

# Los programas de actuación en archivos de la administración local: archivos locales y de mancomunidades

---

JAVIER BARBADILLO ALONSO  
RAFAEL DE LUCAS VEGAS

*Informe sobre la Jornada Técnica celebrada en Toledo, el 13 de junio de 1997, organizada por la Consejería de Educación y Cultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y ANABAD Castilla-La Mancha.*

La Jornada incorporó tres ponencias y cuatro comunicaciones, cuyos títulos y autores citamos al final del texto. Este informe recoge buena parte de la información y de las ideas expresadas por los participantes en la jornada, pero no necesariamente coincide con sus opiniones, que figuran con más detalle en la memoria entregada a ANABAD Castilla-La Mancha. Nuestra intención ha sido presentar un texto más breve que integrara, en lo posible, los argumentos expuestos por los asistentes a la Jornada; supone, pues, una interpretación de dichos argumentos.

1. Durante los últimos años las actuaciones administrativas en los archivos municipales han sido promovidas por los gobiernos de las comunidades autónomas o por las diputaciones provinciales. La administración estatal se ha retirado por completo de este campo. Aunque esta situación obedece al reparto constitucional de competencias, no justifica el hecho de que el Estado haya renunciado, al parecer, incluso a cualquier forma de colaboración o de fomento en esta materia.

2. El desarrollo legislativo de los archivos municipales ha sido insuficiente. De hecho, cabe señalar, que dicha insuficiencia es el problema más grave: la legislación estatal sobre régimen local ha excluido el servicio de archivo de la relación de servicios municipales obligatorios. Ningún precepto de la legislación general o local sobre procedimiento administrativo garantiza adecuadamente la conservación, tratamiento y localización de los documentos administrativos. Finalmente, las normas y directrices autonómicas muestran una gran confusión a la hora de integrar los archivos municipales en los sistemas comunitarios y cierta falta de ideas cuando se trata de utilizar los instrumentos de fomento o de definir las actuaciones directas. La insistencia en la política de concentración de fondos municipales en archivos históricos autonómicos —es decir, en archivos no municipales— revela, precisamente, la incapacidad de los gobiernos de las comunidades autónomas para resolver la cuestión del patrimonio documental de los pueblos, si no es por la vía de arrebatarles su custodia.
3. En realidad, el abandono de los archivos municipales no es mayor que el abandono en que se encuentran la mayor parte de los archivos públicos. El desconocimiento del papel que los archivos deben cumplir en la gestión administrativa y cultural explica su retraso. El entendimiento del archivo tan sólo como un servicio para la investigación histórica, ignorando sus funciones administrativas y culturales más amplias, agrava aún más la situación. Puesto que dicha función auxiliar de la Historia tiene un carácter menor, en comparación con las funciones de otros servicios administrativos, la posibilidad de que los archivos reciban las ayudas presupuestarias que les corresponden depende del grado de interés que por la Historia llegue a tener, en un momento determinado, la Administración Pública. El hecho de que se haya invertido más en los archivos de las comunidades históricas que en los de otras comunidades sólo revela, en principio, el interés de dichas comunidades por su historia y no implica, necesariamente, su preocupación por los archivos, en todas sus fases, en todos sus tipos, ni la existencia de una política archivística.
4. En general, los programas de actuación promovidos por las administraciones superiores han sido dirigidos tan sólo a los archivos de los municipios menores y se ha excluido de ellos a los archivos de los municipios mayores. Esta decisión sólo puede justificarse en aquellos casos en que la legislación autonómica haya establecido la obligatoriedad del puesto de archivero, así como otras condiciones mínimas sobre depósitos y equipamiento, como ha ocurrido en la Comunidad de Madrid. Si la legislación autonómica no introduce dicha obligación, que corrige los errores de la legislación estatal, es difícil que los grandes municipios, por sí mismos, tomen la iniciativa de dotar el servicio de archivo. Entre otras cosas, porque no existen modelos que seguir en las otras administraciones, de las Comunidades o del Estado, pese a que éstas disfrutaban de mayores recursos.

