

ACCESO Y COMUNICACIÓN DE LAS SERIES DOCUMENTALES DE PERSONAL EN LOS ARCHIVOS MUNICIPALES: UN PROBLEMA SIN RESOLVER

GRUPO DE ARCHIVEROS MUNICIPALES DE MADRID

INTRODUCCIÓN

EL derecho del ciudadano de obtener información de la Administración es un principio recogido en la Constitución española de 1978, artículo 105.b: «La ley regulará: (...) el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

De este principio deducimos que el acceso a la información administrativa desde que nace, registro, hasta que culmina su trámite, archivo, es libre, salvo en algunos casos por razón de su contenido.

El encabezamiento del art. 105, «la ley regulará», ha hecho pensar a algunos juristas que este derecho no se configurará hasta que aparezca la ley prevista por la Constitución; mientras que otros piensan que es de inmediata aplicación y que el ejercicio de este derecho no tiene más límites que los que resultan de la Constitución. Con fecha 16 de octubre de 1979, el Tribunal Supremo consideró que el apartado b) del Art. 105 era de carácter programático, por lo que sería preciso para su aplicación una ley de desarrollo sin la cual carecería de virtualidad. Por contra el Tribunal Constitucional, en sentencia de 8 de junio de 1981, al referirse a la reserva de la ley de dicho artículo, afirma que los principios regulados por la Constitución son de aplicación inmediata.

Esta pequeña introducción nos sirve para plantear el problema de la comunicabilidad de las series documentales de personal (expedientes personales, nóminas, expedientes de concurso, etc.). Series integradas por documentos como partidas de nacimiento, certificados de antecedentes penales, certificados de buena conducta, etc. Todos ellos tienen restrin-

gida su comunicación, se deduce del Art. 105.b), al menos durante algún tiempo.

Más adelante veremos la legislación que regula los plazos de comunicación y nos plantearemos si es adecuada.

De momento nos centraremos en la ambigüedad que encierra el concepto de «intimidad de las personas». El derecho de los ciudadanos al respeto sobre el secreto de determinados aspectos de su vida personal y familiar: secreto de las comunicaciones, inviolabilidad del domicilio, secreto sobre su ideología, religión, residencia, etc., son disposiciones que recoge la Constitución. La ambigüedad viene marcada porque al hablar de «vida privada» genéricamente, este concepto puede ser entendido de distinta manera entre los administradores de la información, en nuestro caso los archiveros, y los demandantes de la misma, los ciudadanos o los investigadores.

Si seguimos el estudio de Michel Duchein¹ de legislación comparada, distintos países tienen restringida la comunicación de los documentos relativos a materia de personal, según su contenido y por unos períodos de tiempo más o menos largos. Esas categorías de documentos son las que hacen referencia a:

- Estado civil y filiación de las personas: nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, pertenencia a un partido o asociación, etc.
- Salud: los documentos extendidos por médicos están protegidos en todos los países por el secreto médico profesional. De este modo la documentación depositada en los archivos debe cumplir unos plazos de comunicabilidad con el fin de proteger a las personas de la divulgación de enfermedades hereditarias que pudieron haber padecido sus padres o abuelos, o el polémico problema actual de los enfermos de SIDA o de los seropositivos.
- Fortunas y rentas: los recaudadores de impuestos, notarios y empleados de banca deben guardar secreto profesional. Ahora bien, en algunos países como los de Europa del Este, la comunicación de las rentas y fortunas es abierta.
- Procesos penales y criminales: los juicios penales y criminales son públicos, y en consecuencia, hay libre acceso a la sentencia, pero no ocurre lo mismo con todo el expediente judicial.
- Vida profesional: los documentos relativos a empleados o expedientes personales, en todos los países, están protegidos por el secreto.

¹ DUCHEIN, Michel: *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transferencia de la documentación conservada en los archivos*. Un estudio RAMP. París, 1983.

- Opiniones políticas, religiosas y filosóficas: también están protegidas por el secreto al menos durante la vida de las personas.
- Honor familiar, esta noción es extremadamente difícil y puede servir de pretexto para negar del modo más arbitrario la comunicación de ciertos documentos. Por ejemplo, la carrera de un político puede verse afectada si su padre cometió hechos fraudulentos, aunque los hechos se remonten cuarenta o cincuenta años atrás. No obstante, para evitar abusos deben existir unos plazos.
- Documentos policiales.

