

## DOCUMENTACIÓN MUNICIPAL

Mariano GARCÍA RUIPÉREZ  
*Archivo Municipal de Toledo*

Los ayuntamientos españoles conservan un patrimonio documental de excepcional valor por su cantidad, por su amplitud cronológica y por su variedad temática. Su número actual sobrepasa los 8.000 y, aunque muchos carecen de archivero en sus plantillas, es obvio que los archivos municipales son los más numerosos de entre los públicos y pueden conservar documentos que se remontan a la Edad Media.

### **1. AYUNTAMIENTOS, ARCHIVOS MUNICIPALES Y TIPOLOGÍA DOCUMENTAL**

En la época medieval, el proceso de reconquista y repoblación llevado a cabo por los reinos cristianos, ocupando tierras y ciudades en poder musulmán, va a marcar la data de los documentos más antiguos conservados hoy día en los municipios españoles. Ahora bien, pocas poblaciones, menos de veinte, custodian en sus archivos documentos anteriores al siglo XIII. Muchas más los tendrán datados ya en la Baja Edad Media. Y su número se incrementará tras el reinado de los Reyes Católicos, especialmente por la aplicación de las pragmáticas de 1500 y 1501 que ayudaron notablemente a su conservación, control y uso.

Así, la pragmática de 9 de junio de 1500 obligó a los corregidores a que en los concejos dispusieran la existencia de un arca de tres llaves, en manos de la justicia (alcalde), uno de los regidores y el escribano, en donde se recogieran y reunieran los privilegios, sentencias y disposiciones presentadas a los cabildos. Además, en esa misma disposición se establecieron los requisitos necesarios para poder sacar los documentos del arca, durante un tiempo limitado, dejando "conocimiento" de ello. Por la pragmática de 3 de septiembre de 1501, los Reyes Católicos obligaron a los escribanos de los concejos a llevar un registro en papel de las cartas y ordenanzas enviadas por los reyes, y otro en pergamino de todos los privilegios y sentencias que la población hubiera recibido.

Sin duda estas dos disposiciones, y otras que se aprobaron con posterioridad, incidieron notablemente en la formación de los archivos locales y en la conservación de los documentos que producían y recibían los ayuntamientos. La tipología y contenido de estos va a variar a lo largo de los siglos conforme lo hagan las competencias y organización de las entidades locales y de las instituciones con las que se relacionan.

Desde la Edad Media y hasta entrado el siglo XIX, la pertenencia a cualquiera de las dos coronas, o a un determinado reino, podía suponer notables diferencias en la manera de organizarse y en el desarrollo de sus atribuciones y esto tenía un claro reflejo documental. La extensión del régimen señorial en todas sus manifestaciones (señorío nobiliario, eclesiástico o del rey) y el sistema de regimiento (abierto o cerrado) podían implicar interesantes cambios. Los cargos públicos que gobernaban las poblaciones y los oficiales que trabajaban para los concejos reflejaban también sus particularismos, tanto en su denominación como en sus funciones. Y lo mismo podemos afirmar en cuanto al sistema de elección de los miembros del regimiento.

Hay que tener en cuenta que, hasta el establecimiento del régimen liberal decimonónico, con la entrada en vigor de un Real decreto de 23 de julio de 1835 que puso punto y final a las corporaciones locales del Antiguo Régimen, no encontramos una legislación común a todos los municipios de España, salvo la establecida en los periodos inestables de la guerra de la Independencia y del Trienio Liberal. A partir de entonces, las variaciones en su organización y funciones estarán condicionadas básicamente por el número de sus habitantes, por el montante total de sus presupuestos y por las características geográficas de su entorno. Pero sean cuales fueren, esas diferencias estarían reguladas por normas generales aprobadas por los gobiernos de turno que se mantuvieron hasta el estado autonómico creado con el desarrollo de la Constitución de 1978. Ese marco está establecido en la actualidad por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local<sup>1</sup>, y por las leyes autonómicas que la desarrollan en sus respectivas comunidades autónomas. Y estas últimas también pueden influir en la producción de documentos y en su tipología dando lugar a series documentales singulares propias de esos ámbitos geográficos. Y aún más específicas son aquellas exclusivas de una localidad reflejadas en determinadas ordenanzas y reglamentos que regulan sus propios servicios.

---

<sup>1</sup> *Boletín Oficial del Estado*, núm. 80, de 3 de abril de 1985, pp. 8945-8964. Esta disposición, aún en vigor, ha sido modificada en algunos de sus aspectos por otras posteriores. Destacamos especialmente la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (*BOE*, núm. 301, de 17 de diciembre de 2003, pp. 44771-44791) y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (*BOE*, núm. 312, de 30 de diciembre de 2013, pp. 106430-106473).

Resumamos. La tipología documental utilizada por una entidad local estará muy condicionada por su devenir histórico y por la normativa que le haya afectado. El marco general establecido por el Estado para los municipios españoles desde 1835, que regula la existencia de series documentales comunes, posibilita también la producción de series más específicas basadas en disposiciones de ámbito autonómico, provincial y local. Y esto ocurre en la actualidad y era aún más evidente en siglos anteriores. Todas estas diferencias implicarán la utilización de distinta tipología por parte de los ayuntamientos para producir sus propios documentos. A ellos tenemos que unir los documentos recibidos por las corporaciones locales, custodiados también en sus archivos, y que pueden tener orígenes variadísimos relacionados con las entidades y personas con las que se comunican. Documentos expedidos por las cancellerías regias, por las escribanías nobiliarias, por las notarías, por los tribunales, por otras administraciones públicas, por los particulares... forman parte de las series municipales. Por lo tanto, en un archivo municipal podemos encontrar documentos de las más variadas tipologías y procedencias.

No es nuestra intención ahora detenernos en la historia de los municipios durante la Edad Media y la Edad Moderna, pues los documentos más antiguos que conservan pueden remontarse al siglo XII como ocurre en la ciudad de Toledo. Las publicaciones son muy numerosas<sup>2</sup> y crecen cada año. Obviamente hay muy buenas monografías de conjunto merced a que la historia local está obteniendo un gran desarrollo en las últimas décadas. Los textos impresos que trazan el devenir concreto de una determinada localidad nos ayudan a conocer los particularismos locales, tanto competenciales como organizativos, especialmente antes del siglo XIX. Es obvio que, durante el Antiguo Régimen, las entidades locales ejercieron funciones más amplias que las del propio Estado. Así, a ellas les correspondió garantizar el abasto de los artículos de primera necesidad, mantener los hospitales y colegios, controlar el urbanismo, administrar los importantes bienes de propios, recaudar los arbitrios locales, repartir las contribuciones estatales, alistar y alojar a los soldados, administrar justicia, mantener las cárceles y el orden público, celebrar festejos, etcétera. Todas estas actividades tendrán su reflejo documental.

El marco normativo básico que reguló estas competencias en los municipios de la corona de Castilla fue recogido en la época en obras oficiales como la

---

<sup>2</sup> Una visión de conjunto sobre las atribuciones de los ayuntamientos y su organización, especialmente desde el siglo XIX, puede consultarse en nuestro texto *Los archivos municipales: qué son y cómo se tratan*, Gijón, Trea, 2009, pp. 13-26.

*Nueva Recopilación* (1567)<sup>3</sup> o la *Novísima Recopilación* (1805) y en publicaciones como la *Política para Corregidores* de Castillo de Bovadilla, escrita entre 1590 y 1595 y publicada en Madrid en 1597<sup>4</sup>.

Con el constitucionalismo decimonónico los ayuntamientos vieron reducidas sus competencias (y sus recursos) a favor del Estado y de las diputaciones provinciales. La pérdida de autonomía política y económica (especialmente tras la desamortización) abocó a estas instituciones a una dependencia excesiva de la Administración central. Es decir que el régimen local desde entonces se ha caracterizado por su dependencia del Estado tanto desde el punto de vista político como económico, lo que ha conllevado una mayor uniformidad organizativa y competencial, y esto ha tenido también su reflejo en los documentos. La normativa que le ha afectado ha sido recogida en la *Gaceta de Madrid*<sup>5</sup> y después en el *Boletín Oficial del Estado*, sin olvidarnos para el ámbito provincial de la circulada a través de los boletines oficiales de cada una de ellas<sup>6</sup>.

El marco competencial actual está establecido básicamente en el artículo 26 de la Ley 7/1985 ya citada. En todos los municipios, sus ayuntamientos deben prestar los siguientes servicios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas. Los que tengan más de cinco mil habitantes han de contar además con parque público, biblioteca pública y trata-

---

<sup>3</sup> Como ha escrito Mercedes Cabello Martín, la primera edición de la *Recopilación de las Leyes destos Reynos* vio la luz en Alcalá de Henares en 1567, en la imprenta de Andrés de Angulo. En las siguientes ediciones se fueron añadiendo las leyes y pragmáticas posteriores como apéndice del texto. Así, en la edición de 1581 (primera parte, segunda parte y repertorio), impresa también en Alcalá de Henares por Juan Íñiguez de Lequerica, se recoge la legislación promulgada hasta ese mismo año. Esta obra tuvo bastantes ediciones posteriores incluso en el siglo XVIII. De la editada en 1640 hay una edición facsimilar publicada por Lex Nova en 1982.

<sup>4</sup> Esta obra tuvo muchas ediciones posteriores. Una edición facsimilar fue publicada por el Instituto de Estudios de Administración Local en 1978. Sobre este jurista trató Francisco Tomás y Valiente en su artículo "Castillo de Bobadilla (c. 1547-c. 1605). Semblanza personal y profesional de un juez del Antiguo Régimen", *Anuario de Historia del Derecho Español*, 45 (1975), pp. 159-232.

<sup>5</sup> La *Gaceta de Madrid*, aunque creada con ese nombre en 1697, no adquirirá el carácter de vehículo de publicación de las disposiciones oficiales hasta que así se determinó por una Real Orden de 22 de septiembre de 1836. El 2 de octubre de 1936 se editó ya como *Boletín Oficial del Estado*.

<sup>6</sup> Estos boletines surgieron en España por una Real Orden de 20 de abril de 1833. En su cumplimiento, entre ese año y 1834, se crearon cuarenta y nueve boletines oficiales provinciales, tantos como provincias había entonces. El número 1 del *Boletín Oficial de la Provincia de Toledo* apareció el 1 de octubre de 1833.

miento de residuos. Si sobrepasan los veinte mil tienen que disponer de servicio de protección civil y de protección y extinción de incendios (bomberos), prestar servicios sociales y contar con instalaciones deportivas de uso público. Por último, en las poblaciones más grandes, las que superan los cincuenta mil habitantes, junto con todo lo anterior han de ofrecer a sus vecinos transporte colectivo urbano de viajeros y han de tomar medidas para la protección del medio ambiente. La prestación de todos estos servicios supone la generación de distintas series documentales formadas por documentos de muy variada tipología. La normativa estatal mencionada condiciona las competencias municipales al número de habitantes que viven en esas localidades. Y también introduce interesantes cambios según este parámetro en cuanto a su régimen organizativo.

