprobar un Plan General se incoa un expediente que incluye los acuerdos que ponen en marcha y cierran el proceso administrativo, los informes técnicos que conforman el plan propiamente dicho, alegaciones, dictámenes de las comisiones de expertos, propuestas de resolución, oficios de remisión. Parte de estos documentos son textuales, pero la más significativa, la que da su personalidad al expediente está compuesta por planos de Estructura General, Calificación y Regulación del Suelo, Detalle de Suelo Urbano, Régimen y Gestión del Suelo, y Equipamiento, que se complementan con las Memorias técnicas, los programas de actuación y los estudios económicos-financieros.

Los expedientes de Obra Mayor son los que se tramitan para llevar a cabo construcciones de nueva planta, restauraciones, ampliaciones, consolidaciones y demoliciones. Aunque a veces varía según la obra que se solicite, todos los expedientes de este tipo comprenden además de las preceptivas instancias, —la iniciativa privada tiene importancia fundamental en este campo— las memorias descriptivas y justificativas del proyecto, informes, planos completos de planta, alzados, cubiertas, servicios y presupuestos. En el caso de las obras de restauración se aportan cuantos elementos documentales, antiguos planos y memorias, por ejemplo ayuden a situar correctamente lo proyectado.

La vigencia administrativa se extiende por el tiempo que dura la edificación y se conceden los permisos para empezar el uso urbano del edificio de que se trate. Aunque hay que tener en cuenta que mientras siga en pie, los antiguos planos se buscarán como antecedente para cualquier modificación.

De nuevo en el expediente de obra alternan documentos textuales con documentos gráficos⁶.

2. CONSERVACIÓN E INSTALACIÓN

El acceso es imposible cuando un archivo tiene sus fondos en malas condiciones: la humedad, la luz, la temperatura excesiva o caprichosa dan buena cuenta de los documentos. Y no hay nada que complique más el acceso que una buena catástrofe de la clase que sea, desde el calor a las inundaciones. Pero sin llegar a ese punto, cada serie y en particular las que estamos estudiando, tienen su problemática específica en este campo y si se olvida aumentan las dificultades.

Las series de Planes y Obras están formadas por documentos de dis-

⁶ GRUPO DE ARCHIVEROS MUNICIPALES DE MADRID: *Manual de Tipología documental municipal*. Madrid: 1988.

tintas clases, textuales y gráficos. Este hecho incide en el tipo de instalación que se les puede aplicar. Básicamente nos encontramos con dos opciones contrapuestas:

— Separar los documentos gráficos, dibujos, planos y fotografías de sus textos, elaborando, eso sí, suficientes referencias cruzadas para evitar la desintegración del expediente.

— Conservar unidos, si los materiales lo permiten, lo que se tramitó unido, sustituyendo los originales por copias a la hora de la consulta.

De las dos opciones, la primera es la más apropiada para lograr una óptima conservación, pero el menor descuido supone la destrucción del expediente como tal y una pérdida de información irreparable. En muy pocos casos se puede reconstruir la unidad perdida cuando se ha formado una colección de planos y dibujos o fotografías y no se ha tenido en cuenta que no son objetos de arte individuales sino que forman parte de un conjunto más amplio. A veces basta un traslado, para desbaratar el mejor trabajo. La segunda opción es menos apropiada desde el punto de vista de la conservación. Las dobles que los arquitectos y técnicos introducen en sus planos para ajustarlos al tamaño folio o DINA 4 son el germen seguro de una falla que más tarde o más temprano hará temblar la estructura del documento. Pero si el material usado en el plano o dibujo es de buena calidad, su frecuencia de uso no es alta, (o se emplean copias) y su estado de conservación también es bueno, preservar la unidad física del expediente puede ser una opción aceptable, sobre todo en el caso de los expedientes de Obra Mayor, cuando los arquitectos diseñan sus planos pensando en los documentos que los acompañan, memorias, etc.

Otro aspecto interesante es la continua necesidad de restauración, de cuidados especiales; los planos por sus materiales y tamaños son más frágiles que los documentos textuales. Hay, pues, que pensar en:

- Limpieza de superficies.
- Neutralización de la acidez.
- Reforzamiento del papel.
- Restauración de los desgarros.
- Encapsulado o laminación según los casos.

Además de contar con archivadores especiales de planos que los mantengan extendidos, se tiene que dotar a la sala de consultas de mesas de trabajo anchas y planas que puedan contener los planos mayores de DINA 3. Esto exige instalaciones distintas y más caras de las usuales para documentos textuales⁷.

⁷ EHRENBURG, RALPH E.: *Maps and architectural drawings*. Chicago: 1982, p. 19 y sig.

3. NIVELES DE ACCESO

Los expedientes relacionados con urbanismo, sobre todo los de obras, tienen una rara cualidad: son cuasi inmortales. Su uso administrativo se prolonga en el tiempo tanto cuanto dure la construcción para la que sirvieron de base. Además poseen otra virtud que no suele adornar a sus colegas del archivo municipal; son o, mejor dicho, pueden llegar a ser objetos de arte; es decir, se les puede incluir, sin problema, tanto en el patrimonio documental como en el artístico, las dos cosas a la vez. Esto complica, cómo no, el acceso porque un mismo expediente será, a la misma hora y el mismo día, requisito *sine qua non* para abrir una mercería y máximo ejemplo de «art -deco» en la ciudad. Incluso pueden presentarse conflictos de intereses a la hora de organizar la consulta.