La Ley de Patrimonio Histórico Español de 1986 amplía el principio constitucional del Art. 105 b) y regula el acceso a series documentales de personal, en el artículo 57 se nos dice: «... los documentos depositados en los archivos serán de libre consulta a no ser (...) documentos que contengan datos policiales, procesales, clínicos o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor e intimidad de su vida y a su propia imagen, no pudiendo consultarse sin que medie el consentimiento expreso de los afectados; o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte si fuera conocida, o de cincuenta a partir de la fecha del documento...».

Como vemos, es un artículo demasiado genérico, no especifica contenidos ni hace distinción de plazos. Esta situación se traduce, hoy por hoy, en el absurdo de poder consultar un documento «X» en La Coruña y no poder consultar ese mismo documento en Madrid.

La práctica seguida en la mayor parte de los archivos municipales es restringir el acceso a las series documentales de personal durante el período de tiempo marcado por el art. 57 de la L.P.H.E. Sólo queda abierta para aquellas personas que demuestren ser «interesados» según la Ley de Procedimiento Administrativo, o para aquellos concejales o funcionarios que necesiten tener una información para el desarrollo de sus funciones, en ambos casos previa petición razonada (R.O.F. Art. 16 y ss.). Sin embargo también es práctica habitual de los archivos municipales favorecer el acceso a estas series, pero separando de los expedientes aquellos documentos afectados por la reserva.

Por otro lado, muchos investigadores denuncian el hecho de que el archivero decide ampliar los plazos de restricción de acceso por considerar que estos son demasiado cortos. Ciertamente, esta práctica podría estar justificada en el caso de algunos documentos como los de contenido sanitario.

Tampoco debemos olvidar con respecto a este tema la restricciones a la comunicabilidad impuesta por la Ley de Propiedad Intelectual y por la Ley de Secreto Industrial y de Secreto Comercial. Desde la ortodoxia archivística la propiedad intelectual no debe oponerse al acceso, sencilla-

mente porque tiene por objeto «las creaciones literarias, artísticas o científicas», algo que en principio no es contenido de archivo. Y, sin embargo, a ninguno se nos escapa la inclusión entre estas series de memorias, proyectos de trabajo, obras inéditas de cualquier tipo, etc. Para la comunicación de dichas creaciones la L.P.I. distingue entre divulgación y publicación, entre la expresión con consentimiento del autor que las revela al público por primera vez en cualquier forma y las que pone a disposición del mismo en un número de ejemplares.

Para nosotros el problema de acceso se plantea en el momento anterior a la divulgación. La L.P.I. dice que la información contenida en este tipo de documentación puede ser utilizada en Archivos, Bibliotecas y Centros Culturales si su finalidad es científica. Pero, ¿sabe el archivero cuál es la finalidad que persigue el solicitante de la información? ¿Debe ser responsable de la utilización de la información? Evidentemente, no. En algunos archivos para evitar responsabilidades morales más que legales se pide al investigador que firme una declaración jurada sobre el uso de la información.

Un último impedimento es el secreto industrial y comercial, en cierta medida conectado con el anterior, aunque sin los matices de divulgación y publicación. Al archivero se le impone su defensa mientras la investigación y el producto resultante tengan vigencia.

De todo lo anteriormente dicho sacamos la conclusión de que existe un gran vacío legal que regule no al acceso a la información que es libre, sino aquellos casos, uno por uno, de restricción de la comunicación y de los plazos que conlleven. Partiendo de un estudio de materias consideradas reservadas se debería llegar a una nueva ley que recoja las series documentales producidas por la Administración y su accesibilidad.

EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Teniendo como punto de partida una legislación que garantiza el acceso a los documentos administrativos, con las salvedades citadas que afectan al honor e intimidad de las personas, es necesario delimitar las condiciones del ejercicio de este derecho, que ni mucho menos implica un acceso indiscriminado a cualquier tipo de documentos y que tienen unos condicionantes específicos según quienes sean los demandantes de esa información: Miembros de la corporación, representantes de los trabajadores o ciudadanos.

a) Concejales.

Por la naturaleza de sus funciones son los miembros de las corporaciones locales los que tienen un derecho preferente a obtener «cuantos

antecedentes, datos o informaciones resulten precisos para el desarrollo de su función» (Art. 14 ROFRJ).