No vamos a dedicar más atención a las competencias municipales. Solo queremos insistir de nuevo en la necesidad de profundizar en el conocimiento de las entidades locales, para entender así las características y peculiaridades de las series documentales que han generado a lo largo de los siglos. Obviamente hay series documentales comunes, como los libros de acuerdos de sus sesiones plenarias (aunque según los reinos y épocas puedan tener otras denominaciones) pero hay muchas series singulares que son propias de un determinado ámbito geográfico (local, provincial, regional...). Y esto debemos tenerlo en cuenta en un estudio sobre tipología documental municipal. Esos tipos, que no dejan de ser sino modelos, se concretan, se materializan, en documentos que se repiten en el tiempo formando series. Y estas en un ayuntamiento que las conserve desde la Edad Media pueden ser miles. Afrontar su estudio es algo que se viene haciendo desde hace décadas, pero queda mucho camino que recorrer.

## **2. SU CUSTODIA Y ORGANIZACIÓN. EL PAPEL DE LOS ARCHIVEROS Y LOS ESCRIBANOS-SECRETARIOS**

En la conservación, identificación y descripción de estas series han jugado un papel fundamental los archiveros municipales especialmente en las últimas décadas. Recordemos que, a lo largo de la Edad Moderna, fueron muy pocos los ayuntamientos que contaron con estos profesionales para el cuidado de sus depósitos documentales. Y cuando los tuvieron, en la mayoría de las ocasiones, fue durante cortos periodos de tiempo (varios años), los que necesitaban para "arreglar" el archivo. La casi totalidad de las localidades se servían de sus propios escribanos concejiles para estas tareas, en las que muchos demostraron carecer del tiempo y de la preparación adecuada.

Hay que tener en cuenta que, en las grandes ciudades, los documentos en tramitación y los más utilizados (como las propias actas) estaban en poder de

sus oficiales productores (escribanos, mayordomos, contadores, recaudadores...) que los custodiaban en sus propias oficinas o dependencias, incluso fuera de las casas consistoriales.

Los más valorados, por considerarlos esenciales (sentencias, privilegios, ordenanzas...), formaban el archivo de la ciudad que dependía directamente de las autoridades locales. A los alcaldes, regidores, jurados... les correspondía, pues, la responsabilidad de la conservación y uso de ese patrimonio documental municipal común, como habían determinado los Reyes Católicos en 1500, contando con la ayuda de su escribano (recordemos que tenía en su poder una de las llaves). Y cuando su propio escribano no podía resolver las solicitudes de documentos por el estado organizativo de su archivo encargaban a un profesional que supiera leer letras antiguas (casi siempre un escribano especializado, denominado en las fuentes como archivero o archivista), la realización del correspondiente instrumento descriptivo (inventario, regesta, memorial...) algo que le podía llevar varios años. Esta necesidad, con el consiguiente proceso, se produjo en las grandes ciudades de tarde en tarde, en algunas una vez cada centuria. Aunque esto dependió de cada corporación municipal.

Estos archiveros, contratados temporalmente, se caracterizaban por una especial preparación (sobre todo por sus conocimientos paleográficos y lingüísticos), una cierta experiencia en la organización de archivos y una formación adecuada, como la de los mejores escribanos. Mantener esa plaza en la plantilla municipal sería el siguiente paso, que la mayoría de las corporaciones locales de las principales ciudades no afrontarán hasta los siglos XIX y XX. Sabemos que Barcelona dispuso ya desde 1359 de un oficial encargado del archivo, pero compartiendo esta tarea con la de validar las cuentas del consejo municipal. San Sebastián contó con un archivero desde al menos el año 1608 y Zaragoza desde 1730. Les seguirían Madrid (1748), Salamanca (1763), Santander (1797) y Gerona (1803). En estas dos últimas poblaciones el archivero debió compaginar sus funciones con las de contador municipal. O sea que la necesidad de su profesionalización fue un proceso muy lento que apenas fructificó en unas cuantas ciudades antes del siglo XIX.

Los escribanos concejiles fueron, pues, los responsables técnicos de la generación y conservación de los documentos producidos y recibidos por la casi totalidad de los ayuntamientos españoles durante el Antiguo Régimen. Y lo seguirán siendo en los siglos XIX y XX, ahora bajo la denominación de secretarios municipales, en las localidades en donde no hubiera archivero, por cierto, la gran mayoría. El Real decreto de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los ayuntamientos del Reino, ya recogió en su artículo 66, que el secretario tendría a su cargo el archivo, en donde se custodiarían “los libros de actas del Ayuntamiento, los expedientes, papeles y documentos pertenecientes al mismo, poniendo en el mayor orden los que tratan de los derechos del común”.

Esta disposición es esencial porque ahora le comete específicamente y de forma muy clara las funciones de custodia y organización de todo el archivo, no solo de los documentos esenciales históricos conservados tradicionalmente en el arca del común, o de los suyos propios. Este mueble, en las grandes ciudades, pronto se mostró incapaz de recibir todos los documentos que debían ser conservados por lo que fueron necesarios más arcas, sustituidas por armarios o por habitaciones con estanterías ocupando dependencias específicas en las propias casas consistoriales.

A partir de 1835, el responsable de la documentación municipal, de toda la documentación, sería el secretario, salvo en las localidades que tuvieran archivero en sus plantillas. Así se recogió en normativas posteriores. Y así ha sido hasta la aprobación del Real Decreto 128/2018<sup>7</sup>, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, que atribuye al secretario municipal, en su art. 3.l., “la superior dirección de los archivos y registros de la Entidad Local”, sin especificar si esta función la debe ejercer cuando no haya archivero en la plantilla de empleados públicos de ese Ayuntamiento, al menos en lo relativo a la dirección del archivo. Esta norma ha olvidado el papel esencial que han ejercido y ejercen en la actualidad centenares de archiveros municipales españoles. Los secretarios carecen de la preparación precisa para desarrollar esa “superior dirección”. Basta examinar los temarios que les exigen en sus procesos selectivos para conocer su formación en esta materia.

Su papel, el de los escribanos que les precedieron y el de los archiveros, desde la Edad Media hasta la actualidad, ha quedado reflejado en dos monografías que trazan la historia de los archivos municipales en España, con ámbitos cronológicos y estructuras diferentes. Nos referimos al estudio de Julio Cerdá Díaz titulado *Los archivos municipales en la España contemporánea* (1997)<sup>8</sup>, y a *Los archivos municipales en España durante el Antiguo Régimen* (1999)<sup>9</sup> que afrontamos con María del Carmen Fernández Hidalgo. Al primer autor se debe también un acercamiento bibliográfico de singular interés para estos archivos<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> BOE, núm. 67, de 17 de marzo de 2018, pp. 30813-30858.

<sup>8</sup> J. CERDÁ DÍAZ, *Los archivos municipales en la España contemporánea*, Gijón, Trea, 1997. Su tesis doctoral, en parte publicada en ese libro, lleva por título el de *Los archivos municipales, fuentes documentales e historia local en la España contemporánea*. Fue defendida en la Universidad de Murcia en 1996 bajo la dirección de María Encarna Nicolás Marín.

<sup>9</sup> M. GARCÍA RUIPÉREZ y M<sup>a</sup> del C. FERNÁNDEZ HIDALGO, *Los archivos municipales en España durante el Antiguo Régimen: regulación, conservación, organización y difusión*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 1999.

<sup>10</sup> J. CERDÁ DÍAZ, *Los archivos municipales españoles: guía bibliográfica*, Gijón, Trea, 1999. Antes le había precedido Carmen Cayetano Martín con su *Ensayo de bibliografía sobre*

Es importante que tengamos en cuenta que un archivo municipal puede estar formado por diferentes fondos públicos y privados y por varias colecciones, aunque en las localidades más pequeñas, que son las más numerosas, suelen contener solo el fondo generado por su ayuntamiento<sup>11</sup>. Ahora bien, lo que define a un archivo municipal es conservar obligatoriamente el fondo generado por su ayuntamiento. Junto a él es bastante habitual, al menos en los de las ciudades grandes y medianas, que puedan custodiarse otros fondos producidos por instituciones locales (cofradías, asociaciones, gremios, colegios profesionales, empresas...) ingresados por compra, donación, depósito u otras figuras jurídicas. No faltan tampoco en ellos fondos privados personales o familiares y colecciones formadas por particulares sobre temáticas de interés local. En todo caso, lo que caracteriza a sus documentos es su ámbito geográfico que se circunscribe preferentemente al territorio en que ese ayuntamiento ejerce sus competencias.

Todo ello implica que el concepto de documentación municipal requiera ser acotado. Por tal entendemos en este texto a la producida por los ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias. De ahí que podamos encontrar documentos con este origen no solo en los archivos municipales sino en casi todos los públicos, incluyendo también a buena parte de los privados (personales, de empresas...). Es más, en bastantes ocasiones se ha podido reconstruir el devenir histórico de una localidad basándose en los documentos desperdigados en otros centros pues no es nada extraño que el archivo municipal haya sufrido graves pérdidas por distintas causas.

Entraríamos así en un concepto más amplio que algunos han denominado como fuentes documentales municipales<sup>12</sup>. Localizar y describir documentos

---

*archivos municipales españoles*, Madrid, Comunidad de Madrid, Dirección General de Cooperación con la Administración Local, 1990.

<sup>11</sup> En ellas los documentos generados por su ayuntamiento pueden a veces compartir espacio con los del Registro Civil y el Juzgado de Paz de la localidad. Pero los de estas últimas instituciones pertenecen a la administración central por lo que no deberían formar parte del Archivo Municipal.

