

EL REGLAMENTO EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES COMO ELEMENTO DE GARANTÍA DEL ACCESO A LOS FONDOS DOCUMENTALES

M.^a TERESA IRANZO MUÑO
Diputación General de Aragón

PRELIMINAR

La celebración en Madrid durante esta primavera pasada de una importante reunión de los archiveros españoles que, bajo el título de *Jornadas sobre metodología para la identificación y valoración de fondos documentales de las Administraciones Públicas*¹, ha presentado los trabajos previos llevados a cabo por las distintas Comisiones y Grupos de Trabajo, dependientes tanto de la Dirección General de Archivos Estatales como de distintas Comunidades Autónomas, encargados de dar desarrollo a algunas de las cuestiones centrales de la problemática archivística española actual. Estos estudios han puesto de relieve un aspecto crucial para el futuro de los Archivos Municipales; me refiero a la necesidad de contar con un Reglamento-marco que, a partir de lo establecido para los Archivos Estatales, o de la «Red Española de Archivos» —según expresión propuesta por la Comisión correspondiente—, contemple las peculiaridades propias de los Archivos Municipales y pueda aplicarse de manera general en estos centros.

Porque, efectivamente, durante esas mismas Jornadas, Antonia Heredia², cuya actividad al frente de Archivos de la Administración Local es

¹ Primeras Jornadas sobre Metodología para la Identificación y valoración de fondos documentales de las Administraciones Públicas, celebradas en Madrid los días 20-22 de marzo de 1991 y organizadas por la Dirección General de Archivos Estatales.

² A. HEREDIA HERRERA, «La normalización como punto de partida en la Archivística», comunicación presentada a las Jornadas sobre Metodología citadas. Este trabajo incide sobre una de las preocupaciones básicas del planteamiento de esta archivera que es la normalización de la terminología.

Para la problemática concreta de los Archivos Municipales, véase ID., «El sistema de

bien conocida y ha sentado en cierta manera las bases de la escuela andaluza, guiada también por Remedios Rey de las Peñas³, reclamaba que la normalización debe situarse definitivamente en la base del trabajo del archivero. Y como segundo punto afectado por esta exigencia de normalización citaba Antonia Heredia la administración de archivos a través de Reglamentos.

Por su parte, en la ponencia encomendada a la Comisión de Redacción del Reglamento de Archivos (presidida por Margarita Vázquez de Parga), presentada por uno de sus miembros, Eduardo Gómez-Llera, se incidía en el afán vertebrador del reglamento respecto a la dispersión producida por la diversidad de normas existentes y la exigencia de ofrecer una «reglamentación clara, precisa y uniforme que (...) marque la pauta en el proceso de normalización»⁴.

Como se puede comprobar, la unanimidad de criterios gira en torno a estos dos conceptos: la urgencia de contar con un *Reglamento* como instrumento normativo que garantice la *normalización* en los servicios prestados, personal y procesos técnicos llevados a cabo en todos los Archivos españoles.

ACCESIBILIDAD DOCUMENTAL

El punto de partida inicial para cualquier planteamiento sobre el tema radica en el desarrollo del precepto constitucional evocado en todos los preámbulos de los textos legales: el artículo 10.5b) de la Constitución Española, núcleo básico de doctrina. Por otro, en cuanto afecta a los Archivos Municipales, hay que tener presente la legislación propia del Régimen Local. Respecto al primero, es esencial conocer la doctrina a que ha dado lugar la reserva a la ley que el texto constitucional hace para dar desarrollo al derecho (que se reconoce, por tanto) de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, con las limitaciones que impongan las cuestiones propias de la seguridad y defensa del

Archivos Municipales de Sevilla: experiencias y propuestas», comunicación presentada al IV Congreso de la ANABAD (A Coruña, 1988) y publicada en *Boletín Anabad*, XXXVIII (1988), n° 1-2, pp. 137-148, defendiendo el establecimiento de «un verdadero sistema de Archivos Municipales a nivel nacional».