Entendiéndose que tendrán libre acceso a «la documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por los órganos colegiados de que formen parte, así como a las resoluciones o acuerdos adoptados por cualquier órgano municipal» (Art. 15 ROFRJ), con la excepción lógica de los miembros de la Corporación que ostenten delegaciones, que podrán acceder a cualquier información de su área.

Así, por ejemplo, si el concejal de transportes, o un miembro de la corporación sin responsabilidad de gobierno, solicita consultar un determinado expediente de oposición, que no tenga relación alguna con un asunto de Pleno o Comisión, no podrá acceder libremente, sino que deberá solicitarlo al Alcalde, y si le fuera denegada la consulta deberá ser a través de resolución o acuerdo motivado. Por tanto, se intenta garantizar que las consultas de los concejales siempre estén unidas a su labor de gestión, control y fiscalización, y que la Administración no incurra fácilmente en el secretismo y en la denegación arbitraria de información.

La consulta de documentos deberá hacerse en las oficinas municipales, y en caso de préstamo tendrán que ser devueltos antes de las cuarenta y ocho horas. No se autoriza su reproducción, y deberán guardar reserva de la información facilitada (artículo 16 ROFRJ).

b) Representantes de los trabajadores.

Con el mismo objetivo de facilitar el desarrollo de sus funciones, los miembros del Comité de Empresa y Junta de Personal, tienen derecho a recibir información sobre los siguientes asuntos, tal como se recoge en el Estatuto de los Trabajadores, Ley orgánica de libertad sindical y Ley de control sindical de la contratación:

1. Evolución general del sector económico (arts. 64 y 62.2 ET).
2. Situación, producción y ventas (Arts. 10.3 LOLS).
3. Programa de producción.
4. Evolución probable del empleo.
5. Balance, cuenta de resultados, memoria y documentos que se den a conocer a los socios.
6. Contratos de trabajo escritos. Supuestos de subcontratación y previsiones sobre celebración de nuevos contratos (Art. 1. Ley sobre Derechos de Información de los Representantes de los Trabajadores en materia de Contratación).
7. Finalización de la relación laboral (Art. 3. Ley sobre Derechos de Información de los Representantes de los Trabajadores en materia de Contratación).
8. Sanciones impuestas por faltas muy graves.
9. Estadísticas de absentismo.

10. Accidentes de trabajo.
11. Enfermedades profesionales.
12. Índices de siniestrabilidad.
13. Estudios del medio ambiente laboral.
14. Mecanismos de prevención.
15. Contratos realizados por el empresario (Art. 15.4 ET).
 - De obra o servicio determinado (Art. 15.1 ET).
 - Por lanzamiento de nueva actividad (Art. 15.2 ET).
 - De trabajo eventual por circunstancias de la producción (Art. 17.3 ET).
 - Temporales como medida de fomento de empleo.
 - De itineridad.
16. Trabajadores destinados a realizar trabajos de inferior categoría (Art. 23.4 ET).
17. Cambio de titularidad de la empresa (Art. 44.1 ET).
18. Causas invocadas para la recuperación de horas no trabajadas por fuerza mayor (Art. 5 RD 2001/83).
19. Horas extraordinarias realizadas, mensual (Art. 4.1 RD 2001/83).

Estos supuestos pueden ser ampliados a cualquier otra documentación que les sea necesaria para ejercer su labor de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral o emitir informes previos a la toma de decisiones por la Administración, o cualquier otra competencia reconocida por la normativa vigente.

Serán los respectivos convenios colectivos los que deberán regular la extensión y características de este acceso, ya que la actual legislación sólo hace referencia a la necesidad de guardar sigilo profesional, y a la prohibición de utilizar la documentación con otros fines, y fuera del ámbito del Ayuntamiento.

c) Ciudadanos.

En ningún otro ámbito de la Administración puede ser tan problemático el acceso a la documentación de la Sección de Personal como en la Administración Local, fundamentalmente por la propia naturaleza de la vida municipal y la relación con las personas que pueden verse afectadas en su intimidad.

La todavía vigente Ley de Procedimiento Administrativo es sumamente restrictiva en cuanto a la consulta de documentos. Sólo los que se consideren interesados en un expediente pueden solicitar que se les informe sobre su estado de tramitación, o una copia de alguno de los extremos concretos del expediente. Sin que en ningún momento se especifique que pueden consultarlo directamente.

