

NOTAS SOBRE LA LEY DE ARCHIVOS DE ARAGÓN

MARIA RIVAS PALÁ
Archivo Histórico Provincial de Huesca

RESUMEN

La Ley 6/1986, de 28 de noviembre de Archivos de Aragón, establece las bases del sistema de Archivos de la Comunidad Autónoma y regula el acceso a los documentos constitutivos del Patrimonio Documental de Aragón.

La comunicación analiza someramente el proyecto de Ley remitido por el gobierno aragonés a las Cortes de Aragón, así como el trámite parlamentario que dió lugar a su aprobación.

Se destacan los aspectos más relevantes del texto de la Ley finalmente aprobado y se hace una valoración global de la misma, estudiando su aportación a la defensa del patrimonio documental aragonés y la escasa efectividad real de sus disposiciones, al año de promulgación de la Ley.

ANTECEDENTES

De acuerdo con lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Aragón, por Real Decreto 3065/1983, de 5 octubre, se transfirió a la Comunidad Autónoma de Aragón la función de ejecución y desarrollo legislativo en materia de patrimonio histórico, así como todas las funciones sobre los archivos de interés para la Comunidad Autónoma, que no fueran de titularidad estatal.

A raíz de la publicación de la Ley de Archivos de Andalucía, de 9 de enero de 1984, en la Diputación General de Aragón surgió la idea de elaborar una Ley que estableciera las bases del Sistema de Archivos de la Comunidad Autónoma y regulara la protección, acceso y difusión de los documentos constitutivos del patrimonio documental de Aragón. Así, en el mes de octubre de 1984 el Servicio de Patrimonio Cultural remitió a los miembros de la Comisión Asesora de Archivos un «Borrador del Proyecto de Ley de Archivos de la Comunidad Autónoma de Aragón», que era, salvo pequeñas modificaciones, copia literal de la Ley andaluza sobre archivos. La Comisión no se convocó después de conocer sus miembros el documento y el borrador quedó, al parecer, olvidado.

Poco después las Cortes Generales aprobaron la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que en su título VII regula lo referente al Patrimonio Documental y Bibliográfico y a los Archivos, Bibliotecas y Museos. Cualquier disposición aragonesa en esta materia, debía tener en cuenta, a partir de entonces, la nueva Ley, ya que el Estatuto de Autonomía (art. 36, 1, g) atribuye a nuestra Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo en materia de patrimonio cultural, siempre en el marco de la legislación básica del Estado.

Unos meses más tarde, en marzo de 1986, la Consejería de Cultura remitió un nuevo borrador o anteproyecto de Ley a varias personas relacionadas como usuarios o profesionales con los Archivos de Aragón, con el ruego de que emitiesen su opinión sobre el texto en un plazo muy corto de tiempo, establecido en cuatro o cinco días. Por otra parte, el Proyecto de Ley finalmente remitido por el gobierno aragonés a las Cortes de Aragón, se apartaba sustancialmente del texto sometido a examen de las personas indicadas.

PROYECTO DE LEY Y TRÁMITE PARLAMENTARIO

La Ley de Archivos de Aragón se tramitó en el parlamento autónomo por el procedimiento legislativo común. El texto del Proyecto se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón de 23 de junio de 1986. Tras la exposición de motivos, el Proyecto de Ley se estructura en 28 artículos, distribuidos en cinco capítulos, más una disposición adicional, tres transitorias y dos finales.

Podemos resumir así el contenido del Proyecto: La exposición de motivos hace referencia a las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de archivos y alude a los archivos y documentos que debe proteger la nueva Ley y al futuro sistema de archivos de Aragón. El capítulo I, «Disposiciones generales», define a efectos de la Ley los conceptos de documento y archivo. El capítulo II, titulado «De los archivos públicos y privados» dedica a cada

una de estas categorías su correspondiente Sección. El capítulo III, «Del sistema de archivos de Aragón» determina los órganos, centros y servicios que forman parte de aquél, y señala las funciones que en su gestión corresponden al Departamento de Cultura y Educación. El capítulo IV, «De los medios personales y materiales», se refiere a dichos medios en los centros que integran el sistema de archivos de Aragón. El capítulo V, establece normas, con el título de «Disposiciones comunes», para el acceso y consulta de los documentos regulados por la Ley. Y finalmente, la Disposición Adicional menciona los convenios que han de suscribirse para la gestión de los archivos de titularidad estatal; las Disposiciones Transitorias establecen plazos y solicitud de autorizaciones para los titulares de archivos y comerciantes de documentos; y las Disposiciones Finales se refieren a futuras normas y reglamentos.