³ R. REY DE LAS PEÑAS, «Plan de ordenación de Archivos Municipales de la Excma. Diputación Provincial de Huelva» en *Boletín de Anabad*, XXXV (1985), n° 2-3, pp. 241-244.

⁴ «El Reglamento como medio de normalización archivística», ponencia redactada por la Comisión de Reglamento de la Dirección de Archivos Estatales, presentada en las mismas Jornadas.

Estado o la intimidad de las personas⁵. Así, es obligado mencionar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de octubre de 1979, que, interpretando el mandato constitucional en sentido muy estricto, establece claramente un retraimiento a normas legislativas anteriores en vigor. En lo que afecta, pues, a ese presunto derecho de acceso, se expone en la Sentencia citada que, puesto que la Constitución «...expresamente prescribe que sea una Ley la que lo regule (...) mientras esta Ley no se dicte, es claro que el ámbito o extensión que debe darse al principio de publicidad tiene que ser fijado en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958...».

Ello no obstante, la subsiguiente Ley de Patrimonio Histórico Español (Ley 16/1985, de 25 de junio) haciendo suyo el espíritu del mandato constitucional reconoce con carácter general (Art. 57.1) el libre acceso a los documentos constitutivos de dicho Patrimonio «depositados y registrados en los archivos centrales», pero reserva a un futuro Reglamento el establecimiento de las condiciones para la consulta de tales documentos y la obtención de reproducciones (Art. 57.2). Sin embargo, como bien ha señalado J. Erkoreka, esta prescripción no resulta aplicable a los documentos cuya tramitación no se ha concluido o mantienen vigente su carácter administrativo, por lo que el derecho de consulta de los archivos de gestión o los archivos administrativos del Estado se encuentra todavía pendiente de regulación⁶.

Este extremo es especialmente grave en lo que afecta a los Archivos Municipales, pues son archivos públicos que en la mayoría de los casos comparten esa doble condición de históricos y administrativos. Pero es que, además, el ámbito de la Administración Local es el más inmediato al ciudadano, aquél en el que se dirimen la mayoría de las cuestiones de interés directo para él y, por tanto, exige un tratamiento exquisito de los principios democráticos de participación ciudadana, transparencia de gestión de la Administración Pública y respeto a la intimidad de las personas físicas. Inspirado en estos conceptos, se ha dado a luz un cuerpo legislativo importante que ha venido a renovar y actualizar la Administra-

⁵ Ver especialmente el capítulo 3 de la tesis doctoral de Luis Alberto POMED SÁNCHEZ, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Madrid, 1988, pp. 125-150. Este autor, sin embargo, sólo considera la Sentencia del Tribunal Supremo de 1979, muy restrictiva, pero no establece el paralelismo entre esta jurisprudencia y la resolución, más progresista, dada por el Tribunal Constitucional a un recurso de amparo con idéntico planteamiento que afectaba al punto c) del mismo artículo 105, texto que recoge y comenta Josu ERKOREKA GERVASIO, «Aproximación al estudio del régimen jurídico del acceso a los archivos públicos y privados» en *Irargi. Revista de Archivística*, I (1988), pp. 249-289; especialmente pp. 256-270.

⁶ *Ibidem*, pp. 272-276.

ción Municipal. Dos son los aspectos que importan en este sentido: la información a los ciudadanos, en cuanto al derecho de acceso, y la información a los miembros de la Corporación local.

Respecto al primero, la Ley de Bases de Régimen Local hace referencia expresa al desarrollo del Art. 105.b) de la Constitución —y también a las restricciones que señala— para reconocer el derecho de los ciudadanos a obtener copias y certificaciones, por un lado, y a «consultar los archivos y registros», e igualmente —referido a todos los puntos del Art. 105— el derecho de los vecinos a ser informados y dirigir solicitudes «en relación a todos los expedientes y documentación municipal». Respecto a los miembros de la Corporación, se determina también su derecho prevalente a obtener toda la información «que resulte precisa para el desempeño de sus funciones». Pero, para no diferir hasta el desarrollo del citado artículo constitucional el ejercicio de ese derecho que taxativamente se reconoce, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales asigna a una oficina de información la resolución de estos dos supuestos: obtención de copias y certificaciones de acuerdos, así como antecedentes de los mismos, por una parte, y consulta de archivos y registros, por otra. De la misma manera, se consagra el derecho de acceso —pero no indiscriminado— de los concejales a los expedientes administrativos y documentos precisos para fundamentar la adopción de acuerdos de las distintas comisiones asesoras y órganos de gobierno municipales, así como las condiciones en que haya de verificarse la consulta⁷.