<sup>12</sup> El acercamiento a las fuentes documentales municipales desde distintas perspectivas ha generado una abundante bibliografía. Nosotros, con Carmen Cayetano Martín, ya lo tratamos en el texto "La investigación científica y los archivos municipales", en *La investigación y las fuentes documentales en los archivos*, vol. II, Guadalajara, ANABAD CLM, Asociación de Amigos del Archivo Histórico Provincial de Guadalajara, 1996 pp. 623-639. También queremos destacar la obra colectiva *El patrimonio documental, fuentes documentales y archivos*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 1999, y por su cercanía los artículos siguientes: R. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, "Fuentes documentales e investigación histórica. Historia Local", *Docencia e investigación, Revista de la Escuela Universitaria de Magisterio de Toledo*, XXIV (1999), pp. 153-168; y J. M. LÓPEZ VILLALBA, "La me-

relativos a una determinada población fuera de su archivo municipal ha quedado plasmado en un buen número de textos impresos<sup>13</sup>, pues no en vano la actividad municipal antes del siglo XIX puede rastrearse en los fondos de notarías y escribanías públicas, de tribunales de justicia, de los distintos consejos, secretarías y contadurías... Los documentos relativos a las corporaciones locales conservados en esos archivos también debemos considerarlos como fuentes documentales municipales si con este concepto nos referimos a fuentes que nos permitan conocer la historia de una población. Y en la Edad Contemporánea encontramos abundantes testimonios relativos a los ayuntamientos y su actividad en los archivos de las diputaciones provinciales (desde 1836<sup>14</sup>) y en los de las comunidades autónomas (desde la década de 1980), junto con los de la administración central (ministerios, órganos judiciales...) y los de otras instituciones, por mencionar solo los más accesibles.

Todo esto queremos indicarlo porque a continuación solo nos referiremos a las series documentales más importantes generadas por los ayuntamientos, custodiadas en sus archivos municipales formando parte de su propio fondo. No nos detendremos, pues, en los otros fondos que pueden conservarse en ellos, ni en los documentos emanados por las corporaciones locales que forman parte de series existentes en otros archivos públicos generados por otras instituciones. Ni a los que han podido crear estas relacionados con historia local. Aun así, el reto es inmenso y no puede abarcarse desde la metodología de la diplomática clásica.

Nos basaremos, pues, en la propia desarrollada por la archivística en las últimas décadas para adentrarnos en las principales características de las que consideramos series documentales esenciales para reconstruir la historia municipal. Las referencias bibliográficas sobre ellas se cuentan por centenares. Incluso hace años, en concreto en 2002, realizamos un estado de la cuestión en un libro que titulamos *Tipología documental municipal*<sup>15</sup>, al que nos remitimos.

---

moria de la vida cotidiana: los archivos municipales y sus fuentes”, en *Testigos de la historia: estudios sobre fuentes documentales*, [Madrid], Fundación Carlos de Amberes, 2007, pp. 39-68.

<sup>13</sup> Un ejemplo es el artículo de H. RODRÍGUEZ DE GRACIA, “Documentación de la provincia de Toledo en el Archivo de la Real Chancillería de Granada”, *Anales Toledanos*, 28 (1991), pp. 301-342.

<sup>14</sup> Aunque creadas por las Cortes de Cádiz, y mantenidas durante el Trienio Liberal, su establecimiento definitivo no se produjo hasta la aprobación de un Real Decreto de 21 de septiembre de 1835. Véase E. ORDUÑA REBOLLO, “Orígenes de las diputaciones provinciales: territorio y administración”, en *El bicentenario de las diputaciones provinciales (Cádiz 1812)*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, [2012], pp. 33-114.

<sup>15</sup> M. GARCÍA RUIPÉREZ, *Tipología documental municipal*, Toledo, Consejería de Educación y Cultura, Servicio de Publicaciones, 2002. Un adelanto de este texto en: “Los estudios de

No existe, con posterioridad, un acercamiento a esta temática que intente abarcar toda ella. Pero, sin duda, han aparecido estudios concretos sobre determinadas series que enriquecen el panorama descrito en esa publicación y que intentaremos recoger ahora.

Tras todo lo comentado vamos a pasar a continuación a referirnos a las características tipológicas e informativas de las principales series documentales generadas por los ayuntamientos y que se conservan en sus archivos municipales. Y para ello nos serviremos de la propuesta de clasificación<sup>16</sup> que la Mesa de Trabajo de Archivos de la Administración Local realizó de sus fondos, agrupándolas en cuatro grandes funciones: Gobierno, Administración, Servicios y Hacienda. De los centenares de series que en ella se relacionan solo prestaremos atención a las que consideramos básicas y esenciales, tomando como punto de partida las doce que estudiamos hace unos años<sup>17</sup>.

### 3. PRINCIPALES SERIES DOCUMENTALES MUNICIPALES

#### 3.1. Gobierno

Para el gobierno de los municipios a lo largo de su historia se han generado interesantes series. Las más antiguas están formadas por documentos recibidos desde las cancillerías regias o señoriales caso de los fueros, las cartas de población, los privilegios... que solo se conservan en los archivos de las grandes ciudades. Estamos ante ejemplos bellísimos de documentos exógenos estudiados por otros especialistas en esta misma publicación.

La serie más importante de cuantas producen las corporaciones locales en relación con su gobierno son las actas de las sesiones plenarias celebradas por sus ayuntamientos, que pueden remontarse a la Edad Media, y con ellas las de otros órganos colegiados de gobierno con funciones más específicas y con una existencia más limitada en el tiempo. Nos referimos a la Comisión Municipal Permanente (1924-1985), a la Comisión Municipal de Gobierno (1985-2003) y a la actual Junta de Gobierno Local. Interesantes actas han generado también la Junta Municipal de Asociados (1870-1924) y las comisiones informativas que de todo tipo han podido crear las corporaciones locales. Y lo mismo ocurre con otras juntas locales surgidas para dilucidar ámbitos competenciales más concretos como la enseñanza, la protección civil, el pósito, las fiestas, determinados impuestos, etc., con arreglo a disposiciones estatales o a la normativa

---

tipología documental municipal: entre la archivística y la diplomática”, *Homenaje a Antonio Matilla Tascón*, Zamora, Diputación Provincial, 2002, pp. 281-290.

<sup>16</sup> Véase su publicación *Archivos municipales: propuesta de cuadro de clasificación de fondos de ayuntamientos*, Madrid, ANABAD [y otras], 1996.

<sup>17</sup> M. GARCÍA RUIPÉREZ, “Los ayuntamientos españoles y sus principales series documentales. Estudio de tipología documental”, *Boletín de ANABAD*, LXIII: 1 (2013), pp. 13-67.

propia aprobada por cada corporación, y que tradicionalmente hemos clasificado en la agrupación de la función-actividad que las motiva.

Parece que el libro de actas municipales más antiguo conservado en España se data en el año 1301 y recoge los acuerdos de la ciudad de Barcelona<sup>18</sup>. En la corona de Aragón el primero de la ciudad de Valencia se inicia en 1306<sup>19</sup>. En la corona de Castilla, Murcia es la ciudad con las actas más antiguas, del año 1364, seguida de Burgos que inicia su serie en 1379. En ellos se recogen las deliberaciones y acuerdos de los miembros de las corporaciones locales sobre los temas más diversos, sesión por sesión y por orden cronológico. Su denominación varía según los autores y épocas, desde libros de actas, libros de acuerdos, libros de regimiento o libros de fechos del cabildo hasta actas del ayuntamiento o actas capitulares concejiles. En la corona aragonesa se encuentran además denominados como “manual de consell” y actas del “consell”.



Fragmento de un libro de actas municipales de 1877.

Los libros de actas municipales durante el Antiguo Régimen tuvieron una estructura muy definida en Castilla. Desde 1637 se redactaban sobre papel sellado y cada hoja iba rubricada por el escribano municipal o fiel de fechos. Se

<sup>18</sup> *El Llibre del Consell de la ciutat de Barcelona, Segle XIV: les eleccions municipals*, edición por Carme Batlle i Gallart... [et al.], Madrid, CSIC, 2007.

<sup>19</sup> *El primer manual de consells de la ciutat de València, 1306-1326*, estudio y transcripción por Vicent Anyó Garcia, 2 v., València, Ajuntament de València, 2001.

iniciaban con la mención del tipo de ayuntamiento (ordinario o extraordinario), el día de la semana, la fecha completa (día, mes y año), la hora de inicio de la sesión y la relación nominal de asistentes, bajo la presidencia del alcalde o corregidor, para a continuación dar cuenta, uno a uno, de los temas tratados, con arreglo al contenido de la cédula de convite, las intervenciones de los asistentes y el acuerdo aprobado, si era el caso. Cada acta terminaba, o debía terminar, con la firma del alcalde o corregidor, y del escribano de la corporación. Los cambios habidos con posterioridad, en los siglos XIX y XX, los estudiamos en un texto al que remitimos<sup>20</sup>. Ahora bien, nos interesa destacar que por el Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones<sup>21</sup>, esas actas pueden ser escritas a máquina, ya que hasta entonces lo habitual era su redacción manuscrita.

Las comunidades autónomas han legislado sobre régimen local, dentro de sus competencias, y no es difícil encontrar textos relativos a la redacción de estas actas y a sus características tipológicas e informativas, tomando como base el Real decreto 2568/1986 que sigue vigente. Desde principios del siglo XXI en algunos de ellos se posibilitaba su elaboración en soporte digital.

La implantación de la administración electrónica en España se ha producido con la aprobación de distintas disposiciones desde el año 2007. La definitiva ha sido la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>22</sup>, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que entró en vigor el 2 de octubre de 2016 y en la que se apuesta de manera irreversible por la administración sin papel.

Pero esto no ha significado un cambio sustancial en el soporte de esta serie documental puesto que el legislador ha autorizado el que se siga redactando en papel. Y lo ha hecho en el artículo 3.2.d del Real decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de administración Local con habilitación de carácter nacional. En concreto en él se indica:

---

<sup>20</sup> M. GARCÍA RUIPÉREZ, "Los libros de actas municipales en los siglos XIX y XX", en *VII Jornadas Científicas sobre Documentación Contemporánea (1868-2008)*, Madrid, Universidad Complutense, 2008, pp. 233-271.

<sup>21</sup> Remitimos en concreto a los artículos 109 y 110. Sobre la utilización de medios mecánicos para su redacción trata el art. 199. Unos meses antes, en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, se había tratado por extenso de las actas, en concreto en sus arts. 50 y 52.

<sup>22</sup> BOE, núm. 236, de 2 de octubre de 2015, pp. 89343-89410. El art. 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, también se refiere a las actas de los órganos colegiados.

El acta se transcribirá por el Secretario en el Libro de Actas, cualquiera que sea su soporte o formato, en papel o electrónico, autorizada con la firma del Secretario y el visto bueno del Alcalde o Presidente de la Corporación. No obstante, en el supuesto de que el soporte sea electrónico, será preciso que se redacte en todo caso por el Secretario de la Corporación extracto en papel comprensivo de los siguientes datos: lugar, fecha y hora de la celebración de la sesión; su indicación del carácter ordinario o extraordinario; los asistentes y los miembros que se hubieran excusado; así como el contenido de los acuerdos alcanzados, en su caso, y las opiniones sintetizadas de los miembros de la Corporación que hubiesen intervenido en las deliberaciones e incidencias de éstas, con expresión del sentido del voto de los miembros presentes<sup>23</sup>.

