

COORDINADORES: ROSANA DE ANDRÉS DÍAZ
JAVIER SIERRA RODRÍGUEZ

LA FUNCIÓN DE ARCHIVO Y LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID



Archivos Españoles en la Fundación Pública

LA FUNCIÓN DE ARCHIVO Y LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID



Universidad Complutense de Madrid – Centro Superior de Estudios de Gestión
Máster Propio en Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública

Asociación de Archiveros Españoles en la Función Pública. AEFPP

Asociación de Profesionales e Investigadores de la Transparencia. ACREDITRA

Grupo de Investigación (971674):
Regulación Jurídica y Participación del Ciudadano Digital. UCM

Coordinadores:

Rosana de Andrés Díaz y Javier Sierra Rodríguez.

Edita:

Universidad Complutense de Madrid. Centro Superior de Estudios de Gestión.

Ciudad Universitaria - 28040 Madrid.

ISBN: 978-84-09-05223-3

Septiembre 2018



Licencia Creative Commons Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 Internacional License

Se agradece la colaboración de todas las personas que han contribuido en la edición de esta obra y especialmente a Gabriel López Martínez en la revisión de los textos, a Sandra Montesinos Zapata en la maquetación y a Francisco Delgado Morales en la adaptación de la portada.

LA FUNCIÓN DE ARCHIVO Y LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA

Coordinadores:

Rosana de Andrés Díaz

Javier Sierra Rodríguez

Participan en esta obra:

Henar Alonso Rodríguez

Elisa Avilés Betegón

Rosana de Andrés Díaz

Beatriz Franco Espiño

Luis Casado de Otaola

María Luisa Conde Villaverde

José Luis García Martínez

Guillermo Pastor Núñez

Ricard Pérez Alcázar

Juan Fernando Pérez Santana

María Teresa Piris Peña

Julián Antonio Prior Cabanillas

María del Carmen Rial Quintela

Ramón Romero Cabot

Rebeca Sánchez Romero

Javier Sierra Rodríguez

Índice

PRÓLOGO.....	13
<i>por Rosana de Andrés Díaz y Javier Sierra Rodríguez</i>	
ARCHIVEROS ESPAÑOLES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA (A.E.F.P.): UNA HISTORIA EN RELACIÓN A LA TRANSPARENCIA	17
<i>por María Teresa Piris Peña</i>	
SISTEMAS DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS Y ARCHIVOS PARA LA TRANSPARENCIA Y CONTRA LA CORRUPCIÓN.....	31
<i>por Rosana de Andrés Díaz</i>	
INFORMACIÓN, DOCUMENTOS Y ARCHIVOS. BALANCE Y PERSPECTIVAS.....	41
<i>por Elisa Avilés Betegón y Rebeca Sánchez Romero</i>	
SECRETOS OFICIALES Y TRANSPARENCIA. EL EQUILIBRIO DE LA BALANZA..	61
<i>por Henar Alonso Rodríguez y Guillermo Pastor Núñez</i>	
LA PRESENCIA DE LA TRANSPARENCIA: LA GESTIÓN DOCUMENTAL EN EL SIA	73
<i>por Rosana de Andrés Díaz</i>	
LA IMPORTANCIA DE LOS METADATOS DE SEGURIDAD Y ACCESO EN LA AUTOMATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL	87
<i>por José Luis García Martínez</i>	
LA ESTADÍSTICA DE ARCHIVOS EN EL MARCO DE LA TRANSPARENCIA. RADIOGRAFÍA DE 2017	99
<i>por Juan Fernando Pérez Santana</i>	

EL MODELO DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS Y ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS DE LA RED DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (RTA). IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN	125
<i>por Beatriz Franco Espino y Ricard Pérez Alcázar</i>	
TRANSPARENCIA, EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y ARCHIVOS.....	133
<i>por Julián Antonio Prior Cabanillas</i>	
A UN USUARIO DESCONOCIDO: LOS ARCHIVEROS PÚBLICOS COMO GESTORES DE DERECHOS DE TERCEROS.....	143
<i>por Luis Casado de Otaola</i>	
LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	159
<i>por María Luisa Conde Villaverde</i>	
LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y LA TRANSPARENCIA.....	169
<i>por Ramón Romero Cabot</i>	
EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS ARCHIVOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA.....	177
<i>por María del Carmen Rial Quintela</i>	
RESEÑA CURRICULAR DE LOS AUTORES.....	207

PRÓLOGO

Rosana de Andrés Díaz

Asociación de Archiveros Españoles en la Función Pública

Javier Sierra Rodríguez

Universidad de Murcia

Este libro es fruto de la interrelación entre la actividad universitaria y los profesionales de archivo. La colaboración continua entre la Universidad Complutense de Madrid y la Asociación de Archiveros Españoles en la Función Pública en estos últimos años, tenía que llevar en algún momento a materializarse en un libro de estas características, en el que se da cuenta de la visión técnica de los verdaderos protagonistas de esta profesión y que complementa las visiones más teóricas sobre la materia.

El título escogido para esta obra colectiva, *La función de archivo y la transparencia en España*, se adopta deliberadamente bajo una serie de términos como *función de archivo* en lugar de *gestión documental*, y destacando la *transparencia* como concepto íntimamente unido por las razones que se exponen a continuación.

En primer lugar lo que hoy llamamos gestión documental, no deja de ser lo que tradicionalmente ha sido y es la función archivística. La imagen asociada a los archiveros en torno a unos espacios de almacenaje llenos de legajos y cajas forma parte de la historia de la función archivística, pero debe dejar paso a la percepción de los archiveros como unos profesionales que están en vanguardia y se apoyan en las nuevas tecnologías para custodiar y guardar la información, y para prepararla a través de múltiples formatos para que esté accesible y disponible para el ciudadano.

Esta transformación de la actuación e imagen de la actividad profesional no requiere de cambio de denominaciones y puede seguir denominándose como siempre, la función de archivo, que no deja de ser una adaptación a las nuevas realidades de una de las profesiones con más historia desde que surgieron los primeros textos escritos.

En segundo lugar, la función de archivo adquiere hoy, si cabe, una mayor importancia porque se convierte en una pieza fundamental del engranaje necesario para hacer posible la transparencia. Hoy en día no se puede hablar de abrir las entidades públicas si no hay un fondo documental electrónico, ordenado y clasificado mediante metadatos que permita su puesta a disposición pública mediante las nuevas tecnologías. La recuperación de documentos y expedientes de una manera ágil y sencilla es un requisito para poder ofrecer la información requerida, bien porque sea necesaria su publicación en la web, porque se requiera para la tramitación de un expediente

concreto, o incluso ante solicitudes acogidas al derecho de acceso a la información, requerimientos parlamentarios o judiciales. La custodia de la información por sí misma -la garantía de su existencia- ya es un mecanismo disuasorio de aquellas conductas que no son acordes a los valores del Buen Gobierno, porque en caso necesario y gracias a la función de archivo, se podrán recuperar y conocer todos aquellos aspectos que sean necesarios para ejercer un adecuado escrutinio de la actividad pública.

El libro es una obra colectiva que se estructura en trece capítulos, sin contar el presente prólogo, y se desarrolla a través de más de doscientas páginas, participando quince autores que poseen una relación con la materia principalmente de carácter profesional.

El libro comienza realizando un recorrido a través de la historia de la Asociación de Archiveros Españoles en la Función Pública de la mano de María Teresa Piris Peña, poniendo de relieve la contribución de dicha entidad para una mayor presencia y reconocimiento de la función que desarrollan los archiveros.

El segundo capítulo, a cargo de Rosana de Andrés, trata la importancia de la gestión de documentos y archivos como mecanismo necesario e imprescindible para hacer realidad que las entidades públicas sean transparentes y que sirva como instrumento de empoderamiento ciudadano con la finalidad de prevenir la corrupción y disuadir de las conductas poco acordes a lo que debe ser un servidor público

A continuación se desarrolla el texto escrito conjuntamente por Elisa Avilés Betegón y Rebeca Sánchez Romero, quienes realizan un balance de la situación española respecto al acceso a información y documentación pública, reflexionando sobre cuestiones como la inexistencia de un marco regulatorio unificado respecto a la gestión de documentos o sobre las carencias en materia de políticas de gestión de documentos.

La cuarta contribución es una aportación de Henar Alonso Rodríguez y Guillermo Pastor Núñez, quienes se sumergen en el ámbito de los secretos oficiales y la evolución de su regulación con amplias referencias sobre el ámbito militar.

Como quinto trabajo de esta obra, Rosana de Andrés Díaz aborda la necesidad de incluir los parámetros de gestión de documentos en el Sistema de Información Administrativa (SIA), el cual, puede llegar a convertirse en la piedra angular que permita la convergencia entre los objetivos del sistema estatal de archivos y la administración electrónica, además de coadyuvar a los retos planteados en materia de transparencia.

José Lúis García Martínez es el autor de la sexta contribución, que enfatiza en la importancia de los metadatos de seguridad para poder automatizar la gestión documental y especialmente en lo concerniente a limitaciones o restricciones de acceso.

El séptimo capítulo está constituido por un estudio de Juan Fernando Pérez Santana en el que se analiza la difusión pública de la estadística de archivos en páginas web oficiales. Bajo la referencia del año 2017 se analizan las páginas de las Comunidades Autónomas y el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

La siguiente contribución realizada en coautoría por Beatriz Franco Espino y Ricard Pérez Alcázar versa sobre el modelo de gestión de documentos y administración de archivos de la red de transparencia y acceso a la información (RTA)

Julián Antonio Prior Cabanillas es el autor de un capítulo que evidencia las carencias que existen, tanto en la regulación actual, inclusive en la Ley de Transparencia, como

en el marco de implantación de la administración electrónica, ya que no se ha contemplado el seguimiento de los estándares profesionales mínimos que deben guiar la gestión documental.

El décimo capítulo de este libro es un ingenioso ensayo de Luis Casado de Otaola, que bajo el título "A un usuario desconocido: los archiveros públicos como gestores de derechos de terceros", pone de relieve las contradicciones que se producen en relación a la función de archivo.

María Luisa Conde Villaverde y Ramón Romero Cabot, cada uno con su correspondiente capítulo, tratan la materia en el ámbito de la justicia. Conde Villaverde se centra en evidenciar que las políticas de transparencia y acceso a la información pública no pueden ser eficaces si no contemplan como uno de sus pilares la gestión de documentos y archivos. Romero Cabot por su parte analiza la normativa y propone un nuevo marco legal para mejorar y simplificar el sistema de archivos judiciales. El autor realiza un análisis de la normativa sobre archivos y documentación judiciales, su aplicación y resultados, para proponer un nuevo real decreto de modernización que, además de acoger la Administración de la Justicia electrónica, normalice, simplifique y complete un sistema de archivos judiciales con una política de gestión documental completa, eficiente y transparente.

El último capítulo de este libro corre a cargo de María del Carmen Rial Quintela, quien desarrolla extensamente un análisis del acceso a la información del Ministerio de Defensa y las limitaciones que existen en un ámbito tan sensible como este.

Así, se completa este recorrido sobre la función de archivo en España y su relación con la transparencia, del que se deduce la necesidad de prestar más atención y acoger la experiencia acumulada por los técnicos y profesionales de archivo, tanto en la regulación, como en el diseño e implementación de las políticas en materia de gestión documental y transparencia.

ARCHIVEROS ESPAÑOLES EN LA FUNCIÓN PÚBLICA (A.E.F.P.): UNA HISTORIA EN RELACIÓN A LA TRANSPARENCIA

M^a Teresa Piris Peña
Archiveros Españoles en la Función Pública

RESUMEN:

Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP) nació en 2006 con un objetivo fundamental: la defensa de los archivos públicos y de sus profesionales. Su origen estuvo marcado por la necesidad de detectar y actuar en diversos campos de la actividad profesional del archivero a los que la Administración no llegaba, pero con la creencia de que solo desde el asociacionismo podíamos llegar a los responsables de la Administración. Nos hemos implicado en cuantos retos requerían la participación de la profesión, sobre todo en relación con la seguridad jurídica y la protección del patrimonio. Defendemos que los archivos públicos constituyen un pilar importante en la transparencia administrativa, en la rendición de cuentas de los dirigentes políticos, contra la corrupción y en la defensa de los derechos ciudadanos. A través de este artículo presentamos las principales líneas de actuación de AEFP centradas en: las modificaciones que hemos presentado de cuanta regulación normativa hemos creído necesario mejorar; los contactos que hemos mantenido con responsables políticos y otros movimientos asociativos para exponer nuestros puntos de vista sobre la situación de los archivos públicos españoles y las medidas que a nuestros juicio deberían tomarse para su mejora; el desembarco en la Administración para la formación de funcionarios en materia de gestión documental; la promoción y apoyo a los futuros archiveros; las tareas de difusión y las actividades internas de la asociación.

PALABRAS CLAVE:

Archiveros. Asociación. AEFP. Transparencia.

1. Orígenes

Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP) nació como fruto de la iniciativa de un grupo de archiveros que, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, tuvimos la necesidad de agruparnos en un órgano de participación con un objetivo fundamental: la defensa de los archivos públicos y de sus profesionales, los archiveros, tal y como queda establecido en el artículo 3 de nuestros Estatutos: *“Archiveros Españoles en la Función Pública tiene por objeto fundamental promover el desarrollo profesional de sus asociados y el de los servicios a ellos encomendados, así como fomentar la defensa de los archivos públicos como garantes de la transparencia administrativa y de la defensa de los derechos ciudadanos”*.

El nacimiento de la Asociación tuvo su origen, por tanto, en la necesidad de promover los archivos y archiveros, pero también obedeció a la ausencia de una asociación profesional, de ámbito estatal, que se dedicara a la defensa de los archivos públicos y de los archiveros.

El acto fundacional de AEFP se produjo el 17 de mayo de 2006 por parte de los archiveros Antonio González Quintana, Ana Laviña Rodríguez, Eduardo Gómez-Llera García-Nava, Ramón Romero Cabot y Rosana de Andrés Díaz. Aquel día, una comisión gestora surgida del grupo fundador convocaba, para el día 6 de julio de 2006, la Asamblea General de socios de la que saldría la primera Junta Directiva. Es entonces cuando la asociación inicia su andadura, cristalizando un proyecto concebido casi dos décadas antes.

En aquella primera Asamblea General, y siguiendo los objetivos marcados en el documento fundacional de la nueva asociación, se aprobó el *“Manifiesto en Defensa de los Archivos Públicos”* en donde, entre otros asuntos, ya se reclamaba la elaboración de una *Ley de Archivos*, una *Ley de Libertad de Información* y la necesidad urgente de infraestructuras y profesionales que garantizaran la conservación de los documentos públicos, fuera cual fuera su soporte, sobre todo de cara al plan de transformación digital de la Administración Pública, en tanto que podría suponer una amenaza para la conservación de los documentos nacidos ya como electrónicos.

Sobre la base del *Manifiesto*, creamos la **Plataforma en Defensa de los Archivos Públicos** a la que invitamos a incorporarse a todas las asociaciones y personas que compartieran nuestras demandas. En la actualidad la Plataforma cuenta con algo más de ochenta adhesiones.

Defendemos que los archivos públicos constituyen un pilar importante en la transparencia administrativa, en la rendición de cuentas de los dirigentes políticos o en la lucha contra la corrupción y en la defensa de los derechos ciudadanos. De ahí que, con el ánimo de ser independientes de los poderes públicos y con el objetivo común a toda la sociedad civil de que los archivos sean ese instrumento participativo que las sociedades democráticas demandan, nuestra asociación optó desde sus inicios por no acudir a la convocatoria de subvenciones públicas y financiar siempre sus actividades exclusivamente con sus propios medios. Esta política de actuación es también nuestra seña de identidad.

Desde 2007, somos miembro de la *Asociación Latinoamericana de Archivos* (ALA) y del *Consejo Internacional de Archivos* (CIA). Ello ha supuesto la adhesión a dos documentos cruciales a nivel internacional: el *Código de Ética Profesional* del Consejo Internacional de

Archivos (CIA), adaptado para que encaje en la administración pública española; y, la *Declaración Universal sobre los Archivos*.

Las primeras actuaciones de la asociación se centraron en tres proyectos que marcaron posteriores líneas de trabajo:

- La preparación y solicitud de reunión con la Vicepresidenta Primera del Gobierno y el Ministro de Administraciones Públicas para tratar los temas relativos a los Cuerpos funcionariales de archiveros incluidos en el Manifiesto.
- El seguimiento de la externalización de servicios para trabajos técnicos de archivo en la Administración Pública. Su evaluación, tras una importante recogida de datos daría lugar al *Libro Blanco de la Externalización de Servicios de Archivos*, cuyos resultados se presentaron en las *III Jornadas de Archivística Andaluzas*, celebradas en Sevilla los días 20 y 21 de octubre de 2010.
- El estudio y elaboración de temarios de oposiciones para el acceso a la condición de archiveros de la Administración General del Estado que reunieran los requisitos mínimos exigibles para dichas funciones.

Somos conscientes que, en este afán de aunar esfuerzos en defensa de los archivos y los archiveros, no hemos conseguido todos los objetivos propuestos, pero juzgamos que hemos puesto sobre la mesa la estrecha conexión entre temas como la transparencia, el acceso a los documentos, rendición de cuentas, medidas contra la corrupción, la gestión documental y los archivos. Asimismo, hemos cooperado para que los archiveros, y sus palabras, tengan eco en foros importantes.

2. Principales líneas de trabajo

2.1.- Cambios normativos

Hemos presentando propuestas de modificación a todos aquellos anteproyectos y proyectos de ley, leyes y reales decretos reglamentarios que hemos creído necesario mejorar, relativos al acceso, a la memoria histórica, a la transparencia –de los que luego hablaré- o al gobierno abierto. También en la legislación sobre el documento electrónico, el procedimiento administrativo o las medidas contra la corrupción.

Así, por ejemplo, en el *Proyecto de ley de Memoria Histórica* logramos la supresión del antiguo artículo 25.3 relativo al acceso a los documentos custodiados en los archivos públicos y que podía plantear un dilema ético para los profesionales que trabajamos en los archivos públicos.

En 2007, fruto de los contactos mantenidos con diferentes grupos parlamentarios, se realizó la presentación por parte del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida – Iniciativa per Catalunya Verds de la *Proposición no de Ley nº 162/000587 sobre la conservación y defensa de los archivos públicos*, que recoge en su práctica totalidad el contenido del *“Manifiesto en Defensa de los Archivos Públicos”*, y que tendrá continuidad en 2008 con la *Proposición no de Ley nº 162/000018*.

Respecto a la administración electrónica, en el citado *Manifiesto* ya defendíamos que *“los poderes públicos deben garantizar las enormes ventajas que la administración electrónica*

puede aportar en cuanto a una mayor eficacia, agilidad y transparencia”, y denunciábamos como preocupante “la carencia de un estudio sobre el impacto de las nuevas tecnologías en lo que concierne al valor jurídico del documento electrónico, las garantías de su conservación y el acceso al mismo”. En aras de la transparencia, eficacia y calidad de los servicios públicos, y de la garantía adecuada de los derechos y deberes de la Administración y de los ciudadanos, creímos necesario reconducir y plantear en sus justos términos el papel de los archivos y los archiveros en las políticas públicas de información y, dentro de ellas, en los sistemas de gestión de documentos de archivo. Para ello elaboramos un informe centrado en la necesidad de incluir la información archivística en los sistemas de información pública, buscando los criterios y razones que superaran la percepción habitual de las Administraciones Públicas sobre qué somos y qué papel podemos desempeñar los archiveros, en la implantación de la Administración electrónica.

AEFP asumió un papel relevante en relación con la *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, presentando alegaciones al proyecto de ley, como trataremos más adelante. Más recientemente, en septiembre de 2017, con el *Proyecto de Reglamento de la Ley 19/2013* ha vuelto a presentarlas, defendiendo que lo previsto en la Ley vuelve a dejar fuera de la transparencia la gestión documental, así como el acceso a la información contenida en los documentos custodiados en los archivos, en tanto en cuanto son instituciones clave en la custodia y gestión de los documentos de la Administración, dejando sin referencias ni vinculaciones al Sistema de Archivos del Estado y la gestión documental.

En enero de 2016 presentó alegaciones al borrador de *Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid*, incidiendo en la supresión de la disposición adicional tercera que implica que los documentos custodiados en archivos públicos del Ayuntamiento de Madrid se rijan por la normativa específica que regula el patrimonio histórico documental (artículo 57 de la *Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*), lo que supone un retroceso frente a los límites y a la posibilidad de ponderación que establece la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

En 2017, AEFP participó en el trámite de audiencia del *Anteproyecto de Ley de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid*. Ese mismo año, la asociación presentó y difundió el documento: *“Luchar contra la corrupción: el fomento de los archivos como instrumento primordial”*, en el que se fijan diez medidas imprescindibles para luchar contra la corrupción, desde el ámbito de los documentos y los archivos públicos, subrayando con ellas el papel clave de los archivos públicos para garantizar una cadena de custodia que permita mantener la autenticidad, la integridad, la fiabilidad y, en su caso, la confidencialidad de los contenidos de los documentos públicos, ya sea en formato tradicional o electrónico.

En la actualidad, AEFP participa activamente en el *III Plan de Gobierno Abierto de la Dirección General de Gobernanza Pública*, de cuyo *Foro de Seguimiento* formamos parte como única asociación profesional de archiveros. La asociación se incorporó al Foro Multisectorial (Administraciones – Sociedad Civil) para realizar el seguimiento del cumplimiento de los diferentes ejes de que consta el Plan, especialmente el eje de Transparencia y el eje de Formación. En dichos ejes se siguen aspectos tan importantes para la administración electrónica y los archivos como la implantación generalizada del sistema ARCHIVE en la Administración Pública, la carpeta ciudadana, el desarrollo reglamentario de la Ley de Transparencia, los contenidos del Portal de Transparencia o la formación de los empleados públicos.

Desde el comienzo de nuestra andadura hemos adquirido un papel protagonista en la celebración de **Jornadas de Debate** y **Jornadas sobre acceso a los documentos públicos y Oficiales**, foros que se han convertido en nuestro santo y seña, y que nos han permitido compartir nuestras dudas y reflexiones con archiveros y profesionales de distintos ámbitos (juristas, profesores de universidad, profesionales de Ciencias de la Información, investigadores, etc.).

En 2007 en la Jornada de Debate, titulada “La regulación del acceso a los archivos que testimonian la represión en el Proyecto de ley de Memoria Histórica: ¿respeto a la intimidad o vía de impunidad?”, se ofrecieron posturas desde cuatro ámbitos diferentes: protección y defensa de los Derechos Humanos; investigación histórica; el ámbito profesional universitario del estudio de la accesibilidad documental y el de los archiveros que sirven los archivos públicos.

En las **I Jornadas** sobre acceso a los documentos públicos de 2009 nos centramos en los límites del secreto oficial y reflexionamos sobre la situación en que se encontraba la legislación española respecto al derecho de acceso en comparación con la de otros países europeos.

En las **II Jornadas** de 2010, que trataron *el derecho a la intimidad y el derecho a la información pública*, nos preguntábamos cuáles debían ser los límites del derecho al honor y a la intimidad y cuáles los del derecho de acceso a los documentos públicos en relación con la transparencia administrativa y el ejercicio de los derechos individuales y de los ciudadanos, analizando las lagunas existentes en nuestro marco legal.

Con la aprobación en mayo de 2011 del *Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información pública y Buen Gobierno*, en el año 2012 nuestras **III Jornadas** sirvieron para estudiar el texto del Anteproyecto de Ley y analizar si la futura disposición cumplía con los estándares adecuados en esta materia y qué implicaciones tendría para la gestión de los archivos y sus profesionales.

En las **IV Jornadas** de 2013 (*Desafíos a la implantación de la Ley de Transparencia*) reflexionamos sobre el proyecto de ley español y sus retos para el colectivo de los archiveros de la función pública y, sobre todo, debatimos con archiveros procedentes de uno de los países con mayor índice de transparencia, Finlandia, sobre el impacto de la misma en los archivos públicos.

Jornada sobre los archivos públicos ante la implantación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, celebrada en el INAP en diciembre de 2013.

En 2017 se celebraron las **Jornadas Técnicas sobre los Archivos de la Administración Judicial: Tratamiento y accesibilidad de los documentos judiciales**, que entre otros temas analizó la problemática de los archivos de la Administración de Justicia, a partir de la puesta en marcha de la Administración Judicial Electrónica.

Estas Jornadas se pudieron celebrar gracias a la colaboración de otras instituciones que nos han abierto sus puertas siempre que se lo hemos solicitado. Nos estamos refiriendo a la Facultad de Geografía e Historia y a la Facultad de Ciencias de la Documentación de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la Universidad de Alcalá de Henares y la Comunidad de Madrid. Agradecemos

especialmente a la dirección y al comité organizador del *Congreso Internacional de Transparencia (CIT) de la UCM*, en la persona de D. Manuel Sánchez de Diego, su confianza, propiciando que AEFPP participe activamente en sus distintas ediciones. Así, durante el *I CIT* y *II CIT* coordinamos el grupo de trabajo “Archivos, documentos y transparencia” y, en el seno del *II Congreso Internacional de Transparencia de la UCM*, además de la coordinación de un grupo de trabajo especial, AEFPP organizó la mesa debate: “Para la transparencia y contra la corrupción: sistemas de gestión de documentos y archivos”. En esta mesa se defendió que la información pública se sustenta en documentos y expedientes, y que para que exista información veraz debe haber datos verificables y sustento documental. Los técnicos de archivo, desde esta perspectiva, han de considerarse “agentes de transparencia” y han de estar presentes en el proceso de acceso a la información pública. La transparencia pasa, sin ninguna duda, por dotar de “medidas que respalden la gestión de los archivos y los documentos”.

En relación con la *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* podemos decir que, si bien, no hemos conseguido por el momento que todas nuestras alegaciones y propuestas hayan sido aceptadas e incorporadas a la norma, hemos creado un estado de opinión, propiciando el debate y tenemos una presencia activa en la defensa de nuestra postura profesional, tal y como a continuación explicaremos.

2.2.- Contactos con responsables políticos y otros movimientos asociativos

Desde el inicio ésta ha sido una de nuestras líneas de actuación, bien porque nosotros hemos sido los que nos hemos dirigido a todos los grupos parlamentarios del Congreso y el Senado a través de cartas abiertas o solicitando reuniones de trabajo, o bien porque ellos mismos se han puesto en contacto con nosotros como profesionales de referencia para solicitar nuestra opinión técnica sobre diferentes cuestiones.

En 2006 nos integramos en la Coalición Pro - Acceso uniendo así nuestros esfuerzos con el principal grupo de presión de la sociedad civil en demanda de una *Ley de Libertad de Información y de Acceso a los Documentos Oficiales*. Junto con la Coalición asistimos a reuniones con grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados con el empeño de impulsar una iniciativa legislativa para la aprobación de una ley de acceso a los documentos de los organismos públicos. Además, se impulsó la aprobación de una enmienda para la inserción de una disposición adicional en el *Proyecto de ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información (LISI)* donde se insertaban los 9 principios establecidos por la Coalición y se instaba al Gobierno a que presentara un proyecto de ley de acceso. Así mismo, nos adherimos a la “*Open Letter on the future European Convention on Access to Official Documents*”.

En el marco de colaboración con la Coalición Pro - Acceso, participamos en diciembre de 2009 en la entrevista con la Directora General de Coordinación Jurídica del Ministerio de la Presidencia para intercambiar puntos de vista sobre una futura *Ley de Acceso a la Información Pública*, cuyo borrador ya circulaba en ese momento.

Rosana de Andrés Díaz, en nombre y representación de AEFPP, formó parte del **Comité de Expertos** constituida por **Presidencia del Gobierno** en el **Centro de Estudios Políticos y Constitucionales** para acompañar la redacción del *Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. En ese foro defendió la postura de los profesionales presentando alegaciones al texto oficial durante la fase

previa a la aprobación del anteproyecto de esta ley, algunas de las cuales fueron incorporadas. Una vez que el texto legislativo fue llevado al Congreso de los Diputados, AEFPP fue invitada a defender sus puntos de vista en la **Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados** el 20 de marzo de 2013, en una ronda de intervenciones de expertos de diferentes ámbitos profesionales ante los diferentes representantes de los grupos parlamentarios.

Rosana de Andrés Díaz, como presidenta de AEFPP, defendió la siguiente postura:

1°. Previamente a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia, se debían poner en marcha los sistemas archivísticos que desarrollaran una política de gestión documental global, coherente y eficaz en los organismos públicos.