5. Así pues, la declaración del carácter obligatorio del servicio de archivo parece un punto imprescindible de cualquier política archivística en relación con los municipios mayores. Para marcar esta obligación se recurre normalmente al criterio demográfico, aunque las cifras propuestas varían: en la Comunidad de Madrid la obligación se ha establecido a partir de los 50.000 habitantes; J. Matas, en su ponencia, propone la cifra de 20.000 o 25.000 habitantes. En todo caso, el criterio demográfico es insuficiente para valorar realmente la necesidad y la viabilidad del servicio municipal de archivo. Es preciso tener en cuenta los datos proporcionados por los presupuestos municipales y las estimaciones de crecimiento de la documentación. Durante la jornada, Plácido Ballesteros llamó la atención sobre aquellos ayuntamientos, sedes de extensas urbanizaciones, cuya población de hecho, especialmente en verano, duplica o triplica el número de derecho, lo cual se traduce en un trabajo administrativo mucho más complejo y en la aparición de graves problemas de gestión y de archivo.
6. En relación con los municipios menores se han desarrollado múltiples actuaciones. Trataremos, a continuación, de establecer algunas conclusiones sobre ellas estableciendo una tipología provisional. Existen actuaciones de carácter permanente y actuaciones ocasionales; actuaciones generales que persiguen un tratamiento integral de la documentación y, otras, que se limitan al tratamiento de los documentos históricos; finalmente, existen políticas basadas en la creación y mantenimiento de servicios de asistencia técnica a los municipios en materia de archivos; y políticas basadas, únicamente, en el traslado de los documentos locales a archivos históricos no municipales.
7. En primer lugar, pues, conviene distinguir entre actuaciones ocasionales y continuas. Así, las primeras actuaciones llevadas a cabo por el gobierno de Castilla-La Mancha tuvieron carácter excepcional: fueron enviados archiveros becados a diferentes municipios con el fin de organizar su documentación y de redactar los inventarios correspondientes. Estas campañas contribuyeron a valorar el patrimonio documental de los pueblos y sentaron las bases para otros proyectos; sin embargo, puesto que el trabajo de los archiveros becados carecía de continuidad, no resolvieron el problema de fondo. En contraste, la intervención en los archivos municipales llevada a cabo por las Diputaciones provinciales —por ejemplo, también en Castilla-La Mancha, por las de Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara— ha dado prioridad al problema del mantenimiento del trabajo inicial, estableciendo un sistema de asistencia técnica permanente.
8. La distinción entre las actuaciones ocasionales y los planes de asistencia técnica permanente se refleja también en el tipo de trabajo archivístico que desarrollan. En el primer caso es frecuente una intervención limitada al fondo histórico; en el segundo, el archivo es contemplado como un sistema único, incluyendo todas las etapas de la vida de los documentos. Ahora

bien, en un futuro, la atención debe dirigirse —cada vez más— a garantizar la adecuada formación de los archivos municipales durante la etapa de gestión administrativa, única vía para resolver definitivamente el problema archivístico. En consecuencia, por hoy, los proyectos de tratamiento de la documentación histórica deben considerarse secundarios frente a los proyectos de mejora de los archivos de gestión. Ello no significa que la documentación histórica deba ser desatendida; señala, únicamente, un criterio para establecer el reparto de las consignaciones presupuestarias. Dicho criterio sólo debería corregirse en el caso de que las actuaciones dirigidas, exclusivamente, a la documentación histórica estuvieran relacionadas con proyectos concretos de difusión cultural y de defensa o valoración del patrimonio documental.