Parece que el legislador da un trato especial a esta serie documental al permitir que se redacte en un doble formato: electrónico y papel<sup>24</sup>.

No nos vamos a referir más a esta serie documental, aun siendo la más importante y la más longeva de cuantas generan los municipios españoles. No en vano su digitalización y difusión es uno de los objetivos preferentes de sus responsables. Basta para ello examinar las webs de los archivos municipales de Arganda, Girona, Murcia y Toledo, por poner algunos ejemplos.


Con los mismos requisitos que los libros de acuerdos se vienen redactando los libros de decretos y resoluciones del alcalde desde la aprobación, por Decreto de 17 de mayo de 1952, del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales<sup>25</sup>. El legislador quería así recoger, en una serie concreta, esos documentos desperdigados hasta entonces en los distintos expedientes que los requerían. El registro de todos ellos en estos libros daba garantía jurídica ante cualquier pérdida o extravío. Ahora bien, lo habitual en esos primeros años fue incluir en ellos los datos básicos de cada decreto o resolución del alcalde con la ayuda de su estructura encolumnada, teniendo por lo tanto un formato muy similar al de los libros registro de entrada y salida de correspondencia. También hay libros que contienen la descripción de los decretos dedicando un párrafo a cada uno de ellos, a manera de extracto, como el ejemplo que recogemos a continuación.

---

<sup>23</sup> BOE, núm. 67, de 17 de marzo de 2018, p. 30817.

<sup>24</sup> Sobre esta singularidad remitimos al artículo publicado en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 5 (1 de mayo de 2018) 4 p. [edición digital]. El texto se intitula "Transcripción por el titular de la Secretaría Municipal de las actas...". No figura autor, que posiblemente se corresponda con la redacción de la Revista.

<sup>25</sup> En el art. 12 de ese Reglamento se indica "Las resoluciones del Alcalde habrán de inscribirse en el libro especial destinado al efecto, y que será abierto con los mismos requisitos del Libro de actas". BOE, núm. 159, de 7 de junio de 1952, p. 2533. En ello insiste también el art. 200 del Real Decreto 2568/1986 ya citado.

  
*Por decreto de la Alcaldía de veinticinco noviembre del año actual, concede licencia a don José Mateo Jimeno para la apertura de una carnicería al detall en la calle Honda número diecinueve.*

*[Firma]*

*La Alcaldía por decreto fecha dos de diciembre del presente año, concede licencia a don Vidal Pineda Fernández, para la apertura de una mercería en la calle de Santa Mónica número trece.*

*[Firma]*

Asientos incluidos en un libro de decretos y resoluciones de 1953.

Por los artículos 198-200 del Real decreto 2568/1986 ya citado, se establece que esos libros de resoluciones tendrían los mismos requisitos que los de actas por lo que podían elaborarse con las “hojas móviles” en las que se plasmaran esos documentos. Esto implicó que el libro encolumnado que recogía los datos básicos de los decretos fuera sustituido por un libro que agrupaba todos ellos tal y como fueron emitidos, no en extracto. De ahí que, a partir de entonces, cuando se redactaba un decreto se hacía, al menos, por duplicado, pues uno se incorporaba al expediente en cuestión y otro al libro de decretos<sup>26</sup>. Y así sigue en la actualidad pues su existencia se ha recogido en la normativa posterior ya que el alcalde entre sus funciones mantiene la de dictar decretos y resoluciones. Ahora bien, como ya sabemos, desde octubre de 2016, esos decretos, y el libro que los agrupa, se redactan en soporte electrónico<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Y por triplicado si tiene repercusión económica, formando parte, por ejemplo, de un expediente de gasto.

<sup>27</sup> De lo último que se ha publicado destacamos el texto “Alcalde.- Diferencias entre los Decretos y Resoluciones de alcaldía”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 21 (2017). pp. 2521-2522.

La potestad normativa local se concreta y desarrolla en dos series muy significativas, la de bandos que produce el alcalde y la de ordenanzas y reglamentos que aprueba el pleno municipal. Los precedentes normativos de los bandos serían los autos de buen gobierno dictados por los alcaldes y corregidores durante todo el Antiguo Régimen, e incluso en la Edad Media. A lo largo del siglo XVIII esos autos serán sustituidos por los bandos, con una estructura similar a la que hoy conocemos<sup>28</sup>.

Recordemos que, en 1610, al publicarse el *Tesoro de la Lengua Castellana o Española* de Sebastián de Covarrubias, la palabra “bando” quedaba reservada al “pregón que se da llamando algún delincuente que se ha ausentado”. El *Diccionario de Autoridades*, publicado por la Real Academia Española en 1726, ya identifica “bando” con “edicto, ley o mandato solemnemente publicado de orden superior”. El *Diccionario* actual de la Real Academia Española de la Lengua recoge una acepción muy similar al identificar “bando” con “proclama o edicto que se hace público, originariamente de modo oral, por orden superior, especialmente militar o de un alcalde”. Por lo tanto, como tal puede ser expedido por distintas autoridades, no sólo por las municipales. Al menos si nos basamos en el contenido de estas obras de referencia.

La legislación general sobre régimen local presta muy poca atención a los bandos del alcalde. Por primera vez aparecen mencionados en el apartado 6º del artículo 73 de la Ley de 8 de enero de 1845 que atribuye a esta autoridad la competencia de publicar los bandos que creyere convenientes en el ejercicio de sus atribuciones. Y así se ha mantenido hasta la actualidad. La potestad de dictar bandos sigue siendo una competencia exclusiva del alcalde<sup>29</sup>, aunque puede delegarla. Sus temáticas son muy variadas y su estructura diplomática muy sencilla<sup>30</sup>.

Todos ellos se suelen encabezar con el nombre del alcalde, seguido de la mención de su condición de tal, y de las palabras “hago saber”. A continuación, figura el cuerpo del bando generalmente estructurado en puntos o artículos, para terminar con la fecha completa, y las firmas del alcalde y del secretario municipal.

---

<sup>28</sup> M. GARCÍA RUIPÉREZ, “Estudio histórico y documental de los bandos municipales”, en *El Alcalde de Toledo hace saber*, Toledo, Consorcio de Toledo, Ayuntamiento de Toledo, 2009, pp. 13-20.

<sup>29</sup> El art. 124, apartado g, de la Ley 57/2003, actualmente vigente, reconoce al alcalde la atribución de “dictar bandos, decretos e instrucciones”.

<sup>30</sup> J. C. GALENDE DÍAZ, “Los bandos municipales del alcalde Enrique Tierno Galván: Diplomática contemporánea”, en *Madrid. Revista de arte, geografía e historia*, 5 (2002), pp. 315-335. Desde el derecho administrativo: S. FARRE TOUS, “Los bandos del alcalde”, *Revista de estudios de la administración local y autonómica*, 273 (1997), pp. 101-128.

# EL ALCALDE DE ESTA CIUDAD

## A LOS HABITANTES DE LA MISMA.

**H**ACE SABER: Que el Ilmo. Ayuntamiento, interpretando los deseos del pueblo á quien representa, se ha decidido á cooperar en este año, segun lo hizo el anterior, al mayor brillo de la festividad del **CORPUS**, disponiendo que se alen arcsos ó templetes en la carrera por donde cruza la procesion, que se cubra aquella y adorne de una manera decente y que se iluminen sus Casas Consistoriales en las noches del mismo día y su vispera, concurriendo á ellas las bandas de música existentes en la poblacion, que circularán ademas por sus calles principales, con los Gigantones y comparsas de danzantes.

El Comercio, por su parte, realzará la importancia de la fiesta levantando otro arco en el centro de la calle Ancha, á la vez que se esmera en la colgadura de las fachadas de sus casas; y las Autoridades superiores contribuirán asimismo á la brillantez anhelada con sus disposiciones y su asistencia al acto religioso.

La Alcaldía no omitirá nada de cuanto conduzca al órden y al asco de la carrera y del resto de la Ciudad, visitada en dia tan clásico por multitud de cortesanos y vecinos de otros puntos, que nos favorecen y admiran la suntuosidad con que el Excmo. Sr. Dean y Cabildo de la Santa Iglesia rinden el culto debido á la Magestad Divina; pero ha menester, para aumentar la ostentacion, el eficaz auxilio, que se promete de los vecinos, y para ello, al anunciarles los preparativos insinuados, se dirige á todos sin distincion invitándoles á que iluminen sus casas desde el toque de oraciones hasta las doce de las noches del Corpus y su vispera, y á los de la carrera para que procuren rivalizar, esmerándose en el adorno de las fachadas de sus casas, y conservándole hasta el oscurecer, puesto que los toldos continuarán colocados hasta la mañana del siguiente dia.

Conociendo la Autoridad local el carácter y sentimientos religiosos de los habitantes de Toledo, considera suficiente esta invitacion y escusa todo género de prevenciones, seguro de que han de esforzarse para ayudar al Municipio en su propósito de proveer á la completa solemnidad, ostentacion y brillantez con que se celebra la fiesta del SEÑOR SACRAMENTADO en la Primada de las Españas.

Toledo 28 de Mayo de 1866.



Gaspar Diaz  
de Labandero.

Bando del alcalde de Toledo de 1866.

Por lo general, en las poblaciones importantes, de cada bando se imprimían varias decenas de ejemplares que se colocaban en los sitios públicos acostumbrados, autenticados en muchas ocasiones con la rúbrica autógrafa tanto en la firma del alcalde como en la del secretario. En los pueblos más pequeños

o bien se realizaban varios ejemplares de forma manuscrita con el mismo destino o simplemente se leía su contenido por el pregonero para facilitar su difusión entre un público en su mayoría analfabeto, conservándose el único original manuscrito en el expediente que lo motivaba.

En la actualidad, aunque se siguen imprimiendo bandos que se colocan en sitios bien visibles para los ciudadanos, el vehículo de difusión más utilizado es la web de cada ayuntamiento, sin olvidarnos de su reproducción en los medios de comunicación locales, cuando existen.