REGLAMENTOS DE ARCHIVOS MUNICIPALES: LEGISLACIÓN Y COMPETENCIAS

En lo que concierne, pues, a las cuestiones derivadas de la *accesibilidad*, los Archivos Municipales plantean una problemática específica que es absolutamente necesario tener en cuenta. Ello se debe a su doble condición, que se ha señalado, de archivos históricos y archivos administra-

⁷ Ley 7/1985, de 7 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. Sobre los vecinos o ciudadanos, cfr. arts. 18.1, e) y 70 de la Ley y art. 230 del Reglamento. Sobre los concejales o diputados provinciales, Arts. 77 LRBL y 14 a 16 del ROFRJ. La diferenciación entre vecinos y ciudadanos es rápidamente obviada por el mismo articulado de la Ley (Art. 70). Por otra parte, el mismo Art. 15.c) de ROFRJ equipara expresamente a los integrantes de la Corporación con los demás ciudadanos en su derecho de acceso a los documentos que son de libre consulta para todos. LUIS ALBERTO POMED insiste en la vigencia del principio de transparencia en la Administración Pública como elemento informador de esta normativa del Régimen Local, *ob. cit.*, pp. 183-192, especialmente p. 187.

tivos, al servicio de una comunidad y de sus órganos dirigentes, la Corporación municipal⁸. Quizá por este motivo —entre otras urgencias— han proliferado en estos últimos años los Reglamentos de Archivos Municipales concretos, concebidos como instrumentos de trabajo, habiendo sido redactados en la mayoría de las ocasiones por los mismos titulares de las plazas y destinados a ofrecer un soporte legal para solucionar las múltiples incidencias que se plantean en el desarrollo diario de la profesión archivística en la Administración Local.

La primera premisa a tener en cuenta en esta cuestión radica en la competencia legislativa y normativa en general de los gobiernos autonómicos, ya que los Archivos Municipales aparecen siempre como uno de los elementos integrantes de las redes de cada Comunidad Autónoma⁹. Sin prejuzgar en absoluto la idoneidad de esta proliferación de Leyes —toda vez que coinciden en muchos, si no en la mayoría de sus planteamientos—, los diecisiete territorios autonómicos como ámbito de competencia y actividad normativa vienen a superponerse sobre los millares de términos municipales. Así, la más reciente Ley de Archivos y Patrimonio Documental, la de Castilla y León¹⁰, indica respecto a los Ayuntamientos la obligatoriedad de colaboración con la Administración autonómica en la defensa y conservación del patrimonio documental dentro de su ámbito territorial, reservándoles la competencia y responsabilidad en materia de custodia, organización y *consulta* de sus archivos, función que será ejercida en los términos previstos por esa Ley y en las normas que reglamentariamente la desarrollen.

En este sentido, debe señalarse que el capítulo segundo del título I de la Ley citada se dedica al tratamiento del tema del acceso y difusión, prácticamente en los mismos términos contemplados por la Ley de Patrimonio Histórico Español y —permítaseme la referencia, ya que estamos en Aragón— en la cronológicamente precedente Ley de Archivos de esta Comunidad Autónoma, Ley que ha tenido además un cierto desarrollo posterior mediante un Decreto destinado a regular los temas relativos a la consideración de los fondos de titularidad privada como parte integrante del patrimonio documental aragonés, la casuística derivada de la

⁸ Esta doble perspectiva es aplicable, entre otros aspectos, al de la accesibilidad de los fondos, pero nunca debe entenderse como una solución de continuidad en los mismos, sino que precisamente la continuidad de órganos y funciones es uno de sus rasgos característicos.