9. La consideración de los archivos tan sólo como servicios auxiliares de la investigación histórica explica la aparición de las políticas archivísticas basadas en el traslado de los fondos locales y su concentración en archivos no municipales. Se intenta justificar este tipo de intervenciones con el argumento de que facilitan el trabajo del historiador, que encuentra todo lo que necesita en un mismo centro. Pero se olvida que el investigador beneficiado por esta política es sólo aquel que vive cerca de un centro de ese tipo y que ese beneficio se obtiene a costa de perjudicar a otros: al investigador o al estudioso de la historia de su propio pueblo; al profesor o maestro, en cuyos proyectos didácticos cada vez es más frecuente la presencia de materiales seleccionados en los archivos locales; y al ayuntamiento titular, privado de los antecedentes de su gestión. Se olvida también que para facilitar el acceso de un investigador a los documentos que le interesan puede recurrirse en la actualidad a otros medios, desde la clásica microfilmación a los nuevos recursos informáticos y telemáticos y que, sin duda, desarrollar proyectos de documentación basados en esta segunda vía es más rentable y menos costoso que construir, dotar y mantener los archivos de concentración, a menos que dichos archivos de concentración sean condenados de antemano a carecer de los medios necesarios —algo que ya ha ocurrido— por ejemplo, con los archivos históricos comarcales de Cataluña.
10. En general, la política de concentración de fondos históricos municipales ha provocado la resistencia de los ayuntamientos. Es el caso de los archivos históricos comarcales de Cataluña, expuesto por Josep Matas durante la jornada. Existen actualmente veintitrés archivos comarcales (aunque hay cuarenta y una comarcas), pero sólo en dos de ellos se ha producido una concentración significativa de fondos locales porque los municipios, pese a la conciencia de pertenecer a una misma comarca histórica, han preferido conservar la custodia de sus propios documentos. Igualmente, es el caso del Archivo Regional de la Comunidad de Madrid, que ofrece convenios de depósito para aquellos ayuntamientos que lo deseen, al cual sólo se han trasladado fondos municipales de quince localidades, de un total de 178 municipios. El rechazo de los pueblos al traspaso de sus fondos documentales es

el mismo que pudieran tener si se les propusiera deshacerse de las obras de arte de su iglesia o que aceptaran desmontar el claustro de su convento para su instalación en un parque de la capital de provincia. Es un rechazo que nace de la valoración de su patrimonio histórico y de la defensa de su autonomía. Cualquier intento de doblegar esta voluntad de los pueblos debe ser juzgado en un marco más amplio: no sólo tiene que ver con la política archivística sino con la política territorial, más general, y con el papel que las vecindades y los gobiernos locales deben jugar en nuestro Estado.

11. Ahora bien, una política archivística basada en el traslado de los fondos municipales no sólo es cuestionable porque los beneficios que obtienen los usuarios de los archivos son discutibles —a menos que se identifique al usuario con el profesor de la universidad de turno—, sino porque refleja una política territorial basada en el mantenimiento de los desequilibrios entre las zonas rurales y urbanas. También desde el punto de vista técnico debe revisarse. A medio y largo plazo, la única posibilidad de que se supere definitivamente el estado de desorganización y abandono de los archivos municipales es lograr que los ayuntamientos inviertan parte de sus recursos en la formación adecuada de sus archivos administrativos. Por tanto, no puede defenderse ninguna estrategia que contradiga de antemano dicho objetivo. Y no cabe pensar que un ayuntamiento tomará la decisión de dedicar parte de su presupuesto a formar su archivo si sabe que tarde o temprano, éste, será trasladado fuera del ámbito municipal y que los destinatarios inmediatos de su inversión no serán sus propios vecinos. Una política archivística basada en el traslado de los documentos municipales quiebra, al mismo tiempo, los intentos de mejorar la valoración del patrimonio documental y los proyectos de gestión de documentos administrativos; así pues, el traslado de los documentos de un archivo municipal sólo puede admitirse por razones de conservación y, sólo, si otras alternativas han sido descartadas previamente.
12. Los resultados obtenidos por los planes de asistencia técnica a los archivos municipales promovidos por las Diputaciones Provinciales o las Comunidades Autónomas revelan que sí existen alternativas a la política de concentración de fondos y que estas alternativas, en contraste, son más respetuosas con la autonomía local, fomentan la valoración del patrimonio documental de los pueblos y permiten establecer las condiciones para resolver el problema del control de la documentación, a corto plazo. Durante la jornada se constató el éxito obtenido por los servicios archivísticos promovidos por la Diputación Provincial de Barcelona, la Diputación Provincial de Sevilla, la Diputación Provincial de Valladolid, la Comunidad Autónoma de Madrid o las Diputaciones Provinciales de Cuenca, Guadalajara y Ciudad Real, por citar tan sólo unos ejemplos. Estos programas combinan actuaciones iniciales de organización, descripción e instalación de los fondos desorganizados con servicios de asesoramiento permanente, visitas, recuentos periódicos, proyectos de formación y actividades culturales.