Las distintos grupos y partidos políticos con representación en el Parlamento Autónomo presentaron dos enmiendas de totalidad al proyecto, así como 97 enmiendas parciales (1). Los diputados José Luis Merino Hernández, del Centro Democrático y Social, y Antonio de las Casas Gil, del Partido Comunista, fueron los autores de las enmiendas de totalidad. Respecto a las enmiendas parciales, su distribución por grupos y partidos políticos fue la siguiente: el grupo Mixto presentó 60 enmiendas (37, PCE, y 23, CDS); el Grupo Aragones Regionalista, 21 enmiendas; el Grupo Popular, 8 enmiendas; y el Grupo Socialista, 8 enmiendas.

El debate a la totalidad del Proyecto de Ley tuvo lugar en las Cortes de Aragón el día 16 de octubre de 1986 (2). La presentación del Proyecto estuvo a cargo del Consejero de Cultura, José Bada, que comenzó su intervención refiriéndose a las leyes «paralelas» de bibliotecas y museos que se tramitaban entonces en las Cortes de Aragón, para pasar después a hacer un breve resumen del articulado del Proyecto.

A continuación se debatieron las enmiendas a la totalidad. El Diputado José Luis Merino (CDS) defendió su enmienda achacando al proyecto graves defectos técnicos, carencias, traducciones mal hechas y contradicciones legales. Para el diputado centrista la ley aragonesa copiaba artículos de la Ley de Patrimonio Histórico Español, de la Ley Andaluza de Archivos y de la Ley francesa, traduciendo defectuosamente, en este último caso, el término «détenteur» (poseedor) por «detentador», precisión lingüística que dió lugar a enmiendas parciales de varios grupos. El enmendante pretendía la introducción en la Ley del derecho de adquisición preferente para los documentos aragoneses; la alusión a la Comisión Asesora de Archivos como ya creada y al Censo-Guía de Archivos como realizado; la ampliación del concepto de documentos protegidos por la Ley a los de más de cuarenta años citados por la LPHE en su artículo 49,3; la extensión de la accesibilidad de los documentos a todos los ciudadanos, y no solo a los estudiosos; el abandono del término «depósito» para las transferencias de documentación propia de la Comunidad Autónoma al Archivo General de Aragón; y finalmente la inclusión en el sistema de Archivos de Aragón de los archivos que recibieran subvenciones, sin límite

(1) *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, n.º 145, 21 de octubre de 1986.

(2) *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón*, n.º 56, I Legislatura, Sesión plenaria n.º 54.

en su cuantía. La enmienda de totalidad fue rechazada, al tener solo cuatro votos a favor (los del grupo mixot), treinta y uno en contra y veintitrés abstenciones.

Por su parte el diputado Sixto Agudo (PCE) defendió la enmienda presentada por Antonio de las Casas. Comenzó su intervención refiriéndose a la preocupación aragonesa por los archivos documentada desde el siglo XVI, frente a la descripción catastrofista de la situación archivística realizada por el Consejero de Cultura. El Sr. Agudo planteó la necesidad de señalar en la exposición de motivos de la Ley, y como fundamento jurídico de la misma, que «el archivo debe ser un servicio público... que asegure el derecho del ciudadano al acceso a los bienes culturales que en ellos se despositan». La enmienda defendida se basó en la pretensión de lograr una mayor precisión técnica y claridad del articulado y propuso la sustitución del título del Capítulo «Disposiciones Comunes» por «Del acceso a los archivos y documentos, y de la difusión del patrimonio documental de Aragón», añadiendo un nuevo capítulo sobre la potestad sancionatoria de la Diputación General de Aragón. Según el parlamentario defensor de la enmienda de totalidad el Proyecto debía contener los elementos necesarios para llevar a cabo una auténtica labor de definición, conservación y difusión del patrimonio documental aragonés. Esta segunda enmienda de totalidad fue también rechazada por dos votos a favor de la misma, treinta y uno en contra y veintiuna abstenciones.

En general el debate de totalidad fue seguido con poco interés por los diputados, ausentándose muchos de ellos durante las distintas intervenciones. Todo ello dió la impresión de estarse discutiendo una ley «menor», de poca importancia para la Comunidad.

La tramitación del Proyecto de Ley siguió su curso con la publicación del Informe emitido por la Ponencia designada por la Comisión de Educación, Cultura y Deportes (3).

La ponencia aprobó 17 enmiendas, manteniendo los distintos grupos 73 enmiendas parciales para debate en Comisión.