2°. Los documentos públicos que sustentaran la información veraz debían ser generados y gestionados de una forma integral sin interrumpir la cadena de custodia.

3°. Para que ésta fuera viable y eficaz, los archivos públicos debían ser considerados como sector preferente a la hora de la reposición de efectivos.

4°. Había que modificar la redacción de la *ley de transparencia* en los términos expresados para evitar que fuera una norma más y se agudizara la dispersión y confusión normativas.

Asistimos también a cuantos foros y cursos se convocan sobre la materia, afianzando la imagen de que los archiveros somos un grupo de profesionales que trabajan, entre otros, con temas de acceso en la Función Pública.

AEFPP sigue manteniendo reuniones con representantes de todos los grupos políticos, tanto del Senado como del Congreso de los Diputados, para exponer sus puntos de vista sobre la situación de los archivos públicos españoles y las medidas que a su juicio deberían de tomarse para su mejora, y para garantizar el adecuado acceso a los documentos públicos para favorecer la transparencia y la lucha contra la corrupción.

2.3.- Promoción de la función de la gestión de documentos y archivos en la Administración

Una vez fueron tomando forma y dando resultados las líneas de trabajo iniciales, la asociación abordó un nuevo proyecto: llegar a la Administración y a los funcionarios a través de la formación en materia de gestión documental. Partiendo de la premisa de que transparencia, acceso y gestión documental son un trinomio indisoluble se hace imprescindible que las administraciones asuman una política archivística y de gestión documental en la que estén implicados no sólo los archiveros, sino todos los empleados que reciben, tramitan y gestionan documentos.

NÚMERO DE EDICIONES DE LAS ACCIONES FORMATIVA ENTRE 2014 Y 2018

Acción formativa	2014	2015	2016	2017	2018	Total
<i>FDT A1-A2 on line</i>	3	3				6
<i>FDT C1-C2 on line</i>	4	4				8
<i>FG A1-A2 on line</i>			2	3	3	8
<i>FG C1-C2 on line</i>			2	3	3	8
<i>Curso presencial al Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado (acceso libre)</i>			4			4
<i>Curso presencial al Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado (promoción interna)</i>			3			3
<i>Curso presencial al Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración Civil del Estado (promoción interna)</i>			3			3
<i>Curso Gestión documental básica (Mooc), on line</i>				1		1
<i>FS Curso Selectivo del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado(acceso libre), on line</i>				6		6
Total	7	7	14	13	6	47

NÚMERO DE ALUMNOS DE LAS ACCIONES FORMATIVAS ENTRE 2014 Y 2018

Acción formativa	2014	2015	2016	2017	2018	Total
<i>FDT A1-A2 on line</i>	90	124				214
<i>FDT C1-C2 on line</i>	120	120				240
<i>FG A1-A2 on line</i>			80	180	180	440
<i>FG C1-C2 on line</i>			80	180	180	440
<i>Curso presencial al Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado (acceso libre)</i>			120			120
<i>Curso presencial al Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado (promoción interna)</i>			84			84
<i>Curso presencial al Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración Civil del Estado (promoción interna)</i>			116			116
<i>Curso Gestión documental básica (Mooc), on line</i>				200		200
<i>FS Curso Selectivo del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado(acceso libre), on line</i>				168		168
Total	210	244	480	728	360	2.022

Si bien el germen de este proyecto fue la celebración del *Curso de Gestión de Documentos y Archivos Administrativos* de 2011, dirigido a funcionarios del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), el salto cualitativo se dio en 2013, cuando la presidenta de la asociación, a petición del INAP, participó como ponente en la *Jornada sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, y la Asociación empieza a participar en jornadas auspiciadas por este organismo donde se va dejando constancia de la importancia de una formación en esta materia para todos los funcionarios públicos.

De la mano del INAP en 2013 diseñamos los cursos de formación para funcionarios, que verían la luz al año siguiente. En un primer momento, impartimos cursos *on line* dirigidos a funcionarios de los cuerpos A1/A2 y C1/C2 sobre *Gestión de información y transparencia*, y *Gestión de archivos públicos y transparencia*, respectivamente, dentro del **Plan de Formación de Transparencia del INAP**. En 2016, se revisan los cursos para adaptarlos a la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, y se imparten los cursos *on line* dentro del **Plan de Formación General del INAP**. Así mismo, dentro del **Plan de Formación para funcionarios del INAP** hemos impartido clases a los cuerpos selectivos de funcionarios de acceso libre y de promoción interna del Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática y del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado.

En todos ellos los **objetivos generales** son: aplicar los procedimientos de gestión documental, en consonancia con la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*; fundamentar la transparencia en una correcta gestión documental; generar impacto en las unidades mediante una política de gestión documental dentro del plan de transformación digital de la AGE; tener conocimientos sobre los procedimientos de organización de archivos y recuperación de la información conservada a lo largo del ciclo vital de los documentos administrativos, acorde a las normas técnicas.

Como resumen, decir que entre los años 2014 a 2018 hemos participado en 47 ediciones de diferentes cursos, llegando a 2.022 alumnos.

2.4.- Promoción y apoyo a futuros archiveros

Ante la falta de oferta formativa para opositores de los distintos Cuerpos y Escalas de Archivos, y alarmados por el alto número de plazas no cubiertas en las últimas convocatorias, juzgamos que era una demanda social asumir un nuevo proyecto que encarara una formación eminentemente práctica y que fuera impartida por profesionales de larga trayectoria profesional. El objetivo de estos cursos es preparar a los nuevos aspirantes para las pruebas de los procesos selectivos, centrándonos en la aplicación práctica de los contenidos teóricos.

El *I Curso práctico de apoyo a opositores a los cuerpos y escalas de archivo de las diferentes administraciones públicas* tuvo lugar en 2016, y ante la reiterada demanda de aquellos aspirantes que se quedan fuera en cada nueva edición, se han celebrado tres cursos más.

Nuevamente, nuestro agradecimiento al INAP y a la UNED por comprender que la celebración de estos cursos está dentro de sus funciones y cedernos sus sedes.

2.5.- Tareas de difusión

Siempre hemos tratado de hacer nuestro trabajo con la máxima transparencia, abriendo nuestras asambleas a todo el que quisiera acudir a ellas y ofreciendo nuestros documentos y convocatorias, tanto en nuestra web como en el *blog*, que intentamos mantener con contenidos actualizados. Más recientemente, para dar una mayor visibilidad a la asociación, se ha desembarcado en las redes sociales: @ArchiverosEFP (Facebook) y @AEFP_Archiveros (Twitter).

Fue muy gratificante trabajar con Filmoteca Española en la celebración del *I Ciclo de Cine y Archivos (cINaARC)* en 2010. Su finalidad, además de disfrutar con películas de gran calidad, fue la de promocionar la imagen de los archivos y los archiveros.

2.6.- Actividades internas

A través de “*Hablamos de archivos con ...*”¹ adoptamos una modalidad de curso, con un formato más abierto al diálogo con carácter informal y distendido, a modo de mesa debate entre profesionales de la gestión documental.

Más recientemente, hemos celebrado varios *Focus Group*, con la participación de nuestros socios y expertos en diversas materias, que nos han servido para reflexionar sobre estrategias adecuadas para lograr cambios normativos en los archivos públicos y para lanzar públicamente un manifiesto titulado “*Luchar contra la corrupción: el fomento de los archivos como instrumento primordial*”.

3. A modo de conclusión

Desde 2006, fecha del nacimiento de la asociación, hemos luchado por mantener vivo el debate sobre la importancia de los archivos en una sociedad democrática.

El origen de la asociación estuvo marcado por la necesidad de detectar y actuar en diversos campos de la actividad profesional del archivero a los que la Administración no llegaba, pero con la creencia de que solo desde el asociacionismo podíamos llegar a los responsables de la Administración, nos hemos implicado en cuantos retos requerían la participación de la profesión², sobre todo en relación con la seguridad jurídica y la protección del patrimonio. Desde esta perspectiva, nuestra asociación ya puede considerarse un éxito por la mera razón de su existencia.

Nuestro objetivo como profesionales del ramo es formar parte de la Administración desde el mismo origen de la conformación del documento. Nos negamos a aceptar que el papel del archivero se haya de limitar a la postcustodia del mismo, porque cualquier sociedad que vele por la transparencia, que exija rigor a sus gobernantes en su gestión y que permita que sus ciudadanos puedan ejercer sus derechos requiere de una gestión

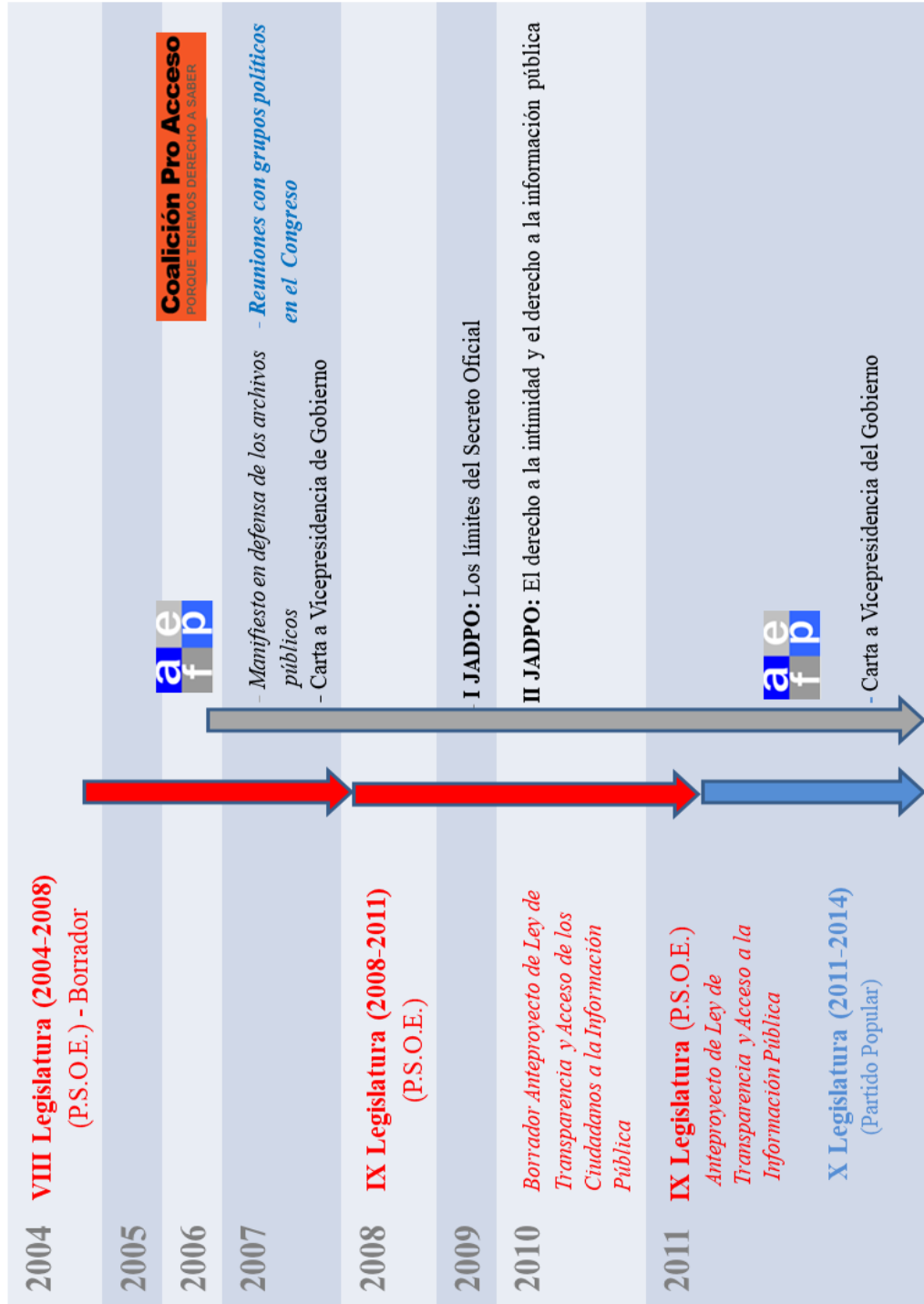
1 En 2011: “*Hablamos de archivos con...*”. La inauguración de la primera edición corrió a cargo Eva Merino Flecha, directora del Archivo Histórico Provincial de León para tratar la “*Normalización de modelos de gestión en Archivos Públicos*”. En 2013: “*Hablamos de archivos con...*”, de la mano de Gustavo Castañer Marquardt sobre la propuesta: “*MPLP (more products, less process / más producto, menos proceso): un concepto fundamental en los archivos estadounidenses*”.

2 Como ejemplo, nuestra presencia en la Comisión de Expertos constituida por Presidencia de Gobierno en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, o participación para defender nuestros puntos de vista en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados en marzo de 2013).

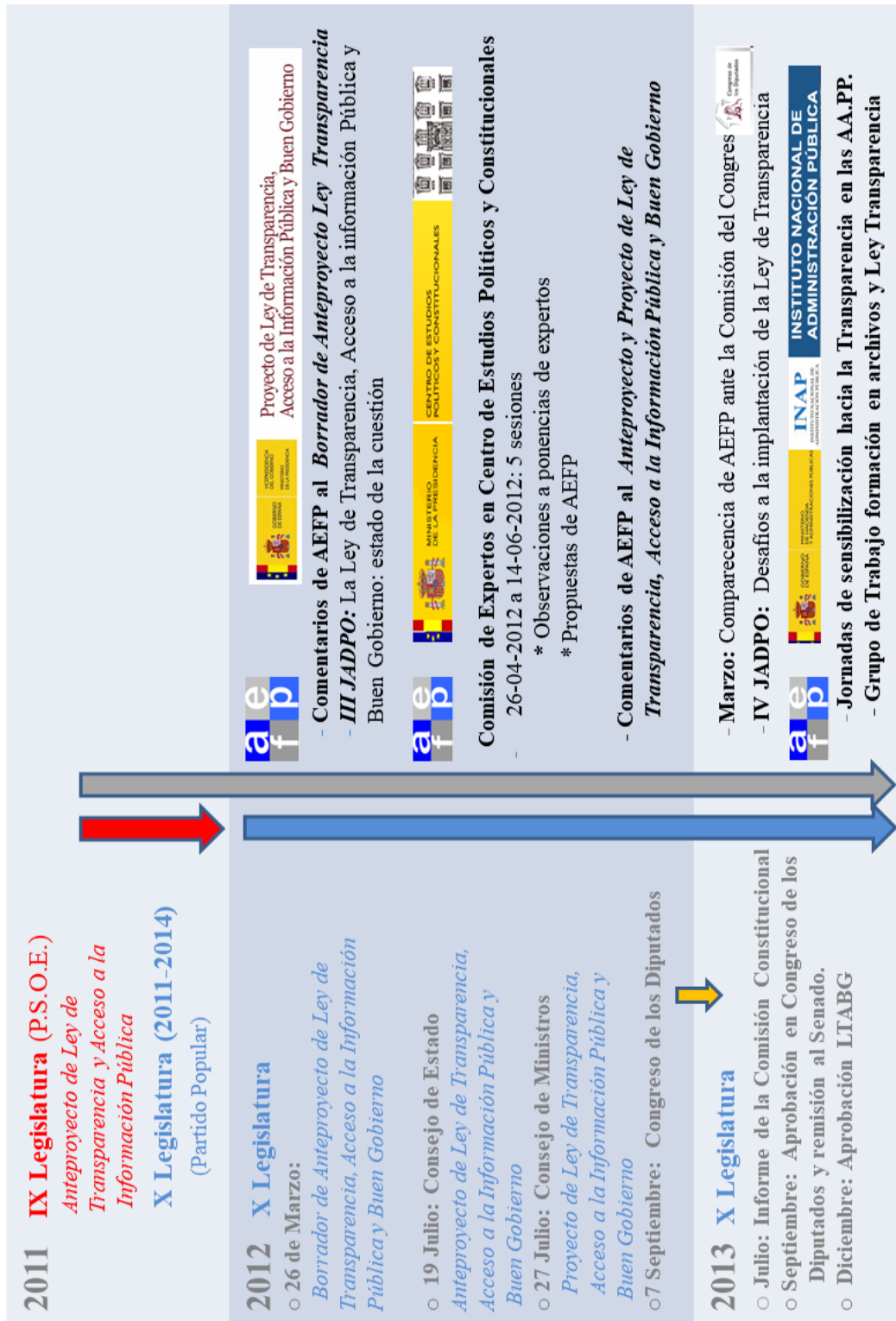
documental de calidad. Eso exige desarrollos normativos, formación en materia de procedimientos de tratamiento archivístico, y cese de la impunidad de aquéllos que hacen del patrimonio documental un patrimonio privado y no público. Y estas han sido desde el comienzo nuestras líneas de trabajo.

Nuestro agradecimiento a todos los socios, a los que han estado o están en la Junta Directiva, a los que han participado en los grupos de trabajo, a los que han conducido las redes sociales, a todos aquellos que han asistido a nuestros foros de debate, a los socios y profesionales formadores de cursos, a todos aquellos alumnos que han formado parte de nuestras aulas educativas y a todos los que habéis hecho posible que llenemos ese vacío en el que sabemos que todavía hay mucho por hacer.

CRONOGRAMA DE LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES DE A.E.F.P. ENTRE 2006 Y 2011



CRONOGRAMA DE LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES DE A.E.F.P. ENTRE 2011 Y 2013



CRONOGRAMA DE LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES DE A.E.F.P. ENTRE 2014 Y 2018

<p>2014 X Legislatura (Partido Popular)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Noviembre: RD que aprueba el Estatuto de CTBG - Inicio de tramitación borrador de Reglamento de R.D. de desarrollo de la Ley 19/2013. 	 <ul style="list-style-type: none"> - Planes de formación para funcionarios del INAP: - Cursos on line de Gestión de Archivos y Transparencia (A1/A2 y C1/C2)
<p>2015 XI Legislatura (2015-2016)</p>	 <ul style="list-style-type: none"> - Planes de formación para funcionarios del INAP: - Cursos on line de Gestión de Archivos y Transparencia (A1/A2 y C1/C2)
<p>2016 XII Legislatura (2016-)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alegaciones de AEFPE al borrador de la <i>Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid.</i>  <ul style="list-style-type: none"> - Planes de formación del INAP para funcionarios: - Cursos Selectivos a funcionarios Cuerpos de Gestión de la Admón Civil del Estado y Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática. - Participación en I Congreso Internacional de Transparencia (UCM), y coordinación del Grupo de Trabajo 1.
<p>2017 XII Legislatura</p> <ul style="list-style-type: none"> - III Plan de Gobierno Abierto (2017-2019) - Proyecto R.D. de desarrollo de Ley 19/2013 	<ul style="list-style-type: none"> - Jornada Técnica sobre Archivos de la Administración de Justicia - Participación y aportaciones de AEFPE como representante de la sociedad civil en las reuniones del III Plan de Gobierno Abierto. - Con la Coalición Pro-Acceso: <i>Comentarios ala proposición de Ley Integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes.</i> - Aportaciones al proyecto de R.D. de desarrollo de Ley 19/2013 (LIABG) - II CIT: Mesa “Para la transparencia y contra la corrupción” y GT9 - <u>Presentación: 10 medidas de lucha contra la corrupción</u>

SISTEMAS DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS Y ARCHIVOS PARA LA TRANSPARENCIA Y CONTRA LA CORRUPCIÓN

Rosana de Andrés Díaz
Archiveros Españoles en la Función Pública

RESUMEN:

La presente contribución sirve de introducción para reflexionar sobre la relación de los archivos con la consecución de la transparencia y la lucha contra la corrupción y las obligaciones de transparencia de las administraciones públicas. Para ello, se reivindica profundizar en un debate realista y concreto sobre la transparencia, de forma que lleguemos a comprender que unas administraciones públicas dotadas de sistemas de gestión de documentos y archivos, establecidos conforme a los estándares profesionales, colaboran activamente a mejorar la forma en la que los ciudadanos conocen la información pública y puedan ejercer adecuadamente sus derechos de participación y control sobre lo público.

PALABRAS CLAVE:

Transparencia. Gestión de documentos. Gestión de Archivos. Lucha contra la corrupción. Documentos electrónicos. Transformación digital.

1. Introducción

Si queremos dar una base firme y concreta a la transparencia y a la lucha contra la corrupción, tenemos que ahondar en el debate de la transparencia, y apostar por el valor de lo concreto. La gestión de los documentos y archivos es un valor muy concreto, un elemento que asegura la correcta gestión de la información pública.

Por eso consideramos que, si de verdad queremos avanzar en transparencia y en rendición de cuentas, es imprescindible generalizar en las administraciones públicas sistemas de gestión de documentos y archivos de acuerdo con políticas basadas en los estándares profesionales. Proponemos pasar del debate superficial a las medidas concretas y, en caso de que éstas no se adopten, debatir en profundidad las razones por las cuáles no se implantan los mencionados sistemas, siendo como son uno de los elementos con mayor impacto en la consecución de la transparencia. Consideramos así mismo que resulta imprescindible asumir que la transparencia:

- La información pública se sustancia en documentos y expedientes, está localizada en espacios físicos llamados archivos (incluidos los que contienen documentos y expedientes electrónicos, pues también son físicos los espacios virtuales) y en tiempos concretos, según principios garantistas que hay que respetar.
- Si los documentos y expedientes públicos se generan y custodian adecuadamente en los archivos de gestión de las oficinas públicas conforme a los estándares profesionales, siendo por tanto fiables y estando disponibles, podemos gestionar el acceso a la información pública, servir al gobierno abierto y aplicar iniciativas de transparencia.
- Las medidas que fomentan los sistemas de gestión de documentos y archivos en los organismos públicos, pues todos ellos tienen necesidad de ellos, están favoreciendo la transparencia, el gobierno abierto, la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción, porque los documentos y archivos públicos custodian los derechos de los ciudadanos y muestra viva de la actuación de los empleados públicos y sus actuaciones, además de ser testimonios históricos aquellos que sean valorados como de conservación permanente.

Convencidos de ello, la asociación Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP) lleva más de una década desarrollando esta línea de trabajo. Hemos organizado Jornadas de Acceso a los documentos públicos y oficiales, centrándonos en diferentes aspectos importantes con ellos relacionados, como el derecho a la intimidad, los secretos oficiales, la implementación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), en las que por su carácter multidisciplinar han participado juristas, magistrados, historiadores de Historia Contemporánea y por supuesto archiveros. Además hemos participado en la Comisión de Expertos para la elaboración LTAIBG que organizó el Ministerio de la Presidencia en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Posteriormente comparecimos el 20 de marzo de 2013 en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados en la ronda de comparencias de expertos que los diferentes grupos políticos del arco parlamentario organizaron en la fase parlamentaria de aprobación del proyecto de ley.

Por otra parte, hemos trabajado intensamente en un plan de formación de funcionarios de todos los niveles y cuerpos generales, organizando jornadas sobre transparencia y archivos, y cursos sobre gestión de archivos y gestión de la información pública en el Instituto Nacional de Administración Pública. En todos ellos estamos prestando especial atención a los documentos y expedientes electrónicos, dado que las administraciones públicas están inmersas en el plan de transformación digital y existen riesgos de destrucción indiscriminada tanto de los soportes tradicionales que se van transformando, como de los electrónicos, todo ello por no estar contemplados e implantados los sistemas de gestión de documentos y archivos a los que venimos aludiendo.

Finalmente, AEFPP hace un seguimiento de cuantas normativas van elaborándose en diferentes instancias públicas y que tienen relación con los documentos y archivos públicos, presentando informes y observaciones (por ejemplo, la Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid, o la Ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes) y asiste regularmente a las reuniones del Plan de Gobierno Abierto.

2. Sistemas de gestión de documentos y archivos públicos

La gestión de documentos y archivos públicos es un área del conocimiento lamentablemente desconocida. Decía Ortega y Gasset: “No sabemos lo que nos pasa y eso es lo que nos pasa” (*Meditaciones sobre el Quijote*, 1914). Pues parece que es eso lo que les pasa a menudo a los organismos públicos cuando detectan disfunciones, pero no saben por qué; no saben qué es la gestión de la información que generan y conservan, ni cómo proceder con la acumulación de documentos en sus oficinas, o creen que la transparencia solamente afecta a los documentos electrónicos. Muchas veces cuando se les informa de las soluciones legales y técnicas que deben adoptar, deciden que no es barato, fácil y rápido, y desechan documentos indiscriminadamente o cometen otro cierto número de errores.

Se ha dicho en alguna ocasión que en materia de transparencia estamos a 250 años de Suecia y que mientras ese país aprobaba su ley de acceso a la información, en España estábamos construyendo la Puerta de Alcalá. Pues bien, a esto me refería antes cuando decía que debemos superar el debate superficial y llegar al fondo de la cuestión. En Suecia se pudo aprobar y aplicar en 1766 la *Freedom of Information Act* porque previamente la administración real ya reunía los documentos oficiales y los conservaba en el Archivo Nacional, el Riksarkivet, pudiéndose en consecuencia acceder a ellos. Y ahora, en la actualidad ¿los sigue recibiendo?

En aquel entonces en España, además de construir la Puerta de Alcalá – que no es poco, ya que es testimonio de un impuesto, el portazgo, dentro de un secular y perfeccionado sistema impositivo –, en 1785 se creó el Archivo General de Indias (Sevilla), reuniendo documentos de diferentes procedencias, para servir a unos fines muy administrativos como luchar contra la leyenda negra que franceses e ingleses divulgaban sobre la acción española en América y levantar la cosmografía del nuevo continente por parte del cosmógrafo mayor de Indias. Vemos además cómo, pasados los siglos, sus documentos han servido nuevamente no solo para la investigación histórica: le han servido al Estado español para ganar el Caso Odissey en los tribunales norteamericanos y demostrar que el tesoro de la fragata Mercedes, expoliado por la

empresa del mismo nombre, pertenecía a España, puesto que cursaba un viaje oficial y fue hundido en un acto de guerra.

Profundizar en el estudio de lo que hay detrás de la transparencia, los documentos y los archivos, y ese elemento importante que es la gestión de documentos y la creación de sistemas de archivos, es algo de lo que no se suele hablar nunca. Sin embargo tiene un gran impacto para la consecución de la tan deseada transparencia y la rendición de cuentas. Pero persiste un gran desconocimiento, cuya consecuencia es la falta de una política de gestión documental en las administraciones públicas realista, coherente y nacional, así como la carencia de inversión en medios humanos y materiales: la transparencia también requiere inversión.

Para que haya transparencia se tienen que dar estas condiciones:

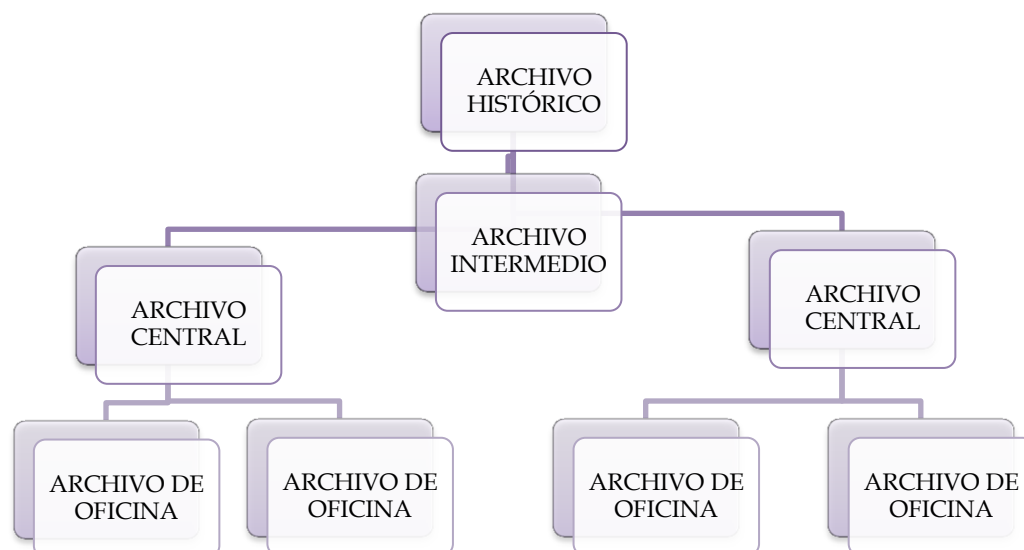
- La información tiene que ser veraz y tener sustento documental.
- Los datos oficiales creíbles por estar respaldados por documentos públicos y oficiales verificables. Por eso decimos que es preciso hablar no sólo de calidad de los datos, sino de credibilidad de los datos.
- Para que sean fiables, los documentos deben cumplir cinco requisitos: autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia ininterrumpida en los archivos públicos.
- La LTAIBG tiene que afectar a todos los tipos de archivos públicos, no solo a los archivos de gestión o de oficina. Para este tema me remito a mi comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 20 de marzo de 2013.

