

ESTRUCTURACION Y FUNCIONES DEL PERSONAL DE ARCHIVO EN LA ADMINISTRACION LOCAL

COMUNICACION presentada por MANUELA ANDREU PUJALTE
RAFAEL NAVARRO MALLEBRERA
JOSÉ RAMÓN RODRÍGUEZ CLAVEL

«... No es aventurado predecir que llegará un tiempo en que la Biblioteca, el Archivo y el Museo sean una necesidad para cada provincia, para cada municipio...»

Preámbulo al Real Decreto de 12 de junio de 1867, sobre Bibliotecas, Archivos y Museos.

Un trabajo sobre el personal que atiende los servicios de archivo en la Administración Local, es casi obligadamente el relato de una frustración. Si tras los Decretos de 12 de junio de 1867 y 18 de noviembre de 1877, y la Real Orden de 10 de septiembre de 1901, se abría para la Administración del Estado la posibilidad de un correcto tratamiento de la documentación en la última fase de su ciclo, las palabras que hemos escogido como preámbulo, después de 114 años, siguen siendo el soñado futuro municipal.

La indefinición profesional, la falta de un programa de actuación conjunta entre ambas administraciones, y una mal entendida autonomía, en definitiva, un claro desinterés por el tema, son los elementos que definen esta situación.

Efectivamente, hasta la Ley Municipal de 2 de octubre de 1877, no aparece el término archivero en la moderna administración local, ya que, tanto la *Instrucción para el gobierno económico-político de la provincia*, de 3 de febrero de 1823, en su artículo 65; como el Real Decreto de 23 de julio de 1835, sobre *Reorganización de Cuerpos Municipales y supresión de regidores perpetuos*, en el 66, confieren «... la custodia y metódica colocación de los expedientes (que)... se trasladen al Archivo...» al Secretario Municipal. Tan sólo el artículo 126 de la Ley Municipal citada anteriormente indica: «... Donde no hubiese archivero, será de cargo del Secretario custodiar y ordenar el Archivo Municipal...».

Respecto de la cualificación profesional del archivero, tan sólo le es aplicable el artículo 47,2, de la Ley de 1877; el artículo 3.º de la Real Orden de 30 de julio de 1879, la Real Orden de 25 de julio de 1902, y el artículo 13 del Real Decreto de 15 de noviembre de 1909; que lo definen como un funcionario, o empleado, de secretaría.

Lógicamente, esta situación, al contrastar vivamente con el esfuerzo normalizador, que se estaba llevando a cabo en los archivos del Estado, supuso la necesidad de vincular a él la administración local, y de este modo, la Ley de 30 de junio de 1894 obligará a los archivos de las Diputaciones y a los municipales que, a juicio del Ministerio de Fomento, se consideren importantes, a tener a su frente a «... personas que posean el título académico de archiveros, bibliotecarios y anticuarios, o individuos del correspondiente Cuerpo facultativo...» (artículo 5.º), y aun que los propios municipios podrían solicitar la citada declaración de importancia (artículo 6.º).

De este modo queda no sólo resuelto el problema de estos archivos, al incorporar a ellos personal técnicamente cualificado; sino también unificados los criterios de actuación a nivel nacional; y aun, como elemento de cultura que es, el archivo pasa a ser esa «razón de estado», que Ortega define como una actitud típicamente ochocentista.

Consecuentemente, desde esa fecha hasta 1914, aparece todo un complejo entramado legislativo tendente a llevar a la práctica lo anterior. Así, el Real Decreto de 10 de enero de 1896, sobre *Agregación de establecimientos al Cuerpo de Archiveros*, en su artículo 5.º señala como importantes a efectos de la Ley de 1894 «... los archivos de las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos de todas las capitales de provincia...», indicándose lógicamente que la Junta Superior Facultativa informaría sobre otros archivos. En el mismo sentido apuntan la Real Orden de 13 de junio de 1898 sobre *Plazas de Archiveros en las Diputaciones y Ayuntamientos*, y la de 25 de febrero de 1899 ordenando la puesta en vigor de los anteriores.

Todo ello significaba el teórico alcance de un alto nivel archivístico, que se vio complementado con la Real Orden de 10 de septiembre de 1901 del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes por el que se ordena la *Redacción del Reglamento para cada una de las secciones del cuerpo y catálogos*, que daría lugar al Real Decreto de 22 de noviembre del mismo año, por el que se aprobó el *Reglamento para el régimen y gobierno de los Archivos del Estado, cuyo servicio está encomendado al cuerpo facultativo*.