En cuanto a su temática, encontramos bandos que regulan aspectos concretos sobre la limpieza de las calles, el uso del espacio público, la circulación de vehículos, el mantenimiento de los jardines y arbolado, la regulación de la actividad comercial e industrial (horarios), las obras, la sanidad pública, los establecimientos educativos, la seguridad de las personas y de sus propiedades, la celebración de fiestas (carnaval, navidad...), etcétera. Obviamente junto con estos bandos recordando el cumplimiento de determinados aspectos de las ordenanzas municipales, los alcaldes emiten otros relacionados con el cobro de tributos, con el cumplimiento de disposiciones de rango superior, con sucesos que llaman la atención pública, con la adopción de medidas urgentes para paliar daños ocasionados por catástrofes o infortunios... En fin, son el vehículo utilizado por los alcaldes para comunicar a sus vecinos determinadas noticias, decisiones o normas. Y este tipo de documentos, con los que se suelen formar series facticias para mejorar su conservación debido a sus formatos, es de los más utilizados en actividades de difusión cultural.

Mucha más trascendencia para el gobierno de un municipio tienen sus ordenanzas y reglamentos cuyo origen podemos remontar a la Baja Edad Media<sup>31</sup>. Ahora bien, la línea divisoria que separa las ordenanzas de los reglamentos es muy tenue. Las primeras actualmente regulan la actividad de los administrados en funciones de policía externa a la organización local, mientras que los reglamentos se refieren en exclusiva a aspectos orgánicos del ayuntamiento o de algunos de sus servicios. Hasta el siglo XVIII no aparecerán los primeros reglamentos para determinados servicios y actividades municipales, muy posiblemente por influencia de la administración francesa instaurada por los Borbones, con un procedimiento de aprobación similar al de las ordenanzas.

Durante toda la Edad Moderna la gran mayoría de los municipios españoles vieron aprobadas ordenanzas para regular aspectos tan variados de la vida local como el derecho de vecindad, el uso de los montes comunales, el desarro-

---

<sup>31</sup> La ciudad de Toledo contó con un corpus extenso de ordenanzas aprobadas hacia el año 1400. Véase P. MOROLLÓN HERNÁNDEZ, "Las ordenanzas municipales antiguas de 1400 de la ciudad de Toledo", *Espacio, Tiempo y Forma. Serie III. Historia Medieval*, 18 (2005), pp. 265-439.

llo de la actividad artesanal y gremial, la celebración de sus fiestas... Su contenido no era, pues, uniforme, ni en su temática ni en su estructura. Aunque para entrar en vigor se requería la aprobación de la autoridad superior correspondiente. En Castilla, en las localidades de realengo, era una atribución del Consejo de Castilla. En los pueblos de señorío nobiliario debían ser aprobadas por el noble en quien recayera el ejercicio de la jurisdicción señorial.

La bibliografía sobre las ordenanzas municipales es extensísima. Como obras de conjunto cabría detenernos particularmente en las aportaciones de A. Embid Irujo, E. Corral García, M. A. Ladero Quesada y J. M. de Bernardo Ares. Son centenares los trabajos dedicados al comentario y transcripción de ordenanzas municipales, realizados por profesionales procedentes del campo de la Historia o del Derecho y no faltan tampoco desde el ámbito de la Archivística o de la Diplomática. En las principales poblaciones de ambas Coronas, las ordenanzas u ordenaciones fueron publicadas en los siglos pasados o han sido objeto de textos impresos recientes en donde se transcriben y comentan<sup>32</sup>. No ocurrió lo mismo en la gran mayoría de las pequeñas y medianas localidades.

Su primera regulación común para todos los municipios españoles podemos encontrarla en el artículo 81. 1º de la Ley de Ayuntamientos de 1845. En las publicaciones de la época fueron definidas como el código o conjunto de disposiciones dictadas por un municipio para su régimen y gobierno interior. Y como tal código general alcanzaron un gran desarrollo, especialmente en el periodo comprendido entre 1870 y 1924<sup>33</sup>. En esos años muchos ayuntamientos se dotaron de ordenanzas, denominadas “de policía y buen gobierno”, entendidas como un conjunto de normas, con centenares de artículos, en las se regulaban aspectos relativos a las fiestas públicas, a la circulación de vehículos, a la venta callejera, al uso de la vía pública para otros fines (carteles, mesas, aparcamiento...), a los juegos prohibidos, a la protección de la infancia, a la represión de la mendicidad, al uso de las fuentes públicas por personas y caballerías, a la tenencia de perros y de otros animales, a la limpieza viaria y a otras medidas de higiene y salubridad, al alumbrado, a los vertederos, a la inspección sanitaria de comercios y de otros establecimientos, al control en la producción y venta de alimentos (pan, carne, pescado, etc.), a la regulación de los mercados

---

<sup>32</sup> Un buen número de ellas aparecen recogidas en las pp. 297-303 del libro *Los archivos municipales en España durante el Antiguo Régimen*, ya citado. En Toledo se intentaron publicar en los primeros años del siglo XVII las por entonces vigentes. Pero esa compilación no sería impresa hasta varios siglos después. Véase A. MARTÍN GAMERO, *Ordenanzas para el buen régimen y gobierno de la muy noble, muy leal e imperial Ciudad de Toledo*, Toledo, Imp. de José de Cea, 1858.

<sup>33</sup> E. ORDUÑA REBOLLO, “Las ordenanzas municipales en el siglo XIX y las reunidas por don Juan de la Cierva”, *Investigaciones Históricas. Época Moderna y Contemporánea*, 8 (1988), pp. 163-180.

y ferias, a los requisitos para realizar todo tipo de obras, a la celebración de diferentes espectáculos (corridos de toros, actuaciones teatrales...), al mantenimiento de los paseos, arbolados y jardines y, en fin, a otros muchos aspectos susceptibles de ser normalizados por los ayuntamientos en el ejercicio de sus competencias en un ámbito tan etéreo como el de la policía urbana y rural<sup>34</sup>.

4

Art. 2.º Se abrirá un registro de las casas de mugeres públicas, donde serán inscritas todas las que estén dedicadas á la prostitucion en cualquiera de las clases que se determinan por este Reglamento.

Art. 3.º No habrá cartillas: las prostitutas tienen derecho á usar de los mismos documentos de seguridad que cualquiera otra persona. Se dividirán en dos clases: amas de casa con huéspedes, y prostitutas por cuenta propia.

Art. 4.º Las amas de casa figurarán en dos categorías: las de primera pagarán seis pesetas mensuales, y cuatro las de segunda; entendiéndose hasta el número de tres pupilas; pues siempre que el registro, que periódicamente ha

5

de practicar el Facultativo, segun se expresará, haya de extenderse á más número, satisfarán las amas de una y otra clase veinticinco céntimos de peseta más por cada una individua que exceda de aquel número. Las prostitutas con domicilio propio satisfarán la cuota mensual de una peseta cincuenta céntimos.

Art. 5.º Las amas de casa tienen obligacion de llevar un libro, que se las expedirá por esta Alcaldía, donde el Facultativo estampará el resultado de su inspeccion, señalando el día y hora en que haya tenido lugar.

Art. 6.º Queda prohibido á las referidas amas oponerse á que sus pupilas varíen de domicilio, no pudiendo rete-

Página de un reglamento municipal para regular la prostitución de 1871.

Compilaciones de este tipo, agrupadas como ordenanzas de policía y buen gobierno, hace mucho tiempo que no se elaboran porque lo habitual ahora es aprobar ordenanzas específicas, relacionadas con actividades concretas ejercidas por los ayuntamientos y en las que, por lo general, se desarrollan por extenso algunos de los temas ya tratados en las primeras o en disposiciones aprobadas por otras autoridades superiores. Este es el origen de las ordenanzas fiscales, de las que hablaremos más adelante, de las ordenanzas para la construcción y ensanche, de los reglamentos sanitarios, de los de actividades industria-

<sup>34</sup> Un ejemplo de este tipo de ordenanzas generales puede verse en el texto *Ordenanzas municipales de la ciudad de Toledo y su término*, Toledo, Imprenta de J. de Lara, 1890.

les, de las que regulan determinados servicios municipales como los de bomberos, mataderos, establecimientos de beneficencia, cementerios... Cualquier área de competencia municipal puede ser regulada mediante ordenanzas o reglamentos. Basta examinar las webs de los ayuntamientos, especialmente sus sedes electrónicas, para comprender la amplitud temática de estas normas municipales<sup>35</sup>.

Su normativa es extensa, especialmente desde 1845. La vigente en la actualidad se basa en el contenido de la Ley 7/1985, Reguladora de Bases del Régimen Local, que atribuye al ayuntamiento pleno la facultad de aprobar el reglamento orgánico y las ordenanzas municipales (art. 22.d). Su procedimiento de aprobación fue establecido en los artículos 49 (aprobación inicial por el Pleno, información pública durante treinta días para la presentación de reclamaciones y aprobación definitiva por ese mismo órgano tras su resolución) y 70 (publicación íntegra de su texto en el boletín oficial de la provincia respectiva). Esas mismas competencias del Pleno municipal en lo relativo a la aprobación y modificación de las ordenanzas y reglamentos municipales han sido reconocidas en el art. 123.d de la Ley 57/2003, aunque el art. 127 atribuye a la Junta de Gobierno Local la facultad de aprobar los proyectos de las ordenanzas y reglamentos. El art. 7 de la Ley 19/2013, de transparencia y acceso a la información pública, introduce la novedad de que las administraciones deban publicar “los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda”, antes de ser aprobados inicialmente.

Es importante destacar que en esas ordenanzas y reglamentos tienen su origen muchas series documentales propias y exclusivas de los municipios en los que están vigentes.

No nos hemos detenido aquí en las series generadas por el alcalde-presidente como juez ordinario que dejaron de producirse bien entrado el siglo XIX. Algunos archivos municipales conservan miles de causas judiciales por este motivo. Ni en sus funciones como delegados gubernativos que pudieron con-

---

<sup>35</sup> El Ayuntamiento de Madrid tiene publicadas en su web la Ordenanza Reguladora de la Venta en el Rastro de Madrid (2000), la Ordenanza Reguladora de los Quioscos de Prensa (2005), la Ordenanza Municipal Reguladora de la Venta Ambulante (2003), etcétera. Las grandes ciudades tienen en vigor en la actualidad decenas de ordenanzas y reglamentos. De estos últimos uno de los más importantes, en los grandes municipios, es el Reglamento orgánico de gobierno y administración del Ayuntamiento, regulado en el título X de la Ley 7/1985 (art. 123. 1.c). El contenido de ese Título, denominado “Régimen de organización de los municipios de gran población” fue añadido a la Ley reguladora de Bases de Régimen Local al aprobarse la Ley 57/2003. El Reglamento orgánico de la ciudad de Toledo fue publicado en el *BOP de Toledo* de 1 de febrero de 2006.