3. La información pública y las solicitudes de acceso

La LTAIBG dice que la información pública son “contenidos y documentos” ¿Tenemos clara la diferencia entre “contenidos”, “documentos públicos”, “documentación administrativa”, y las consecuencias de esa diferencia? Y sobre todo ¿Dónde está la información pública? En los distintos archivos del sistema de archivos de las administraciones públicas (véase el gráfico).

La LTAIBG no afecta a todos los tipos de archivos de las administraciones públicas, sino solamente a los archivos de gestión. La disposición adicional primera establece que: “Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”. La norma específica es el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la AGE y su régimen de acceso, cuyo art. 23: regula el acceso de los archivos que no son de oficina o gestión.

El Portal de Transparencia parece entonces que solo facilita la información pública que se encuentra en archivos de oficina ¿Es que la información pública que solicitan los ciudadanos está solo conservada en ellos?



La realidad es que la falta de una política de gestión documental adecuada ha hecho que haya funcionado el azar y las circunstancias: la abundancia o falta de espacio, los traslados de edificios, la negligencia o diligencia de los gestores públicos han condicionado que documentos estén en unos u otros archivos independientemente de sus fechas o series documentales. En consecuencia es imposible prever si la información solicitada está en archivos de oficina, centrales, generales, intermedios o históricos... o en todos a la vez.

Por eso hacer depender el alcance del derecho de acceso de los ciudadanos según en qué tipo de archivo obre la información a la que van a intentar acceder parece un sinsentido.

¿Qué ha supuesto entonces la Ley 19/2013, de 9 diciembre, para el ejercicio del derecho de acceso? Añadir un nuevo procedimiento de acceso distinto al ya existente, con una nueva vía, la vía de la transparencia, para solicitar y proporcionar información obrante exclusivamente en los archivos de gestión, que se establece como diferenciada de la vía habitual de acceso a los archivos regulada por el art. 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, mediante la cual se ha venido accediendo a todo tipo de archivos centrales, intermedios e históricos y también de oficina o de gestión.

En la actualidad falta aclarar el encaje entre la LTAIBG y la legislación en materia de acceso a los documentos obrantes en archivos y conseguir un régimen único de acceso con independencia del tipo de archivo donde se encuentre la información. Es necesario realizar un análisis en profundidad sobre las solicitudes de acceso por vía de transparencia viendo qué piden los ciudadanos: contenidos o documentos; si a través del Portal de Transparencia solo se les entrega información que obra en los archivos de gestión; si las Unidades de Información para la Transparencia redirigen a los otros archivos las solicitudes. En definitiva, cómo son tratadas, a la luz de la propia ley y de los criterios del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, las solicitudes relativas a documentos conservados en archivos centrales, intermedios e históricos que se reciben a través del Portal de la Transparencia.

4. La transformación digital y la Administración de Justicia

La Gestión documental es el “control eficaz y sistemático de la creación, la recepción, el mantenimiento, el uso y la disposición de documentos de archivo, incluidos los procesos para incorporar y mantener en forma de documentos la información y prueba de las actividades y operaciones de la organización” (Norma ISO 15489, Parte 1, cláusula 3.16.).

Si entendemos esto por gestión documental, en lo que a la información pública se refiere, nos enfrentamos a una cruda realidad. No hay sistemas de gestión de documentos y archivos en todos los organismos públicos. No existen sistemas de gestión de documentos electrónicos tampoco. Y no está integrada la gestión documental en papel con la electrónica

Un sistema de gestión de documentos electrónicos se articula sobre las fases del ciclo vital de los documentos, entendiendo por tal el “conjunto de las etapas por las que atraviesa la vida del documento, desde su identificación en un sistema de gestión de documentos, hasta su selección para conservación permanente, de acuerdo con la legislación sobre Archivos de aplicación en cada caso, o para su destrucción reglamentaria” (Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional Interoperabilidad).

En un sistema de gestión de documentos electrónicos el ciclo vital del documento electrónico consta de tres fases:

1. **Fase de captura.** En la que se incorpora el documento al sistema de gestión de documentos.
2. **Fase de mantenimiento y uso.** Una vez finalizada la tramitación administrativa los documentos mantienen su validez administrativa y están disponibles.
3. **Fase de conservación y selección.** En la que los documentos que han perdido sus valores primarios y tienen o no valores secundarios se eliminan o conservan en aplicación de dictamen de la comisión calificadora.

Un sistema de gestión de documentos y archivo electrónico:

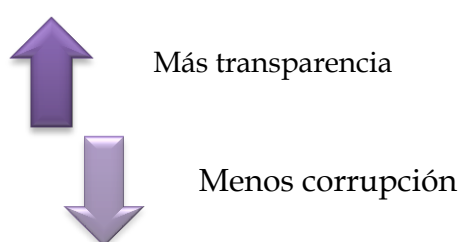
- Necesita partir de la dirección del organismo e implicar a todos los actores necesarios: archiveros, informáticos y gestores de los procedimientos.
- Estar a cargo de un único departamento dentro del organismo: el que dirige el sistema de archivos.
- El objetivo es la conservación de los documentos e integrar todos los procesos de negocio del organismo con los procedimientos de tratamiento documental, y eso debe efectuarse antes de diseñar el sistema.
- Es fundamental la pedagogía y dar formación a los usuarios.
- Los informáticos deben pensar desde la perspectiva de los usuarios (los gestores de los procedimientos), someterse al derecho administrativo y sujetarse a las prescripciones técnicas de gestión documental y archivo, que a su vez quedan asumidas en la tarea diaria.

El ámbito de la Administración de Justicia la gestión de documentos y archivos es una asignatura pendiente. Existe un Plan de Transparencia Judicial, está en marcha una

modificación del marco legal, está en marcha la transformación digital y la implementación de proyectos y política de gestión de documentos electrónicos. Vamos a ver cuál es la situación actual y cuáles son las vías de mejora.

En lo que respecta a la situación actual de los archivos judiciales y de las fiscalías, las luces y sombras del Real Decreto 789/2003 de archivos judiciales, y su proyecto de modificación me remito a lo publicado en esta obra por M^a Luisa Conde Villaverde, ex Jefe de Área de Gestión de la Información de la Unidad de Apoyo al Fiscal General del Estado, y sobre la titularidad del patrimonio documental judicial, el papel del Ministerio de Justicia en la gestión de documentos en el ámbito de la Justicia y de las propuestas de reforma y mejora de la gestión de la documentación judicial al artículo de Ramón Romero Cabot, Jefe de Área de la Subdirección General de Documentación y Publicaciones del Ministerio de Justicia.

Creemos que:



Pero...
¿Más transparencia
=
Más destrucción de datos?

5. Transparencia y corrupción

Pensemos en lo que he elegido denominar “el sueño escandinavo”, aquel según el cual Suecia nos lleva 250 años de adelanto en materia de transparencia. Su ejemplo nos debe servir para conocer los desafíos reales a los que nos enfrentamos. Sigamos profundizando y hablando de cuestiones concretas: hablemos del “síndrome de los archivos vacíos” (*empty archives syndrome*). En estos países con tan elevado índice de transparencia cada vez llegan menos documentos a los archivos por el miedo de los gestores públicos al escrutinio público, a la transparencia real. El alto nivel de transparencia reconocido a nivel legal produce consecuencias irreparables a nivel cotidiano. Inga-Britt Ahlenius, Head of the Swedish National Audit Office, manifestó en su día:

“The Swedish FOI principle leads to fewer opportunities for scrutiny. What is written is public, most of what is of the greatest interest is not written down and hence not available for scrutiny”. “I have amused myself by asking a number of [Swedish] senior corporate managers whether they have ever written to the government on a matter that was important to them. The answer was no - important issues are discussed orally, by telephone or in some other way” (Eriksson, F., & Östberg, K. 2009)¹.

Recordemos lo que sucedió en los Estados Unidos cuando las agendas personales del Senador Bob Packwoods fueron declaradas documentos públicos: se desvirtuó una

¹ Eriksson, F., & Östberg, K. (2009). “The problematic freedom of information principle: the Swedish experience”. En: A. Flinn & H. Jones (Eds.), *Freedom of Information. Open Access, Empty Archives?* (pp. 113-124). London and New York: Routledge.

larga tradición documental (Blouin & Rosenberg 2013)². Es otro ejemplo relacionado con el síndrome de los archivos vacíos.

Consideramos que las agendas de políticos y responsables administrativos son información pública y en España ha habido más de 40 peticiones al respecto por el Portal de Transparencia. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) se manifestaba hace tiempo diciendo que en ningún sitio se había definido lo que es realmente la agenda, que cada ministerio tenía una gran disparidad de criterio, algunos no las guardan, otros la llevan en papel. Si bien es cierto que los contenidos de las agendas de los Altos Cargos no están afectados por el principio de publicidad activa de la Ley de Transparencia, no es menos cierto que las agendas sí constituyen, con carácter general, información que entra dentro del ámbito de aplicación de la normativa sobre acceso a la información pública, ya que obran en poder de organismos públicos obligados por la Ley y han sido elaboradas en el ejercicio de sus funciones, por lo que constituyen información pública a los efectos del artículo 13 de la Ley de Transparencia. Por ese motivo el CTBG ha elaborado junto a la Agencia Española de Protección de Datos una recomendación al respecto (Criterio 2/2016 sobre Información relativa a las agendas de los responsables públicos, de 5 de julio de 2016).

En Archiveros Españoles en la Función Pública hemos organizado numerosas jornadas dedicadas a la transparencia y el acceso a la información pública. Conscientes de estos problemas planteados como consecuencia de una mala interpretación de la transparencia decidimos organizar las "IV Jornadas sobre acceso a los documentos públicos y oficiales" con cuarenta archiveros finlandeses (INAP, Alcalá de Henares, 2013). Allí debatimos sobre la legislación sobre libertad de información finlandesa desde la perspectiva internacional (Pekka Henttonen, Profesor Adjunto de la Escuela de Ciencias de la Documentación de la Universidad de Tampere); la legislación sobre libertad de información finlandesa: un desafío para las autoridades y los archivos (Veli-Matti Pussinen, Director del Archivo Provincial de Turku. Región de Varsinais - Suomi / Egentliga) y sobre el entonces proyecto español de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Allí pusimos sobre la mesa las luces y las sombras de un país como Finlandia que triunfa en las estadísticas e índices de menor corrupción y mayor transparencia, pero cuyos archivos públicos no reciben los documentos importantes que sirven para la rendición de cuentas.

6. Protección de los documentos electrónicos

La cuestión de la implantación de los documentos y expedientes electrónicos no es baladí. En un debate superficial se puede pensar que en un entorno administrativo electrónico es más fácil y rápida la transparencia y responder a las demandas de acceso a la información de los ciudadanos. Mucho cuidado ¿quién asegura que quien no ha gestionado bien los documentos en papel va a decidir gestionar bien los electrónicos? Quien descuida la información y la gestión documental, la descuida en cualquier soporte. La transformación digital puede conllevar la eliminación indiscriminada de los documentos en papel, de las bases de datos que los controlan actualmente, así como

² Francis X. Blouin, Jr and William G. Rosenberg (2013). *Processing the Past: Changing Authorities in History and the Archives*. Oxford Series on History and Archives.

la eliminación de los mismos nuevos soportes por reutilización o simplemente por obsolescencia.

En el entorno de transformación digital de las administraciones públicas es, si cabe, aún más importante ser conscientes de qué es un documento electrónico administrativo válido y auténtico (cuando está debidamente firmado y se puede probar que es lo que afirma ser, que ha sido creado o enviado por la persona que lo ha creado o enviado y en el momento en que se afirma), íntegro (es decir que está completo y no ha sido alterado, lo que se puede demostrar por los elementos que aseguran la integridad, como la huella, la firma electrónica, los procesos de digitalización sin alteraciones, cambios de formato sin modificaciones), fiable (su contenido puede ser considerado como una representación completa y precisa de las operaciones, actividades o los hechos de los que da testimonio y al que se puede recurrir en el curso de posteriores operaciones o actividades; y sobre todo cuando se incorpora de forma inmediata al sistema por medios automáticos o semiautomáticos, se puede seguir el rastro y verificar posibles irregularidades mediante pistas de auditoría), disponible (que puede ser localizado, recuperado, presentado e interpretado cuando el usuario lo necesita, está debidamente identificado y técnicamente disponible las 24 horas del día los 7 días de la semana si fuera necesario, mantiene el contexto en el que se creó y tiene vínculos con otros documentos que lo interpretan), confidencial (clasificación que defina durante cuánto tiempo y con qué medios para garantizar la confidencialidad) y conservado (porque se mantiene a lo largo del tiempo, independientemente de la obsolescencia de los formatos y programas, a través de sistemas de almacenamiento y conservación, migraciones y sistemas de recuperación fácil) dentro del sistema de archivos públicos. En definitiva, los requisitos de los documentos públicos, en cualquier soporte, más las prescripciones tecnológicas.

Un ejemplo de falta de criterios de gestión documental sería el del correo electrónico. En él se unen dos elementos nefastos que parecen condenar a la información pública transmitida por esa vía a la eliminación: o no se utiliza por no plasmar decisiones adoptadas (George W. Bush no utilizó el correo electrónico durante su presidencia) o se utiliza inadecuadamente (recordemos los problemas de la candidata Clinton en las pasadas elecciones presidenciales). En España hay muchos organismos públicos en cuyos servicios informáticos se sigue pensando que los correos electrónicos deben tener un tratamiento documental diferente de los demás documentos. Grave error, porque el correo electrónico es un canal, simplemente un canal, por el que circulan documentos y estos pertenecen a diferentes tipos de expedientes, reglados o no, de cualquier procedimiento o de cualquier función de cualquier unidad administrativa formando parte, por tanto, de diferentes series documentales, y que habrá que tener en cuenta como en cualquier expediente híbrido, es decir, expediente en el que unos documentos se han producido en papel, otros vía correo electrónico y otros directamente en soporte electrónico. Los documentos transmitidos por esa vía deben ser tratados según el dictamen de valoración aprobado para la serie documental concreta a la que pertenecen.

7. Privatización, externalización, falta de personal y de presupuesto

Otro de los desafíos concretos a los que se enfrenta la transparencia es el de los cambios que se vienen produciendo en el sector público: agencias públicas convertidas en empresas estatales/municipales que después se privatizan, sobre todo en el campo de

la energía y de las TIC; recortes en el número de funcionarios, la “consultant democracy”, las tareas privatizadas, etc. Consideramos que:

- Menos administración pública significa menos documentos públicos.
- Menos funcionarios, menos control de la información pública.
- Menos documentos + menos control de la información = menos transparencia.

Finalmente, la falta de personal especializado, los archiveros en la función pública, debido a la tasa de reposición cero durante los últimos años, y la crisis presupuestaria, han supuesto un gran parón y una rémora en el avance de la gestión documental en los organismos públicos.

8. A modo de conclusión

Hemos tratado de presentar las razones por las cuales los sistemas de gestión de documentos y archivos públicos tienen un impacto decisivo en la consecución de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción, así como las luces y sombras de su implantación y los desafíos a los que se debe enfrentar cualquier organismo público.

INFORMACIÓN, DOCUMENTOS Y ARCHIVOS. BALANCE Y PERSPECTIVAS

Elisa Avilés Betegón
Rebeca Sánchez Romero

Archiveros Españoles en la Función Pública

RESUMEN:

El día 9 de diciembre de 2013 apareció publicada en el BOE la tan esperada *Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno* después de una larga tramitación parlamentaria y de una aún más larga batalla política. España dejaba así de engrosar el listado de los países que todavía no se habían dotado de una ley que regulara la transparencia y el acceso a la información. Han transcurrido 4 años desde entonces y la evolución del marco que regula el acceso a la información no se ha visto modificado como desde de la comunidad de archiveros se esperaba. En estas líneas, pretendemos reflejar el balance de la situación en la que se encuentra en España el acceso a los documentos públicos y a la información, siendo varias las cuestiones a reseñar: desde la ruptura del ciclo vital de los documentos, a la ausencia de mejoras en las políticas de gestión de los documentos o a la inexistencia de una ley de archivos y de una ley de acceso a la información que unifique el marco normativo.

PALABRAS CLAVE:

Información pública. Documento público. Gestión documental. Archivos. Transparencia.

1. Introducción

Partimos de cuatro preguntas básicas: ¿Dónde se custodia la información y quién gestiona las consultas de acceso? ¿Cómo se accede a la información? ¿Quién solicita la información? ¿Qué información solicita el ciudadano?

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG) vino a responder a estas cuestiones, o al menos así parecía. Uno de los pilares señalados por la LTAIBG es “reconocer y garantizar el acceso a la información”, derecho al que dedica el Capítulo III.

Como se indica en el propio Portal de Transparencia y en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, es la norma básica en materia de acceso a la Información Pública:

«La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE de 10 de diciembre, LTAIBG) se configura en nuestro sistema jurídico como la norma básica en materia de acceso a la información pública, teniendo carácter básico y siendo, por tanto, aplicable a todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1.18º de la Constitución.

En este sentido, el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, previsto en el artículo 105.c) de la Constitución, se rige en primer lugar por ésta y, en segundo lugar, por “la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y, a partir de su entrada en vigor, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCAP)».¹

El mismo argumento figura en el Criterio Interpretativo CI/008/2015 de 12/11/2015 del CTBG:

«2. Criterios interpretativos

I. De acuerdo con el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), y, a partir de su entrada en vigor, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPCAP), el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, previsto en el artículo 105, letra c), de la Constitución, se rige, primeramente por ésta y, en segundo lugar, por “la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”.

De este modo la LTAIBG se configura en nuestro sistema jurídico como la norma básica en materia de acceso a la información pública, teniendo por su vinculación directa con la LRJPAC el mismo carácter básico de ésta y siendo, por tanto, aplicable a

1 Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG): “Guía básica de tramitación de solicitudes de acceso a la información pública”: <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:0428af3f-70aa-496a-831b-230227d1d1df/guia-basica-tramitacion-solicitudes.pdf>

todas las Administraciones Públicas en los términos del artículo 149.1.18º de la Constitución (artículo 1 de la LRJPAC).²

2. Situación normativa anterior a la LTAIBG

La Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, artículo 57.1.a, regula el acceso a los documentos “concluida su tramitación y depositados y registrados en los Archivos centrales de las correspondientes entidades de Derecho Público”. El Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, que desarrolla dicha ley, regula un procedimiento de acceso común a todos los archivos con exclusión tan sólo de los de oficina o gestión.

El artículo 57.1.a de la Ley 16/1985, de 25 de junio, establece que la consulta de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental Español (art.49.2) atenderá a las siguientes reglas:

- a) Con carácter general, tales documentos, concluida su tramitación y depositados y registrados en los Archivos centrales de las correspondientes entidades de Derecho Público, conforme a las normas que se establezcan por vía reglamentaria, serán de libre consulta a no ser que afecten a materias clasificadas de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales o no deban ser públicamente conocidos por disposición expresa de la Ley, o que la difusión de su contenido pueda entrañar riesgos para la seguridad y la defensa del Estado o la averiguación de los delitos.
- b) No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cabrá solicitar autorización administrativa para tener acceso a los documentos excluidos de consulta pública. Dicha autorización podrá ser concedida, en los casos de documentos secretos o reservados, por la Autoridad que hizo la respectiva declaración, y en los demás casos por el Jefe del Departamento encargado de su custodia.
- c) Los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, no podrán ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos.

El planteamiento marcado por la Ley 16/1985, de 25 de junio, que regula el acceso a los documentos una vez finalizados y depositados en los archivos centrales, será consolidado por el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que excluyó explícitamente a los documentos custodiados en los archivos de oficina:

CAPÍTULO IV Procedimiento de acceso a documentos y archivos

Artículo 23. Derecho de acceso a documentos y archivos.

² Criterio Interpretativo del CTBG CI/008/2015 de 12/11/2015.

1. Toda persona tiene derecho a acceder a los documentos conservados en los archivos incluidos en el ámbito de aplicación de esta norma, en los términos establecidos en el presente capítulo sin perjuicio de las exclusiones y limitaciones previstas en la Constitución y en las leyes.

2. El presente Capítulo tiene por objeto regular el procedimiento común para el acceso a los documentos obrantes en los archivos de la AGE, así como de las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de ella, que no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión.

Por su parte, la derogada *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, regulaba en el artículo 37.1 el derecho de acceso a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos (...) siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de solicitud. De nuevo, en el artículo 37.6, se establecía que la consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos se regiría por sus disposiciones específicas, remitiendo así a la legislación de patrimonio.

La redacción originaria de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en su artículo 35 y, especialmente en el 37, señalaba que:

Artículo. 37.1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

Artículo. 37.6. Se regirán por sus disposiciones específicas:

g) La consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos.

Artículo. 37.7. El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. No obstante, cuando los solicitantes sean **investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante**, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en su "Disposición final primera. Modificación de la Ley 30/1992", modificó el artículo 35. h) y el artículo 37. De forma que la redacción del artículo 37 quedó muy reducida y menguada en sus contenidos (no sólo en la extensión de la redacción de la misma, sino en las implicaciones que conlleva). Así los artículos citados anteriormente quedaron redactados de la siguiente manera:

Artículo 35. Derechos de los ciudadanos

h) Al acceso a la información pública, archivos y registros.

Artículo 37. Derecho de acceso a la información pública.

Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución,

en la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación.

En principio una ley general, como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no se aplica si existe una sectorial, como la Ley 16/1985, de 25 de junio, pero la ley 30/1992, de 26 de noviembre, sólo excluía explícitamente a los archivos históricos. Se podía entender así que el acceso a los archivos centrales e intermedios se regía por ambas normas. Fuera como fuera en 2011 por fin pudimos contar con una norma que regulaba explícitamente el acceso a los archivos, pero se dejaba fuera los archivos de oficina, tradicionalmente considerados un estado previo al archivo en el que los archiveros tienen poco o nada que decir salvo en lo que respecta a la preparación de una transferencia al archivo central desde las oficinas productoras.

El rol pasivo frente a las unidades productoras y por tanto frente a la generación de los documentos, sin embargo, poco a poco está siendo sustituido por otra visión del rol del archivero en la gestión documental de la institución productora. Tradicionalmente frente a los archivos históricos se encontraban los archivos de oficina que en el siglo XX empezaron a incrementar exponencialmente su producción documental, lo cual implicaba que los archivos históricos si querían albergar toda la documentación producida debían ampliar considerablemente el espacio de sus depósitos. En este contexto se desarrolló la idea de crear un limbo o purgatorio para los documentos producidos por las oficinas que debían ser analizados y valorados para establecer si eran susceptibles de eliminación o por el contrario debían ser transferidos a los archivos históricos para asegurar su conservación permanente. Este purgatorio de los documentos y expedientes administrativos se denominó en Francia de manera significativa "prearchivage"³, término hoy en desuso por el que se entendía la gestión de los archivos intermedios hasta la finalización de utilidad y uso administrativo y la desaparición del valor administrativo. En la actualidad el procedimiento de valoración archivística y las comisiones calificadoras de documentos cumplen ese papel decisorio en lo relativo a la eliminación y/o conservación de documentos, plazos de transferencias y acceso.

La lucha de los profesionales de archivos por no ser considerados únicamente gestores y conservadores de archivos históricos, de patrimonio histórico y personal de instituciones culturales, en España no ha concluido. Se reivindica el reconocimiento de su papel y funcionalidad en el proceso de génesis y gestión documental completa.

Los archivos centrales de los departamentos ministeriales y organismos públicos por ejemplo, poco a poco van adquiriendo un rol más activo en sus relaciones con las oficinas productoras especialmente de la mano del desarrollo de la administración electrónica, de la tramitación electrónica y por tanto de la creación de expedientes y documentos electrónicos con sus correspondientes metadatos. Metadatos entre los que es indispensable contar con los tipos documentales, los códigos SIA o del cuadro de clasificación y expedientes electrónicos que están conformados por los documentos electrónicos, los metadatos y el índice firmado⁴. Identificación de tipos documentales,

3 Consultar el Dictionnaire de terminologie archivistique editado en 2002 por la Direction des Archives de France.

4 Resolución de 19 de julio de 2011 (BOE de 30 de julio), de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico, en su apartado III.1 establece que los componentes del expediente electrónico son: documentos electrónicos, índice, firma del índice y metadatos.

elaboración de cuadros de clasificación, descripción de contenido, etc., son tareas propias del oficio de archivero.

Las buenas prácticas de archivo, en muchos casos caídas en desuso, se han de recuperar por tanto. Baste como ejemplo la indización y la relación de contenido del expediente a través del cuaderno de extractos, que era de elaboración obligada en la tramitación administrativa como ya señalaba el Decreto del Ministerio de Gobernación de 1872 y la Ley de Procedimiento Administrativo de 1889 (Ley Azcárate), cuya práctica se fue perdiendo a lo largo del siglo XX, y ha sido recuperada por la Norma Técnica de Interoperabilidad del Expediente Electrónico que considera al índice electrónico como uno de los componentes del expediente electrónico⁵.

La identificación de series documentales, de la mano del SIA⁶, se revela de nuevo indispensable para una buena gestión documental. El Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI)⁷ y la Norma Técnica de Interoperabilidad de política de gestión de documentos electrónicos⁸ por otro lado obligan a las instituciones a elaborar una política propia de gestión documental en la que, por ejemplo, se ha de incluir el cuadro de clasificación de la institución y se han de diseñar los metadatos necesarios para cada procedimiento. Esta situación tan favorable para el reconocimiento del papel de los profesionales de la gestión documental y de archivos también parecía venir de la mano del desarrollo normativo que regulaba la transparencia, como veremos a continuación.

Una de las consecuencias de este panorama normativo era la perpetuación del modelo de acceso a la información en función de las fases del ciclo vital de los documentos estableciéndose distintas vías de acceso, según dónde se encuentren físicamente custodiados los documentos: archivos de oficina / gestión, archivos centrales, archivos intermedios o archivos históricos.

3. ¿Cuál es la situación actual? ¿En qué situación estamos?

3.1. Situación normativa posterior a la Ley 19/2013

La tramitación de la LTAIBG en el Parlamento vino precedida por una consulta pública electrónica (del 26 de marzo al 10 de abril 2012), en la que participaron, según datos proporcionados por el gobierno, 80.000 ciudadanos y se produjeron 3.700 observaciones. Las principales aportaciones que se hicieron en el periodo de consulta

5 Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico (BOE NÚM. 182, DE 30/07/2011). Véase también la documentación relativa a las Normas Técnicas de Interoperabilidad del Esquema Nacional de Interoperabilidad disponibles en el Portal de Administración Electrónica: <https://administracionelectronica.gob.es/>

6 Sistema de Información Administrativa (SIA) definido como un repositorio de información relevante en lo concerniente a la relación entre Administración y ciudadano, en el que se integren los procedimientos administrativos y servicios electrónicos existentes.

7 Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

8 Resolución de 28 de junio de 2012 (BOE de 26 de julio), de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Política de gestión de documentos electrónicos.

pública fueron relativas a los límites al acceso, a la independencia de la agencia que velara por la aplicación de la ley, la información económico-presupuestaria, los mecanismos que garanticen accesibilidad, calidad y reutilización de la información...

Ese mismo mes de abril estuvo en funcionamiento un Grupo de Expertos en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), que se reunió durante 5 sesiones desde el 26 de abril hasta el 14 de junio de 2012. La segunda sesión estuvo dedicada al debate en torno al derecho de acceso a la información, tratándose cuestiones que se consideraban avances respecto a la situación anterior - por ejemplo, que se hiciera referencia a la información y no solo a los documentos; la no necesidad de alegar un interés específico; o la regulación del procedimiento y silencio negativo - y elementos críticos relativos a la necesidad de ampliar los sujetos a los que se aplica la ley; de anclar el derecho de acceso a los artículos 10 y 20 de la Constitución Española; la necesidad de una mejor definición de los límites y excepciones; el régimen de impugnaciones y la configuración de la Agencia que velará por el cumplimiento efectivo de la transparencia.