Posteriormente la Comisión de Educación, Cultura y Deportes emitió Dictamen al Proyecto de Ley, aprobando algunas enmiendas más (4). En resumen los trabajos de la Comisión dieron lugar a algunas modificaciones. Señalaremos a continuación las más notables:

- Definición del patrimonio documental aragonés como parte del patrimonio documental español (art. 1.º, 2).
- Sustitución del término «estudiosos» por el de «ciudadanos» en cuanto a la disponibilidad de los documentos conservados en archivos públicos (art. 3.º, 2).
- Ampliación de la consideración de documentos de carácter histórico para aquellos con una antigüedad superior a cuarenta años conservados por entidades y asociaciones (art. 7.º, 27, a tenor de lo dispuesto en la Ley del Patrimonio Histórico Español).

En este punto se corregía un lapsus del proyecto, que atendía solo a

(3) *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, n.º 152, 18 de noviembre de 1986.

(4) *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, n.º 153, 21 de noviembre de 1986.

los documentos privados con más de cien años de antigüedad, dando como resultado una ley más restrictiva que la española en cuanto al ámbito de los documentos objeto de protección.

- Establecimiento de los derechos de expropiación, tanteo y retracto para los archivos y documentos de carácter histórico. (art. 13º bis).
- Cambio del título del capítulo V «Disposiciones comunes» por «Del acceso a los archivos y documentos y de la difusión del patrimonio documental de Aragón».
- Referencia a la libre consulta de los documentos constitutivos del patrimonio documental de Aragón por todos los ciudadanos (art. 26º, 1).
- Inclusión de un nuevo capítulo referido a las infracciones en materia de patrimonio documental.

El Dictamen emitido por la Comisión de Educación, Cultura y Deportes se debatió en el Pleno de las Cortes de Aragón celebrado el 13 de noviembre de 1986 (5). El diputado Sr. Bernad presentó brevemente el Dictamen en nombre de la Comisión. Los grupos políticos habían mantenido 42 enmiendas para debate en Pleno, 32 de ellas presentadas por el Grupo Mixto. A lo largo del debate se retiraron algunas enmiendas, defendiéndose otras con poco éxito. El texto del dictamen sufrió en Pleno escasas modificaciones y de pequeño interés, como podía preverse al tener uno de los grupos, el Socialista, la mayoría absoluta de la Cámara.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA LEY

La Ley 6/1986, de 28 de noviembre, de Archivos de Aragón (6), consta en su redacción final de 31 artículos distribuidos en seis capítulos, una disposición adicional, cuatro transitorias y dos finales.

En una valoración global de la misma, dentro de los límites de esta comunicación, se pueden apuntar las siguientes ideas:

1. En primer lugar, habría que plantearse la necesidad de esta Ley. Es decir, ¿protege de forma suficiente la Ley del Patrimonio Histórico Español los documentos y archivos ubicados en Aragón? O dicho de otra forma, ¿mejora la Ley de Archivos de Aragón o aporta algo nuevo a la legislación estatal en la materia? Tomada la decisión de elaborar una Ley, ésta tendría que ser un valioso instrumento que permitiera a la Comunidad Autónoma gestionar de forma eficaz todo lo referente al patrimonio documental de Aragón. Transcurrido más de un año desde su publicación, está por demostrar el valor y efectividad real de la Ley aprobada.
2. El texto es poco afortunado en su terminología. Parece algo atrevida, por ejemplo, la denominación de archivos y documentos «de carácter

(5) *Diario de Sesiones de las Cortes de Aragón*, nº 59, I Legislatura, sesión plenaria nº 57.

(6) *Boletín Oficial de Aragón*, nº 120, 1 de diciembre de 1986. *Boletín Oficial del Estado*, nº 301, 17 de diciembre de 1986.

histórico» para aquellos archivos y documentos privados a los que se concede una especial protección, ya que dicha consideración puede cambiar de acuerdo con las tendencias investigadoras y el interés de los documentos puede no ser puramente «histórico», sino social, económico, artístico... Por otra parte, al haberse tomado literalmente artículos de otras disposiciones estatales o autonómicas en la materia, se produce una cierta confusión en el uso de distintos términos para indicar aquellos documentos y archivos protegidos por la Ley: archivos públicos, archivos de uso público, archivos de carácter histórico, archivos y documentos constitutivos del patrimonio documental de Aragón, etc.