Es cierto que dos hechos vienen a matizar las afirmaciones anteriores. De un lado, la Real Orden de 6 de febrero de 1914, que declaró inaceptable el proyecto de creación de un Cuerpo de Archiveros provinciales y municipales, por considerar que sobrepasaba los límites de los artículos 5.º y 6.º de la Ley de 30 de junio de 1894, y por estar en aparente contradicción con la autonomía municipal. De otro, el que en el *Proyecto de bases para una reforma del Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos y de los establecimientos que tiene a su cargo*, redactado por el propio cuerpo facultativo, en nada se cite a los archivos municipales, lo que deberá tener su explicación en el hecho de que en la plantilla del

propio cuerpo por ejemplo de 1919, no figure un solo miembro de él en archivos municipales o provinciales, aun en calidad de supernumerario.

Al fin y a la postre, cuando menos, lo anterior habría servido para que una serie de archivos, los de las diputaciones y ayuntamientos de las capitales de provincia, tuviesen personal técnico. Es curioso resaltar que una Real Orden de 31 de agosto de 1920 desestimó la petición de archiveros provinciales y municipales, de extender esta obligación a otros archivos municipales, a pesar de que la legislación, como hemos visto, era claramente favorable para ello.

La situación, pues, al iniciarse la década de los veinte es ambigua. Los archivos de las Diputaciones, a pesar de su escaso fondo documental, se habían confiado a un personal técnicamente cualificado; los de los ayuntamientos de las capitales de provincia, en general, también; y aun muchos de ciudades no capital de provincia, al socaire de la Ley de 30 de junio de 1894, crearon plazas de archivero e introdujeron en ellas a funcionarios titulados. Junto a esta situación la mayor parte de los archivos municipales siguieron teniendo como su único organizador al Secretario General.

Por todo ello resulta sumamente interesante analizar las ponencias presentadas a la no realizada Asamblea del Cuerpo Facultativo de 1923, y en especial, las presentadas al Tema V, y señaladas con los números 13, 14 y 15.

Las tres coinciden en un punto, que podemos considerar, a partir de ahora, como la frontera mítica de la planificación del Cuerpo Facultativo respecto de los archivos municipales: comarcalización, provincialización, regionalización. No obstante, en la citada Asamblea se marcaron dos vertientes: Cristóbal Espejo Hinojosa fija el archivo provincial en el municipal de capital, si tuviera archivero, y caso contrario, en el de la Diputación; es decir, no rompe con los límites de una administración; Miguel Jiménez Catalán y un grupo de Archiveros de Granada sostienen que debían incorporarse, por cesión, el mayor número posible de estos archivos al Cuerpo y con ellos formar grandes archivos provinciales y regionales.

Contrariamente a estas tesis, el afán profesionalizador del Estatuto Municipal de 1924, el denominado Estatuto de Calvo Sotelo, permitió que por vez primera y de un modo científico quedase definida la preparación técnica de los archiveros (artículo 247), a la par que se contemplaba la necesidad de arbitrar algún sistema para preservar la documentación en aquellos municipios, que no pudiesen soportar en sus presupuestos un funcionario técnico, encargando su custodia, de nuevo, al Secretario (artículo 28, 5.º). A la par con ello, el Capítulo 1, artículo 5.º del *Reglamento de Secretarios de Ayuntamiento, Interventores de Fondos y empleados municipales en general*, de 23 de agosto de 1924, fija los criterios de catalogación y clasificación, y aun la idea de crear un centro de información documental, sustitutorio de los archivos provinciales: «... 4.º Remitir al Gobernador para su custodia en la Diputación Provincial, una copia del inventario (del archivo), así como de los apéndices (anuales), con el visto bueno del alcalde y sello del Ayuntamiento...». Asimismo, el Capítulo IV, Sección Segunda, Artículo 50, del *Reglamento de Funcionarios y subalternos provinciales*, de 2 de noviembre de 1925, deja patente la necesidad

profesional del archivero de la Diputación, ya que no acuden a cubrir la plaza los funcionarios del cuerpo facultativo.

Este último punto, el que los miembros del Cuerpo Facultativo se sintieron poco atraídos por los archivos de la administración local, quedó plasmado a nivel legislativo en el artículo 13 del Real Decreto de 27 de julio de 1930, relativo a la reorganización del Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos, al fijarse la situación de supernumerario únicamente por el plazo máximo de dos años.

Todo lo anterior deja claro, por una parte, que nada en la legislación permitía entrever que la conexión entre ambas administraciones se llevara a la práctica; y por otra, que en el nacimiento de la moderna concepción de la profesión de archivero en la Administración Local, se hallan ya sus dos grandes problemas: la independencia de sus funcionarios a la hora de establecer los sistemas de catalogación y clasificación, y la falta de comunicación entre ellos.