Durante la tramitación parlamentaria, que duró 14 meses, se presentaron varias enmiendas, entre las que queremos destacar dos:

a. ENMIENDA NÚM. 498 Grupo Parlamentario Socialista

Se propone la supresión en el apartado 3 de la disposición adicional primera, del siguiente inciso: «y a la obrante en los archivos que no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión».

MOTIVACIÓN

La ley no debe remitir a la regulación específica de los archivos históricos ya que la Ley de Patrimonio Histórico Español considera que el patrimonio documental lo integran todos los documentos públicos desde el mismo momento en que se generan. Por tanto, a estos efectos no se deben distinguir los archivos históricos de los de oficinas y gestión.

b. ENMIENDA NÚM. 534 Grupo Parlamentario Popular en el Congreso

El apartado 3 de la disposición adicional primera queda redactado de la siguiente forma: «3. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización».

JUSTIFICACIÓN

Se unifica el acceso a la información sin diferenciar entre el tipo de archivo en el que se encuentre, garantizando así la igualdad en el acceso independientemente de la ubicación de la información.

Sin embargo, y a pesar de la voluntad del legislador, como se puede comprobar con la lectura de las enmiendas, promulgada la Ley 19/2013 continuamos estando en una coyuntura de ruptura de la vía de acceso a la información en función del ciclo vital de los documentos. La Ley de Transparencia desvinculó el acceso a la información pública de la gestión documental, ya que la citada norma no nombra las instituciones custodiantes por excelencia de los documentos públicos que contienen la información, esto es, los archivos, y solo habla de información en general.

Esta situación se perpetúa con la interpretación que ha realizado el CTBG y el proyecto de Reglamento de desarrollo de la LTAIPBG, ya que se centran en la información que se custodia en las unidades productoras u archivos de oficina.

El citado Criterio Interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre de 2015, cuyo asunto es la “Aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública” establece que la LTBG es una norma supletoria en el caso de los archivos, al existir un régimen específico regulado por los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011. En su punto IV el CI/008/2015 indica que:

“sólo en el caso de que exista una norma concreta que establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias”.

El hecho de que la legislación que regula el patrimonio histórico no se mencione se debería, a juicio del CTBG, a la intención del legislador de introducir rigideces o lagunas, evitando por tanto una enumeración taxativa de excepciones y mencionando a modo de ejemplo la normativa que regula el acceso a la información pública en materia de medio ambiente. Por lo tanto, aunque no se mencione explícitamente se interpreta que el régimen de acceso a los archivos regulado por el Real Decreto 1708/2011 está incluido en los regímenes especiales a los que se aplica supletoriamente la LTAIBG.

Este criterio interpretativo se elaboró a partir de una consulta realizada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social al Abogado del Estado sobre la aplicación de la LTAIBG a los archivos centrales, que a su vez se elevó a la Abogacía del Estado. Para muchos, sin embargo, esta interpretación va en contra de la voluntad del legislador, que durante la tramitación de la ley eliminó la referencia a la legislación de patrimonio precisamente para evitar aplicar una normativa diferente según el lugar físico donde se encontrara la información. Otra cuestión que suscita dudas es la consideración de la gestión documental y de archivos como una “materia” o un área administrativa concreta, en lugar de un servicio transversal.

El Preámbulo del Proyecto de Reglamento de desarrollo de la LTAIBG, elaborado en 2014, incide en la regulación del derecho de acceso a la información en lo que se refiere a los aspectos formales de su ejercicio, la aplicación de las causas de inadmisión de la solicitud previstas en la Ley, la aplicación de los límites, así como el régimen de impugnaciones. Y desde la perspectiva organizativa, define el papel de las Unidades de Información previstas en la Ley, concretando sus funciones y la coordinación con la Oficina de la Transparencia y Acceso a la Información⁹, pero, vuelve a dejar fuera de la transparencia la gestión documental, así como el acceso a la información contenida en la documentación custodiada en los archivos, en tanto en cuanto instituciones clave en la custodia y gestión de los documentos de la Administración al dejar sin referencias ni vinculaciones al Sistema de Archivos del Estado y la gestión documental. Así, por ejemplo, en la redacción del artículo 9 del Proyecto se circunscribe el acceso a la información al hecho de que ésta “obre en su poder en el momento en que se realice la

9 Actualmente la OTAI como tal ha desaparecido siendo sustituida por la Subdirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano, dentro de la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, que tiene entre sus funciones la gestión del Portal de Transparencia y ejercer de Unidad de Información de Transparencia Central, según se establece en el Real Decreto 863/2018, de 13 de julio que desarrolla la estructura orgánica básica de dicho ministerio.

solicitud". Más aún, en la versión de 2015 del proyecto de reglamento, en el artículo 14, se establece como causa de inadmisión que el objeto de la petición sea información sometida a un régimen específico de acceso, que como ya hemos visto al analizar el criterio interpretativo CI/008/2015 incluye a la información sustentada en los documentos conservados en los archivos centrales, intermedios e históricos.

La LTAIBG, por tanto, más que proporcionar una regulación única del derecho de acceso a la información administrativa, cuestión reclamada desde diversos frentes y colectivos (ciudadanos, archiveros, investigadores y profesorado, asociaciones pro acceso...) ¹⁰, vino a perpetuar la fragmentación de las vías de acceso a la información ¹¹ y a obviar la estrecha relación existente entre el acceso a la información y la gestión documental, los vínculos entre información, documentos y gestión de archivos, lo que nos lleva a retomar la primera pregunta que nos hacíamos.

4. ¿Dónde se custodia la información?

Son los archivos las instituciones que custodian los documentos que contienen la información. Los documentos públicos, generados y recibidos en el ejercicio de su actividad por las distintas oficinas o unidades productoras de los departamentos ministeriales, tienen, como todos los documentos administrativos, su propia vida, esto es, cumplen un ciclo vital. Es lo que se conoce como las tres edades de los documentos (Wyffels, 1972).

Primera edad: etapa en la que se tramitan los documentos y expedientes y los documentos son de consulta frecuente por la unidad; tienen valores administrativos evidentes, aunque también pueden tener valor histórico desde su creación (por ejemplo, un tratado internacional).

Segunda edad: una vez finalizada su tramitación, los documentos pueden ser todavía objeto de recurso o de consulta como antecedente.

Tercera edad: etapa en la que el documento ha perdido el valor administrativo para el que fue creado, pero puede retener valores administrativos de otra índole y servir así de prueba en otros procedimientos; es la edad en la que los documentos se conservan con carácter permanente porque además tienen valor histórico.

De acuerdo con el artículo 8 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, y atendiendo al ciclo vital de los documentos, los archivos que conforman el Sistema de Archivos de la AGE se clasifican en:

- Archivos de oficina o de gestión.
- Archivos generales o centrales de los Ministerios y de los organismos públicos dependientes de los mismos.
- Archivos intermedios.
- Archivos históricos.

10 Véanse como ejemplo las publicaciones de Francisco Fernández Cuesta (Archivamos, 2015)

11 En la primera conclusión del CI/008/2015 de 12/11/2015 se indica que se "requiere la existencia de una norma que prevea una regulación propia del acceso a la información".

El ciclo vital de los documentos son las etapas por las que sucesivamente atraviesan los documentos desde que se producen por la oficina y se custodian en el archivo de gestión¹² y pasan por el archivo central y/o intermedio, hasta que se eliminan o se conservan en un archivo histórico. El tipo de soporte (papel o electrónico) nunca define el tipo de archivo, que siempre está marcado por las fases del ciclo vital de los documentos. En esas etapas los documentos y la información reciben un tratamiento archivístico adecuado, una gestión documental. La gestión documental se erige como una herramienta fundamental para establecer un adecuado sistema de información, ya que sin una adecuada identificación y valoración, organización y descripción, de los documentos, tendremos un control incompleto de los documentos, y ello, a su vez repercute en un deficiente servicio de acceso a la información contenida en los mismos. El control eficaz de la gestión de los documentos de archivo supone el control eficiente del acceso a la información de los mismos. La Ley 19/2013 en su artículo 13 define información pública como:

“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Sin embargo, no nombra las instituciones custodias por excelencia de los documentos públicos: los archivos.

Una vez establecida de forma muy general y sintética quien custodia la información, nos queda pendiente responder al resto de nuestras cuestiones: si la Ley de Transparencia es la Ley de Acceso a la Información, **¿quién gestiona las consultas de acceso?, ¿cómo se accede a la información?**

La LTAIBG establece un principio “generalista” y muy amplio del concepto de “acceso a la información pública”. De este modo, en el propio Portal de Transparencia, en su apartado “Solicite información” señala que “el ciudadano puede ejercer el derecho de acceso. Este derecho de acceso garantiza la posibilidad de llevar a cabo consultas sobre datos e información pública”. Ante la pregunta de “¿se puede pedir cualquier información?” La respuesta *a priori* es sí, salvo los límites establecidos en los artículos 14 y 15. El CTBG ha señalado que el libre acceso debe ser la norma y la restricción la excepción. Pero la situación para el ciudadano puede ser confusa, porque en realidad se ha provocado una *disrupción* de las vías de acceso a la información en función de dónde se custodie la documentación:

ARCHIVO DE OFICINA	vs	ARCHIVOS CENTRALES, INTERMEDIOS E HISTÓRICOS
Vía transparencia		Vía archivos LPHE

Se produce, pues, una ruptura del ciclo vital de los documentos. El acceso a los documentos custodiados por las oficinas, es decir, la primera fase del ciclo vital, que se presuponen de mayor interés para el ciudadano por su actualidad, están regidos

12 Dentro de las múltiples referencias bibliográficas existentes, puede consultarse el manual de Archivos de Oficina de la Subdirección General de Archivos Estatales.

teóricamente por la Ley de Transparencia, por el contrario, el acceso a los documentos de los archivos centrales, intermedios e históricos, regido por la normativa de Patrimonio Histórico (¿solo por la Ley de Patrimonio?). El derecho de acceso a los documentos de las Administraciones Públicas custodiados en los archivos públicos no está tampoco unificado.

Como ha incidido reiteradamente la Asociación de Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP) este derecho es “quizás uno de los principales caballos de batalla a los que el personal técnico archivero de las diferentes Administraciones se tiene que enfrentar diariamente cuando atiende a cualquier ciudadano que acude a un archivo. [...] Una preocupación que siempre hemos manifestado desde AEFP es la ausencia de una ley que regulase de manera unívoca y, a la vez, sirviera para uniformar toda la dispersa legislación existente en esta materia (leyes de secretos oficiales, de patrimonio histórico, de procedimiento administrativo, etc.)”.

Existen por tanto dos procedimientos regulados normativamente:

- Procedimiento de acceso a la información pública soportada en documentos que se encuentran en la fase de archivo de oficina, regulado por la Sección 2.^a Ejercicio del derecho de acceso a la información pública, artículos 17-22 de la LTAIBG.
- Procedimiento de acceso a la información pública soportada en documentos que se encuentran en las fases de archivo central, intermedio e histórico, regulado por el capítulo IV Procedimiento de acceso a documentos y archivos, artículos 23-32 del Real Decreto 1708/2011.

La necesidad de armonizar ambas regulaciones es perentoria. Hay que tener en cuenta que el Real Decreto 1708/2011 se elaboró partiendo de una amplísima experiencia en la atención a usuarios en las salas de las consultas, y en él se consignó muy claramente aspectos como la capacidad de resolver de las autoridades que conservan los documentos. En su artículo 24.5 se establece:

“Las entidades públicas incluidas en el ámbito de aplicación de este Real Decreto informarán del órgano competente para resolver las solicitudes de acceso. En ausencia de previsión expresa, se entenderá competente aquél del que dependa orgánicamente el archivo que custodia los documentos cuya consulta se solicita”.

Por el contrario, en la LTAIBG, artículo 19.4, se determina:

“cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”.

Sería inviable la resolución de las peticiones de acceso a documentos ya transferidos a los archivos centrales, intermedios o históricos si se tuviera que remitir cada consulta al órgano productor, sobre todo si tenemos en cuenta que muchos de ellos han desaparecido.

Pero ¿el ciudadano se encuentra realmente una dicotomía en el acceso a la información entre la vía de la transparencia y la vía de los archivos? No existe sólo una doble vía. A continuación, exponemos una tercera vía.

El contexto para el ciudadano que solicita información se vuelve aún más confuso, porque en la práctica nos encontramos con que **no hay una regulación única del derecho de acceso** a la información administrativa, máxime cuando la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013 establece lo siguiente:

Disposición adicional primera. “Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública.

1. La normativa reguladora del correspondiente **procedimiento administrativo** será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.

2. Se regirán por su **normativa específica**, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un **régimen jurídico específico de acceso** a la información.

En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización.

No existe pues regulación única de derecho de acceso a la información, sino una fragmentación de las vías de acceso. El ciudadano se enfrenta a que a la información se accede por **3 vías y procedimientos** distintos:

- La vía de transparencia.
- La vía de acceso a los archivos.
- La vía de procedimiento administrativo e información administrativa.

Llegados a este punto, ¿qué sucede si los documentos no se han transferido y han quedado acumulados en las oficinas? ¿Los expedientes personales de internos en centros penitenciarios resultado de la represión franquista de la postguerra, al continuar almacenados en las cárceles, por qué normativa se rigen? ¿Qué prima su evidente carácter histórico o el centro en el que se custodian?

Por el contrario, si a partir de los trabajos de identificación y valoración de series documentales de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, y de los calendarios de conservación que, poco a poco, se van publicando en el BOE, el flujo documental empieza a funcionar y ello conlleva transferencias al año de resolver el expediente, ¿la información en ellos consignada no será materia de transparencia ni de acceso a la información pública? ¿Qué sucede con las solicitudes de acceso a la información de carácter confidencial o con las limitaciones establecidas al acceso por la distinta normativa (seguridad nacional, secretos oficiales...)?¹³.

Por último, no queremos dejar de mencionar la situación a la que se enfrenta el usuario con relación al régimen de impugnaciones. El artículo 32 del Real Decreto 1708/2011 establece que

¹³ Se podría establecer una cuarta vía de acceso a la información en función del tipo de información cuyo acceso es restringido por la Ley de Secretos Oficiales y otras disposiciones normativas que limitan el acceso en función a la defensa y seguridad nacional, pero este aspecto rebasa el objeto de este trabajo. Véase al respecto Sobre este tema versó la ponencia PO50 titulada “Documentación clasificada y Transparencia: el equilibrio de la balanza” impartida por Henar Alonso Rodríguez y Guillermo Pastor Núñez en el Grupo de Trabajo “GT9. Archivos, Documentos y Transparencia (Grupo Especial AEF)” del II CIT Madrid 27-29 de septiembre de 2017.

“contra toda resolución, expresa o presunta, recaída en el procedimiento regulado en este Real Decreto podrán interponerse los recursos administrativos y contencioso-administrativos que resulten procedentes de conformidad con la legislación aplicable”.

Pero ¿qué implica la aplicación de la LTAIBG como norma supletoria al régimen de acceso a los documentos custodiados en los archivos centrales, intermedios e históricos? Dado que no existe ninguna instancia ante la que reclamar las resoluciones de las solicitudes de acceso a la información, se podría interpretar que supletoriamente se puede recurrir al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. El tiempo dirá si esta vía es factible, hasta ahora la única opción que tenían los usuarios de archivos era interponer un recurso contencioso-administrativo.

5. ¿Quién solicita la información?

Por lo que respecta a los sujetos del derecho de acceso también se ha producido una evolución desde el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el que se establecían los derechos de los ciudadanos hasta el Real Decreto 1708/2011, artículo 23.1, en el que se establece que

“toda persona tiene derecho a acceder a los documentos conservados en los archivos [...]”

Del mismo modo el artículo 12 de la LTAIBG establece que “todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública” y el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, incluye el derecho de acceso a la información pública entre los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

En esta línea, iniciada por la supresión de la tarjeta nacional de investigador en los archivos estatales por Real Decreto 1266/2006¹⁴, se establece que las solicitudes no han de ser motivadas. En concreto en el artículo 24.4 del Real Decreto 1708/2011 se establece que:

“no será necesario motivar la solicitud de acceso a documentos. No obstante, el solicitante podrá exponer los motivos de su petición, que se tendrán en cuenta en la tramitación y resolución de la solicitud”.

Por su parte en el artículo 18.3 de la LTAIBG se establece que

“el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud”.

La implicación de estas precisiones relativas a que los motivos para solicitar la información podrán ser tenidos en cuenta supone la creación de un usuario especial de

14 Real Decreto 1266/2006, de 8 de noviembre, por el que se deroga el Real Decreto 1969/1999, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición de la tarjeta nacional de investigador para la consulta en los archivos de titularidad estatal y en los adheridos al sistema archivístico español, en lo relativo a los archivos de titularidad estatal dependientes del Ministerio de Cultura.

archivos que goza de una situación privilegiada frente al resto¹⁵. Ya en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se establecía en el artículo 37.7:

“[...] cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas”.

En la misma línea el Real Decreto 1708/2011, en el artículo 28 relativo al acceso a documentos que contengan datos de carácter personal, establece:

“[...] se entenderá que poseen interés legítimo quienes soliciten el acceso para el ejercicio de sus derechos y los investigadores que acrediten que el acceso se produce con una finalidad histórica, científica o estadística”.

Por su parte la LTAIBG, artículo 15 relativo a la protección de datos personales, concreta:

“3 b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos”.

Podríamos considerar que la normativa establece la existencia de una categoría de usuarios especiales que no estaría en consonancia con el espíritu de la LTAIBG. Para Emilio Guichot esta interpretación supone “un torpedo contra la línea de flotación de un derecho que, como derecho de ciudadanía al servicio de la participación y el control, no exige motivación ni acreditación de interés alguno, como reconoce el propio proyecto con carácter general”¹⁶.

6. ¿Qué información le interesa al ciudadano?

6.1. ¿Qué quiere el ciudadano?

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece el acceso a la información pública como un elemento indispensable de la transparencia, y dentro de la información pública dedica el Capítulo II a aquella información que va a ser objeto de Publicidad Activa. La Ley establece las directrices generales de la información (información institucional, organizativa, de planificación, de relevancia jurídica, información económica, presupuestaria y estadística...) que va a ser divulgada motu proprio por la Administración vía Publicidad Activa a un nivel de macro política y de apuesta de “auto exigencia y cumplimiento” como muestra de buen gobierno. Sin embargo, la realidad de la información solicitada y/o requerida a nivel de micropolítica, la realizada por los ciudadanos, comporta, sin embargo, un sinfín de casuísticas y divergencia de intereses que no siempre convergen por lo publicado oficialmente. La información objeto de publicidad activa puede devenir en una transparencia focalizada a los intereses macropolíticos y gubernamentales, y las peticiones de información y acceso a la información pública del ciudadano contemplan solicitudes más allá de

15 Se recomienda la lectura del capítulo “A un usuario desconocido: los archiveros públicos como gestores de derechos de terceros”, presentada por Luis Casado de Otaola recogido en esta edición.

16 Emilio Guichot Reina, “Luces y sombras de la Ley de Transparencia”, EL PAIS, 05/07/2013. https://elpais.com/elpais/2013/06/26/opinion/1372261737_042333.html

información vinculada a la exigencia del ejercicio de buen gobierno y transparencia. El habeas data y el acceso a la información pública que plantea el ciudadano permanece custodiado en distintos archivos y oficinas productoras. En suma, la variedad de sus intereses y peticiones es múltiple y dispar. No se trata sólo de qué información debe aportar y ofrecer el Estado y cómo la aporta y la presenta, si no de dónde se halla la información. La información que solicita el ciudadano y dónde está lo solicitado quedan en total desamparo al no contemplarse su vinculación con el sistema de archivos y gestión documental de la AGE. Podemos indicar que la LTAIPBG dista mucho de erigirse en la “norma básica en materia de acceso” y constituirse en una vía única y transparente de acceso a la información.

Los principios que la ciudadanía quiere y que la Administración persigue (como reiteradamente manifiesta en los preámbulos legislativos...) son comunes: eficiencia, eficacia, productividad, agilidad, fiabilidad, simplicidad, etc.¹⁷ Pero la realidad para el ciudadano puede ser una maraña de estructuras administrativas, ya que lejos de facilitar información clara, transparente, eficiente el ciudadano puede encontrarse que **a la información se accede mediante distintas vías** y procedimientos:

- Unidades de Información de Transparencia (y la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información, OTAI¹⁸).
- Servicio de Atención al Ciudadano¹⁹.
- Archivos.

La existencia de **distintas unidades de acceso a la información** “solapadas” y **disruptivas** ofrece una imagen de burocracia (en sentido negativo²⁰), de segmentación de unidades, de duplicidad orgánica y funcional y genera confusión al ciudadano, ciudadano desconoce la dimensión orgánica y la arquitectura institucional de la Administración, del “aparato público”.

17 Ejemplo de ello ha sido y es el proyecto “CORA: Reforma de las Administraciones Públicas”, las “Medidas CORA” (http://www.sefp.minhafp.gob.es/web/areas/reforma_aapp/medidas.html) y la Oficina para la ejecución de la Reforma de la Administración (OPERA). El Real Decreto 479/2013 creó OPERA y el Real Decreto 671/2014 le otorgó carácter permanente y le asignó funciones relativas al Portal de la Transparencia y las unidades de información de la AGE.

18 Al crearse la Oficina de la Transparencia y acceso a la información (OTAI), con nivel de Subdirección general, se le adjudicó las competencias relativas a la unidad de información del Ministerio de Presidencia, pero también, entre otras funciones “la coordinación y la supervisión de las unidades de información de la Administración General del Estado”. La Subdirección General de Transparencia y Atención al Ciudadano actual ejerce como Unidad de Información de Transparencia Central.

19 Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa.

20 Quizás sea exagerado citar el “Vuelva Usted Mañana” que reflejó Mariano José de Larra, pero no hay que olvidarse que esa imagen persiste en el imaginario ciudadano.

7. A modo de conclusión

Para evitar la duplicidad administrativa, favorecer la simplificación y la gestión de servicios y medios comunes y mejorar los “Servicios de atención al ciudadano” sería necesario promover las siguientes medidas:

7.1. Administrativas

La creación de un servicio global de información al ciudadano que incluya la información administrativa, la transparencia y la política de gestión documental. Ello implica un equipo multidisciplinar, donde la presencia archivero como gestor documental y conocedor del entramado institucional y orgánico tanto de la administración actual como de la pasada, así como su experiencia en la orientación de usuarios e investigadores, puede aportar un asesoramiento polivalente al ciudadano.

Promover la unificación de las vías de acceso a la información, evitando cuatro “ventanillas”, y creando una global, donde se contemple la orientación de todo tipo de información. El ciudadano desconoce el organigrama de la administración pública y cuando solicita información no hace distinciones entre organismos, busca una orientación a sus solicitudes. La presencia de distintas “ventanillas”, de oficinas de atención al público, para distintos tipos de información se presenta al ciudadano como un *entramado* organizativo complejo.

7.2. Informativas

Invertir en una estrategia de comunicación digital global, en la que se desarrolle una atención polivalente y multicanal. Por ejemplo, una medida podría ser profundizar en el desarrollo del portal web “Punto de Acceso General” (administración.gob.es) con la inclusión de más contenidos y referencias.

Fomentar e impulsar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas como elemento clave de una ciudadanía democrática.

Divulgar la publicidad activa y ampliar la transparencia “focalizada” de la información 'proactiva' y de publicidad activa que contempla la LTAIBG. Se han priorizado las obligaciones visibles como el portal de transparencia y otras medidas de publicidad activa, pero no las *invisibles*: vinculación con el sistema de gestión documental, mejora cualitativa de la información aportada (no sólo cantidad de información publicada, sino también invertir y profundizar en la calidad de la misma).

Fomentar el acceso a la información impulsando campañas divulgativas a la ciudadanía (empezando en la educación en institutos).

Toma de concienciación de la heterogeneidad, pluralidad y multiplicidad de intereses de la ciudadanía plasmada en el derecho de acceso a la información, y que los intereses de demanda ciudadana de información tengan una reversión en *feedback* en los recursos publicados de publicidad activa.

7.3. Formativas

El desarrollo de políticas de formación y campañas de sensibilización tanto para empleados públicos como para el ciudadano. No sería descabellado acercarse y

desarrollar el concepto de ALFIN (Alfabetización Informacional)²¹, empleado en el ámbito educativo y bibliotecario, para aplicarlo en el desarrollo de habilidades informativas en el ámbito de las administraciones públicas.

7.4.Económicas

La inversión en recursos humanos y económicos en la administración, tanto en las unidades de información como en los sistemas de gestión documental y de archivos, en la estrategia de administración digital, en el impulso de campañas divulgativas, entre otros.

7.5.Normativas

El establecimiento del CTBG como órgano competente en recursos en el ejercicio del derecho de acceso a los archivos y de criterios uniformes de interpretación del derecho de acceso.

Buscar la coherencia normativa integrando todas las perspectivas. Sería buen momento que se acometa una visión global de la gestión documental y el acceso a la información consensuando una armonización normativa del acceso a la información y los archivos. Esta armonización tiene cabida en el planteamiento establecido en la Ley 19/2013 que en la:

Disposición adicional segunda. Revisión y simplificación normativa.

1. La Administración General del Estado acometerá una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de su ordenamiento jurídico. Para ello, habrá de efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas que hayan quedado obsoletas y determinar, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido, de conformidad con las previsiones constitucionales y legales sobre competencia y procedimiento a seguir, según el rango de las normas que queden afectadas. 2. A tal fin, la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes elaborará un Plan de Calidad y Simplificación Normativa y se encargará de coordinar el proceso de revisión y simplificación normativa respecto del resto de Departamentos ministeriales.

3. Las Secretarías Generales Técnicas de los diferentes Departamentos ministeriales llevarán a cabo el proceso de revisión y simplificación en sus ámbitos competenciales de actuación, pudiendo coordinar su actividad con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas.

21 «El término Alfabetización Informacional es la traducción del inglés information literacy (cuyas siglas son IL o INFOLIT) usado por primera vez en 1974 por Paul Zurkowsky para definir las habilidades que los empleados de las bibliotecas deberían tener para poder resolver los problemas a los usuarios. Desde entonces, se han sucedido más definiciones, entre otras la de la ALA (American Library Association Committee on Information Literacy) en 1989, que lo hace en estos términos: "Alfabetización en información es una capacidad de comprender y un conjunto de habilidades que capacitan a los individuos para reconocer cuándo se necesita información y poseer la capacidad de localizar, evaluar y utilizar eficazmente la información requerida", información tomada de INTEF (Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado. MECD).

FUENTES

AEFP (Archiveros Españoles en la Función Pública), *Jornadas de Acceso a los Documentos Públicos y Oficiales*, Jornadas I a IV (2009, 2010, 2012, 2013) en <http://www.aefp.org.es/NS/Servicios/Jornadcongres.html#>

AEFP (Archiveros Españoles en la Función Pública), Documento “Comentarios presentados por AEFP en el proceso de consulta pública del borrador de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno” (abril 2012), disponible en: http://www.aefp.org.es/NS/Documentos/AEFP_Comentarios_Borrador_Anteproyecto_Ley_Transparencia_AIP_BG.pdf

AEFP (Archiveros Españoles en la Función Pública), Documento de “Propuestas de modificación del articulado del 2º borrador del Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, presentado ante el Grupo de Expertos del Proyecto de Ley de Transparencia del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (septiembre 2012), disponible en: http://www.aefp.org.es/NS/Documentos/AEFP_Propuesta_modificacion_2borrador_Ley_Transparencia_Acceso.pdf

AEFP (Archiveros Españoles en la Función Pública), Documento “¿Por qué es importante una Ley de Acceso a la Información para los archivos de las Administraciones Públicas y para los archiveros que los sirven?, disponible en: http://www.aefp.org.es/NS/Documentos/Importancia_ley_acceso.pdf

Carillo Linares, Alberto (2005). “Reflexiones y propuestas para una correcta interpretación de la Ley 16/1985 del patrimonio histórico español sobre el artículo 57 y el acceso a los archivos”, en *Boletín de la Federación Española de Asociaciones de Archiveros, Bibliotecarios, Arqueólogos, Museólogos y Documentalistas*, núm. 55-3, Madrid, pp. 11-48. Disponible en www.anabad.org/images/boletines/2005.3.pdf.