Con el nuevo marco jurídico que nace a partir de la Constitución de 1978, donde destaca el derecho de información y participación ciudada-

na y de publicidad de los actos de la Administración, se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a obtener copias y certificaciones de los acuerdos de las entidades locales y a consultar sus archivos y registros (Art. 207 ROFRJ). La petición deberá hacerse por escrito y razonada, y será tramitada a través de la Oficina de Información. La petición será contestada, teniendo en cuenta las limitaciones por afectar a la seguridad, honor e intimidad de las personas, y si se estima que la búsqueda puede suponer un entorpecimiento de las tareas de los servicios municipales (Art. 230 ROFRJ).

En cualquier caso, la denegación deberá ser también motivada y contra ella podrán interponerse los oportunos recursos. Si la causa alegada fuera la imposibilidad de acceder a esa información por la falta de personal y medios, y sirviera de excusa para denegar sistemáticamente la consulta de documentos, se estaría incurriendo en una grave irresponsabilidad e incoherencia, ya que son las propias administraciones locales y autonómicas, las que deben poner los medios para adecuar sus fondos documentales, históricos y administrativos, y hacer cumplir un derecho constitucional.

EL ACCESO A LOS DOCUMENTOS DE PERSONAL

Los ayuntamientos necesitan, para poder cumplir adecuadamente sus funciones, un personal que ejecute órdenes y acuerdos, que permita, en suma, la materialización de la política municipal. Los componentes de ese personal eran escasos y poco profesionales en la Edad Media, pero poco a poco se fueron especializando hasta formar plantillas perfectamente estructuradas cuya complejidad está en relación directamente proporcional con la época que estudiemos, el número de habitantes y la importancia del municipio.

Tres son las series fundamentales, desde nuestro punto de vista, que afectan a este personal tan variado, abogados, policías, bomberos, sereños, letrados consistoriales, maestros, ingenieros, etc.:

- Expedientes de oposición y pruebas de selección.
- Expedientes personales.
- Expedientes disciplinarios.

El acceso a estos fondos plantea problemas comunes para todos los municipios, y por eso su examen tiene un interés primordial para los archiveros.

Los expedientes de Oposición y Pruebas de Selección están en el inicio de la vida administrativa del personal municipal. Tanto unos como otros se tramitan para la provisión de plazas, variando sólo el método de

selección, y en ocasiones la consideración jurídica de dicho personal en el Ayuntamiento, funcionarios o contratados laborales, aunque esto último no incide particularmente en el archivo.

Hasta la fecha estos expedientes son textuales, el papel es el material que se emplea para su confección, y los documentos que lo integran son originales o bien copias certificadas. Su tramitación está contemplada, fundamentalmente en la ley 30/84 de 2 de agosto, «Medidas para la Reforma de la Función Pública, y naturalmente por la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local 7/85 de 2 de abril, sobre todo el artículo 91.2». La selección de todo el personal, sea funcionario o laboral debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en que se garanticen, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad. Tanto el trámite como los documentos que ese produce tienen aspectos de carácter público, reconocidos expresamente por la legislación, y otros elementos que no lo son tanto.

Tomando como ejemplo el expediente de Oposición libre, que es el más complejo, vemos como tanto todo lo referente a la creación de la plaza, redacción y aprobación de las bases, constitución del tribunal, realización de las pruebas, propuestas de aprobados, etc. son actos públicos y, por tanto, las bases, listas de aprobados, nombramiento del tribunal son documentos a los que cualquier ciudadano tiene libre acceso. Sin embargo, parte de los documentos que se incluyen en estos expedientes comprenden informaciones que afectan de lleno al derecho de la intimidad, única limitación que recoge la Ley de Patrimonio 13/85 en su artículo 57.c). Nos referimos a todos los que se adjuntan con la solicitud que se eleva el Ayuntamiento para participar en la prueba (partida de nacimiento, certificado de antecedentes penales, certificados médicos, titulación académica, certificaciones de buena conducta), así como a los textos de los exámenes cuando las mencionadas pruebas incluyen ejercicios escritos. Ocurre, así, que dentro de un mismo expediente los plazos de acceso son radicalmente diferentes, según se considere unos u otros de los documentos que lo integran.