13. Las experiencias acumuladas durante los últimos años permiten, en la actualidad, trazar con cierta seguridad las líneas básicas de una política archivística en materia de fondos municipales y permiten establecer un orden de preferencia a la hora de determinar las tareas pendientes. Dicha política deberá ser capaz de coordinar las actuaciones de las diferentes instituciones que tienen competencia sobre el patrimonio documental de los municipios y habrá de precisar el papel que a cada una de ellas le corresponde. Supone, pues, la colaboración entre las instituciones de la Administración Local y de la Comunidad Autónoma, pero también, con la misma urgencia, —dado el carácter bifronte de las instituciones archivísticas—, la coordinación entre las distintas Consejerías o Departamentos autonómicos, especialmente entre las competentes en materia de cultura y las encargadas de regular, de forma general, las administraciones públicas. En los párrafos que siguen intentaremos fijar los puntos básicos de un plan estratégico sobre archivos municipales, aunque centrado ya en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
14. En relación con los municipios mayores, debería considerarse la conveniencia de establecer la obligatoriedad del puesto de archivero municipal a partir de un determinado número de habitantes, en relación con el presupuesto de cada entidad y en un plazo lo más breve posible.
15. Respecto a los municipios menores, cuyo presupuesto no permite sostener el servicio de archivo, debería promoverse, en primer lugar, la intervención de las instituciones más inmediatas al municipio: primero, pues, de acuerdo con la escala territorial, la intervención de las mancomunidades municipales. El éxito de estas instituciones ha sido probado, repetidas veces, en aquellas zonas caracterizadas por contar con un gran número de ayuntamientos cuyos presupuestos, por separado, no permiten garantizar los servicios principales. En relación con este punto, Juan Vera, Director General de Administración Local de Castilla-La Mancha, llamó la atención, durante la jornada, sobre la posibilidad de que las mancomunidades que ya existen en la región incluyan entre sus servicios el de archivo. La experiencia desarrollada, con el concurso y a instancias de la Consejería de Educación y Cultura, en las mancomunidades de la Sierra de San Vicente, en Toledo, y en la del Jabalón, en Ciudad Real, muestra que estas entidades pueden hacer frente a los gastos del servicio de archivo y que el trabajo itinerante de un solo archivero puede asegurar la conservación y organización de los documentos de varios fondos municipales, al mismo tiempo que introduce, en el procedimiento administrativo, las técnicas de gestión de documentos y revalida el valor cultural del patrimonio de archivo.
16. Sin embargo, es probable que en muchas zonas de la Comunidad de Castilla-La Mancha no puedan crearse servicios mancomunados de archivo porque, para su mantenimiento, sería necesaria la asociación de un número

que el trabajo itinerante del archivero se vería dificultado e imposible de llevar a cabo. En la escala territorial, cuando las asociaciones municipales no pueden mantener los archivos locales corresponde intervenir a las Diputaciones Provinciales, mediante la prestación directa de los servicios de archivo o su contratación, bajo la dirección de los archiveros de dichas instituciones. En este punto, dado que las Diputaciones Provinciales de Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara han creado desde hace varios años servicios de este tipo, parece urgente que se incorporen también las de Albacete y Toledo para completar el sistema y que se articule, oficialmente, la coordinación técnica de sus actuaciones.