Fernández Cuesta, Francisco (2012). “Al servicio de la transparencia. El papel de los archiveros y la gestión documental en el acceso a la información pública”, en *Métodos de Información*, núm. 3-5, Colegio Oficial de Bibliotecarios-Documentalistas de la Comunidad Valenciana, Valencia, pp. 153-166. Disponible en www.metodosdeinformacion.es/mei/index.php/mei/article/view/IIMEI3-N5-153166.

Fernández Ramos, Severiano (2015). “Leyes de transparencia y leyes de archivos: dos sistemas independientes”, en *Transparencia “versus” corrupción, os arquivos e a democracia: actas das I Jornadas “Olga Gallego” de Archivos, A Coruña, 2 e 3 outubro 2015*, Ed. Museo Arqueológico Provincial de Ourense, pp. 37-86.

Fernández Ramos, Severiano (2000). *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid.

Guichot Reina, Emilio (2016). “Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública”, en *Administración de Andalucía: revista andaluza de Administración Pública*, núm. 94, pp. 89-106. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/servlet/descarga?up=112053>

Guichot Reina, Emilio (coord.) (2014). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Estudio de la Ley 19/2013, del 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid.

-Proyecto "CORA: Reforma de las Administraciones Públicas".

VVAA (2014). *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm.33. Monográfico: *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Análisis de la cuestión tras la Ley 19/2013*.

Disponible en:

<http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100DetalleFeed/1248367026092/Noticia/1284319498424/Comunicacion>

SECRETOS OFICIALES Y TRANSPARENCIA. EL EQUILIBRIO DE LA BALANZA

Henar Alonso Rodríguez
Archivo General Militar de Ávila

Guillermo Pastor Núñez
Archivo Intermedio Militar Pirenaico

RESUMEN:

Uno de los elementos más delicados, vinculado a la Transparencia en la Administración, es la gestión de los secretos oficiales. El derecho de todo Estado a restringir puntualmente el acceso a la información sobre actividades que suponen problemas de seguridad nacional o averiguación de delitos, no debe convertirse en un veto eterno sobre documentos de archivo, cuyo valor informativo ha perdido el carácter de amenaza al Estado, pero conserva su interés para ciudadanos e investigadores. Desde los archivos es posible observar este fenómeno de transformación del valor de los documentos, que la legislación española sobre este tema, la Ley de Secretos Oficiales de 1968, no previó. Se aporta una perspectiva de la situación de los secretos oficiales en los archivos españoles, especialmente en los militares, incidiendo en cuatro aspectos: la tradición de la confidencialidad de la documentación, la normativa actual sobre secretos oficiales, la situación paradójica actual en los archivos y unas posibles consideraciones para evitar los problemas de acceso sobre estos documentos, todavía secretos merced a una cobertura legal discutible.

PALABRAS CLAVE:

Archivos. Secretos Oficiales. Desclasificación. Gestión Documental. Acceso a la Información.

1. Introducción

La frecuente publicación de noticias en medios de comunicación, y su eco en redes sociales, sobre las restricciones de acceso a documentos conservados en archivos dedicados a la investigación, debido a una determinada interpretación de la Ley de Secretos Oficiales (LSO68), ha planteado un debate que ha sido tomado en consideración desde varios puntos de vista y teniendo en cuenta diversos sujetos: la comunidad científica o académica, el ámbito reivindicativo de la memoria histórica y, en general, por todos aquellos que reclaman un desarrollo efectivo de una cultura de la Transparencia en los asuntos de la Administración. En general, el punto de ataque más común es la naturaleza preconstitucional de la Ley de Secretos Oficiales. Y no les falta razón a quienes así piensan, pero este juicio lleva acompañada una resolución que tácitamente supone pensar que una nueva legislación, redactada ahora por un parlamento democrático, vendrá a solucionar el problema de la aplicación de este legítimo veto a la información pública que, al igual que la mayoría de países, está amparado por nuestra Constitución. Confiar únicamente en la normativa supone ignorar una gran parte de la cuestión.

Nos proponemos apuntar, mediante unas líneas generales, en otra dirección diferente a la exclusivamente legal que domina el debate. Las denuncias públicas sobre la necesidad de desclasificar una determinada cantidad de documentos de los archivos militares, o el cierre de gran parte de los fondos documentales del archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores son problemas que atañen directamente a la gestión documental y a la gestión de los archivos. En una inadecuada, o inexistente, implementación de la gestión documental y de archivos podemos encontrar parte de las razones de estas denuncias. Del mismo modo, se debe entender que el interés del Estado por mantener la confidencialidad de determinados documentos, y por tanto de la información contenida, también descansa en el buen funcionamiento de una gestión documental que lo garantice. Su correcta aplicación es la mejor garantía para poder cumplir con la normativa de seguridad de la información de los documentos y, al mismo tiempo, el reconocido derecho de acceso a los mismos, cuando ya no pongan en riesgo los valores que aconsejaron su secreto. La gestión de los documentos es la clave para conciliar ambos derechos y ser eficaz, más allá del debate que suscite este equilibrio entre los derechos del ciudadano y el poder del Estado. En el desarrollo de esta contribución apuntaremos cuatro lugares que conviene conocer para abordar la cuestión de la confidencialidad de los documentos desde la única óptica que permite abarcar toda la cuestión, los archivos.

2. De los archivos secretos al acceso a los documentos. Usted estuvo aquí.

A partir del siglo XVI se inicia en Europa el período de formación de los grandes archivos de estado, como un elemento más del poder de los príncipes y soberanos sobre sus territorios y súbditos, siendo uno de los casos paradigmáticos el del Archivo General de Simancas, cabecera de los archivos de la monarquía hispánica. La Corona era consciente del poder que el conocimiento de este recurso de información sobre derechos, propiedades y actuaciones de su gobierno le otorgaba, por lo que se convirtieron en instrumentos privativos de las monarquías que, en consecuencia, se ocuparon de concentrarlos en un único espacio bajo su control, no permitiendo que ningún documento de gobierno escapara a su control. En segundo lugar, su acceso fue

vetado a cualquiera que no perteneciese al círculo del poder. De este modo, los grandes archivos formados mediante la concentración de los documentos de los aparatos burocráticos de las monarquías de los siglos XVI a XVIII fueron considerados de naturaleza secreta, y su utilización privativa un atributo del poder. De este período recibe su nombre el Archivo Secreto del Vaticano, cuya condición compartían el resto de archivos de los grandes estados absolutistas europeos. La misión de estos archivos era la organización de las transferencias de documentación para llegar a ser la más completa concentración de la documentación emanada del poder, y que sólo éste, a través de sus comisionados, podía utilizar.

El fin del Antiguo Régimen fue también el final de este modelo de archivo secreto, y como ocurrió con las viejas monarquías, fue el resultado de los cambios producidos a lo largo del siglo XIX. Si bien en Francia el artículo 37 de la ley de 7 de mesidor del año II republicano (25 de junio de 1794) introducía la libre consulta de los documentos por parte de los ciudadanos, no dejó de tener un valor meramente simbólico. En el caso de España, siguiendo el ejemplo de otras naciones, el afianzamiento del acceso a los documentos de los archivos del Reino fue resultado de un largo camino durante todo el siglo, en el que la concepción del "archivo secreto" fue quebrándose a medida que lo hacían las estructuras de poder del pasado, con la publicación de leyes y normas que iban aceptando el derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos públicos.

En España, el Decreto que marca el inicio del derecho de acceso a los archivos del Reino es de 1844 (23/IV/1844), aunque ya se habían concedido con anterioridad algunas autorizaciones para la consulta en el Archivo General de Simancas. El primer paso fue, por tanto, la apertura de facto de los archivos del Antiguo Régimen provocada por la extinción de sus instituciones y su valoración como testimonios históricos, instrumentos imprescindibles para la construcción historiográfica nacional. Pero el camino para el acceso a los archivos como un derecho del ciudadano, iniciado en 1844, fue tímido y lleno de escollos. No obstante, dicho decreto, a pesar de su carácter moderado, supone un giro en el acceso a los archivos. La consulta de documentos pasa de ser excepcional a entrar en el ámbito de la norma, sobre la cual se han de tomar excepciones o reservas. De este modo el decreto de 1844 inaugura la acción de reservar a la consulta documentación por razón de la seguridad nacional:

"si entre los papeles del archivo hubiese algunos que por su importancia y trascendencia sean capaces de comprometer los intereses nacionales, cuidará el archivero de colocarlos en paraje reservado, para que en ningún caso puedan ser examinados; y si constase en el registro general, se pondrá al margen la nota de muy reservados, para evitar exigencias inútiles".

El papel de los archiveros en el cumplimiento de este Decreto es decisivo puesto que sobre su trabajo recae el cumplimiento de lo establecido. Y del mismo modo también resulta su deber manifestar que las prevenciones para la consulta eran excesivas e injustificadas. Sólo desde un profundo conocimiento de la documentación y la gestión de los archivos se puede tomar la iniciativa de informar a la superioridad como hace D. Próspero de Bofarull mediante un escrito redactado al poco tiempo de la entrada en vigor del Decreto de 20 de abril de 1844:

"Acatando, como debo, las disposiciones del Gobierno de S.M., hallo demasiado severa la real cédula de 20 de abril próximo pasado, que acaba de publicarse, sobre el modo de dar noticias y copias de documentos en los archivos generales del Reino, pues a mi corto entender se cierran con ella sus puertas a todo literato y persona particular que trate sólo de ilustrar hechos o

derechos públicos o privados que ninguna relación tengan con los negocios del Estado o de los altos personajes que han figurado en él. Convendría, pues, que se diese algún ensanche o modificación a las restricciones de esta real cédula dejando a la cautela, prudencia y buen criterio de los archiveros mayores el franquear los papeles y permitir sacar notas o copias de ellos a sujetos conocidos y de probidad que no infundan sospechas, con tal que los verifiquen en su presencia y con su intervención, pues de otro modo los archivos generales no serán más que unas minas de oro sin explotar...”¹.

Bofarull hacía referencia especialmente a la consulta de documentos para la investigación, pero su punto de vista es el de una profesión en proceso de organización y crecimiento, que creía excesivo el aparato burocrático y su actitud casi censora alrededor de la consulta de los ciudadanos en los archivos. El camino quedaba marcado por este inconformismo profesional, y nos llevaría hasta 1871, fecha de la publicación del primer reglamento de Archivos, Bibliotecas y Museos, donde desaparecen la mayor parte de las restricciones y trámites que se desarrollaban en el Decreto de 1844.

Pero en este trayecto hacia la apertura de los archivos públicos de la Administración Central quedó apartada la documentación del ramo de Guerra. En el período que va desde la creación en 1865 de archivos militares en las Direcciones Generales de cada arma, hasta la publicación, en 1898, del Reglamento Provisional para el Régimen y Servicio de Archivos Militares del Ejército de Tierra (cuatro años antes se publicó el reglamento para los de la Marina) y la creación del Archivo General Militar de Segovia, se configuró un sistema de archivos propio, modélico por lo que supone al control del ciclo documental, pero ajeno a la apertura a los ciudadanos del resto de archivos de la Administración Central. Los archivos militares entraron en el siglo XX con permanencias de la reserva en la consulta ahora justificadas, ya no por el ejercicio privativo del *ius archivii* de los soberanos, sino por cuestiones de seguridad nacional, algo que nos acercará a la necesidad de una ley que regule un ámbito que ya se podía considerar, o debía de serlo, una excepción.

3. La regulación legal de los secretos oficiales en España. Estudio especial de la situación en el Ministerio de Defensa. Usted está aquí.

Como todo el mundo ya sabe a estas alturas, la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales (en adelante LSO68) es la norma básica, junto a su reglamento de desarrollo, que se ocupa de los secretos oficiales en España; norma preconstitucional que lleva años esperando su reforma por parte del Congreso de los Diputados, pero que, por unas razones o por otras, nunca llega.

Pese a la nefasta fama que arrastra, la LSO68 no es una mala norma, de hecho, desde su exposición de motivos hasta su articulado es en realidad un alegato en favor del principio general de publicidad de las actuaciones de los órganos del estado, lo que actualmente denominamos “transparencia”. El artículo 1 consagra el principio general de publicidad declarando la excepcionalidad de la “clasificación”, que se remarca en el

¹ Documento conservado en el Archivo de la Corona de Aragón, citado en: Rodríguez de Diego, J.L. (2006). “La apertura de Simancas a la investigación histórica en el año 1844”. *Pubblicazioni degli Archivi di Stato*, Saggi 90. Pág. 601-626.

artículo 4 en la exclusiva e indelegable capacidad de hacerlo, en su redacción original, al “Consejo de Ministros y sus miembros, a los Jefes de Misiones Diplomáticas de España en el extranjero y al Jefe del Alto Estado Mayor”, reduciéndose en su redacción actual y vigente al “Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor”.

Si, además, atendemos al resto de la exposición de motivos, vemos que antes de su redacción no existía más regulación sobre el tema que la de carácter estrictamente penal, tanto en el ámbito civil como en el militar, la que condenaba a severas penas a aquellos que “revelaran secretos”. Literalmente, la exposición de motivos, en su párrafo cuarto reconoce que “en este aspecto existe una laguna en nuestra legislación, que, al contrario de lo que ocurre en los Estados caracterizados por la mayor libertad de información, no prevé una regulación de las medidas protectoras de los secretos oficiales. Para remediar esta situación, la Ley establece un conjunto de medidas positivas para evitar que trascienda el conocimiento de lo que debe permanecer secreto, señalando normas severas que impidan la generalización de calificaciones que tienen carácter excepcional”. Por lo tanto, debemos entender que, con anterioridad a su fecha de promulgación, el 5 de abril de 1968, no existía en nuestro país norma alguna que regulara cómo y por quién debía calificarse los documentos como secretos o reservados.

La LSO68, con solo 14 artículos, es muy somera en cuanto a la regulación del tratamiento que hay que dar a “los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado”, es decir, a lo que la propia norma considera “materias clasificadas”, y remite a su reglamento de desarrollo, que se publica mediante el Decreto 242/1969 de 20 de febrero. Allí, en su artículo 2.3 ya especifica que “a efectos de lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley podrá entenderse [...] Por documentos, cualquier constancia gráfica o de cualquier otra naturaleza y muy especialmente:

1. Los impresos, manuscritos, papeles mecanografiados o taquigrafiados y las copias de los mismos, cualesquiera sean los procedimientos empleados para su reproducción: los planos, proyectos, esquemas, esbozos, diseños, bocetos, diagramas, cartas, croquis y mapas de cualquier índole, ya lo sean en su totalidad, ya las partes o fragmentos de los mismos.
2. Las fotografías y sus negativos, las diapositivas, los positivos y negativos de película, impresionable por medio de cámaras cinematográficas y sus reproducciones.
3. Las grabaciones sonoras de todas clases.
4. Las planchas, moldes, matrices, composiciones tipográficas, piedras litográficas, grabados en película cinematográfica, bandas escritas o perforadas, la memoria transitorizada de un cerebro electrónico y cualquier otro material usado para reproducir documentos”.

Vemos, pues, cómo el reglamento de desarrollo de la LSO68 considera equiparable “materia” a “documento”; pero, y ahí es precisamente donde empiezan a complicarse las cosas, también se considera “materia” a los “asuntos”, a las “informaciones” y a los “datos”, sobre todo a la hora de plantear, como se pretende, el establecimiento de unos plazos máximos de desclasificación de “materias”. ¿Qué es lo que se pretende clasificar o desclasificar en concreto? ¿Materias, datos, asuntos, informaciones, documentos?

Para liar más la cuestión, y teniendo en cuenta que tradicionalmente a quienes más les afecta esta legislación, (con las actualizaciones precisas que se hicieron, durante la Transición para dotar de carácter “constitucional” a la LSO68 y tras la incorporación de España a la OTAN para equiparar conceptos y niveles de protección), es a los Ministerios de Interior, Asuntos Exteriores y Defensa, además de la propia Presidencia del Gobierno, todos estos organismos han desarrollado, a su vez, sus propias “normas de seguridad de la información”, con sus propias definiciones de lo que es esa “información” y cómo debe gestionarse su seguridad, es decir, sus restricciones de acceso basadas en la LSO68. Como ejemplo paradigmático, analizaremos someramente la situación del Ministerio de Defensa.

La “Seguridad de la Información”, tal y como se concibe, se organiza desde la Dirección de Seguridad de la Información, cargo dependiente de la Secretaría de Estado de Defensa, dando por sentado su competencia exclusiva en las tareas de “preservar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información en todos los ámbitos del Ministerio” teniendo en cuenta tres ámbitos: el normativo, el organizativo y el tecnológico. Contando con la LSO68, su desarrollo y reforma, como texto legislativo a aplicar, en su actual desarrollo normativo se distingue un primer nivel, correspondiente al Ministerio, en el que se define la Política de Seguridad de la Información del Ministerio de Defensa, desarrollada en la OM 76/2006, un marco de normas generales mediante una Instrucción para la aplicación de la normativa (Instrucción 53/2016), en la que ya define un segundo nivel normativo sectorial, mediante instrucciones sobre distintos aspectos que atañen a la Seguridad de la Información: Seguridad de la información de las Personas, Seguridad de la información de los Documentos, Seguridad de la información de las Instalaciones, Seguridad de la información de las Empresas y Seguridad de la información de los Sistemas de Información y Telecomunicaciones.

Especialmente, la normativa referente a la Seguridad de la Información de los Documentos sería la más directamente relacionada con la gestión documental por su contenido, y, por lo tanto, es la que debería estar más estrechamente vinculada, a nuestro entender, con el Sistema Archivístico de la Defensa, cuyas funciones, según el RD 2598/1998 de 4 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares de 1998 (RD 2598/1998), son las de “estructurar, conservar, controlar y tratar la documentación producida o conservada por la Administración Militar en cada una de sus etapas”. Pero no es así, lamentablemente.

La Instrucción 41/2010, de 7 de julio, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se aprueban las normas para la aplicación de la Política de Seguridad de la Información del Ministerio de Defensa y la Instrucción 51/2013, de 24 de junio, del Secretario de Estado de Defensa, por la que se aprueban las Normas de Seguridad de la Información en los Documentos (SEGINFODOC), son las dos normas las que regulan, fuera del ámbito del Sistema Archivístico de la Defensa, la “seguridad de la información de los documentos” que definen como “la protección de la información contenida en cualquier soporte portátil con capacidad para contener información. El manejo de la información que contiene un documento se llevará a cabo según el grado de protección requerido, que vendrá determinado por los requisitos de confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información que contienen, durante todo el ciclo de vida del documento, es decir, desde que se elabora hasta su destrucción, incluyendo su posible conservación en el Sistema Archivístico de la Defensa”. Limitan, pues, la acción de los archivos a la mera “conservación” de documentos. Idea que se refuerza cuando examinamos la literalidad del artículo 36 de la Instrucción 51/2013 que lleva el

revelador título de “Documentos innecesarios”: “Con el fin de evitar la acumulación de documentos innecesarios en los ámbitos, el Jefe de Seguridad de la Información de cada ámbito periódicamente solicitará la revisión de los documentos existentes, al menos con carácter anual, para proceder a la destrucción de aquellos que puedan eliminarse o enviarlos al Sistema Archivístico de la Defensa, según proceda”.

En definitiva, que la conservación o no de documentación generada por las diferentes unidades o instituciones dependientes del Ministerio de Defensa dependerá de la decisión de la persona que en cada una de ellas sea designado como “Jefe de Seguridad de la Información”, sin que se detallen en la norma qué requisitos formativos ha de tener esa figura jurídica a la que se le reconoce la capacidad técnica de realizar lo que los archiveros denominamos valoración documental, y sin detallar los requisitos legales de ese por lo demás complejo procedimiento.

Vemos, por lo tanto, que estas normas remiten continuamente a operaciones habituales en la gestión documental y de archivos, pero en su desarrollo olvidan regular aspectos que precisan de un tratamiento técnico concreto. Hay una prolija regulación pero no se proporcionan las herramientas para poder llevarla a cabo, lo que, en definitiva es el resultado de tener “Políticas de Seguridad de la Información” desconectadas de las imprescindibles “Políticas de Gestión Documental”.

El ejemplo más claro de esta situación paradójica lo tenemos en la propia legislación ministerial. En la actualidad, el Ministerio de Defensa ha publicado, por un lado, una Orden DEF 1196/2017, de 27 de noviembre por la que se establece la Estrategia de la Información del Ministerio de Defensa que dispone, a imitación de la terminología archivística, pero desvirtuándola, un “ciclo de vida de la información” y un “cuadro de clasificación de la información” por materias (anexos I y III); por otra parte, el mismo ministerio también publicó por Orden Ministerial 5/2017, de 9 de febrero, la Política de Gestión de Documentos Electrónicos, que, aunque en su introducción indica que “se alinea con la Política de Seguridad de la Información del Ministerio de Defensa y sus normas derivadas y se integra en el Sistema Archivístico de la Defensa (SAD), manteniendo de este modo la coherencia en la gestión y archivo de los documentos independientemente de su soporte”, en realidad tal integración no se ha dado hasta el momento, pero sí habla de “ciclo de vida de los documentos electrónicos”, de “implementar el Cuadro de Clasificación en las aplicaciones de gestión de documentos” y, lo que más nos interesa en este caso “Determinar la aplicación de la Política de Seguridad de la Información del Ministerio de Defensa a los entornos en que se gestionan los documentos electrónicos de acuerdo con su clasificación y régimen de acceso a lo largo de su ciclo de vida”.

Esta situación descrita a partir de nuestra experiencia como archiveros en el Ministerio de Defensa nos pone ante la evidencia de que existe una dicotomía incomprensible entre la gestión de la “información” y la gestión de la “documentación”, cuando es más que evidente la relación que existe entre ambos conceptos, indisolubles entre sí. La “información”, los “datos”, deben estar sometidos a unas normas de gestión claras, objetivas, seguras y también transparentes. Y eso, como veremos más adelante, no se puede conseguir si no se somete esa “información”, normalmente organizada por “materias”, como las que alude la LSO68 y la mayor parte de las “políticas de seguridad de la información”, tanto del Ministerio de Defensa como de otros departamentos sensibles como Interior, Presidencia y Asuntos Exteriores, a las previsiones sobre gestión documental de información pública propias del Sistema de Archivos de la Administración General del Estado, reguladas por el RD 1708/2011 de

18 de noviembre, que, por cierto, deja fuera de su regulación, en términos generales, al Sistema Archivístico de la Defensa (SAD), por existir ya regulación privativa al respecto: el ya citado Reglamento de Archivos Militares de 1998.

4. Documentos clasificados en los archivos. Usted no debería estar aquí

El celo por cumplir la legislación sobre el secreto de Estado, incluso en documentos anteriores a su publicación, las prácticas de confidencialidad tomadas sobre algunos documentos y la falta de implantación de una gestión documental ha ido generando llamativas contradicciones en el acceso a la documentación en España, lo cual ha provocado las denuncias públicas con cuya mención iniciábamos este texto, e inspirado reivindicaciones sobre el acceso a los archivos por parte de investigadores, periodistas y archiveros. A modo de muestra, las contradicciones más evidentes son:

1. Documentos con marcas de reservado y secreto en Archivos creados para la consulta e investigación. Los Archivos de la Administración General del Estado se han organizado bajo el principio del ciclo vital de los documentos y las transferencias de uno a otro tipo de archivos, según la edad de los mismos, hasta acabar en un archivo general o histórico, donde su conservación será permanente y su valor especialmente cultural, para usuarios e investigadores. En esta situación, un centro como el Archivo General Militar de Ávila (AGMAV) mantiene en sus depósitos documentación con marcas de reservado o secreto que pueden evitar su consulta. Archivos donde habitualmente acuden investigadores del ámbito académico tienen que mantener la prevención de no mostrar documentación que conservan, generando una discordancia en el acceso a la documentación pública que provoca incompreensión y rechazo.

2. Documentos con marcas de reservado y secreto hechas antes que fuera publicada la Ley de Secretos Oficiales de 1968. No sólo podemos poner en duda la capacidad de este texto legal para abarcar documentos anteriores a su publicación sino que, como consecuencia, a menudo aparecen documentos con marcas realizadas antes de esta ley, de forma arbitraria, sin aparente regulación, cuya interpretación es dudosa. Marcas con ausencia de sello (únicamente mecanografiadas), copias marcadas insertas en expedientes no clasificados, marcas en documentos descontextualizadas o marcas de las que desconocemos la autoridad de origen.

3. Documentos accesibles en un archivo para la consulta y que pasan a estar clasificados de forma repentina. La ausencia explícita de plazos en la ley ha provocado que la declaración de unas determinadas materias reservadas a través del órgano competente, actualmente el Consejo de Ministros en exclusiva, pueda afectar retroactivamente a toda la documentación, lo que llevó a retirar de la consulta gran parte del Archivo General del Ministerio de Exteriores a partir del acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de octubre de 2010, en el que decidieron la clasificación como secretas de 14 “materias” sobre las relaciones de España con el exterior.

4. Documentos con marcas de reservado o secreto cuya información es bien conocida por todos, debido al paso del tiempo. La falta de un plazo automático de desclasificación de documentos, así como la excepcionalidad de las iniciativas para cancelar su clasificación, han tenido como consecuencia la

presencia en archivos de documentos con marcas de secreto que contienen información bien conocida de todos por el propio paso del tiempo. La documentación sobre la construcción de los búnqueres construidos después de la Guerra Civil Española para defender la frontera pirenaica mantiene una restricción de acceso a la consulta por tener el sello de secreto, aunque ya hace tiempo que fueron abandonados y su emplazamiento sea bien conocido. Aunque sus restos, hoy día, son visitados por curiosos y turistas, no es posible acceder plenamente al fondo documental sobre su emplazamiento y construcción, provocando así dificultades para su catálogo patrimonial y el desarrollo de centros de interpretación de estas construcciones, como ha sucedido en otros países como Francia y Alemania. Es fácil deducir que la consideración de secretos de estos documentos ha quedado obsoleta.

5. Documentos con marcas de reservado o secreto que han estado fuera del ámbito de custodia y seguridad que exige la normativa para ellos. La LSO68, así como la normativa que la desarrolla, obliga a unas condiciones de seguridad, custodia y conservación específicas, y más exigentes, para los documentos con algún grado de confidencialidad. Esto obliga a disponer de depósitos apartados, dotados de condiciones de seguridad especiales para estos documentos, así como mantener esta exigencia en su conservación durante el tiempo que duren sus especiales condiciones de acceso. ¿Disponen los archivos donde se ha conservado esta documentación desde los años cuarenta o cincuenta de este canal específico de custodia y preservación? No.

6. Documentos con marcas de reservado o secreto que se encuentran actualmente en fundaciones privadas. La existencia de archivos con documentación pública correspondiente a presidentes de gobierno o jefes de Estado de España en fundaciones privadas dedicadas a la memoria y estudio de estas personalidades es una anomalía que prueba la inexistencia de una gestión documental eficaz para garantizar que esta documentación no abandone la esfera de lo público. Más grave si cabe es que, entre estos documentos sustraídos a la administración de los archivos públicos, existan algunos con marcas de reservado o secreto, como queda revelado en la información disponible sobre estas fundaciones y sus archivos, de los que el Sistema Archivístico Español posee, en el mejor de los casos, una copia.

5. La gestión documental y las materias clasificadas. Usted debería estar aquí.

Como hemos visto, la situación actual de acceso a documentación pública que haya podido ser objeto de clasificación por las razones previstas, o no, por la legislación vigente es muy dispar y genera tanta confusión como inseguridad jurídica. Pero es que, además, está generando opacidad, justo lo contrario, como apuntábamos, a lo indicado en la exposición de motivos de la LSO68, "porque las cosas públicas que a todos interesan pueden y deben ser conocidas de todos".

Ya hemos ido apuntando a lo largo del texto que es la carencia de una gestión documental correcta el motivo por el cual estas cosas suceden; ahora nos toca explicar de qué manera habría que actuar para que se logre equilibrio la balanza entre el derecho que tienen los estados de mantener parte de su información fuera del alcance del escrutinio ajeno y el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública.

Porque ambos principios, por contrarios que parezcan, son perfectamente compatibles, aplicando correctamente tanto la normativa de seguridad de la información como la relativa a la gestión documental de esa información, independientemente de su soporte.