Otro problema lo plantea el tipo de instrumento que hay que redactar para la localización de estos expedientes y la información que contiene. Los inventarios deben describir estas series descendiendo a la función cubierta por el personal que sufre la oposición o prueba de acceso. Si el tipo de prueba no se indica, las búsquedas son innecesariamente largas. Así un asiento de inventario sería Expedientes de Oposición al Cuerpo de Bomberos 1880-1900, nunca expedientes de oposición y pruebas de acceso 1880-1900.

Los expedientes de personal son aquellos que reflejan las incidencias, ascensos, bajas, enfermedades de la vida laboral de un sujeto durante el tiempo de prestación de sus servicios al Ayuntamiento. Coincide en sus caracteres externos con los expedientes de oposición y por tanto no supone mayor problema su instalación en los depósitos y el servicio al ciudadano. La legislación que le afecta son las normas generales anteriormente citadas, y los documentos que integran estos expedientes coinciden en parte con algunos ya mencionados en el de oposición. En concreto los aportados en el momento de ingreso en la Institución (partidas de nacimiento, títulos, etc.). A estos se suman los documentos acreditativos de ascensos o cambios en el escalafón, partes de permiso, sanciones, variaciones en la situación familiar, gratificaciones y felicitaciones, partes de enfermedad y accidentes, partes de la MUNPAL.

El examen somero de este material nos retrotrae de nuevo al problema de la limitación que la ley impone a todo aquello que pueda afectar a la intimidad y honor de las personas. Sólo el interesado o aquellos que obtengan su permiso pueden consultar estos datos antes del transcurso de los 25 y 50 años que la ley impone como plazo de reserva. Además, si en el expediente de personal se encuentran memorias o trabajos científicos, la consulta y reproducción de sus textos está sujeta a las limitaciones contenidas en el artículo 37 de la ley 22/1987, de 11 de noviembre, sobre la propiedad intelectual.

En cuanto a la redacción de los instrumentos de acceso, es preciso que los archivos cuenten con índices onomásticos completos de los sujetos de dicha documentación. La simple descripción de la serie: «Expedientes de personal 1980-1985», no basta, entre otras cosas porque la administración impone un tiempo límite a las búsquedas, que por ejemplo, en el Ayuntamiento de Madrid no debe superar las 30 horas.

La última serie a examinar aquí, es la constituida por los expedientes disciplinarios. Son aquellos que se incoan para determinar la naturaleza de las faltas graves o muy graves cometidas por el personal municipal, y con arreglo a lo averiguado imponer las correspondientes sanciones, siempre con audiencia del interesado.

Sus caracteres externos coinciden con los anteriormente estudiados, difiere, en cambio, su trámite y, en consecuencia, los documentos que lo componen. Ya que la finalidad de estos expedientes es averiguar la verdad de los cargos que se hacen contra el personal municipal. El núcleo de su trámite lo conforma la designación del instructor responsable, las investigaciones que éste lleva a cabo y sus resultados. Estas acciones se expresan en los siguientes documentos básicos: Decreto de suspensión preventiva del inculpado, nombramiento del Instructor del expediente, notificación del procedimiento al interesado, declaraciones, pliego de car-

gos, propuestas razonadas de resolución (con inclusión de una exposición completa de los hechos, la legislación aplicada y las consideraciones que sirven de base a las propuestas). El expediente termina con la aprobación o no de las propuestas y notificación al interesado.

El acceso a estos documentos es restringido, incluso dada la naturaleza de la información contenida en este tipo de expedientes habría de plantearse la duda, bastante razonable, sobre la suficiencia del período de seguridad prescrito por la Ley de Patrimonio, tantas veces citada. Parece que los 25 años desde su muerte, si su fecha es conocida, o en otro caso los 50 años a partir de la fecha de los documentos», no es tanto tiempo, y la difusión de datos tan comprometidos puede dar lugar a responsabilidades penales por parte de la Administración si se hace mal uso de los mismos, toda vez que los derechos al honor, a la intimidad personal y familiar... están reconocidos por la Constitución, Art. 18.1 y la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, desarrolla y regula el ejercicio de este derecho.

En cuanto a los instrumentos para el acceso, la elaboración de índices onomásticos completos es imprescindible como en el caso de los expedientes de personal. Hay que descender a la descripción del expediente, si no es así, la recuperación de la información y del mismo expediente se hace muy difícil².

² GRUPO DE ARCHIVEROS MUNICIPALES DE MADRID: *Manual de tipología documental municipal*. Madrid, 1987.