⁹ Cfr. la ponencia presentada en el IV Congreso de la Anabad (A Coruña, 1988) por M.^a Jesús ÁLVAREZ-COCA GONZÁLEZ y Eduardo GÓMEZ-LLERA GARCÍA-NAVA sobre «Redes y sistemas de archivos. Legislación. Órganos. Centros. Recursos», en *Boletín Anabad*, XXXVIII (1988), n.º 1-2, pp. 9-80.

¹⁰ Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León. (BOE n.º 134, de 5 de junio de 1991).

transmisión de archivos y documentos, la constitución de órganos consultivos de la administración autonómica (Comisión Asesora de Archivos) y, finalmente, la elaboración de instrumentos para el mejor conocimiento del patrimonio documental aragonés (Censo-Guía de Archivos)¹¹. En la misma línea de trabajo, se encuentra en fase de gestación la regulación del funcionamiento del Archivo Central de la Diputación General de Aragón, en dos niveles: legal y reglamentario; en ambas se contemplan los aspectos propios de la accesibilidad documental¹². Por el contrario, otras Comunidades Autónomas, como la Catalana, han obviado estas cuestiones de accesibilidad al establecer las normas sobre organización y gestión de sus propios archivos administrativos, sin perjuicio de que sean objeto de disposiciones posteriores¹³.

En cualquier caso, no hay duda de que la referencia que aporta un desarrollo reglamentario a nivel nacional debe estar en la base del trabajo de concepción de los Reglamentos subsidiarios o de las aplicaciones que de esas normas se hagan para los archivos concretos, y tal sería el caso de los Municipales. En este sentido, la ponencia presentada por la Comisión de redacción del Reglamento estatal trata el tema de la accesibilidad fundamentalmente en dos capítulos de su borrador¹⁴. En el I —dedicado a los órganos competentes en materia de archivos—, se dictamina sobre la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, asignándole la función establecida en el Art. 58 de la Ley de Patrimonio Histórico: el estudio y propuesta de la accesibilidad en casos concretos (además, naturalmente, de las propuestas de expurgo), es decir, serán competencia propia de esta Comisión —uno de los órganos consultivos más esperados y necesarios— no sólo sancionar eliminaciones de ciertas series documentales, sino también *autorizar la libre difusión* de algunas de ellas.

¹¹ Ley 6/1986, de 28 de noviembre, de Archivos de Aragón, y Decreto 34/1987. Sobre la ley, puede verse también la comunicación a la ponencia del IV Congreso de Anabad presentada por María RIVAS PALÁ. «Notas sobre la ley de Archivos de Aragón», en *Boletín Anabad*, XXXVIII, (1988), n° 1-2, pp. 185-191.

¹² Véase Magdalena GÓMEZ DE VALENZUELA. «El Archivo Central de la Comunidad Autónoma de Aragón: legislación y metodología de trabajo», comunicación presentada a las Primeras Jornadas de Metodología sobre la valoración..., Madrid, 1991. Esta misma autora, responsable del Archivo Central, ha seguido el buen criterio de dar a conocer entre sus compañeros el Proyecto del Decreto por el que se crea y regula el funcionamiento de dicho Archivo (3ª versión, octubre de 1990), cuyo Art. 8º está dedicado a la accesibilidad, respetando escrupulosamente las disposiciones legales de mayor rango, estatales y autonómicas.

¹³ Así el Decreto 340/89, de 19 de diciembre, de Organización y gestión de los archivos de la Generalidad (D.O. n° 1.242, de 15 de enero de 1990).

¹⁴ Cfr. referencia dada en nota 1.

El título II del proyecto de Reglamento se ocupa del grueso de los temas normativos más candentes, y bajo el epígrafe «Sistema Archivístico Estatal», son agrupados en catorce capítulos cada uno de los puntos básicos tendentes a la normalización del trabajo técnico; entre ellos, lo concerniente a la información archivística, acceso y reproducción de documentos. Finalmente, otros apartados del Reglamento en ciernes se destinan al diseño de los servicios de restauración y reproducción que deben existir en todos los Archivos, servicios que forman parte del tratamiento del tema del acceso.