17. Ahora bien, la red de archivos municipales que acabamos de dibujar, gestionada directamente por los ayuntamientos, las mancomunidades y las diputaciones provinciales, difícilmente puede ser sostenida tan sólo por dichos organismos. La intervención de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en esta materia, debe considerarse imprescindible. En primer lugar, en lo que se refiere a la financiación de las iniciativas municipales. Por ejemplo, la línea de ayudas que la Junta de Comunidades ha abierto desde hace tres años para la contratación de archiveros municipales, por parte de los ayuntamientos y mancomunidades, ha permitido romper una situación que se encontraba bloqueada y muestra que la actuación de la Junta puede ser decisiva a la hora de impulsar la creación de los servicios de archivo en los ayuntamientos.
18. En segundo lugar, la Junta de Comunidades puede jugar un papel, igualmente decisivo, en el desarrollo de los planes de archivos municipales promovidos por las Diputaciones Provinciales. La capacidad de éstas para llevar a cabo las actuaciones iniciales de instalación, clasificación y descripción de todos los fondos municipales de los ayuntamientos menores de sus provincias es, inevitablemente, muy limitada; pero, una vez establecidas las condiciones básicas de conservación, clasificación y descripción de un archivo, los servicios provinciales sí pueden garantizar el mantenimiento y mejora de dicha organización. Por tanto, en la medida que los planes provinciales no pueden alcanzar a todos los municipios menores, la Junta de Comunidades podría asumir en determinados casos la ejecución de las actuaciones iniciales, encaminadas a la creación del servicio de archivo y, la Diputación Provincial correspondiente, tomar a continuación la responsabilidad del mantenimiento de dicho servicio. En realidad se trata, pues, de coordinar las actuaciones ocasionales, que hasta ahora ha dirigido la Junta de Comunidades, con los servicios permanentes de ámbito provincial que ya existen en Castilla-La Mancha.
19. En todo caso, la intervención de la Junta de Comunidades, en relación con los archivos municipales, no puede limitarse al fomento de las iniciativas locales. Es necesario que aquéllos, en tanto que forman parte del conjunto de archivos de la región y en tanto que son instituciones administrativas,

sean incluidos en los proyectos de desarrollo de ámbito regional, ya sean de carácter normativo, técnico o cultural. En realidad, las claves del desarrollo de los archivos municipales no son diferentes, en este momento, a las del resto de los archivos públicos de la región: en materia normativa, es necesario introducir las técnicas de control documental en el procedimiento administrativo; desde el punto de vista técnico, es urgente superar el retraso en la normalización e informatización de las tareas archivísticas; y finalmente, en el ámbito cultural, es preciso depurar y consolidar los proyectos de defensa y valoración del patrimonio documental.

#### RELACIÓN DE LAS PONENCIAS Y COMUNICACIONES PRESENTADAS A LA JORNADA

1. Políticas en archivos municipales catalanes: realidades, ensayos y proyectos / Josep Matas, Director del Archivo Histórico de Gerona (ponencia).
2. La solución de la Comunidad Autónoma de Madrid para los archivos municipales: el Plan Regional / Ana Duplá del Moral, Directora del Archivo Regional de la Comunidad de Madrid, y M<sup>a</sup> Jesús Lucio, Jefa de Sección de Coordinación Externa y Asistencia Técnica (comunicación).
3. La política archivística sobre archivos municipales andaluces / Concepción González de Aguilar, del Archivo General de Andalucía (ponencia).
4. Mancomunidades de municipios: una fórmula activa de desarrollo local / Juan Vera, Director General de Administración Local de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (comunicación).
5. Actuaciones de la Consejería de Educación y Cultura de Castilla-La Mancha en archivos de la Administración Local / Juan Sánchez Sánchez, Jefe del Servicio Regional del Libro, Archivos y Bibliotecas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (comunicación).
6. La experiencia del programa de actuación en archivos de la administración local en Castilla-La Mancha: archivos municipales y de mancomunidades / Rafael de Lucas Vegas, archivero de la Mancomunidad de Servicios de la Sierra de San Vicente, Toledo (comunicación).
7. La intervención de las Diputaciones Provinciales de Castilla-La Mancha en los archivos municipales / Plácido Ballesteros San José, Director del Archivo de la Diputación Provincial de Guadalajara (ponencia).