La redacción de memorias anuales por parte de los secretarios municipales fue contemplada por primera vez en el Estatuto Municipal de 1924. En ella debían dar cuenta de la gestión municipal en el año anterior y de la situación de los servicios municipales establecidos. Por la Ley Municipal de 1935 sólo estaban obligados a redactarla los municipios de más de 8.000 habitantes. En el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952, se contemplaba esta obligación. Todavía a principios de la década de 1970 se seguían redactando en el ayuntamiento de Toledo, y posiblemente esta obligación de los secretarios municipales no desaparecerá hasta la puesta en vigor de la Ley 7/1985 ya citada. Constituyen una auténtica radiografía, año tras año, de la situación de los servicios básicos prestados por cada ayuntamiento y de su organización administrativa<sup>38</sup>. Tienen la estructura de un informe extenso, de decenas o centenares de páginas, realizado por el secretario con la ayuda de los datos o textos ofrecidos por las unidades o servicios municipales afectados.

Algo más antiguas son las series formadas en los ayuntamientos por los libros registro de entrada y salida de correspondencia, cuya existencia se remonta a finales del siglo XIX. Ahora bien, la primera norma expresa, de la que tenemos noticia, que recoge esta obligación es el Reglamento de Secretarios de Ayuntamiento, Interventores de fondos y Empleados municipales, aprobado por Real decreto de 23 de agosto de 1924. No obstante, ya en 1871, en el Ministerio de Fomento, y un año después en los demás ministerios, se empezaron a utilizar libros registro para anotar toda la correspondencia, unos para la de entrada y otros para la de salida. De ahí se extenderán a otras instituciones, sobre todo tras la regulación del procedimiento administrativo en distintos ministerios, ya a finales del siglo XIX. Los documentos registrados recibieron a partir de entonces una marca o sello que identificaba al organismo, la fecha de entrada o salida y el número de orden asignado en el libro registro.

Los libros tenían una estructura encolumnada y un formato apaisado. El registro de cada documento requería, habitualmente, la utilización del reverso de una hoja y del anverso de la otra. Lo primero que se anotaba era el número (el primer asiento de cada año comenzaba con el 1), luego la fecha de entrada o de salida, la fecha del documento, la oficina u organismo de procedencia, un extracto de su contenido... Su formalización fue realizada de forma manuscrita, utilizando libros especiales ya encuadernados, suministrados por imprentas o editoriales, con los campos necesarios. Pero, conforme avance la segunda mitad del siglo XX estos libros serán sustituidos por hojas móviles (casi siempre de tamaño DIN A-3) que eran cumplimentadas con la ayuda de las máquinas de

---

<sup>38</sup> Más información sobre las memorias en nuestro artículo ya citado "Los ayuntamientos españoles y sus principales series documentales. Estudio de tipología documental", pp. 26-27, y en nuestro libro *Tipología documental municipal*, pp. 71-72.

escribir y, posteriormente, encuadernadas en volúmenes de un tamaño razonable<sup>39</sup>.

## Registro de Entradas

Núm. de orden.	FECHA DE LA ENTRADA		IDEM DE LA EXPEDICIÓN		PROCEDENCIAS	NOMBRES DE LAS OFICINAS o personas de que proceden.
	Mes.	Día.	Mes.	Día.		
616	Junio	19	Junio	18	Toledo	Junta Reclutamiento n.º 2
617	"	"	"	10	Zaragoza	Presidente III Com. Muertos
618	"	19	"	19	Toledo	Alfonso Hernández Parde
619	"	21	"	18	Badajoz	Regent.
620	"	"	"	14	Madrid	Tribunal Eclesiástico Menor
621	"	"	"	18	Guadalupe	Alcalde
622	"	"	"	17	Zamora	Reg.º Inf.º n.º 26
623	"	"	"	"	Extremadura	Art.º 30
624	"	"	"	18	Ceuta	Reg.º Inf.º 74
625	"	"	"	19	Toledo	Roman Morán Escalera
626	"	"	"	19	"	Delegación Trabaja
627	"	22	"	17	"	Fiscalía Casaj
628	"	"	"	16	"	"
629	"	"	"	18	"	"
630	"	"	"	20	Miraflores	Destacamento Penal
631	"	"	"	17	Toledo	Andrea López B.
632	"	"	"	21	"	Gobierno Civil

Hoja izquierda de un libro registro de entrada de correspondencia.

Estas series documentales son básicas en el funcionamiento administrativo de los ayuntamientos, ya que nos ayudan a conocer con qué instituciones se relacionan o cuáles son los asuntos que más preocupan a los vecinos, por poner ejemplos. Y sin duda nos permiten comprender las posibles pérdidas de documentos o el destino de otros. Su importancia archivística, así como su valor histórico y jurídico, no debe pasar desapercibida. Esos libros en una ciudad media, de unos 100.000 habitantes, incluían cada año decenas de miles de asientos tanto de entrada como de salida.

Con el establecimiento de la administración electrónica, por la entrada en vigor en 2 de octubre de 2016 de la Ley 39/2015, las administraciones públicas tienen la obligación de contar con un registro electrónico general o, en su caso, adherirse al de la Administración General del Estado. Las antiguas dependencias de registro han pasado a ser denominadas como "oficinas de asistencia en materia de registros" con funciones más variadas que las descritas tradicionalmente. Y estos libros como tales han dejado ya de existir.

<sup>39</sup> En Toledo en 1994, por poner un ejemplo, registrar las entradas de correspondencia requirió la cumplimentación de cuatro libros. Y otros cuatro se necesitaron para las salidas.

En nuestro repaso deberíamos prestar atención a otras muchas series generadas por la gestión del patrimonio y del personal, por los servicios jurídicos, por las unidades de contratación y por el propio archivo. La gestión de los bienes muebles e inmuebles de un ayuntamiento produce series de gran trascendencia como los inventarios de bienes<sup>40</sup>. Y lo mismo ocurre con la gestión del personal. En ella destacamos los expedientes personales.

El origen de estos últimos, tanto en los ayuntamientos como en las demás instituciones públicas, se encuentra en las hojas de servicios establecidas por la administración militar española a finales del siglo XVIII, aunque también influyeron en su elaboración las relaciones de méritos. Desde principios del siglo XIX el uso de las hojas de servicios, para el control de la vida laboral de los empleados, se fue extendiendo por la administración central española, pero hasta entrada la segunda mitad de ese siglo no se menciona en nuestra legislación la existencia de expedientes personales. Esas hojas constituyeron el armazón básico de estos expedientes desde sus orígenes pero la información que se recogía en ellas no estaba normalizada dependiendo de cada institución.

Conforme avanza el siglo XX el expediente personal de los empleados municipales se fue convirtiendo en un macro expediente que, por cuestiones de práctica administrativa, contenía otros expedientes resolutiveos, junto con diferentes unidades documentales (certificaciones, declaraciones, traslados, títulos...), que abarcaban la trayectoria laboral de ese trabajador, desde su inicial toma de posesión hasta la finalización de esa relación, generalmente por jubilación.

La pobreza legislativa en cuanto al contenido y características de los expedientes personales es una constante en toda su existencia. Algunas normas actuales de ámbito autonómico o sectorial con incidencia en la administración local se limitan a reflejar que en ellos se deben “anotar” las sanciones impuestas, las menciones honoríficas otorgadas, las distinciones y recompensas o los diplomas y certificados de cursos en los que ese empleado hubiera tomado parte.

No vamos a detenernos más en ellos, porque vamos a cerrar este apartado dedicado a la agrupación de Administración refiriéndonos a la gestión del Archivo. Y comenzaremos por sus instrumentos de control<sup>41</sup>. El primero de todos ellos en el tiempo fue el “libro de conocimientos” establecido por la pragmática de 9 de junio de 1500 y que ha recibido desde entonces nombres muy diversos (libro de recibos, libro de salida, libro de préstamos, libro registro de consultas

---

<sup>40</sup> Sobre los inventarios de bienes municipales ya tratamos en nuestro artículo “Los ayuntamientos españoles y sus principales series documentales...”, pp. 29-31.

<sup>41</sup> M. GARCÍA RUIPÉREZ, “De registros: los archivos españoles y sus instrumentos de control”, *Boletín de ANABAD*, LXVIII: 3-4 (2018), pp. 233-296.

internas...). Es, posiblemente, el instrumento de control más generalizado y utilizado en la actualidad en los archivos españoles, no solo en los municipales. El registro de transferencias o de entrada, que sirve para anotar los ingresos ordinarios de documentos en el archivo de manera global, por remisiones o entregas descritas conjuntamente, tiene una primera plasmación teórica en el *Manual del archivero* de Luis Rodríguez Miguel de 1877. En muchos de estos archivos se lleva también un registro de consultas externas, utilizado ya en el siglo XX, en el que se reflejan las peticiones de documentos de los ciudadanos. Estos tres instrumentos de control son los más utilizados, pero no los únicos.

Sobre las características de los instrumentos de descripción utilizados en los archivos municipales, especialmente durante el Antiguo Régimen, ya dimos cuenta hace unos años en otra publicación<sup>42</sup>. Estos instrumentos recibieron en ese periodo distintas denominaciones. El término inventario sería el más utilizado en las poblaciones castellanas. También en esa Corona recibieron, entre otras, las siguientes intitulaciones: índice, memorial, relación, catálogo, abecedario y sumario. En la Corona de Aragón el término más usual fue el de índice, no faltando instrumentos descriptivos encabezados como inventario, cabreo, repertorio, sumario, memorial, rúbrica o catálogo. Ya en el siglo XVI, en algunos de estos instrumentos aparecen los documentos descritos recogiendo, de cada uno, su data, el autor, el destinatario, su contenido y su signatura. A veces incluyen también caracteres externos como la materia escriptoria, la lengua, o la presencia de elementos validativos. Sin duda, son la data completa y la signatura de localización los elementos que más tarde y de manera general se incorporarán a los inventarios. Por contra el autor y el contenido no suelen faltar en las descripciones más antiguas. Muy pocos de estos instrumentos fueron publicados durante el Antiguo Régimen, y todavía hoy en su casi totalidad permanecen inéditos.

### 3.3. Servicios

La ejecución de las competencias municipales a lo largo de los siglos ha quedado reflejada en centenares de series documentales agrupadas en la función de Servicios. La Mesa de Trabajos de Archivos de la Administración Local las clasificó, dentro de ella, según su ámbito funcional, en Obras y Urbanismo, Servicios Agropecuarios e Industriales-Promoción Económica, Abastos y Consumo, Transporte, Seguridad Ciudadana, Sanidad, Beneficencia y Asistencia Social, Educación, Cultura, Deporte, Población, Quintas<sup>43</sup> y Elecciones.