Tres son los niveles de acceso a este tipo de documentos:

- a) El acceso de la Administración.
- b) El acceso del Ciudadano.
- c) El acceso del Investigador.

La Administración, ya sea la Local, Autonómica, Central o Judicial tiene acceso directo a los expedientes depositados en el Archivo sin ninguna limitación, salvo, tal vez, las que pudieran derivarse de la conservación y salvaguarda física de los mismos. La Administración puede acogerse a tres modalidades distintas de acceso:

- Préstamo de los documentos.
- Informe sobre su contenido.
- Consulta en el propio Archivo⁸.

Ni ciudadanos ni investigadores pueden utilizar la primera modalidad, aunque, de las oficinas, los particulares pueden desglosar documentos que hayan presentado para completar un trámite una vez que hubieren surtido efecto⁹. La Ley sólo pone una condición para el préstamo: «de todo documento original que se remita se dejará fotocopia o copia autorizada en el Archivo». Es, sin embargo, imprescindible realizar la petición del expediente por escrito y dejar claro de quién es la responsabilidad si, como suele ocurrir, el expediente se extravía o vuelve al Archivo 100 años después de producido el préstamo, como en alguna ocasión hemos visto en el Archivo de Villa.

El Informe supone una interpretación de los contenidos del expediente por parte del archivero. A veces supone también un trabajo de investigación sobre los fondos. Es privilegio de la Administración exigir este

⁸ Ley de Bases de Régimen Local, art. 56.

⁹ Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico, art. 207.

esfuerzo, pues no se trata sólo de «informar» sino sobre todo de colaborar con el trámite administrativo. La petición por escrito es aquí también, preceptiva.

La Consulta en el propio Archivo, la modalidad menos usada por la Administración que prefiere las dos primeras, no requiere ningún tipo de trámite previo.

El Ciudadano puede elegir, también, entre tres modalidades de acceso:

- Consulta directa en Sala.
- Petición de Certificación sobre los expedientes de que se trate.
- Petición de Reproducción de los documentos.

Ya hemos visto cómo la Ley reconoce a todos los españoles el derecho a obtener copias y certificados acreditativos de los acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las entidades locales y de sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105 b de la Constitución española. La denegación o limitación de este derecho en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas deberá verificarse mediante resolución motivada. El mismo Reglamento de Organización matiza este derecho indicando el procedimiento más adecuado, la solicitud a la Oficina de Información Municipal que es la encargada de realizar las gestiones precisas para que, sin detrimento de los trabajos en las Oficinas Municipales, el solicitante pueda obtener su información en tiempo breve¹⁰. El Municipio también puede reglamentar el cobro de unas tasas por este servicio.

Los Expedientes de Obras no generan problemas con respecto a la intimidad de las personas, ahora bien, cabe la posibilidad de provocar conflictos, si se hace un uso inadecuado de los planos. Esta información puede estar sujeta a sigilo para proteger la seguridad, por ejemplo, los planos de las instalaciones subterráneas en las ciudades pueden ser utilizados para cometer robos, y no digamos nada de los expedientes de obras en cuarteles, palacios, bancos, etc... Para la consulta los ciudadanos tendrán que demostrar ser parte interesada y comprometerse a no utilizar este material en contra de la Ley.

Los Planes Generales, al contrario, tienen como una segunda naturaleza la publicidad, una publicidad que debe ser lo más amplia posible, incluso en su trámite se prevé la participación ciudadana.

La consulta directa de los documentos que integran estos expedientes, una vez autorizada por la Oficina correspondiente, sólo se puede lle-

¹⁰ Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico, art. 232.

var a cabo bajo la tutela directa del archivero, que en todo momento orientará al ciudadano y le ayudará, si lo precisa, a interpretar los datos que aparecen en el texto.

En cuanto a la reproducción, la fotocopia de los planos o su reprografía también son más complicadas que en el caso de los documentos de tamaño normalizado. Tanto la fotocopia como la fotografía:

— Alteran la ratio entre el original y su reproducción siendo de distinto tamaño, lo que puede resultar un obstáculo importante para su utilización técnica.

— Disminuye la legibilidad de la imagen, sobre todo de las anotaciones al margen y los símbolos matemáticos.

La reproducción en microfilm de 105 mm parece la más adaptada al tamaño real pero es muy cara.

Al investigador se le ofrecen dos modalidades de acceso:

— Consulta directa en Sala.

— Petición de reproducción de documentos.

Las condiciones son las mismas que para cualquier otro tipo de expedientes: se exige una capacitación técnica que permita el manejo y la búsqueda de información sin una tutela constante del archivero. Eso implica la elaboración por parte del Archivo de los Instrumentos de acceso adaptados a la naturaleza específica de estas series.

4. INSTRUMENTOS PARA EL ACCESO LÓGICO

La recuperación de estas series sólo se puede hacer si el Archivo cuenta con instrumentos apropiados. El inventario de la serie no basta, es imprescindible desarrollar toda una batería de índices onomásticos, topográficos, tipológicos sobre:

— Arquitectos, ingenieros, técnicos responsables de las obras y planes.

— Promotores, propietarios de fincas, empresas constructoras.

— Calles, plazas, lugares.

— Parcelas.

— Correspondencias entre antiguas y nuevas denominaciones y numeraciones.

— Tipología de construcciones: consolidación, demolición parcial, acondicionamiento, conservación y mantenimiento, reconstrucción, sustitución, nueva planta, ampliación.

— Fechas de Construcción.