Habrà que esperar al desarrollo de la Constitución de 1931, es decir, a la Ley Municipal de 1935, para que, englobado en el propósito de profesionalizar y modernizar la administración local, aparezca el sistema más lógico de articulación entre las dos administraciones, la creación de un cuerpo único de Archiveros, idéntico al de Secretarios, Interventores y Depositarios (art. 188), a la par que se aceptaba también para esta administración lo dispuesto en el Decreto de 27 de abril de 1935, el cambio del título de archivero por el de Licenciado en Filosofía y Letras.

El estallido de la guerra civil, la derogación de la Constitución de 1931, y consiguientemente de la mayor parte de las Leyes que la desarrollaban, significó, por una parte, la vuelta al ahora ya regresivo Estatuto de Calvo Sotelo, y por otra, la aparición de un pensamiento claramente estatalizador, que frustrará definitivamente la posibilidad descrita en la Ley de 1935.

De este modo se abre, tras los intentos de modernizar y tecnificar los archivos de los municipios, un paréntesis de inexistencia. Así, el Decreto del Ministerio de Educación Nacional de 13 de octubre de 1938, por el que se crean los Patronatos Provinciales para el fomento de las Bibliotecas, Archivos y Museos Arqueológicos; a pesar de que en el artículo 4.º de la Orden del citado Ministerio, que desarrolla el Decreto, indique como una de sus misiones fundamentales: «... promover la buena conservación de los Archivos del Estado, Provincia y Municipio, que en la provincia radiquen...» en su composición no figura ningún archivero municipal, o de la Diputación, aunque sí tres representantes del Cuerpo Facultativo.

A pesar de lo anterior, una Orden del mismo Ministerio de 5 de noviembre de 1938, dirigida a «... Diputaciones provinciales, Cabildos insulares y Ayuntamientos...» insiste en que se facilite la labor de los Patronatos, y, curiosamente tras olvidarse de toda la legislación, añade: «Los Depósitos de documentos de nuestros concejos son parte de la Historia de España, por lo que no cabe tener gestos de abandono y desidia...». Habíamos entrado en una política archivística de meros gestos.

Asimismo, al crearse la Junta Central de Archivos, Bibliotecas y Museos de España (Decreto del Ministerio de E. Nacional de 22 de septiembre de 1939), a pesar de extender su tutela a la totalidad de los archivos,

en su composición no figura órgano alguno que representase a la Administración Local y si bien es cierto que no existía, cuando se publicó el Decreto, órgano alguno que representase plenamente a la administración local, el 6 de septiembre de 1940 se creó el Instituto de Estudios de la Administración Local, sin que fuera incorporado.

A partir de ahora la legislación emanada de la Dirección General de Archivos y Bibliotecas, olvidará sistemáticamente la existencia de fondos históricos en las Corporaciones Locales, y aun de los administrativos. Sólo así es comprensible ese artículo 1.º de la Circular de 10 de febrero de 1945, sobre *Inventario de los Archivos Municipales*, que en 1924 había sido un sugestivo proyecto de Centros Provinciales de Información Documental (¿?), y en 1923, para Miguel Jiménez Catalán era la gran labor que el cuerpo facultativo podía hacer por España: «... Entiendo, queridos compañeros, decía su comunicación a la no realizada Asamblea, que ha llegado el momento de que el Cuerpo al que pertenecemos... haga en nuestra Patria algo muy provechoso para la cultura nacional: llegar al inventario general de las riquezas paleográficas...» y ahora se fija un plazo de dos meses para realizar aquello que se contemplaba en 1923 como la gran labor de un cuerpo de funcionarios.

Se inicia, a partir de este momento, una doble realidad, de una parte, los archivos municipales cada vez más atomizados y desconectados del quehacer nacional; de otra, una legislación que ignora su existencia, o los minusvalora. Así, al igual que en Bibliotecas Públicas Municipales, el Decreto del Ministerio de Educación Nacional de 24 de julio de 1947, a pesar de que en su artículo 1.º deje sentado que su ámbito de actuación es también el municipal, a la hora de enfrentarse con estos archivos, se limita a definirlos como «... de escaso carácter y escaso caudal...» (véanse los arts. del 22 al 28).

Consecuentemente con esta inexistencia, al reorganizarse la Junta Técnica de Archivos, Bibliotecas y Museos, a través del Decreto de 21 de marzo de 1968, desaparece la única vinculación que seguían manteniendo con los estatales, pues, la citada Junta limita su actuación a los archivos confiados «... a los cuerpos especiales de Archivos, Bibliotecas y Museos...» una entelequia que permitiría a la Dirección General renunciar a dirigir los de la administración local, ya que sobreentendió por cuerpo especial, los previstos en los apartados a) y b) del artículo 22, del Decreto de 24 de julio de 1947.