---

<sup>42</sup> M. GARCÍA RUIPÉREZ y M<sup>a</sup> del C. FERNÁNDEZ HIDALGO, *Los archivos municipales en España...*, pp. 212-239.

<sup>43</sup> La bibliografía sobre tipología documental vinculada a las series generadas por estos servicios es muy amplia y no podemos recogerla en este texto. Para las Quintas podemos referirnos a las siguientes aportaciones: S. CABEZAS FONTANILLA, "Los expedientes de

Posiblemente las más importantes de todas ellas, si pensamos en el interés de los ciudadanos, serían los expedientes de licencia de obras, los expedientes de licencia de apertura de actividades y los padrones municipales de habitantes<sup>44</sup>.

De entre todos los servicios municipales ninguno puede que tenga más repercusión pública que el control del urbanismo. Esta competencia municipal se remonta a la Edad Media. La necesidad de licencia para poder edificar fue un requisito imprescindible, al menos en las poblaciones de cierta entidad. Durante el Antiguo Régimen la documentación generada por esta actividad es muy parca. Por lo general bastaba con la solicitud del interesado, el informe de los alarifes o comisarios y el acuerdo municipal, sin ningún otro requisito previo y, por lo tanto, sin planos. La situación cambiará a lo largo del siglo XIX. Desde 1869, los ayuntamientos están autorizados a tener arquitectos en su plantilla, costeando sus haberes de los presupuestos municipales. Los requisitos para realizar obras nuevas y de reparación, consolidación y mejora de los inmuebles ya se recogían en una Real Orden de 9 de febrero de 1863. La mayoría de las poblaciones importantes optaron por contemplar los requisitos exigidos para autorizar las licencias de construcción en los textos de sus ordenanzas municipales de policía urbana que por entonces elaboraron.

En ninguna norma general de régimen local aprobada con anterioridad al Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales, de 14 de julio de 1924, se recoge de manera concreta la prerrogativa municipal de conceder las licencias de edificación. Únicamente se menciona la posibilidad de establecer arbitrios municipales, es decir impuestos, sobre las licencias para la construcción de edificios en la Ley Municipal de 1877 y en el Estatuto Municipal de 1924.

Lo interesante, sin duda, es que será a partir del año 1878, y en algunas ciudades años antes, cuando empiece a detectarse la presencia de proyectos en los expedientes de licencias de obra nueva, o de reforma que afectara a la estructura del edificio. En un principio los planos corresponderán únicamente a la fachada del inmueble y a la planta del solar. Después en los proyectos se irán

---

reclutamiento de quintas durante la segunda mitad del siglo XIX conservados en el Archivo Histórico Municipal de Loja. Acercamiento a su análisis diplomático”, en *De re diplomática militari: archivos y documentos de la Defensa*, Madrid, Universidad Complutense-Fundación Hospital de San José, 2018, pp. 157-187; A. CRIADO LÁZARO, “Documentación municipal. El procedimiento de quintar mozos en los siglos XVIII y XIX, Legislación”, *Documenta & Instrumenta*, 9 (2011), pp. 9-23; B. VICENTE SANZ, “La documentación de quintas en el archivo municipal de Valladolid”, *Boletín de la ANABAD*, XLII: 2 (1992), pp. 39-55; y B. VICENTE SANZ, “Los ayuntamientos, el servicio militar y la documentación de quintas en los archivos militares”, *Tábula. Revista de archivos de Castilla y León*, 2 (1993), pp. 161-202.

<sup>44</sup> Remitimos de nuevo a nuestro artículo “Los ayuntamientos españoles y sus principales series documentales”, pp. 31-57, en donde las estudiamos con más detenimiento.

incorporando planos de las distintas plantas, de secciones y de detalles constructivos, teniendo en cuenta siempre que cada municipio, a través de sus ordenanzas, pudo introducir modificaciones. El estudio del urbanismo contemporáneo tiene en estos expedientes una fuente documental fundamental, aunque hay que esperar hasta entrado el siglo XX (tras la aprobación del Estatuto Municipal de 1924) para encontrar en los proyectos de obras privadas una estructura documental basada en la existencia de memoria descriptiva, planos, pliego de condiciones facultativas y económicas, y presupuesto, como ya se exigía para las obras públicas en la segunda mitad del siglo XIX.

La serie formada por los expedientes de licencia de obras particulares es la más voluminosa de cuantas generan los ayuntamientos en la actualidad, pero condicionada por la situación económica del municipio y por la necesidad de nuevas viviendas por parte de los ciudadanos. Las grandes capitales y las poblaciones costeras que atraen población son las que más expedientes de este tipo generan. Un expediente de construcción de un edificio de viviendas con todos sus proyectos (básico, ejecución, modificación, infraestructuras...) puede necesitar para su conservación varias cajas archivadoras.

También ofrecen notable interés para los investigadores las series relacionadas con el control de la población<sup>45</sup>. La realización de recuentos poblacionales de manera periódica y con fines a priori meramente estadísticos no se produce en España hasta el establecimiento del régimen liberal decimonónico. En concreto se empieza a regular por el Decreto de 3 de febrero de 1823 que aprobaba la Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias.

Los padrones de población hasta entonces habían respondido a necesidades fundamentalmente militares, hacendísticas y, en ocasiones, sanitarias o de abastos. En el siglo XIX se añade a ellas la policial o de seguridad pública, motivada muy posiblemente por las guerras carlistas y por la inestabilidad sociopolítica imperante en esos años.

Desde entonces, distintas disposiciones regularán la formación y rectificación del padrón municipal de habitantes. Los padrones de población (anuales entre 1824 y 1870 y quinquenales después), los libros del Registro Civil (entre 1840 y 1870), y los estados y resúmenes numéricos son los documentos municipales que básicamente reflejan la evolución demográfica desde entrado el siglo XIX, sin olvidarnos de los padrones elaborados con una finalidad específica (militar o fiscal) que en teoría sólo afectaban a parte de los vecinos de cada localidad, ni de los censos electorales.

---

<sup>45</sup> M. GARCÍA RUIPÉREZ, "El empadronamiento municipal en España: evolución legislativa y tipología documental", *Documenta & Instrumenta*, 10 (2012), pp. 45-86.

MARIANO GARCÍA RUIPÉREZ

CIUDAD DE TOLEDO.

AÑO DE 1873 A 1874.

HOJA DE EMPADRONAMIENTO.

Parroquia de *Sto. Tomás* Calle de *la Trinidad* núm. *11*

NOMBRES Y APELLIDOS.	(1) FECHA DEL NACIMIENTO.			Años que tienen en la actualidad.	NATURALEZA.		Estado.	(2) Profesión.	(3) Pueblo donde tienen adquirida la vecindad.	Tiempo de residencia en Toledo.	(4) Saben leer y escribir.	(5) Clasificación.
	Día.	Mes.	Año.		Pueblo.	Provincia.						
<i>Esteban Guzman y su hijo</i>	<i>3</i>	<i>Agosto</i>	<i>1868</i>	<i>5</i>	<i>Toledo</i>	<i>Id</i>	<i>casado</i>	<i>Escritor</i>	<i>Toledo</i>	<i>15 años</i>	<i>Id</i>	<i>Id</i>
<i>Lucia Segura y su hijo</i>	<i>6</i>	<i>Julio</i>	<i>1867</i>	<i>6</i>	<i>Id</i>	<i>Id</i>	<i>Id</i>	<i>ma de casa</i>	<i>Id</i>	<i>18</i>	<i>Id</i>	<i>Id</i>
<i>Mariano Lopez (hijo)</i>	<i>17</i>	<i>Marzo</i>	<i>1873</i>	<i>0</i>	<i>Id</i>	<i>Id</i>	<i>Id</i>	<i>otro</i>	<i>Vaquero</i>	<i>Id</i>	<i>Id</i>	<i>Id</i>
<i>Doña Juana Calvo y su hijo</i>	<i>12</i>	<i>Julio</i>	<i>1858</i>	<i>15</i>	<i>Id</i>	<i>Id</i>	<i>Id</i>	<i>vendedora</i>	<i>Id</i>	<i>Id</i>	<i>Id</i>	<i>Id</i>
<i>Vaiazo 24 de Noviembre 1873</i>												
<i>Esteban Guzman</i>												

Excepción la última casilla, las demás se llenarán por el inquilino ó cabeza de familia, poniendo á todos los que dependan de los mismos aun cuando estén ausentes.  
 (1) En la casilla de edad se entenderá el día, mes y año en que nació cada uno de los señalados, y en la siguiente los años cumplidos en la actualidad.  
 (2) En la de profesión se pondrá la que cada uno ejerza, ó su oficio ú ocupación habitual, y si tuviera más de una se pondrán las que fueren.  
 (3) En la de vecindad se fijará el pueblo donde la tienen adquirida y están empadronados en la actualidad para ser baja en el de esta Ciudad.  
 (4) En esta casilla se pondrá si saben ó no leer y escribir, especialmente los varones.  
 (5) Esta se llenará por el Ayuntamiento, con arreglo al artículo 11 de la Ley municipal vigente.

Hoja familiar del padrón municipal de Toledo del año 1873.

Gracias a este control poblacional todos los ayuntamientos españoles pueden conservar los padrones municipales de habitantes, con sus rectificaciones anuales (altas, bajas y cambios de domicilio), y con sus resúmenes numéricos, constituyendo la principal fuente para el estudio demográfico de la población española, y por ende del movimiento natural y de las corrientes migratorias. La calidad y cantidad de la información ofrecida en las hojas padronales familiares no tiene parangón con la producida con anterioridad al año 1823. Los distintos campos en los que están estructuradas, recogiendo de cada miembro de la unidad familiar su nombre y apellidos, edad, fecha de nacimiento, domicilio, estudios realizados, relación de parentesco y fecha de alta en el padrón, ofrecen muchas posibilidades para los investigadores preocupados por la historia social, la demografía, la genealogía, etc.

3.4. Hacienda

En el desarrollo de la función hacendística, los ayuntamientos españoles generan centenares de series que la Mesa de Trabajo de Archivos agrupó en tres divisiones principales: Intervención económica, Financiación y tributación, y Tesorería. Aunque la normativa prefiere distinguir entre el régimen presupuestario, el régimen financiero tributario y el régimen contable.

De entre todas ellas destacamos los presupuestos municipales que fueron creados por el Real decreto de 23 de julio de 1835, citado con anterioridad. En algunos manuales dirigidos a secretarios se ha entendido por presupuesto municipal el cálculo anticipado de los gastos y de los ingresos de un ayuntamiento durante un período de tiempo predeterminado y para fines concretos.