No puedo dejar de señalar aquí que la propuesta de la Ley de Patrimonio Histórico Español sobre las funciones de una Comisión Calificadora de Documentos Administrativos ha sido igualmente recogida y desarrollada en Aragón, tanto a nivel de Comunidad Autónoma —en el proyecto de Decreto que regula el Archivo Central—, como de Administración Local, por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, cuyo Archivo Municipal ha puesto ya en funcionamiento una Comisión, que hasta el momento ha celebrado sólo reuniones preliminares¹⁵. Todos los esfuerzos que se hagan en este sentido deben ser valorados muy positivamente, pues la cuestión del acceso a los documentos administrativos, obviada por la Ley 16/1985, queda totalmente subordinada a los criterios que establezcan estas comisiones, que deben procurar la mayor uniformidad y difusión posibles.

LA ACCESIBILIDAD EN EL REGLAMENTO

Hechas estas consideraciones, hay que concluir que la estructura general del Reglamento-tipo para los Archivos Municipales deberá ajustarse en sus líneas maestras a la que se proponga con carácter general para los Archivos de la Red Estatal, pero deberá igualmente tener en cuenta las peculiaridades propias del organismo y comunidad a los que sirve. Es primordial, por tanto, recoger en el capítulo destinado a la definición del centro su vocación de servicio público, en el sentido que impone la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, establecer su inserción dentro del organigrama de la Administración Municipal así como su incardinación dentro de la correspondiente red autonómica. Como servicio público y administrativo, debe, pues, garantizar el acceso a los fondos que custodia y establecer las condiciones de la consulta.

El capítulo del Reglamento que se destinase a exponer estos puntos

¹⁵ M. GÓMEZ DE VALENZUELA, *ob. cit.*, y Elena RIVAS PALÁ, «La Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ayuntamiento de Zaragoza», en *ibidem*.

debería contemplar con detalle suficiente todos los extremos que suscita la práctica cotidiana. En este sentido, resulta bastante efectiva la distinción establecida en el Reglamento de Archivo Municipal del Rentería entre consultas internas y corporativas (realizadas por el personal municipal y concejales) y consultas públicas (verificadas por los ciudadanos en general). Ambos supuestos están sometidos al régimen horario de apertura de las instalaciones, con media hora de respeto antes del cierre; sólo en casos excepcionales y razonados por escrito se podrá obviar esta norma¹⁶.

Para las consultas realizadas por la propia Administración Municipal y miembros de la Corporación, parece razonable facilitar la disposición de los documentos en otras dependencias municipales además de la sala de consulta del Archivo —y así lo reconoce el Art. 16 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico—, mediante un servicio de préstamo interno en el que se cumplimente un impreso al efecto, señalándose siempre un responsable general de cada dependencia administrativa o Comisión de trabajo. Dichos préstamos deberán atenerse al cumplimiento de unos plazos máximos —en torno a los tres meses, salvo casos de fuerza mayor¹⁷— y afectar a unidades archivísticas completas y no a sus partes. Además, hay que recoger en el Reglamento las salvedades que establece el Art. 171 del propio ROFRJ respecto a los casos excepcionales en que la documentación original puede abandonar la Casa Consistorial, debiendo quedar siempre en tal circunstancia una copia autorizada o fotocopia en el Archivo.

En cualquier caso, deberá indicarse que el acceso directo a la documentación custodiada en el Archivo está reservado a su personal y vetado, por tanto, a las personas no autorizadas por el responsable del Servicio.

Por lo que respecta a la consulta externa o pública, habrá de verificarse en la Sala habilitada al efecto y atenerse a una serie de requisitos.

¹⁶ Cfr. Reglamento del Archivo Municipal. Ayuntamiento de Rentería. *B.O. de Guipúzcoa*, n° 141, 23 de julio de 1990.