En primer lugar, tenemos que romper la dicotomía artificialmente creada entre “información” y “documentación”: no podemos permitir que se gestionen de forma diferente, con criterios diferentes e instituciones y responsables diferentes. Se impone la necesidad de la colaboración y la comprensión mutua entre responsables y profesionales de la gestión documental, archiveros fundamentalmente, y los responsables y profesionales de la “información”, identificados muchas veces con TICs pero otras veces simplemente como “responsables” sin una capacitación profesional precisa. Porque lo que estamos haciendo todos es gestionar la información de las instituciones en las que trabajamos, los datos, los metadatos, los soportes, los volúmenes y también su seguridad física y jurídica y su acceso, restringido o no. La consecuencia de hacerlo como lo estamos haciendo hemos comprobado que provoca, entre otras cosas, la toma de decisiones sobre el acceso a documentos públicos, su conservación o su destrucción por personas que no cuentan ni con la capacitación profesional ni con la habilitación legal necesaria.

Parte de este problema lo hemos heredado por esa costumbre reflejada fundamentalmente en la legislación de denominar “materias” a tantas cosas como decíamos que hacía referencia la LSO68: “asuntos”, “documentos”, “informaciones”.... La palabra “materia”, utilizada como comodín legislativo, es tan habitual desde hace tanto tiempo que parece difícil limitar su definición a lo que realmente debería ser, un mero criterio de clasificación de la información que aparece en los documentos. Lo vemos, por ejemplo, en aquel Reglamento Provisional para el Régimen y Servicio de Archivos Militares de 1898, que determinaba la forma de organizar los archivos del Ejército cuatro secciones en función de cuatro “materias” principales (1ª Personal, 2ª Asuntos, 3ª Material y 4ª Causas), subdividiendo a su vez la 2ª y la 3ª en 16 y 6 “materias secundarias”, que se completaban por debajo a su vez por una serie de “voces” ordenadas alfabéticamente por “materias”. Pero mucho más recientemente, en 2017, las encontramos de nuevo en la también citada Estrategia de la Información del Ministerio de Defensa, que establece tres “ámbitos de información” (Información Operativa, Información Corporativa e Información Pública), subdivididas a su vez en “seis funciones y diecisiete ámbitos funcionales”, denominando a todo eso “cuadro de clasificación”. A nivel organizativo, la “clasificación por materias” no es práctica, y ese criterio, afortunadamente, ya empezó a abandonarse en la gestión de los archivos públicos en 1588 cuando Felipe II dotó al Archivo General de Simancas de su primer reglamento de servicio, donde ordenaba recoger la documentación generada por sus instituciones de gobierno tal y como se producían, lo que ahora en archivística denominamos “principio de procedencia”, pilar básico de nuestro trabajo. Y precisamente por ahí vamos encontrando el quid de la cuestión.

Para comprenderlo mejor, pensemos, precisamente, en la pretendida reforma de la LSO68, ya que en su configuración actual, tan abierta e interpretable, está permitiendo no sólo que los secretos oficiales lo sean para siempre, al carecer de previsiones temporales para su posible desclasificación, sino que también permite que esos secretos oficiales lo sean desde siempre, al admitirse la posibilidad de que pueda aplicarse de forma retroactiva, como hemos visto que pasó en el caso del Acuerdo del Consejo de Ministros de octubre de 2010 con la documentación del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores. ¿Cómo es posible que una ley pensada y redactada para “clasificar

por materias” pueda establecer plazos de caducidad de las mismas? Es decir, ¿cuándo prescribe el carácter de secreto o reservado que establece la LSO68 para una materia como “terrorismo”, por ejemplo? o ¿hasta qué fecha retrotraemos la obligación de restringir el acceso a las materias relacionadas con la “organización y composición de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado”, hasta los Tercios de Flandes?. No son, por lo tanto, “materias” lo que se puede clasificar, o desclasificar cuando se prevea, sino documentos. Y no todos los documentos, ni los documentos uno a uno, ni los documentos “importantes”, ni los documentos que hablen de cierta materia concreta (recordemos aquí la “desclasificación” realizada por el Estado Mayor del Ejército del Aire hace unos años de los llamados Expedientes OVNI), sino los documentos organizados en series y fracciones de serie de fondos documentales perfectamente identificados, organizados, ordenados y descritos, que puedan ser, por lo tanto, objeto de una correcta valoración documental que determine tanto sus valores primarios y secundarios, y por tanto su posible destrucción o conservación permanente, como su régimen de acceso, restringido o no, y en qué condiciones y hasta cuándo. Es decir, aplicando a toda la “información” de la institución los criterios que se establecen en una buena política de gestión documental.

De esta forma sí podrían determinarse qué series y qué fracciones de serie podrían ser objeto de desclasificación en los plazos temporales que se establezcan, fundamentalmente porque, estando bien identificadas, organizadas, ordenadas y descritas, se pueden localizar esas “materias” a las que se refiere la ley en el marco temporal fijado en cada momento.

Sólo así podemos garantizar al 100% ese derecho reconocido por la legislación al Estado de establecer límites al libre acceso a la información pública cuando suponga un perjuicio en los casos previstos (materias) en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, con el derecho de acceso a la información pública recogido en el artículo 12 de esa misma norma y basado en el artículo 105 b) de la Constitución Española.

Por lo tanto, debemos concluir que la solución a la confusión y a la inseguridad jurídica que se está produciendo en los últimos tiempos a propósito de la utilización a veces interesada y torticera de los preceptos de la LSO68 vendría de la mano del reconocimiento por parte de las autoridades competentes de total aplicabilidad de los procedimientos propios de la gestión documental y la archivística para garantizar tanto las políticas de seguridad de la información de sus instituciones como el principio general de acceso a la información de los ciudadanos con los límites marcados por la ley. Conocer y extender, por lo tanto, el conocimiento y la aplicación de las normas relativas a instalación, identificación, organización, descripción y valoración de los fondos documentales de las instituciones, es fundamental para que se gestione correctamente y con total seguridad la información de las mismas.

De esta manera, integrando las Políticas de Gestión Documental en las de Seguridad de la Información, podrán existir documentos excluidos de la consulta pública, pero con total transparencia, sabiendo en todo momento cuáles son, qué volumen suponen, dónde están, quién es su responsable y cuándo se van a dar las condiciones necesarias para su desclasificación, terminando así con la opacidad actual respecto a esas “materias clasificadas”, que acaban siendo un grupo indeterminado de documentos que normalmente no se sabe ni quién es su responsable, ni dónde están, ni en qué condiciones, generalmente porque suelen estar insuficientemente identificados, organizados, ordenados y descritos. Es imprescindible, por lo tanto garantizar la

sujeción de toda la información de las instituciones a los procedimientos de gestión documental señalados. Mantener, como hasta el momento, una interpretación restrictiva de la LSO68 y de su reglamento de desarrollo respecto a la supuesta necesidad de desclasificar uno por uno cada documento de nuestros archivos marcados, legal o alegalmente, como secreto o reservado, supone desconocer por completo la existencia y el funcionamiento de las Comisiones Calificadoras de Documentos Administrativos, que, en el marco ideal que nosotros planteamos deben ser fundamentales a la hora de aplicar eficazmente las directrices que se establezcan en la materia.

La solución, por lo tanto, no está solo en nuestras manos, los que a diario manejamos esos documentos, esa información, sino fundamentalmente en la de los responsables políticos y los técnicos superiores de las Administraciones, que deben entender que el acceso a la información pública es la norma y las restricciones la excepción, facilitando al máximo en lo posible esas limitaciones aplicando las medidas más eficaces y menos costosas tanto a nivel económico como social.

LA PRESENCIA DE LA TRANSPARENCIA: LA GESTIÓN DOCUMENTAL EN EL SIA

Rosana de Andrés Díaz
Archiveros Españoles en la Función Pública

RESUMEN:

Incluir la información sobre gestión de documentos en el Sistema de Información Administrativa (SIA) es una línea estratégica para conseguir la tan deseada convergencia de objetivos del sistema estatal de archivos y de la administración electrónica, y cooperar a la presencia real de la transparencia. Se analiza SIA el como herramienta crucial de transparencia, dentro del proceso de transformación digital de las administraciones públicas (AAPP) siempre que incorpore información de gestión documental y archivos derivada de los dictámenes de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos. Se repasan las funcionalidades del SIA en origen, cómo ha evolucionado incorporando otras nuevas y cómo debe asumir las relacionadas con la gestión de documentos y archivos que, adecuadamente enfocadas, servirán a gestores y archiveros - y en consecuencia a los ciudadanos - para alcanzar los objetivos que les son propios y les marcan la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y las leyes 39 y 40/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común y de régimen jurídico del sector público de cara a la implantación de la administración electrónica y el archivo electrónico único.

PALABRAS CLAVE:

Transparencia. Acceso a la información. Gestión de documentos. Archivos. Administración electrónica. Valoración documental. Información administrativa.

1. Imprescindibles reflexiones previas

1.1. ¿Cómo se materializa la transparencia y se percibe realmente su presencia?

Para saberlo tenemos que comprender cómo se materializa la información que producen y gestionan las AAPP, es más, cómo se hace presente cada tipo de información pública. La información pública se materializa en contenidos y documentos según la LTAIBG:

“Artículo 13. Información pública. Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Esta definición podría mejorarse, sin duda. Definamos los conceptos que recoge explícita y tácitamente ese artículo para asegurarnos de que todos estamos hablando de lo mismo:

1.1.1. De los “Contenidos” y los “documentos”

Los conceptos de “Contenidos” y “documentos” se complementan mutuamente. Los “contenidos” pueden ayudar a documentar y a comprender cómo ha sido el proceso de toma de decisiones, gestión y tramitación de los asuntos públicos plasmados en documentos oficiales. Si los sustraemos del entorno garantista de los documentos y no los consideramos parte del archivo de oficina, acaban destruyéndose.

Participé, como presidenta de Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP), en las sesiones del grupo de expertos que celebró el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia para acompañar la elaboración del proyecto de ley de transparencia. Puedo decir que lo que transmitían los redactores del proyecto en cuanto a la definición de “información pública” es que abarcaba con criterio amplio y general cualquier información obrante en las oficinas públicas. Es evidente para los archiveros – no al parecer a los demás gestores y menos a los ciudadanos, por eso creo que es muy necesario insistir en ello – que en las unidades administrativas se gestionan principalmente documentos públicos y que existen otras formas de sustentar información pública de variada naturaleza, como por ejemplo bases de datos, que no lo son pero sirven para ejercer potestades administrativas o sí lo son, si se les dota de ciertos requisitos o funcionan en un marco que reúna ciertas condiciones jurídicas (un sistema de gestión de documentos electrónicos y/o un sistema de gestión de documentos electrónicos de archivo).

De ahí que en dichas sesiones defendí la inclusión del término “documentos”, que se incorporó inmediatamente, para facilitar una distinción esencial para todos. De hecho, esta distinción se encontraba implícita en el espíritu del proyecto como demostraba, entre otros casos, la prohibición de reelaboración que se recoge en el artículo 18 c) dedicado a las causas de inadmisión y en la que se dice que se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, entre otras las solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. ¿Por qué la consideramos implícita? Porque nunca se le ocurriría a nadie reelaborar documentos

públicos que poseen una naturaleza jurídica determinada¹. Por eso lo que se prohíbe es invertir tiempo y recursos en extraer datos de los documentos y presentarlos reorganizados y resumidos en un formato y disposición distintos al original para atender una demanda ciudadana concreta.

Como ya sabemos lo que son “documentos”, ¿qué debemos entender por “contenidos”? Intentaremos poner un poco de luz a este término elegido a nuestro modo de ver de forma algo ligera.

La acepción tercera del Diccionario de la RAE dice que “contenido” es una “Tabla de materias, a modo de índice”. Eso nos ayuda a entender algo lo que pretende ser el “mapa contenidos” al que alude el artículo 21 de la LTAIBG, para identificar “... los distintos tipos de información que obre en poder del órgano”. Por eso dicho mapa debe nutrirse ni más ni menos que del tradicional “cuadro de clasificación” de fondos documentales de los archivos con información añadida, si acaso, sobre otros recursos informativos que pueden existir o no en función de las necesidades de las oficinas para gestionar sus procedimientos.

1.1.2. *De las Agendas de altos cargos y de los procedimientos administrativos*

Contemplemos la burocracia desde su virtud de garantía: la plasmación de un derecho administrativo garantista, que regula el funcionamiento de las AAPP, y que, cuando establece las reglas que rigen los procedimientos, está asegurando la forma en la que ejercen sus funciones los órganos administrativos y cuáles son los documentos en los que se sustancian.

Los documentos públicos tienen una “definición específica”, son de diferente naturaleza jurídica y su tipología y finalidad son perfectamente reconocibles. Precisamente de “falta de definición específica” es de lo que se quejaba el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto a las agendas de los responsables públicos ante las abundantes demandas de acceso que se producían y no eran atendidas ¿Por qué? ¿Qué es lo que pasaba con dichas agendas? Que no tenían una definición específica y por eso no existía una práctica y un método común en los ministerios en cuanto a su creación y conservación, por lo que cada organismo hace lo que quiere. Para vencer la indefinición, el CTBG ha elaborado su *RECOMENDACIÓN 1/2017 sobre información de las Agendas de los responsables públicos*. ¿Qué es lo que realmente está recomendando cuando ha considerado “necesario determinar cuáles son los datos y la información relativos a las reuniones, visitas y actividades de los miembros del Gobierno y los altos cargos de la AGE que constituyen información pública y por lo

1 Recordemos que lo que define a los documentos públicos son estos requisitos: autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia ininterrumpida en los archivos públicos. Para que haya transparencia, la información tiene que ser veraz y tener sustento documental. Los datos oficiales deben ser creíbles por estar respaldados por fuentes verificables; son los documentos públicos y oficiales en cualquier soporte los que proporcionan fiabilidad a los datos oficiales que se van a difundir en base a la ley de transparencia. Y para que sean fiables deben cumplir fundamentalmente cinco requisitos: autenticidad, que significa probar que el documento es lo que afirma ser, que ha sido creado y recibido por quien dice ser y en el momento en que se dice; fiabilidad, que el documento sea una representación completa y precisa de las operaciones, actividades o hechos que testimonia; integridad, que permanezca inalterable frente a modificaciones no autorizadas; disponibilidad, que esté localizado y siempre recuperable; y cadena de custodia ininterrumpida en los archivos públicos, que desde su creación los documentos hayan estado siempre en ellos, lo cual en los soportes electrónicos es, si cabe, más problemático aún que en los tradicionales. Tenemos que hablar, no de calidad de los datos, sino de credibilidad de los datos (Comparecencia en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados 20 de marzo de 2013).

tanto, deberían hacerse públicas, y en qué términos”; y que “sería conveniente proceder a su publicación y facilitar su acceso a la información” y “definir el contenido de la que podría denominarse “Agenda para la Transparencia” de los responsables públicos, destinada a ser publicada proactivamente para facilitar la rendición de cuentas y garantizar, además, la unidad, coherencia y tratamiento de la información”?: Crear un documento público, un nuevo tipo documental, con formato, alcance de obligaciones y contenidos concretos. Procedimentar una actuación pública para que exista un sustento documental.

Por eso, dice el preámbulo de la recomendación que la agenda de trabajo del responsable público es el “reflejo de su desempeño diario y del ejercicio de sus competencias, funciones y tareas”. Por eso nuestro sistema administrativo es garantista y los documentos públicos se generan principalmente en el marco de procedimientos administrativos. Fuera de los procedimientos hay información desprotegida, que hay que cuidar y gestionar para que también sirva a los fines que perseguimos.

1.1.3. *De la información pública como conjunto orgánico*

La información pública tiene un carácter orgánico por el mero hecho de ser pública: de haber sido producida o recibida por responsables públicos, con competencias atribuidas por real decreto de estructura de un organismo, que ejercen sus funciones a diario. La información de cada oficina pública es un conjunto orgánico. La organicidad significa que refleja las diferentes funciones y actividades del órgano administrativo productor de esa información.

Ese conjunto orgánico es *per se* un archivo de oficina, que debe reunir los expedientes administrativos reglados, los no reglados y cuanta información genere para reflejar la actividad del órgano. Solo los dictámenes de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos deberían decidir el destino de la información pública en cuanto a plazos de conservación/eliminación, transferencias entre archivos del sistema y régimen de acceso.

El gran público desconoce lo que son los archivos de las unidades administrativas. Y muchos funcionarios también lo desconocen, no nos engañemos. En el mejor de los casos, han oído hablar del Archivo Histórico Nacional, del Archivo General de Indias o del de Corona de Aragón, y piensan que son solo centros para investigadores históricos. Ni se imaginan que estas instituciones culturales pueden también servir para encontrar documentos que los ciudadanos necesitan en procedimientos administrativos actuales. Los funcionarios han oído hablar del Archivo Central de su organismo, pero procuran evitarlo porque no tienen cultura de gestión de la información. La falta de responsabilidad patrimonial-documental es flagrante. Además no tienen personal auxiliar y administrativo (los planificadores de la transformación digital de las AAPP han pensado que ya no sería necesario, sin darse cuenta que son imprescindibles en la gestión de expedientes híbridos y cuando todos habitemos en digital) y con resolver los expedientes en plazo ya están satisfechos.

¿Saben realmente que toda la información pública de sus oficinas, por el mero hecho de serla, es orgánica y conforma un archivo? Ese conjunto orgánico contiene no solo expedientes administrativos reglados o no reglados específicamente, sino también bases de datos y otras ayudas al ejercicio de las potestades administrativas que conforman los tan manidos “contenidos” que parecían a priori ser el objetivo fundamental de la transparencia. Piensan que esos “contenidos”, al no estar reglados

ni ser procedimentales, no se transfieren a los archivos centrales de los organismos públicos. Por eso la LTAIBG solo afecta a los archivos de oficina.

Insistimos: la garantía de conservación de la información pública es el concepto de archivo de oficina como conjunto orgánico.

Hechas estas reflexiones previas, vamos a ver cómo la ampliación de funcionalidades del SIA incluyendo la información sobre gestión de documentos le pueden convertir en una herramienta estratégica para la transparencia, además de para la adecuada transformación digital de las AAPP.

2. El SIA y la gestión de documentos

Los ciudadanos y las AAPP necesitan más que nunca tener un instrumento eficaz con el que enfrentarse a lo que perciben como la maraña de la información pública. Quieren disponer de información completa, precisa y fiable sobre nuestros procedimientos. Los archiveros que trabajamos en la función pública conocemos el método.

El SIA debe percibirse como una línea estratégica para conseguir la tan deseada convergencia de objetivos del sistema estatal de archivos y de la administración electrónica, y cooperar a la presencia real de la transparencia. Debe integrar la información administrativa clave de las AAPP, la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Analicemos los elementos funcionales y tecnológicos que orientan al SIA a afianzarse como una vía indispensable para conseguir transparencia administrativa, y avancemos en un elemento esencial de la gobernanza en cuanto arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un sano equilibrio entre las instituciones del Estado y la sociedad civil. Si se dota al SIA de un nuevo enfoque, una nueva metodología, se amplían los agentes implicados, se reorganiza el flujo y los controles de trabajo por los que actualmente pasa, y se integran los contenidos necesarios, servirá a los fines que unas AAPP transparentes requieren para relacionarse entre sí, para servir de escaparate ante los ciudadanos y acercarse a ellos para beneficiarse de su participación. Veamos las razones y algunas líneas de trabajo del SIA.

Razones técnicas informáticas. Digo razones “técnicas informáticas” y no “técnicas” a secas de forma deliberada. La apropiación por parte de los informáticos del término “técnico” es un poco alarmante y resulta prepotente. Tampoco sirve hablar de razones “tecnológicas”. Utilizar bien el lenguaje es no solo un signo de riqueza intelectual, sino también de respeto a otras especialidades de las ciencias o las artes, cuyo ejercicio también implica una técnica. Un término lleva a un concepto y el concepto es la idea, opinión, juicio o crédito en que se tiene a alguien o algo (DRAE). Si alguien se apropia del término “técnico”, está diciendo que los demás no son ni expertos, ni especialistas, ni “tecno-lógicos”, y que por lo tanto no están en condiciones de igualdad para tomar decisiones. Si no asumimos tan básico presupuesto, no podremos avanzar en esta empresa común de jurídicos, archiveros e informáticos. Solo si reconocemos que también existen técnicas jurídicas y archivísticas íntimamente ligadas, esenciales en nuestro Estado de derecho, conseguiremos que éste siga siendo garantía de derechos y

deberes de la administración y de los ciudadanos, y que no se ponga en riesgo la seguridad y la seguridad jurídica por razones “técnicas”².

Volvamos a las razones informáticas. El código SIA es necesario para el acceso a plataformas y aplicaciones públicas. Específicamente, para ARCHIVE, la solución de Archivo Electrónico Único.³

Para que nuestros documentos y expedientes electrónicos puedan ser gestionados adecuadamente por ARCHIVE tienen que llevar el código SIA como metadato de clasificación. Ésta es parte de la importancia crucial del SIA: que cada procedimiento y servicio debe llevar este código considerado por defecto el valor del metadato “Clasificación” por la Norma Técnica de Interoperabilidad de Expediente Electrónico (Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública). Es una llave que nos abre la puerta que, dentro de la casa, conecta la habitación del responsable público (que ejerce funciones con sustento documental) con la habitación donde vive esa información pública (el archivo), donde puede ser recuperable y estar disponible porque técnicos archiveros la estructuran, clasifican y gestionan; y con la habitación donde están los ciudadanos esperando. Es la llave de una puerta giratoria que une tres espacios que necesitan estar comunicados.

Esta circunstancia exige que el código SIA tenga, por parte de todos, un control mayor que el actual para adecuarlo a una verdadera identificación de procedimientos que esté integrada con las series documentales.

2 Para facilitar la reflexión, ya que percibimos cierta reticencia a usar el diccionario, presentamos lo que nos enseña la RAE y que en ningún caso asocia “técnico” o “tecnológico” exclusivamente a la informática:

- “Técnico”: 1. adj. Perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes. 2. adj. Dicho de una palabra o de una expresión: Empleada exclusivamente, y con sentido distinto del vulgar, en el lenguaje propio de un arte, ciencia, oficio, etc. 3. m. y f. Persona que posee los conocimientos especiales de una ciencia o arte. 5. f. Conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte. 6. f. Pericia o habilidad para usar una técnica. 7. f. Habilidad para ejecutar cualquier cosa, o para conseguir algo.
- “Tecnológico”: 1. adj. Perteneciente o relativo a la tecnología.
- “Tecnología”: 1. f. Conjunto de teorías y de técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico. 2. f. Tratado de los términos técnicos. 3. f. Lenguaje propio de una ciencia o de un arte. 4. f. Conjunto de los instrumentos y procedimientos industriales de un determinado sector o producto (sector público, sector primario, sector secundario, sector terciario). En cuanto a la primera acepción que alude al “conocimiento científico”, quizás hay que recordar que “Ciencia” (de “scientia”: “scio”, saber/conocer, + “ens, entis”, ente, ser de cualquier tipo) es: 1. “Conjunto de conocimientos obtenidos mediante la observación y el razonamiento, sistemáticamente estructurados y de los que se deducen principios y leyes generales con capacidad predictiva y comprobables experimentalmente”; 2. “Habilidad, maestría, conjunto de conocimientos en cualquier cosa” y 3. “Conjunto de conocimientos relativos a las ciencias exactas, físicas, químicas y naturales”.

Hay ciencias humanas, sociales, ciencia ficción, ciencia infusa, gaya ciencia, incluso ciencias ocultas. También está la paciencia, tan útil para no perdernos por las ramas del árbol de la ciencia del bien y del mal, que es lo mismo que decir de la ciencia de las cosas bien o mal hechas.

3 ARCHIVE es una aplicación web de archivo definitivo de expedientes y documentos electrónicos, que cumple con lo dispuesto al respecto en el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la administración electrónica. Proporciona las herramientas necesarias para la creación por parte de un super-administrador de un sistema de administración y gestión de Centros de Archivo multidepartamental, así como la integración en ARCHIVE de las correspondientes aplicaciones consumidoras y la gestión de los documentos y expedientes electrónicos remitidos por las mismas (<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/archive>).

Razones estratégicas. Convenientemente rediseñado, reorganizado y coordinado, el SIA puede:

1. Aunar en cada ministerio y organismo público a todos los actores implicados: inspecciones de servicios/unidades de innovación y calidad e los servicios, secretarías generales técnicas, archivos centrales, subdirecciones generales TIC y unidades gestoras.
2. Jugar su papel en el Plan de Transformación Digital de las AAPP, gracias a la adición de la información sobre gestión documental.
3. Ser útil al ciudadano, que recorre el Punto de Acceso General (PAG), las webs públicas y las sedes electrónicas, y a los gestores para que, con una información precisa, puedan materializar los beneficios de la transparencia.

2.1. Evolución de la herramienta

El SIA está concebido como una aplicación cuya función básica ha sido la de actuar como catálogo de información sobre tramitación administrativa en las relaciones entre AAPP y de éstas con los ciudadanos. Dicha aplicación trae causa a partir de la evolución de la normativa tal y como se especifica a continuación.

2.1.1. Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las AAPP y del Procedimiento Administrativo Común. Ante la expresa obligación de resolver (artículo 42), era necesario que las AAPP publicaran y mantuvieran actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, y que además se facilitara a las otras Administraciones la información que precisan sobre la actividad que desarrollan en el ejercicio de sus propias competencias (artículo 4 c).

Por ello el SIA nació en 2005 como herramienta que respondía a los requisitos de dicha ley como catálogo de procedimientos – hasta entonces recuperables en el BOE en cada norma específica - en el entorno de una administración que se iba informatizando. De esta forma el SIA venía a servir para que la administración hiciera el seguimiento del nivel de adaptación de los procedimientos a la administración electrónica; analizara el sentido del silencio administrativo o del cambio del mismo; hiciera programas de simplificación de procedimientos, además de mostrar quién resuelve en cada procedimiento, en qué plazos, o cómo se tramita -, lo cual no era ni es poco, porque es esencial saber qué órgano administrativo es el responsable de qué procedimientos y servicios.

2.1.2. Ley 11/2007, de 22 de junio.

En una segunda etapa, la prioridad del SIA pasó a ser el seguimiento y supervisión de dicho grado de adaptación como consecuencia de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos⁴, y del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) en el ámbito de la Administración electrónica. Se produce entonces una

⁴ Artículo 40 c) sobre el Comité Sectorial de administración electrónica, una de cuyas funciones era “Asegurar la cooperación entre las AAPP para proporcionar al ciudadano información administrativa clara, actualizada e inequívoca”.

evolución del sistema que cambia su configuración para poner más el acento no ya solo en la administración, sino en convertirse también en información para el ciudadano. El ENI, en su artículo 9.1, establece que las AAPP mantendrán actualizado un Inventario de Información Administrativa, que incluirá los procedimientos administrativos y servicios que prestan, de forma clasificada y estructurados en familias, con indicación del nivel de informatización de los mismos. De la misma manera prevé la creación del DIR3 como relación actualizada de los órganos administrativos y oficinas de registro y atención al ciudadano, codificados de forma unívoca.

La Ley 11/2007, de 22 de junio, daba además cobertura normativa al Punto de Acceso General (PAG) en su artículo 8 apartado 2, que nace como un sistema de varios canales o medios para garantizar a todos los ciudadanos la prestación de servicios electrónicos y a través del cual los ciudadanos pueden, en sus relaciones con la AGE y sus Organismos Públicos, acceder a toda la información y a los servicios disponibles. Es un portal de entrada del ciudadano a las AAPP y a toda la información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y funcionamiento de las administraciones, y la realización de trámites y servicios más relevantes.

2.1.3. CORA.

De este modo en 2014 se aprobó el PAG de la AGE y se crea su sede electrónica (Orden HAP/1949/2014, de 13 de octubre). Sucedió en el marco de las reformas estructurales iniciadas por el Gobierno en 2012 cuando el Consejo de Ministros acordó la creación de una Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) con el fin de realizar un estudio integral de la situación de las AAPP y de proponer las reformas que era necesario introducir para transformar su estructura con vistas a favorecer, entre otras cosas, la prestación de los servicios públicos y eliminar disfunciones. Entre otras medidas, CORA propuso el establecimiento del PAG como punto de entrada general, vía Internet, del ciudadano a las AAPP, para evitar la dispersión de la información entre distintos portales y páginas web, que provocaba dificultades en el acceso a los procedimientos y servicios administrativos, descoordinación e información duplicada.

Es evidente entonces que el SIA ha ido respondiendo al objetivo que se le marcaba en cada momento, sin perder su propia naturaleza y, para pedirle lo que no es, es necesario ir con tiento. Las normas citadas planteaban nuevos requisitos a los que el SIA se tenía que adaptar de manera que termina por reconfigurarse para poner el acento en la información para el ciudadano, no ya solo para la administración.