A lo largo de estos casi dos siglos ha habido presupuestos ordinarios, extraordinarios, adicionales y especiales<sup>46</sup>. Con la aprobación de la Ley 7/1985 de Régimen Local aparece la figura del presupuesto general único. Este comprende tanto el de la propia entidad como los de los organismos autónomos y los de las sociedades mercantiles, dependientes de ella. Así se mantendrá tras la aprobación de la Ley 39/1988 Reguladora de las Haciendas Locales y del Real Decreto Legislativo 2/2004 por el que se aprueba su texto refundido<sup>47</sup>. Entre los documentos que integran el expediente de aprobación del presupuesto general se encuentran los siguientes: estado de gastos e ingresos y bases de ejecución, memoria de la presidencia, liquidación del presupuesto del ejercicio anterior, anexo de personal (relacionando y valorando los puestos de trabajo existentes), anexo de inversiones (recogiendo la totalidad de los proyectos de inversión), informe económico-financiero redactado por el presidente, informe de intervención, y estados de previsión de organismos autónomos y sociedades mercantiles.

En el presupuesto general se establece, pues, la previsión de ingresos y gastos de una entidad local. O lo que es lo mismo, qué va a gastar y con qué ingresos hará frente al pago de esos gastos. Los primeros estarán muy condicionados por los servicios que debe prestar y por los medios con los que cuente para ello (personal, instalaciones, equipamientos, mantenimientos...). En cuanto a los ingresos, junto con operaciones crediticias, venta o arrendamiento de bienes municipales, participación en los ingresos del Estado y otros de origen no tributario, destacan los que sí lo tienen, reflejados de manera conjunta en una serie de especial incidencia documental, la formada por las ordenanzas fiscales aprobadas todos los años por las corporaciones locales.

---

<sup>46</sup> Sobre los presupuestos municipales y, en general, sobre las series generadas por los ayuntamientos en su gestión hacendística remitimos a nuestro libro *Manual de hacienda para archiveros municipales*, Murcia, Ediciones Tres Fronteras, 2008.

<sup>47</sup> BOE, núm. 59 (9 de marzo de 2004), pp. 10284-10342. Véase especialmente el capítulo 1 de su título VI dedicado a los presupuestos (arts. 162-193). En el 162 se indica que “los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente”.



## ORDENANZAS

---

### para exacción del arbitrio sobre bebidas espirituosas, espumosas y alcoholes.

---

**Artículo 1.º** Es objeto de gravamen por razón de este arbitrio y en virtud de lo dispuesto en el art. 1.º y siguientes del Real decreto del Ministerio de Hacienda de 11 de Septiembre último:

- 1.º Los vinos naturales y los compuestos destinados a la bebida y en que entre el vino por más de un tercio del volumen total.
- 2.º El Chacolí.
- 3.º La Sidra y los demás vinos de frutas.
- 4.º La Cerveza.
- 5.º Los alcoholes, los aguardientes neutros y los compuestos destinados a la bebida.
- 6.º Los licores; y
- 7.º La perfumería o base de alcohol.

**Art. 2.º** La exacción de este arbitrio no estará sujeta a las limitaciones establecidas por el párrafo primero del art. 12 de la Ley de 12 de Junio de 1911 y podrán recaer no tan solo sobre la venta sino sobre todo el consumo local.

**Art. 3.º** La exacción del arbitrio se efectuará por administración municipal, estableciendo la fiscalización necesaria de las introducciones en el término del Municipio y la inspección con la intervención admi-

Primera página de unas ordenanzas fiscales de 1919.

Pero esta es una serie reciente ya que la existencia de estas ordenanzas, también denominadas como ordenanzas de exacciones en la Ley 7/1985, se

remonta tan solo al año 1911. Un Real decreto de 29 de junio estableció que los arbitrios creados por la Ley de 12 de junio de 1911, por la que se suprimía el impuesto de consumos, debían regularse por una ordenanza especial formada por cada ayuntamiento. En esa ordenanza se recogerían con toda claridad la materia objeto del gravamen, los tipos de éste, las bases de percepción, los términos y forma de pago, las responsabilidades por su incumplimiento, los demás particulares que determinaban las leyes y las disposiciones dictadas para su ejecución. Desde entonces, todos los años, los ayuntamientos generan el expediente de aprobación de sus ordenanzas fiscales con un procedimiento muy similar al seguido para el resto de ordenanzas y reglamentos municipales. En ellas se regula la manera de recaudar los diferentes precios públicos, tasas, impuestos y contribuciones especiales, con apartados dedicados al hecho imponible, sujetos pasivos, exenciones y bonificaciones, cuota tributaria, periodo impositivo, etcétera<sup>48</sup>.

La existencia de series generadas por la recaudación de los arbitrios locales se remonta a la Edad Media. Si algo caracteriza a estos hasta bien entrado el siglo XIX es su falta de homogeneidad. Cada localidad establecía sus propios arbitrios que especialmente solían gravar el tráfico de mercancías (portazgos, pontazgos...) y el consumo de productos de primera necesidad (sisas...), percibidos generalmente con la ayuda de arrendatarios. Las posibilidades recaudatorias dependían de las decisiones de las autoridades locales apoyadas o mediatizadas por las adoptadas por los organismos estatales.

En el complejo entramado de la fiscalidad municipal sobresale por su trascendencia histórica la reforma realizada en 1845 por la que fueron creadas figuras impositivas cuya subsistencia puede rastrearse hasta la actualidad. Nos referimos en concreto a la contribución de inmuebles, cultivo y ganadería, claro precedente del actual impuesto de bienes inmuebles (IBI), y al subsidio industrial y de comercio, origen del vigente impuesto de actividades económicas (IAE). Fue entonces cuando se creó también el impuesto de consumos, cuya supresión motivó la creación de las ordenanzas fiscales. Pero las figuras tributarias locales son abundantísimas, y tan variadas como la necesidad de buscar nuevos ingresos. Por ejemplo, hubo pueblos que durante la Guerra Civil gravaron el toque de campanas de las iglesias.

En la actualidad, junto con el IBI y el IAE, debemos destacar el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM), antiguo impuesto municipal de circulación de vehículos que tiene su origen en la patente nacional de circulación de automóviles creada en 1927, y el impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos, conocido coloquialmente como impuesto de plusvalía

---

<sup>48</sup> El número de figuras tributarias incluidas en las ordenanzas fiscales aprobadas anualmente depende de cada corporación municipal. En la ciudad de Toledo y para el año 2020 sus ordenanzas contemplan treinta y una de ellas, tasas en su gran mayoría.

(IIVTNU), creado por Real Decreto de 13 de marzo de 1919 como arbitrio municipal. También es reseñable el impuesto sobre instalaciones, construcciones y obras (ICIO) de gran trascendencia en las poblaciones con gran crecimiento urbanístico. A ellos tendríamos que unir diferentes tasas, precios públicos y contribuciones especiales.

En la tramitación de los ingresos tributarios se generan diferentes series como las liquidaciones y autoliquidaciones, los padrones tributarios, las listas cobradoras, los expedientes de exenciones y bonificaciones, los de reclamaciones y recursos, los de devolución de ingresos indebidos...<sup>49</sup>

Para la realización de los pagos se genera una de las series municipales más voluminosa, si no la que más, junto con la de licencias de obras particulares. Nos referimos a los expedientes de aprobación de gastos cuyos antecedentes podemos rastrearlos en las libranzas utilizadas en la Baja Edad Media. Después han recibido distintos nombres caso de libramientos, mandamientos de pago, documentos contables de pagos hasta los actuales expedientes de gastos, constituidos por los presupuestos / ofertas, la factura conformada y registrada, el informe propuesta de la unidad gestora, el informe de fiscalización y la resolución. Al menos en los de tramitación más sencilla.

Sobre su normativa y características tipológicas ya dimos cuenta en nuestro *Manual de hacienda para archiveros municipales*, al que remitimos. También en él prestamos atención a las diferentes cuentas generadas por las corporaciones locales a lo largo de su historia, desde la cuenta de propios y arbitrios, propia del Antiguo Régimen, hasta la actual cuenta general del presupuesto.

En ese *Manual* también nos detuvimos en los libros registro de contabilidad creados desde la aprobación de la Instrucción de Contabilidad de 20 de noviembre de 1845. Esta disposición estableció, por primera vez, unas bases comunes a todos los ayuntamientos para el control contable de sus presupuestos, lo que hizo posible que entonces se generalizara, por todo el país, la utilización de los libros de caja, de los libros de actas de arqueo y de los libros diarios de intervención. La evolución posterior en el nombre, características y número de estos libros lo abordamos en ese texto, continuación de otro publicado unos años antes<sup>50</sup>. Ahora bien, debemos tener en cuenta que, con la aprobación de la Instrucción de Contabilidad de 23 de noviembre de 2004, ya no han de conservarse estos libros en los archivos municipales pues en ella, aunque no se

---

<sup>49</sup> M. GARCÍA RUIPÉREZ, "Los tributos locales y su documentación", en *VIII Jornadas de Castilla La Mancha sobre Investigación en Archivos*, Toledo, ANABAD CLM [y otras], 2009, pp. 129-186.

<sup>50</sup> M. GARCÍA RUIPÉREZ, "Documentación económica municipal de los siglos XIX y XX. Libros, estados y cuentas", en *Los Archivos de la Administración Local*, ANABAD Castilla La Mancha, Toledo, 1994, pp. 155-252.

especifiquen ni su denominación ni sus características, sí se establece que deben destruirse pasados seis años contados desde la fecha de remisión de las cuentas generales al organismo de control externo (Tribunal de Cuentas).

Con anterioridad al año 1845, cada ayuntamiento generó sus propios libros de contabilidad que, aunque mantenían la función principal de control de sus ingresos y gastos, podían tener distintas denominaciones y contenidos. En los archivos municipales encontramos, por ello, libros de cargo y data, libros de rentas, libros de libranzas, libros de censos y tributos perpetuos, libros de arcas y libros de depósitos generales, junto con otros más específicos para la recaudación de rentas y arbitrios<sup>51</sup>.

No queremos terminar este texto sin recordar que los archivos municipales constituyen la fuente básica para reconstruir la historia local. En ellos se conserva el patrimonio documental más cercano y accesible a todos los ciudadanos, gracias especialmente al trabajo desarrollado en las últimas décadas por sus archiveros. Y en ello incide sobremanera los recursos humanos y económicos con que las corporaciones locales los dotan.

---

<sup>51</sup> Todos ellos fueron estudiados en mi texto “La administración de las haciendas municipales en la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen: Estudio archivístico de sus libros registro”, en *La escritura de la memoria: Libros para la administración*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2012, pp. 41-79.