¹⁷ Es el término establecido en Rentería y en la propuesta presentada por los archiveros de Alicante y Benidorm, M.^a Jesús PATERNINA BONO y Antonio COUTO DE GRANJA, respectivamente, en su trabajo «Proyecto de Reglamento para los Archivos Municipales: colaboración entre Alicante y Benidorm» en Primeras Jornadas de metodología sobre la valoración..., Madrid, 1991. La distinción señalada entre consultas internas y públicas se resuelve aquí distinguiendo entre Archivo Administrativo —con servicio de préstamo— y Archivo Histórico —con servicio de consulta—; las incidencias que afectan a este segundo caso están especialmente detalladas. La misma disyuntiva ofrece el reglamento del Archivo Municipal de Paterna (*B.O.P.* n° 180, de 4 de agosto de 1990), que limita el plazo de préstamo a un mes y endurece algo más las condiciones para efectuar las consultas públicas requiriendo una instancia previa al Alcalde.

Desde mi punto de vista, tanto la mediación de una oficina de información, prevista por el ROFRJ, como la previa petición por escrito dirigida al Sr. Alcalde, constituyen trámites innecesarios para facilitar el acceso a los fondos históricos. No lo son, sin embargo, la identificación del usuario mediante la cumplimentación de un boletín de consulta, la limitación del número de unidades archivísticas que se pongan a su disposición en cada ocasión, y finalmente, el establecimiento de ciertas indicaciones sobre el uso correcto del material de trabajo. Bien entendido que las condiciones generales de la consulta han de atenerse a lo dispuesto por la ley de Patrimonio Histórico en cuanto a la reserva de fondos en mal estado de conservación y materias de carácter reservado, para lo que se debe explicitar autorización de los órganos o personas titulares correspondientes¹⁸.

Es absolutamente recomendable que el mismo Archivo esté en condiciones de facilitar reproducción de aquellos documentos que puedan someterse a los sistemas electrostáticos habituales o cualesquiera otros¹⁹. Sobre las fotocopias se estampará siempre el sello del Archivo, para evitar reproducciones fraudulentas. Bien entendido que la profesionalidad de los investigadores les obliga siempre a citar la procedencia de los documentos utilizados en sus estudios.

Otra cuestión de interés en este mismo sentido es el compromiso por parte de los investigadores de entregar una copia de los resultados de su trabajo en que se haya utilizado documentación procedente del Archivo Municipal en cuestión, pues ello enriquece al propio centro y facilita tanto el trabajo de orientación de los técnicos encargados como de los demás investigadores sobre dichos fondos históricos.

Un aspecto insoslayable de la accesibilidad que debe contemplarse en el Reglamento es el concerniente a las Exposiciones, puesto que una de las funciones básicas atribuidas a los Archivos es la difusión del patrimonio documental que custodian. Para ello, debe preverse un sistema especial de préstamo y realizar los trámites administrativos mínimos: solicitud dirigida al Alcalde, quien ha de autorizar la salida de los fondos, previo informe del Archivero relativo igualmente a las condiciones de seguridad y duración de la exposición. En estos casos, la entidad solicitante deberá comprometerse a suscribir una póliza de seguro que debe poner en conocimiento del Ayuntamiento.

¹⁸ En todos los Archivos Municipales se encuentran, por ejemplo, expedientes personales correspondientes a sus trabajadores, así como otros de tipo disciplinario que también afectan al personal municipal, cuya consulta debe someterse a lo preceptuado por la Ley 16/1985 para estos supuestos.

¹⁹ Este tema está regulado por menudo en el capítulo V del Reglamento del AM de Rentería, cit.

Hay una cuestión que quiero dejar planteada aquí, puesto que en la normativa vigente se alude frecuentemente a la obligación de la administración municipal de facilitar copias, cuestión que tratan los archivos de Alicante y Benidorm muy atinadamente, y es la inconveniencia de que en los Archivos Municipales se emitan copias o certificaciones de la documentación administrativa que custodian, pues esta función es competencia de los negociados generadores y/o del Secretario General, debiendo en todo caso atenerse a lo regulado por las normas en vigor en cada ámbito de competencia.

Finalmente, deben incluirse entre los asuntos propios de la accesibilidad documental las resoluciones o recomendaciones sobre series administrativas que exprese la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos, aunque su ubicación dentro de la estructura del Reglamento no coincida con el capítulo destinado a reglamentar el acceso.