2.1.4. *Nuevas leyes de procedimiento administrativo y régimen jurídico.*

En 2015 comienza una nueva etapa por dos motivos: las nuevas leyes de procedimiento administrativo y régimen jurídico y la actuación de la comunidad de archiveros que, a través de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, realizan propuestas creativas e innovadoras.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las AAPP, en su art. 21.4, determina que éstas deben publicar y mantener actualizadas en el portal web, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos de su competencia, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, después de haber reconocido en su art. 13 el derecho de las personas a comunicarse con las AAPP a través del PAG electrónico.

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, art. 142, establece como técnica de colaboración sistemas integrados de información

administrativa con el fin de disponer de datos actualizados, completos y permanentes sobre los diferentes ámbitos de actividad administrativa en todo el territorio nacional.

En consecuencia, actualmente el SIA se encuentra ante estos grandes retos:

- La necesidad para gestores y ciudadanos de una información administrativa integrada, clasificada y de calidad.
- La incorporación de las administraciones autonómicas y locales, lo que supone un crecimiento exponencial de procedimientos y servicios.
- La progresiva y desigual transformación digital de las AAPP.

En ese mismo año 2015, el Archivo General del Ministerio del Interior propuso en la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos (CSCDA) que se incorporara el código SIA en los dictámenes de valoración de series documentales, consciente de la potencialidad de que los archiveros aportemos a los gestores y usuarios del SIA las prescripciones sobre gestión de documentos en general, y, específicamente para la transparencia, sobre el régimen de acceso a los documentos en los que se sustancian esos procedimientos.

La CSCDA lo aprobó, empezó esa prometedora e imprescindible relación y convocó a los responsables del SIA, que comunicaron a los representantes de los departamentos ministeriales cuál era la situación: se estaba programando la nueva versión SIA 3 al objeto de simplificar los campos y darle un enfoque más orientado al ciudadano, la revisión detallada de la información contenida en el SIA; la reclasificación de los procedimientos y servicios conforme a nuevas materias y tipos de trámites establecidos en SIA 3; la elaboración de una guía de contenidos del SIA y la revisión de los procedimientos de alto impacto y de los incluidos en la relación de simplificación.

Por eso, podemos decir que en la actualidad algo se ha avanzado en la construcción de un SIA eficaz gracias a los esfuerzos realizados desde la comunidad archivística, que incluyen las actuaciones del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y de algunos departamentos ministeriales para colaborar con los responsables del SIA de forma que sean compatibles con las de la CSCDA e incluyan sus dictámenes para beneficio de todos.

Esperamos que esta versión SIA 3 suponga, como esperamos, un gran paso en la presencia de la transparencia, por eso proponemos las siguientes mejoras.

2.2. Diagnóstico y propuestas de mejora del SIA

Un rápido análisis del SIA nos revela que la distribución porcentual según el tipo de trámite muestra más o menos que el 85% son procedimientos y el 15% servicios. La mayoría de los trámites son externos, solo un 5% internos. Lo mismo ocurre con el desglose entre comunes y específicos. La mayoría son específicos. La evolución es al crecimiento de los servicios.

En general, se observa un aumento de los trámites. Además de la incorporación de las administraciones autonómicas y locales, debemos preguntarnos cuestiones como si la simplificación significa reducción de trámites o hacerlos más sencillos con herramientas más amigables; o si el aumento de trámites significa más variedad de servicios, etc. De hecho la Ley de Transparencia supone un nuevo procedimiento que

se añade al tradicional de acceso: en aras de la simplificación se elige la duplicidad. Es solo un ejemplo de si simplificamos o complicamos.

Proponemos unas mejoras en el SIA que analizamos en relación con algunos de los objetivos básicos que entendemos debe perseguir, a saber: calidad de la información, clasificación y codificación de la misma, utilidad para todos (gestores públicos y ciudadanos) y promoción de la información al ciudadano para convertirla en una potente herramienta para la transparencia y el acceso a la información pública.

2.2.1. *Calidad de la información*

La información que contiene el SIA debe mejorarse y esto se puede conseguir si: a) Reorganizamos el proceso de recogida de datos y b) Normalizamos la información y controlamos el vocabulario.

a) Reorganización del proceso de recogida de datos

Hasta la fecha, el método que se ha seguido ha sido, más o menos, el siguiente:

- Los gestores del SIA solicitaron en un principio a los organismos que les enviaran los procedimientos y servicios externos, que han sido su prioridad, y luego ampliaron a todos. Publican en el SIA la información tal cual se la envían.
- Si les remiten procedimientos internos, los incluyen.
- ¿Quién los remite? Cada departamento u organismo suele tener una unidad coordinadora, que es solo tramitadora porque remite a los centros directivos la solicitud y traslada al SIA exactamente lo que estos le envían⁵. Muchos centros directivos están haciendo un esfuerzo por depurar lo que se envía al SIA, pero no es algo generalizado porque no se han sentado a analizarlo junto con los archiveros y con los dictámenes de la CSCDA en la mano.
- ¿Qué se remite? La información que facilita cada unidad tramitadora sin normas comunes.
- ¿Qué criterio sigue la unidad tramitadora para definir un procedimiento o servicio? Con más frecuencia de la deseada, trámites sueltos o fragmentos de procedimientos que reflejan más bien el reparto de trabajo en la unidad tramitadora. Desmenuza del procedimiento.

Gracias a las Políticas de Gestión de Documentos Electrónicos, se están introduciendo a los archiveros en la cadena de trabajo. Las inspecciones de servicios/unidades de innovación y calidad de los servicios deben avanzar en la reorganización de dicho trabajo y llevar conjuntamente a cabo buenos trabajos sistemáticos de depuración y racionalización. Las secretarías generales técnicas, en cuanto que responsables del sistema de archivos⁶ y de las unidades de atención al ciudadano, deben prestar asesoramiento técnico jurídico y archivístico. Las subdirecciones generales TIC deben mejorar en la atención a los requerimientos jurídicos a la hora de transformación digital de los procedimientos y servicios, siguiendo las prescripciones técnicas de las unidades

⁵ Seguimos el concepto de coordinación del Tribunal Constitucional en numerosas sentencias jurídicas, según las cuales coordinación efectiva no supone un mero canal de tramitación, sino que el que coordina se encuentra en una situación de superioridad frente al coordinado, al que presta asistencia técnica, formación, directrices, etc..

⁶ Resulta una disfunción organizativa que el Archivo Central de un organismo no dependa de la Secretaría General Técnica.

gestoras, las cuales, a su vez, deben seguir las prescripciones de los archiveros a la hora de gestionar la información.

b) Reorganización del proceso de elaboración de los datos

Décadas de experiencia nos demuestran que los centros directivos, aunque dominan la tramitación sobre sus procedimientos y servicios, no son capaces de sistematizar la gestión de la información, la gestión de documentos y archivo. Sin embargo, la experiencia también nos demuestra que cuando los gestores trabajan con los archiveros consiguen excelentes resultados. A la vista están los dictámenes de la CSCDA.

El análisis de los contenidos del SIA nos demuestra que las definiciones de procedimiento, servicio, externo e interno, parecen plantear serias dudas a los gestores administrativos: ¿por qué, si no, aparecen procedimientos fragmentados? (si tiene utilidad, es de corto recorrido) ¿por qué, si no, figuran servicios como procedimientos?

El código SIA debe encaminarse a un control mayor que el actual para adecuarlo a una identificación realista de procedimientos administrativos que esté integrada con las series documentales y la información sobre gestión documental.

Además, debe afianzarse una red interna de apoyo a la coordinación del SIA, cuyos gestores dan soporte y mantienen contacto con los responsables del SIA en los organismos, que deben reforzar a nivel departamental una red interna de colaboración.

Por otra parte, las inspecciones de servicios, si se han unido a unidades de innovación y calidad asumen la presidencia de las Comisiones Ministeriales de Administración Digital, lo cual está muy bien; si permanecen dependiendo de las subdirecciones de recursos humanos, su participación en aquéllas queda más diluida. Es recomendable a su vez que tengan representación en las Comisiones Calificadoras de Documentos Administrativos departamentales y grupos de trabajo de gestión documental. Si no, están fuera del circuito.

c) Elaboración de unas Recomendaciones sobre el proceso de gestión de la información del SIA

Como órgano colegiado especializado en identificación y valoración documental, la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos debe aportar criterios muy útiles en este sentido, a través de alguno de sus grupos de trabajo.

No se trata de invadir las funciones de la unidad que lleva la gobernanza del SIA, ni muchísimo menos, sino apoyarla. Téngase en cuenta que ser especialistas en identificación y valoración documental significa saberlo todo sobre en qué tipo de información pública se plasma el ejercicio de qué responsables públicos, y en ese proceso se detectan disfunciones y se normalizan denominaciones.

Las recomendaciones, entre otras cosas, deberían definir conceptos necesarios, aclarar confusiones, cómo hacer una auditoría inicial y auditorías anuales, el método de trabajo recomendado para los organismos públicos, las normas técnicas que les ayudan, de forma que comprendan cómo recabar y normalizar su inventario de procedimientos en colaboración con los archiveros y por qué tienen que dar de alta, modificar o eliminar sus procedimientos y servicios ahora existentes, introducir los datos relacionados con los mismos y mantenerlos permanentemente actualizados, etc.

Por citar solo un ejemplo, el objetivo es evitar la confusión informativa que produce al ciudadano el que aparezca en el catálogo de procedimientos de un ministerio 9

procedimientos de Quejas y Sugerencias, simplemente porque la distribución de la información les lleva a remitir a 9 URL diferentes.

La CSCDA puede así mismo prestar asesoramiento para la revisión de la ficha de trámites y de la información que contiene, de cara a una mejor gestión y explotación de los datos.

Actualmente, las funcionalidades de la aplicación SIA, en cuanto a consulta de procedimientos y servicios, son muchas (consulta simple, avanzada, obtener y exportar un listado de procedimientos, ver y exportar una ficha de procedimientos y servicios, alta y cumplimentación de los datos, activar y desactivar un procedimiento o servicio, modificación de contenidos, alta y consulta de agrupaciones, consulta de usuarios, cambios organizativos de tramitaciones y usuarios, informes de tramitaciones, datos estadísticos y documentación), pero cuesta bastante extraer a partir de ellas listados e informes.

Cuando se incorpore la información de los dictámenes de la CSCDA, veremos qué funcionalidades se permiten. Y veremos qué campos hay que retocar, por ejemplo el de "Clasificación temática".

¿Será de obligatoria cumplimentación? ¿Cuáles podrían ser las razones para que no lo fuera? Quizás que no existen dictámenes para toda las series documentales, pero si no se exige, no se está poniendo en valor esta información y supondrá una traba a la transparencia administrativa.

Las recomendaciones también deberían ayudar a:

- Asegurar la red de delegados del SIA en cada centro directivo, cuyas funciones se detallarían. Pensemos que hay centros directivos de muy diversa índole, algunos con cerca de un millar de procedimientos y servicios.
- Diseñar el circuito de gestión de la información SIA, incluyendo a los actores implicados, de los que hemos hablado anteriormente, y a la unidad que gestiona el SIA. Así se recogería todo lo relativo a la introducción de datos previa por los gestores (incluyendo la comprobación de la existencia o no de dictamen, la consulta del cuadro de clasificación/mapa de contenidos en la Política de Gestión de Documentos Electrónicos, etc.) y a la salida de información para el ciudadano (PAG, WEB/diferentes sedes y soluciones como Plataforma de Intermediación, Carpeta ciudadana, Notific@, etc).
- Beneficiarían también a las Oficinas de Atención al Ciudadano, que se mueven en una gran indefinición por la multiplicidad de denominaciones e información correcta sobre procedimientos y servicios, obviando los dictámenes de la CSCDA que deciden sobre la eliminación de documentos. Al ciudadano desde luego le interesa si va a encontrar información en la unidad que creía o va a tener que recurrir a otra (si es la que está autorizada a eliminar), que es la que la conserva por dictamen. Incluir en las recomendaciones un protocolo que las unidades de Atención al Ciudadano deben seguir periódicamente para estar actualizadas, puede ser útil.
- Sería recomendable que las altas, modificaciones o bajas de procedimientos y servicios fueran directamente trasladadas a las sedes electrónicas departamentales: protocolo de notificación inmediata de título, código, etc.

- Finalmente, sería objeto de recomendación la forma en la que se debe asociar a los procedimientos y servicios cuantos “contenidos” (bases de datos, instrumentos de consulta, etc.) generen las unidades administrativas.

2.2.2. *Sistematización, clasificación y codificación de la información*

La Ley 39/2015, de 1 de octubre y el establecimiento del Archivo Electrónico Único nos dicen que los objetivos primigenios del sistema ya son insuficientes, porque lo que necesitamos es una codificación de los procedimientos útil para la administración digital. Necesitamos incorporar metadatos, no datos planos para la administración y los ciudadanos.

Por una parte, el código SIA nos va a permitir interactuar con soluciones como Notifica, Plataforma de Intermediación de Datos, Habilita (registro de funcionarios habilitados), etc.

Por otra parte, en cuanto a la clasificación, el SIA se va a ver enriquecido en breve con el Cuadro de Clasificación de Series y Funciones Comunes de la AGE que ha elaborado un grupo de trabajo de archiveros ministeriales en el seno de la CSCDA.

2.2.3. *Utilidad para la transparencia, para ciudadanos y gestores públicos*

Para que el SIA sea útil a las unidades tramitadoras debe convertirse en un “cante de ida y vuelta”. La información facilitada por las unidades tramitadoras, debidamente cocinada a fuego lento con los archiveros, se tramita por las inspecciones/unidades de calidad e innovación, se remite a la gobernanza del SIA, que le carga los dictámenes de la CSCDA sobre series documentales comunes y específicas facilitados por dicha comisión y así sirve para:

- Las unidades gestoras, que obtendrán una información normalizada sobre cómo gestionar sus documentos, entre otras cosas en lo que se refiere al acceso a la información pública. Se generalizarán así criterios de atención a las solicitudes de acceso.
- Los ciudadanos, que recibirán una información concreta, normalizada, sistemática, con vocabulario controlado. Conseguiremos de esta manera la promoción de la información sobre responsables-funciones-información al convertir al SIA en una potente herramienta para la transparencia y el acceso a la información pública.

Pensemos sobre todo en el caso de procedimientos comunes, también debe recomendarse que sean comunicados a cuantos instrumentos de información y bases de datos existan. Tomemos como ejemplo las subvenciones, porque muchas de ellas no constan en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, del Sistema Nacional de Publicidad de Subvenciones de la Intervención General del Estado.

2.2.4. *Plan de formación*

Ya hemos visto que la situación es que los departamentos no tienen un inventario completo de sus procedimientos y servicios en el SIA, y que muy pocos son conscientes de que los procedimientos estén troceados en trámites, a veces según la organización del trabajo de cada unidad, de forma que presentan diferentes títulos y códigos SIA en función de los trámites que más volumen tienen y por ello más atención al ciudadano. Por otro lado, si existen procedimientos o servicios relacionados con series documentales que ya están dictaminadas por la CSCDA, las unidades gestoras no han

integrado esa información en el SIA, porque sencillamente no lo relacionan, no saben por qué les beneficia hacerlo.

Por eso, después de tener las Recomendaciones, proponemos: 1º.- Actuar con prudencia en los cambios. Incluir la información documental es un reto. 2º. - Dar una mínima formación sobre el SIA con los criterios en la mano: jornada para los inspectores o TICs de las unidades de innovación y calidad de los servicios, y formación para las unidades gestoras (realizados los contenidos).

3. Conclusión

Hay una forma de materializar la transparencia, de que se palpe su presencia para que sirva realmente a los objetivos de aquélla. Incorporar progresivamente al SIA la información sobre gestión documental y archivos en todos los procedimientos. Así conseguiremos una herramienta útil de transparencia, dentro del proceso de transformación digital de las AAPP.

LA IMPORTANCIA DE LOS METADATOS DE SEGURIDAD Y ACCESO EN LA AUTOMATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DOCUMENTAL

José Luis García Martínez
Ministerio de Hacienda

RESUMEN:

Los metadatos hacen posible la creación, gestión y uso de documentos a lo largo del tiempo en el contexto de su creación. Sirven para identificar, autenticar y contextualizar documentos, y del mismo modo a las personas, los procesos y los sistemas que los crean, gestionan, mantienen y utilizan.

El Esquema de metadatos para la gestión del documento electrónico (eEMGDE), que se utiliza en el entorno del Esquema Nacional de Interoperabilidad, incorpora diferentes metadatos relativos a la seguridad, acceso, uso y reutilización de los documentos electrónicos. Los metadatos pueden automatizar una serie de tareas, por lo que es necesario que conozcamos su importancia y funcionamiento dentro del complejo entorno normativo que existe en nuestro país, con diferentes disposiciones que regulan el acceso y la seguridad de los documentos electrónicos.

PALABRAS CLAVE:

Documento electrónico. Metadatos. Seguridad. Acceso. Uso. Reutilización.

1. La selección de metadatos como necesidad para la automatización del acceso

En los últimos años, en el mundo de los archivos, estamos viviendo unos momentos en los que los verdaderos protagonistas son los metadatos. Las jornadas y congresos sobre metadatos, políticas de gestión de documentos electrónicos y archivo electrónico son numerosas. Los metadatos son en sí información que caracteriza datos, describen el contenido, calidad, condiciones, historia, disponibilidad y otras particularidades de los datos.

Al igual que ocurre en los procesos de valoración, dictamen y transferencia, en los que se automatizan toda una serie de tareas en los documentos en base a sus metadatos, es fundamental que podamos diseñar un sistema, lo más automatizado posible, que permita establecer las categorías de acceso necesarias, con el cumplimiento de los plazos que se estimen necesarios.

A la hora de automatizar el acceso es necesario que diseñemos un perfil de aplicación de metadatos, en los que se incluyan los elementos que gestionen la información y los permisos de acceso de una forma segura y ágil. El catálogo de metadatos consensuado por las administraciones públicas españolas es el Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (eEMGDE), cuya segunda versión ha sido publicada en el año 2016¹. En este esquema, como veremos más adelante, encontramos un amplio abanico de metadatos y elementos dedicados al acceso y la seguridad.

Cuando se elaboró la Política de Gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el año 2014², se llevó a cabo una selección de los metadatos que se estimaron necesarios, dentro del eEMGDE, para la gestión de los documentos en el Archivo electrónico, entre ellos los relativos a la seguridad y el acceso, uso y reutilización.

Esta política fue elaborada con el consenso de diferentes organismos del Ministerio, así como de la Subdirección General de los Archivos Estatales del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, y el Ministerio de la Presidencia. Uno de sus principales logros, como hemos dicho, fue la definición del perfil de aplicación de metadatos, es decir un conjunto de metadatos seleccionados entre el listado que recoge el Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (eEMGDE), consensuado entre el Estado, Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y las Universidades.

En este perfil se establecieron tres bloques de metadatos. El primero era un mapeo entre los metadatos del eEMGDE y los que se han establecido como obligatorios en las NTI de documento electrónico y expediente electrónico. Como alguno de ellos no estaba en el eEMGDE se ha propuesto su inclusión en el mismo, lo que ha tenido su reflejo en la versión 2.0 publicada en el 2016.

El segundo bloque fue el más debatido, pues se trataba de elegir cuáles eran los metadatos precisos para la gestión documental en un archivo. En este bloque se

1 Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (eEMGDE) v.2.0. Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2016.

2 Política de Gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Madrid, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2014.

incluyeron metadatos de clasificación, calificación, seguridad y acceso, uso y reutilización, además del metadato de fecha fin.

El tercer bloque está formado por otros metadatos recomendados dentro del eEMGDE, en base a que tienen una especial relevancia para la gestión documental. En este bloque se incluyen los metadatos relacionados con el registro, la trazabilidad o el nombre natural, equivalente al título del expediente³.

La política del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas es sin duda pionera y ejemplar por elaborarse dentro de un consenso amplio, con participación de diferentes ministerios. Es la que ha servido de modelo a otras políticas que han surgido después como la del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Presidencia, Defensa o la de entidades locales. Por estos motivos, recibió el premio al mejor proyecto archivístico en el VII Congreso de Archivos de Castilla y León en el año 2016.

A la hora de diseñar y seleccionar los metadatos debemos conocer su funcionamiento y tipología. A grandes rasgos, podríamos diferenciar tres tipos de metadatos por su forma de cumplimentación:

- **Metadatos automatizables.** Son los que cumplimenta el sistema. Ejemplos de este tipo de metadatos son la fecha de captura, la resolución y las dimensiones del documento. En el caso de un documento fotográfico, el metadato fecha de captura acompañará siempre a la imagen siempre que el software de la cámara tenga sincronizado el reloj. De esta forma siempre podremos recordar el momento en el que se realizó la instantánea.
- **Metadatos heredables.** En el caso que hemos indicado de un documento fotográfico el metadato de autor es un buen ejemplo. Puedo programar la cámara para que se haga constar el nombre y apellidos en todas las fotografías que se realicen con una máquina. Estos metadatos heredables son fáciles de automatizar y van a ser muy importantes en la gestión de documentos electrónicos.
- **Metadatos manuales.** No todos los metadatos se pueden automatizar. Aunque una cámara con GPS pueda hacer constar la geo-referencia del lugar en el que se tomó la imagen, es imposible que la máquina averigüe el motivo fotografiado. Por tanto, es necesario que se incluya, de forma manual el título de la fotografía, por ejemplo: catedral de Jaén. Lo mismo ocurre si queremos introducir otras características de la obra fotografiada como el estilo arquitectónico (Renacimiento), o el arquitecto que la diseña (Andrés de Vandelvira). La información contenida en los metadatos manuales nos servirá en las búsquedas y consultas para recuperar los documentos.

En el caso que aquí nos ocupa, los metadatos sobre seguridad, acceso, uso y reutilización, pertenecen al segundo bloque, es decir, los heredables. Así han quedado definidos en la Política de Gestión de Documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y en el desarrollo de la aplicación Archive, que tiene la vocación de ser el archivo electrónico de las administraciones públicas españolas. Por tanto, los metadatos relativos a seguridad y acceso de los documentos y expedientes se pueden heredar de la serie documental a la que pertenecen.

³ En la nueva versión que se está elaborando de la Política de Gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda y Función Pública, el metadato nombre natural abandona este tercer bloque y se dispone junto a los obligatorios de documento y expediente electrónico.

Sin duda alguna, los niveles de restricción establecidos en la Ley de Secretos Oficiales, la Ley Orgánica de Protección de Datos, el Reglamento General o la Ley de Transparencia, afectan a todos los expedientes de una serie documental del mismo modo. Si un expediente de consulta tributaria no es de libre acceso, tampoco lo serán los demás expedientes de la misma serie.

De esta forma, el metadato relativo a seguridad, acceso, uso y reutilización hay que incorporarlo al dar de alta la serie documental en el Sistema de Información Administrativa (SIA), que es el inventario de actuaciones administrativas de la Administración General del Estado, y en la aplicación Archive, de archivo electrónico. Desde estas aplicaciones, los valores se heredarán en cada uno de los expedientes cuando éstos ingresen en el archivo electrónico.

En estos trabajos de desarrollo de Archive se verificó que para el ingreso de expedientes en el archivo electrónico sería suficiente con que las unidades productoras cumplimentasen los metadatos obligatorios definidos en las normas técnicas de interoperabilidad de documento y expediente electrónico, así como los complementarios **eEMGDE4.2-Fecha fin del expediente**, que permite automatizar toda una serie de tareas, y **eEMGDE3.1-Nombre natural**, que es fundamental a la hora de realizar búsquedas y poder recuperar información de una forma ágil y rápida.

En el caso de eEMGDE4.2-Fecha fin del expediente, encontramos un metadato automatizable, que se cumplimenta al cerrar un expediente, por el contrario, eEMGDE3.1-Nombre natural es un metadato de carácter manual, por lo menos cuando hablamos del expediente, que tendrá que cumplimentar el funcionario que lo tramita.

2. El marco normativo y los metadatos de seguridad y acceso en la Política de Gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

En España encontramos excesiva normativa relativa al acceso, lo que complica de alguna forma la toma de decisiones. A grandes rasgos encontramos cinco grandes bloques de disposiciones y normas:

- En primer lugar, tenemos la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que está a la espera de la disposición y publicación de su Real Decreto de desarrollo.
- En segundo lugar, se encuentran la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, con su reglamento aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal. El 25 de mayo de 2018 entró en vigor a nivel europeo el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)⁴.

⁴ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

- En tercer lugar, tenemos la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, con el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso. En este reglamento se estipula un procedimiento de acceso a los archivos específico.
- En cuarto lugar, tenemos el Esquema Nacional de Seguridad, aprobado por Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, con sus guías de aplicación del Centro Criptográfico Nacional. Para los metadatos de seguridad se utiliza la Guía CCN-STIC-803.
- En quinto y último lugar, encontramos la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, desarrollada mediante el Decreto 242/1969, de 20 de febrero, y modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre. En virtud de esta normativa, se consideran «materias clasificadas» los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas puedan dañar o poner en riesgo la Seguridad y Defensa del Estado⁵.

Entre estos bloques existen algunas dudas en cuanto a la preeminencia de su aplicación. El informe presentado por la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado el 30 de marzo de 2015, publicado en el portal del Consejo de Transparencia⁶, se indica que en los archivos de gestión se aplica la Ley de Transparencia en primer lugar, y de forma supletoria, la normativa de patrimonio histórico. Una vez que la documentación ingresa en los archivos centrales, es la normativa de patrimonio la que se aplica en primer término, siendo la Ley de Transparencia relegada a un carácter supletorio. Este planteamiento ha sido ratificado plenamente por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su Criterio interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre de 2015.

Dentro de esta situación, lo cierto es que si aplicásemos al pie de la letra el artículo 19.2 de la Ley de Transparencia: “cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso”, los archivos no tendrían ninguna capacidad de decisión sobre las solicitudes de acceso, lo que parece que no tiene mucho sentido, ya que para cada consulta había que pedir informe al órgano productor o a quien ha heredado sus funciones.

2.1. Los metadatos de seguridad

Los metadatos de seguridad sirven para establecer criterios para la protección de entidades (documento, agente, actividad y regulación), así como para dar privilegios o restringir el acceso, bien de forma física o lógica. En la Política de Gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se han seleccionado como necesarios para la gestión de documentos y expedientes en el

5 En este punto debemos citar el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, por el que se clasifican determinados asuntos y materias con arreglo a la Ley de Secretos Oficiales, ampliado por Acuerdos del Consejo de Ministros de 17 de marzo y 29 de julio de 1994.

6 Informe sobre el acceso al archivo central del Ministerio de Empleo y Seguridad Social [Fecha de consulta: 10/01/18] http://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:0a78ed16-64a8-4bbf-8fb1-9f94b5374f3f/1INFORME_AE_registro_central_meyss.pdf

Archivo dos elementos: eEMGDE8.4-Sensibilidad datos de carácter personal y eMGDE8.6-Nivel de confidencialidad de la información.

eEMGDE8.4-Sensibilidad datos de carácter personal tiene tres valores (básico, medio y alto), de acuerdo con el artículo 54.1h y 80 del citado Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

Utilizamos el valor **básico** para datos identificativos (afecta a datos tipo nombre, domicilio, DNI, número de afiliación a la Seguridad Social, fotografía, firmas, correos electrónicos, datos bancarios, edad, fecha de nacimiento, sexo, nacionalidad, etc).

Utilizamos el valor de **medio** para ficheros que contengan datos relativos a solvencia patrimonial, operaciones financieras y de crédito. El artículo 81.2 del citado reglamento de 2007 señala que recibirán el tratamiento de seguridad medio los ficheros que contengan:

- a) Los relativos a la comisión de infracciones administrativas o penales.
- b) Aquellos cuyo funcionamiento se rija por el artículo 29 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.
- c) Aquellos de los que sean responsables Administraciones tributarias y se relacionen con el ejercicio de sus potestades tributarias.
- d) Aquéllos de los que sean responsables las entidades financieras para finalidades relacionadas con la prestación de servicios financieros.
- e) Aquéllos de los que sean responsables las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y se relacionen con el ejercicio de sus competencias. De igual modo, aquéllos de los que sean responsables las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social.
- f) Aquéllos que contengan un conjunto de datos de carácter personal, que ofrezcan una definición de las características o de la personalidad de los ciudadanos y que permitan evaluar determinados aspectos de la personalidad o del comportamiento de los mismos.