A pesar de todo, los Patronatos seguían existiendo y la labor de la Junta pudo ser asumida por la Inspección General, creada por Decreto de 11 de noviembre de 1973, pero dado el alto nivel de deterioro del patrimonio documental, es preciso presuponer que también limitó su campo de actuación.

De este modo se ha ido creando una extraña división archivística, hasta el punto que hoy parece que no existen en España otros archivos que los estatales. Es decir, se ha llegado a la confirmación de lo que ya establecía, o preveía, el artículo 28 del Decreto de 24 de julio de 1947.

Ante esta situación tan sólo existían tres caminos: no hacer caso de la documentación existente en los archivos municipales; basarse en el artículo 34 del citado Decreto y depositar los archivos municipales en los

histórico provinciales; o basándose en la capacidad de movimiento que su propia autonomía les concede a los municipios, solucionar el problema sin tener en cuenta las directrices del Ministerio de Cultura.

El primer punto ha sido respetuosamente obedecido, hasta el extremo de que el mayor tanto por ciento en el actual deterioro del Patrimonio Documental es atribuible a los archivos municipales, incluso más posiblemente que a la Iglesia. Estamos entendiendo por pérdida, no sólo la destrucción del documento, sino también la imposibilidad de su utilización.

El segundo era inviable ya en 1932, cuando Cristóbal Espejo de Hinojosa, en la no celebrada Asamblea, indicaba:

«... Se oponen también a estas creaciones (los archivos regionales)... la oposición tan frecuente entre el Municipio de la capital, y aun algunos de la provincia con la Diputación. En las de régimen común, el Municipio de la capital y los otros, que con él pueden hombrarse, no tolerarán por punto general que sus fondos se unan a los de aquélla, sino que querrán ser ellos nervios de la unión, en vez que lo sea otro organismo; y la Diputación, superior a los Concejos, procurará imponerse...»

El tercero, la alternativa desde el seno de la propia Administración local, es el que viene produciéndose. Un breve repaso al «Boletín Oficial del Estado» bastará para darnos cuenta de que los Ayuntamientos están creando un gran número de plazas de técnico de archivo con el propósito de solventar el problema.

Sin embargo, la falta de una dirección técnica solvente a nivel nacional (la que el art. 1.º del Decreto de 24 de julio de 1947 confiere a la actual Dirección General de Bellas Artes, Archivos y Bibliotecas) está provocando por una parte, un variopinto conjunto de denominaciones, titulaciones, programas de oposición, funciones, etc.; y por otra, la agudización de los problemas que desde su nacimiento arrastra la profesión de Archivero en los Ayuntamientos, es decir, la disparidad de sus sistemas de clasificación y catalogación, a pesar de la unidad del procedimiento administrativo; y una falta de articulación provincial, regional y nacional.

Al Ministerio de Cultura y más concretamente a la citada Dirección de Bellas Artes debe corresponder el que, olvidándose de maximalismos gremialistas, exija del Ministerio de Administración Territorial el que la Administración Local unifique la denominación de sus plazas de funcionario de archivo, titulación, programas de acceso y funciones, igualándolos a los de la Administración Central.

A partir de ese momento podremos empezar a hablar de unidad de clasificación y catalogación, de protección del patrimonio documental, de secciones históricas de protocolos en Archivos Municipales, e incluso de clero, etc. Asimismo, las Diputaciones con su propio personal podrían cumplir de un modo realista lo dispuesto en la circular de 10 de febrero de 1947 y crear Centros de Información Documental a nivel provincial, y aun trasladar los fondos de los municipios que quieran al Archivo Provincial; y enviar a sus propios técnicos a realizar labores archivísticas, como hoy se realizan las urbanísticas, sanitarias, etc.

La solución puede parecer simple, remota e irreal, pero lo cierto es que con o sin articulación las oposiciones para la provisión de estas pla-

zas aparecen casi a diario; que el Decreto-Ley 3/1981, de 6 de enero, agiliza al máximo su creación; que muy pocos Ayuntamientos piensan ver en sus archivos a funcionarios de la Administración Estatal; y que las Diputaciones, en virtud de lo dispuesto en el art. 243, ñ), de la Ley de Régimen Local, pueden ser obligadas a enviar personal a catalogar y clasificar archivos municipales.

Si el Estado es incapaz de observar este movimiento y dictar una normativa para regularlo, respetando su autonomía, estaremos destruyendo una de las últimas posibilidades de salvaguardar el Patrimonio Documental Municipal. Al fin y a la postre uno de los más ricos de la Nación.

Elche, septiembre 1981.