3. La insistencia del Proyecto de Ley en el acceso de los «estudios» a la consulta de los documentos, quedó matizada con la introducción de enmiendas, por el PCE y el CDS, referentes al derecho de «todos los ciudadanos» a la consulta de los documentos, dentro de las limitaciones marcadas por la Ley. A pesar de ello, en su artículo 27,2, la Ley de Archivos de Aragón llega a decir algo tan pintoresco como lo siguiente: «la consulta y difusión con fines de estudio o investigación es condición inherente a los documentos regulados por esta Ley». ¡Cómo si los documentos se produjeran con la finalidad de ser un día parte de la historia y no por razones jurídicas, administrativas o personales!
4. El Archivo General de Aragón, creado por la Ley, será el receptor de los documentos de las instituciones de la Comunidad Autónoma y sus organismos (art. 5 y 20). Así, la documentación de los Servicios Provinciales de la Diputación General de Aragón se concentrará en Zaragoza, donde está previsto construir el Archivo General de Aragón, con grave perjuicio de los ciudadanos que deseen consultarla para defensa de sus intereses y tengan que desplazarse para ello desde Huesca o Teruel. Es como si se decidiera ubicar en el Archivo General de la Administración Civil la documentación producida por los Servicios de la Administración Central en todas las provincias españolas. Esto supone, además, la ruptura de las series documentales, ya que los documentos de los Servicios Provinciales de la Administración Central, de quien son herederos los Servicios Provinciales de la D.G.A., venían transfiriéndose a los Archivos Históricos Provinciales, que deberían continuar recibiendo, en mi opinión, dichos documentos producidos ahora por la Comunidad Autónoma. Para poner un ejemplo, las liquidaciones del impuesto de Sucesiones y Transmisiones, tributo cedido a la Comunidad Autónoma, estarán divididas, a partir de una fecha determinada, entre dos depósitos documentales, ubicados en dos ciudades diferentes (Huesca y Zaragoza; Teruel y Zaragoza).
5. La Ley que estudiamos establece la obligación que tienen los poseedores de archivos integrantes del Sistema de Archivos de Aragón de colaborar en la confección del censo de archivos (art. 23,2), lo que parece excluir de dicha obligación a los poseedores de archivos no integrados en el Sistema (por ejemplo, los archivos privados que no re-

ciban subvenciones superiores a determinada cuantía).

Volvemos a lo señalado en el punto 1: Esta disposición no mejora ni completa la Ley del patrimonio Histórico Español, que en su artículo 51,2, extiende dicha obligación a los titulares de bienes integrantes del Patrimonio Documental, sino que supone un retroceso con respecto a la legislación estatal en la materia. Afortunadamente este error ha quedado subsanado en el Decreto 34/1986, de 1 de abril, de la Diputación General de Aragón, de desarrollo parcial de la Ley de Archivos de Aragón, donde se dispone que «la Dirección General del Patrimonio Cultural podrá recabar de los titulares de derechos sobre los documentos y archivos integrantes del Patrimonio Documental de Aragón su examen e inspección... para proceder a su inclusión en el Censo».

6. Los límites de competencias en materia de patrimonio cultural entre el Estado y las Comunidades Autónomas y entre éstas y las Corporaciones Locales no están claramente establecidos (7) y dan lugar a conflictos entre las distintas Administraciones (muestra de ello son las cuestiones surgidas en los días en que se redactan estas líneas sobre la casa museo de Goya en el pueblo zaragozano de Fuendetodos). La Ley de Archivos de Aragón tampoco contribuye a delimitar funciones y competencias: en su artículo 7,3, prevé la declaración de documentos históricos por parte de la D.G.A. para aquellos que merezcan dicha consideración «en atención a su especial relevancia o interés informativo, cultural o investigador». El Decreto de desarrollo parcial de la Ley, antes citado, establece el procedimiento para la incoación del expediente de declaración de archivo o documento histórico. Una vez obtenida tal declaración se propondrá al Ministerio de Cultura la declaración a que hace referencia el artículo 49,5 de la Ley del Patrimonio Histórico Español. Pero ¿no sería más razonable y sencillo instar directamente a la Administración del Estado para que declarase tales documentos constitutivos del Patrimonio Documental, con lo que se extendería la acción de la Ley a documentos de interés para Aragón conservados fuera de su ámbito territorial?

Con estas notas no he pretendido sino hacer algunas reflexiones en torno a una Ley que considero imperfecta, pero que podría ser un medio al servicio de la Comunidad Autónoma para iniciar una política archivística coherente y eficaz. Ahí comienza la labor de la Diputación General de Aragón que se enfrenta con el reto de construir el sistema de archivos de Aragón. Y este sistema debe iniciarse desde abajo, ocupándose en primer lugar de dar un tratamiento archivístico a los documentos que generan a diario los distintos órganos de la Comunidad Autónoma; impulsando, mediante dotaciones presupuestarias, la realización y puesta en funcionamiento del Archivo General de Aragón; completando la información reunida en el Censo de Archivos; estableciendo unas prioridades para mejorar las instalaciones de los archivos y describir adecuadamente sus fondos. Urge comenzar pronto esta tarea.

(7) Véase GARCIA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCIA, Benigno. *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico Español*. Madrid, Ministerio de Cultura, 1986.