Utilizamos el valor de **alto** para los datos especialmente protegidos a los que alude la Ley Orgánica de Protección de Datos, que recoge posteriormente la Ley de Transparencia. El artículo 81.3 del reglamento señala expresamente que ficheros recibirán este tratamiento:

- a) Los que se refieran a datos de ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud o vida sexual.
- b) Los que contengan o se refieran a datos recabados para fines policiales sin consentimiento de las personas afectadas.
- c) Aquéllos que contengan datos derivados de actos de violencia de género.

La entrada en vigor del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), que comenzó a aplicarse el 25 de mayo de 2018, obliga a que cuando se traten datos de carácter personal se realice un análisis de riesgos para los derechos y libertades de los ciudadanos.

En el elemento **eMGDE8.6 Nivel de confidencialidad de la información** se evalúa la información en cuanto al nivel de la dimensión de seguridad “confidencialidad” de acuerdo con el Esquema Nacional de Seguridad. Para ello se utilizarán los criterios que

recoge la Guía CCN-STIC-803. El análisis se podrá efectuar por series documentales, sin necesidad de realizar un estudio individualizado de cada documento o expediente. El nivel de seguridad de una serie documental no tiene por qué coincidir con el nivel de atribuido al sistema de información que capture, procese o almacene los documentos.

En líneas generales, los valores de bajo, medio y alto, que se indican en la Guía CCN-STIC-803 se rigen por los siguientes criterios:

- El nivel **bajo** se establece para aquellas series documentales que solamente deban conocerse en el ámbito de la organización, y que su conocimiento suponga un pequeño perjuicio, el incumplimiento leve de una norma, pueda algunas causar pérdidas económicas, un daño reputacional apreciable así como múltiples protestas individuales.
- El nivel **medio** se reserva para las personas que necesitan la información de un procedimiento para su trabajo. Su conocimiento puede causar daños importantes pero subsanables, pérdidas económicas de consideración, así como protestas públicas con alteración del orden público.
- El nivel **alto** se destina a la información de una serie documental que debe ser conocida por un número muy reducido de personas. Su conocimiento puede ocasionar graves daños de difícil o imposible reparación, constituyen el incumplimiento grave de una norma, ocasiona pérdidas económicas elevadas o alteraciones financieras significativas, daños reputacionales graves y también protestas masivas con alteración seria del orden público.

Estos son los dos elementos de metadato eEMGDE8-Seguridad seleccionados que, como hemos dicho, se pueden aplicar a la serie documental, y de ella, cada uno de los expedientes, heredará los correspondientes valores.

Sin embargo, en el eEMGDE, existen otros metadatos relativos a Seguridad que no fueron seleccionados en el perfil de aplicación de la Política de Gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Los metadatos del eEMGDE no seleccionados fueron los siguientes:

eEMGDE8 - Seguridad

- eEMGDE8.1 - Nivel de seguridad.
 - eEMGDE8.1.1 - Nivel de acceso.
 - eEMGDE8.1.2 - Código de la Política de control de acceso.
- eEMGDE8.2 - Advertencia de seguridad.
 - eEMGDE8.2.1 - Texto de la advertencia.
 - eEMGDE8.2.2 - Categoría de la advertencia.
- eEMGDE8.3 - Permisos.
- eEMGDE8.5 - Clasificación ENS.

En el perfil de aplicación del Ministerio de Defensa sí se incluyen, algo lógico, teniendo en cuenta de las características relativas a Seguridad de este Ministerio, que también podrían aplicarse al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, o al de Interior. No obstante, todos ellos tienen siempre un carácter condicional, nunca obligatorio.

Dentro del elemento eEMGDE8.1-Nivel de seguridad, el subelemento **eEMGDE8.1.1 - Nivel de acceso** se utiliza en entornos multi-entidad para especificar el nivel de

seguridad asegurando la protección adecuada. No se aplica a los datos sino a la entidad misma⁷. Solo se aplica si el documento, actividad o regulación tienen un nivel de seguridad. Los posibles valores son secreto, reservado y confidencial.

En relación a este subelemento, en la Política de Gestión de Documentos Electrónicos del Ministerio de Defensa se indica que los documentos electrónicos podrán pertenecer a una de las siguientes categorías⁸:

1. **Información no clasificada** que, dependiendo de su ámbito de distribución los documentos electrónicos podrán ser de uso oficial y de uso público.
2. **Información clasificada**, cualquier información o material respecto del cual se decida que requiere protección contra su divulgación o acceso no autorizados, por el daño o riesgo que esto supondría a los intereses del Estado, y al que se ha asignado, con las formalidades y requisitos previstos en la legislación, una clasificación de seguridad. Los grados aplicables a los documentos electrónicos que formen parte de la información clasificada serán los establecidos en la Orden Ministerial 76/2006, de 19 de mayo, por la que se aprueba la política de seguridad de la información del Ministerio de Defensa:
 - **Secreto (S)**, que se aplicará a los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos que precisen del más alto grado de protección por su excepcional importancia y cuya revelación no autorizada por autoridad competente para ello pudiera dar lugar a riesgos o perjuicios de la Seguridad y Defensa del Estado.
 - **Reservado (R)**, que se aplicará a los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos no comprendidos en el apartado anterior por su menor importancia, pero cuyo conocimiento o divulgación pudiera afectar a la Seguridad y Defensa del Estado.
 - **Confidencial (C)**, que se aplicará a los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos, no comprendidos en los apartados anteriores, cuya revelación no autorizada pudiera dañar la seguridad del Ministerio de Defensa, perjudicar sus intereses o dificultar el cumplimiento de su misión.
 - **Difusión limitada (DL)**, que se aplicará a los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos, no comprendidos en los apartados anteriores, cuya revelación no autorizada pudiera ir en contra de los intereses y la misión del Ministerio de Defensa.

En último lugar, en lo referente a la información clasificada, se debería contar con un metadato para gestionar la desclasificación, con el objetivo de computar el plazo. No obstante, la legislación española no ayuda mucho en este sentido, ya que al clasificar la documentación se deberían tener en cuenta los plazos finales de restricción de la misma, algo que no es obligatorio.

El subelemento **eEMGDE8.1.2-Código de la Política de control de acceso**, es idéntico al anterior, con la diferencia de que éste se aplica en entornos mono-entidad.

⁷ En este caso, este metadato aplica a las entidades documento, actividad y regulación.

⁸ Política de Gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Defensa, Madrid, Ministerio de Defensa. 2017, pp. 79-81.

El elemento **eEMGDE8.2-Advertencia de seguridad**, con sus dos subelementos **eEMGDE8.2.1-Texto de la advertencia** y **eEMGDE8.2.2-Categoría de la advertencia**, se utiliza si el nivel de acceso es confidencial, reservado o secreto, cuando es necesaria una advertencia o alerta. El elemento **eEMGDE8.3-Permisos** se utiliza para facilitar las autorizaciones o acreditaciones de acceso, y el de **eEMGDE8.5-Clasificación ENS** no se aplica a entidades sino a los sistemas, según dispone el propio Real Decreto 3/2010.

2.2. Los metadatos de acceso

Si del metadato de eEMGDE8-Seguridad solo se seleccionaron dos elementos, en el metadato **eEMGDE9-Derechos de acceso, uso y reutilización**, se han seleccionado los cuatro elementos que existen en el eEMGDE.

- **eEMGDE9 - Derechos de acceso, uso y reutilización.**
 - eEMGDE9.1 - Tipo de acceso.
 - eEMGDE9.2 - Código de la causa de limitación.
 - eEMGDE9.3 - Causa legal/normativa de limitación.
 - eEMGDE9.4 - Condiciones de reutilización.

Los niveles de seguridad establecidos nos ayudarán a determinar si el acceso debe ser libre o limitado, lo que se materializa en el elemento **eEMGDE9.1-Tipo de acceso**. Si se indica que el acceso es libre, entendemos que no existe ningún límite y que los ciudadanos podrían acceder a la información desde un portal en internet.

En el caso de que el acceso sea limitado, habría que cumplimentar el elemento **eEMGDE 9.2-Código de la causa de limitación** con la letra correspondiente de la relación establecida en el artículo 14.1 de la Ley de Transparencia. Según se indica en este artículo, el derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para:

1. La seguridad nacional.
2. La defensa.
3. Las relaciones exteriores.
4. La seguridad pública.
5. La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
6. La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
7. Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
8. Los intereses económicos y comerciales.
9. La política económica y monetaria.
10. El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
11. La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
12. La protección del medio ambiente.

Por ejemplo, una consulta tributaria estaría en el ámbito de los intereses económicos y comerciales, por tanto el valor del elemento de metadato sería i.

El elemento **eEMGDE9.3-Causa legal/normativa de limitación**, es un campo de texto libre y lo utilizamos para indicar la norma específica que regula el acceso a la serie documental o procedimiento. Por ejemplo, el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, o el artículo 61 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

En caso de que el acceso sea libre, en vez de los elementos 9.2, y 9.3, tendríamos que complimentar el elemento **eEMGDE9.4-Condiciones de reutilización**, indicando cuáles son las condiciones de reutilización de la información. Existe un portal en internet, datos.gob.es, en el que las administraciones publican información que puede ser reutilizable.

La reutilización de la información es muy importante en el sector público. Fomenta el desarrollo económico y la creación de puestos de trabajo, mejora la transparencia y la participación ciudadana.

Un ejemplo de reutilización de la información es el Portal de Transparencia, en el que se publican los currículos y sueldos de los altos cargos, los organigramas de los diferentes órganos de la administración, las relaciones de puestos de trabajo de los diferentes ministerios o los contratos firmados por el Estado.

2.3. Los metadatos de trazabilidad

Los metadatos de trazabilidad constituyen un elemento muy importante para garantizar la seguridad del sistema, puesto que los accesos y modificaciones sobre en los documentos quedan reflejados, quedando traza del momento y usuario que ha realizado la acción.

Los elementos y subelementos del metadatos de trazabilidad recogidos en el eEMGDE son los siguientes:

- **eEMGDE21 - Trazabilidad**
 - eEMGDE21.1 - Acción.
 - eEMGDE21.1.1 - Fecha de la acción.
 - eEMGDE21.1.2 - Entidad de la acción.
 - eEMGDE21.2 - Motivo reglado.
 - eEMGDE21.3 - Usuario de la acción.
 - eEMGDE21.6 - Historia del cambio.
 - eEMGDE21.6.1 - Nombre del elemento.
 - eEMGDE21.6.2 - Valor anterior.

Como se dispone en el elemento eEMGDE21.1-Acción, una de las tareas que deben quedar reflejadas en el documento es el acceso. En la Política de Gestión de Documentos electrónicos de Defensa se indica que deberá quedar traza del acceso cuando el documento tenga un régimen de acceso que así lo requiera⁹.

⁹ Política de Gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Defensa, Madrid, Ministerio de Defensa, 2017, p. 87.

3. Conclusiones

Los metadatos en sí son fundamentales para automatizar las funciones relacionadas con el acceso y la seguridad de la documentación y la información. Hemos visto cuales son los metadatos recogidos en el Esquema de Metadatos para la Gestión del Documento Electrónico (eEMGDE) y los que han sido seleccionados en la Política de Gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y sus herederas.

Ahora llega el punto de reflexionar sobre el grado de acierto en la selección de los metadatos de la citada Política e incluso del propio catálogo ofrecido por el eEMGDE. Hasta ahora el consenso es evidente. En mi opinión, estaría bien la adición de un metadato que sirviera para computar los plazos de acceso desde la fecha de finalización de los expedientes. En este sentido, al igual que la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos (CSCDA) establece los plazos de transferencia y eliminación de los expedientes de cada serie documental, podría hacerlo con los de acceso. La CSCDA tiene funciones y competencia para ello, según está determinado en el citado Real Decreto 1708/2011. El artículo 10.2 indica que “los órganos competentes de cada Ministerio propondrán los calendarios de conservación y acceso de los documentos que se custodian en los diferentes archivos previstos en este artículo, comunicándolos a la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos”.

Un ejemplo de serie documental sobre la que habría que tomar una decisión es la de *Actas y resoluciones municipales remitidas a las Delegaciones del Gobierno, Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones insulares*. Las actas del pleno y las resoluciones del alcalde son públicas, pero no lo son las reuniones de la comisión de gobierno o junta municipal. El Consejo de Transparencia, a la petición formulada por el Ministerio de Hacienda y Función Pública el 29 de junio de 2017, contestó lo siguiente:

“Con relación a su consulta sobre publicación de actas de órganos de gobierno de entidades locales recibida en esta Institución el pasado 29 de junio de 2017 le participo lo siguiente.

En la vigente redacción de los artículos 6, 7 y 8 de la LTAIBG no se ha configurado con carácter básico como una obligación de publicidad activa la relativa a la publicación de las actas y acuerdos de los órganos de gobierno -pleno, junta de gobierno y alcalde o presidente- de las distintas clases de entidades locales definidas en el artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Sin perjuicio de lo cual, dicha información es susceptible de ser objeto de una solicitud de derecho de acceso a la información.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que, por una parte, viene siendo habitual que las distintas entidades locales publiquen en sus respectivas páginas web o portales de transparencia las actas y acuerdos de sus distintos órganos de gobierno; y, por otra parte, que la previsión del artículo 70 de la Ley de Bases del Régimen Local sobre el carácter no público de las sesiones de la Junta de Gobierno Local ha de ser matizada, dado que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 septiembre 2013, declara constitucional el párrafo segundo del número 1 del artículo 70, en la redacción dada por el artículo primero de la Ley

57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, siempre que se interprete en el sentido de que no se refiere a las decisiones relativas a las atribuciones delegadas por el Pleno.

En definitiva, este Consejo considera como una buena práctica publicar información proactivamente por parte de los distintos sujetos obligados, de acuerdo con las previsiones que sobre límites se contemplan en los artículos 14 y 15 de la propia LTAIBG que resultan de aplicación a la publicidad activa”.

En nuestra opinión, estaría bien definir para algunas series documentales los plazos de acceso, estudiando cuáles son las consecuencias y beneficios que su publicación o reutilización en entornos web pudiera ocasionar. En este caso, como se indica en la contestación, es evidente que muchos ayuntamientos están publicando en sus portales las actas de la junta municipal.

Por otro lado, puesto que los metadatos relativos a Seguridad son heredables a los expedientes, convendría cumplimentar el elemento eEMGDE8.1-Nivel de seguridad, en uno de sus dos subelementos eEMGDE8.1.1-Nivel de acceso para entornos multi-entidad y eEMGDE8.1.2-Código de la Política de control de acceso, en entornos mono-entidad. Esta medida sería necesaria, sobre todo para los Ministerios de Defensa, Asuntos Exteriores y de Interior. En este caso, también habría que incluir un metadato con el plazo para la desclasificación.

Sin duda alguna, el archivo electrónico único, es fundamental para mejorar la transparencia, puesto que los metadatos permiten una automatización y control sobre la información y los documentos. Ya se ha diseñado el sistema para garantizar la conservación con las condiciones necesarias de seguridad. Ahora es necesario que se haga un esfuerzo en la fase de tramitación, en el diseño de los procedimientos, para que los documentos y expedientes tengan el formato y la estructura que determina el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Si no vamos por este camino corremos el riesgo de que una buena parte de la documentación generada en estos años de transición, se pierda en nuestros sistemas y no se conserve para que pueda ser consultada por los ciudadanos cuando se cumplan los correspondientes plazos.

LA ESTADÍSTICA DE ARCHIVOS EN EL MARCO DE LA TRANSPARENCIA. RADIOGRAFÍA DE 2017

Juan Fernando Pérez Santana
Archiveros Españoles en la Función Pública

RESUMEN:

¿Cuántos archivos hay en España? ¿A cuántos usuarios atienden cada año? ¿Qué clases de servicios ofrecen? ¿Cuántos archiveros se ocupan de ellos? ¿Cuánto dinero público se invierte en su mantenimiento? Entre las obligaciones de publicidad activa recogidas en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno está la información estadística, concretamente, *la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos* (art.8 i.) Sin embargo, si acudimos a los diversos portales de transparencia ya existentes, difícilmente podremos encontrar respuestas a las preguntas anteriores. Lo mismo sucede si consultamos las demás fuentes de información estadística que ofrecen las administraciones públicas, de manera desigual y dispersa. ¿Qué sucede con la información estadística de los archivos en España? La estadística de archivos es un instrumento de primer orden para el análisis de la calidad de los sistemas archivísticos y su evolución en el tiempo, para compararlos con los estándares internacionales y para iniciar cualquier política de planificación archivística exigente. Y está casi todo por hacer. Las exigencias de la Ley de Transparencia a este respecto deben de servir para revertir esta situación.

Nota: las mediciones que constan en este artículo reflejan la situación de finales del año 2017.

PALABRAS CLAVE:

Estadística de archivos. Transparencia. Publicidad activa.

1. Introducción

Este trabajo pretende realizar una revisión de la información de las estadísticas de archivos que a día de hoy podemos encontrar a partir de la consulta de los propios Portales de Transparencia autonómicos y estatal, así como de los correspondientes enlaces a otras webs institucionales disponibles desde estos portales. Una vez localizada esta información se procede a valorar su calidad y cantidad. Para ello se han analizado un total de:

- 19 Portales de transparencia autonómicos.
- 1 Portal estatal.

Tras determinar cuáles de ellos dan acceso, por una vía u otra, a algún tipo de dato estadístico sobre los archivos, como método de análisis hemos partido de una evaluación basada en la presencia o no de 7 parámetros que a nuestro juicio son necesarios para calibrar la calidad de la información estadística aportada en cada uno de los elementos integrantes del estudio:

1. Presencia de los archivos en un Plan Estadístico oficial.
2. Facilidad de localización de los datos estadísticos (según la cantidad de enlaces y webs diferentes a las que hay acceder para encontrar la información).
3. Ámbito global de realización de la estadística (se realiza sobre un número significativo de archivos del área geográfica de la administración que realiza la estadística).
4. Inclusión de los datos desagregados de cada archivo integrado en las estadísticas.
5. Cantidad suficiente de indicadores.
6. Presentación de los datos estadísticos en formatos reutilizables.
7. Continuidad en el tiempo de las series estadísticas presentadas.

Para terminar, a modo de conclusiones, se presenta un resumen cuantitativo de los resultados de este estudio.

2. Sistemas de archivos autonómicos

2.1. Andalucía

La Junta de Andalucía no tiene un Portal de Transparencia como tal, sino que es uno de los apartados de la web general “Portal de la Junta de Andalucía” (juntadeandalucia.es/transparencia.html).

Entrando en el apartado “Transparencia” encontramos un enlace a “Publicidad activa de la Administración de la Junta de Andalucía”. Desde aquí llegamos a “Planificación, evaluación y estadística” desde el cual se da acceso a la web del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

En esta web, seleccionamos estadísticas por temas, donde, en el apartado “Cultura”, podemos encontrar “Estadística de Archivos de Andalucía”, aunque ya en la web de la

Consejería de Cultura. En esta web, seleccionando entre distintas “actividades estadísticas” y llegamos por fin al apartado de la web de la Consejería de Cultura dedicado a la “Estadística de Archivos de Andalucía”

(www.juntadeandalucia.es/organismos/cultura/servicios/estadisticas/detalle/35738.html)

Esta estadística, tal y como se informa en esta web, está incluida en el Plan Estadístico y Cartográfico de Andalucía 2013-2017, y en programa estadístico y cartográfico anual.

Se ofrecen dos agrupaciones de datos estadísticos de archivos:

- Archivo general de Andalucía y Archivo del Patronato de la Alhambra y Generalife.
- Archivos de titularidad estatal y gestión autonómica.

De ambas agrupaciones se ofrecen las publicaciones de datos definitivos de los años vencidos y, además, avances mensuales agrupados en semestres del año en curso. Cada uno de estos documentos puede descargarse tanto en PDF como en Excell (xls).

Pueden descargarse igualmente en formato PDF y Excell todas las estadísticas de ambas agrupaciones correspondientes a los años 2008-2014 (un fichero por año, agrupados en una carpeta comprimida ZIP).

También está disponible una Estadística del Sistema Andaluz de Archivos, que se realiza sobre una muestra representativa de archivos pertenecientes al Sistema mediante un muestreo estratificado. En la última edición disponible, la de 2015, esta estadística se realiza sobre un total de 954 archivos. A partir de esta muestra de archivos se elaboran 55 tablas de indicadores y 32 gráficos.

Pueden descargarse igualmente en formato PDF y Excel todas las estadísticas del Sistema Andaluz de Archivos correspondientes a los años 2008-2014 (un fichero por año, agrupados en una carpeta comprimida ZIP).

Esta información se complementa con una “Memoria Técnica” de la Estadística de Archivos de Andalucía, y los cuestionarios anuales y mensuales utilizados en esta actividad estadística.

PROS:

- Estadística oficial. Incluida en planes y programas de estadística.
- Continuidad de las series de datos históricas.
- Gran cantidad de indicadores.
- Difusión de datos fácilmente localizable desde la web de Transparencia y centralizada en un solo sitio.
- Actualización mensual de los datos.
- Uso de formatos reutilizables en todas las tablas de indicadores estadísticos.

CONTRAS:

- El muestreo de archivos utilizados quizás sea demasiado amplio, aunque esté estratificado.
- No se ofrecen datos individualizados de todos los archivos de la Estadística.

2.2. Aragón

En el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón no encontramos ningún acceso directo a información estadística (<http://transparencia.aragon.es/>). Sí encontramos, sin embargo, en “Organización e Información Institucional” un acceso a la “Política de Gestión y Archivo de Documentos”¹.

A la información estadística sobre Aragón se accede por medio de la web del Instituto Aragonés de Estadística. Sin embargo en el apartado cultural encontramos datos estadísticos de bibliotecas y museos, pero no de archivos.

En DARA, portal cooperativo de los archivos de Aragón, se dispone de información estadística sobre los archivos que lo integran, pero ésta es muy limitada².

Solo se informa del número de registros de cada archivo y su porcentaje sobre el total (en junio de 2017) También el total de número de registros de cada tipo y en cuántos archivos se encuentran (A fecha de junio de 2017: total registros/digitalizados/Fotografías/Mapas, planos y dibujos) Finalmente se presenta un gráfico representativo del número de consultas y usuarios de los últimos 10 meses.

PROS:

- Hay una mínima estadística de archivos.

CONTRAS:

- Muy pocos indicadores.
- No hay un histórico de series, solo los últimos datos disponibles.
- Los datos no están disponibles en formato reutilizable.
- Se limita solo a los archivos incluidos en DARA.
- En general no hay datos desagregados por archivo.

2.3. Asturias

La información estadística que se ofrece en el Portal de Transparencia del Gobierno del Principado de Asturias contempla información sobre Educación, Cultura y Deportes; en las estadísticas culturales solo ofrecen datos sobre Bibliotecas y Museos, pero no de archivos. Estas estadísticas se obtienen a través de Sociedad Asturiana de Estudios Económicos e Industriales (SADEI), ya fuera del Portal de Transparencia³. En el Portal de Archivos de Asturias tampoco ha sido posible localizar información estadística de archivos:

CONTRAS: No hay estadísticas de archivos.

¹ Véase la URL: <http://transparencia.aragon.es>

² Véase la URL: <http://www.sipca.es/dara/>

³ Véase la URL: <http://www.sadei.es/>

2.4. Canarias

El Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias remite en su sección de Estadística a la web del Instituto Canario de Estadística (ISTAC)⁴.

En esta web podemos encontrar estadísticas culturales, pero únicamente de bibliotecas y museos. En la web institucional de la administración canaria hay también información sobre los dos archivos históricos provinciales existentes, pero en ninguno se ofrece información estadística⁵.

CONTRAS: No hay estadísticas de archivos.

2.5. Cantabria

En el Portal de Transparencia de Cantabria no existe ningún acceso directo a información estadística de esta Comunidad Autónoma⁶. Sin embargo, en lo que respecta a los archivos podemos destacar que en el apartado de esta web denominado “relación con la ciudadanía” encontramos en “compromiso con la ciudadanía” información sobre la “Política de gestión, conservación y eliminación de los documentos y archivos de la Comunidad Autónoma”. En el Portal de Archivos de Cantabria tampoco ha sido posible encontrar ningún dato sobre estadísticas de archivos⁷.

CONTRAS: No hay estadísticas de archivos.

2.6. Cataluña

El portal “Gobierno Abierto” de la Generalitat de Catalunya, tiene un apartado dedicado a Transparencia. En éste encontramos la sección “Como se gestionan los servicios públicos”⁸.

Una vez entramos en esta sección podremos encontrar información tanto de “Archivo y Gestión Documental” como “Información Estadística”. “Archivo y Gestión Documental” nos lleva a la sección de la web del Departament de Cultura dedicada a este tema. Sin embargo en esta sección no ha sido posible localizar información estadística sobre archivos, ni enlace exterior a datos estadísticos de archivos. En la sección “Información estadística” un enlace desde “estadísticas oficiales” nos lleva al Institut d’Estadística de Catalunya (Idescat).

En Cataluña, por tanto, debemos buscar la información sobre estadística de archivos en la web de la estadística oficial del **Institut d’Estadística de Catalunya (idescat.cat)**. Esta web da acceso al Anuario Estadístico de Cataluña, el cual tiene una sección dedicada a “equipamientos culturales” en el apartado de Cultura-Lengua.

4 Véase: <http://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/temas/estadisticas/>

5 Véase: <http://www.gobiernodecanarias.org/cultura/archivosybibliotecas/>

6 Véase: <http://transparencia.cantabria.es/>

7 Véase: portaldearchivosdecantabria.blogspot.com.es/

8 Véase: <http://governobert.gencat.cat/es/transparencia/>

Aquí se ofrecen dos tablas con estadísticas sobre archivos. La primera, llamada de “indicadores principales” informa sobre la superficie (m²) estanterías (m/l) Salas de consulta, plazas, documentos (m/l) y consultas. Hay una nota explicando que en esta tabla no se recogen los datos del Archivo de la Corona de Aragón. No hay ninguna información complementaria sobre la metodología utilizada, el censo de archivos incluidos en la estadística, o definiciones conceptuales.

La segunda tabla informa sobre el número de archivos existentes en cada comarca y Arán, clasificados por titularidad (Generalitat, local, estado, iglesia y otros) La suma total de archivos contabilizados asciende a 330 (año 2015).Ambas tablas deben consultarse filtrando los datos por el año de la estadística (de 1998 a 2015) y pueden descargarse en Excel.

En el Programa anual de actuación estadística 2017 no figuran estadísticas de archivos (Sí de bibliotecas) Tampoco en la *Ley 5/2016, de 23 de diciembre, del Plan estadístico de Cataluña 2017-2020 y de modificación de la Ley 23/1998, de estadística de Cataluña*.

Por otro lado, el camino para llegar hasta las estadísticas de archivo disponibles en la **web del Departament de Cultura** pasa por entrar en la sección “Transparencia y buen gobierno” de la misma, a continuación en “Líneas de actuación” y entre ellas elegir las “Estadísticas culturales de Cataluña” dentro de “Información Estadística”. Lo que encontramos aquí es la publicación anual en PDF con este título (disponible una publicación para cada año desde 2000 a 2017), que incluye, entre otros muchos, datos estadísticos sobre archivos (aunque no individualizados de bibliotecas y patrimonio)⁹.

Los datos estadísticos sobre archivos que podemos encontrar en esta publicación son:

- **Gastos del Departamento en el Programa de Archivos** anualizados desde 2011 a 2015 y su porcentaje sobre el total.
- **Gastos en cultura de las Diputaciones Provinciales de Cataluña** (2011-2015) por capítulos y programas. En Bibliotecas y Archivos.
- **Gastos en cultura de los Consejos Comarcales de Cataluña** (2011-2015) por capítulos y programas. En Bibliotecas y Archivos.
- **Gastos en cultura de los Ayuntamientos de Cataluña** (2011-2015) por programas y por dimensión del municipio. En Bibliotecas y Archivos.

En el apartado de esta publicación dedicado específicamente a las estadísticas de archivos encontramos la siguiente nota:

Para una ampliación de dichos resultados se puede visitar la web Dades culturals, àmbito Arxius (http://dadesculturals.gencat.cat/ca/estadistica_per_temes/arxius/) y en el artículo “DeCultura”

En este apartado de la publicación se ofrecen un total de 28 tablas con los datos estadísticos correspondientes a otros tantos indicadores sobre archivos.

Además de los datos estadísticos sobre archivos que se ofrecen en esta publicación, la fuente más completa de información la encontramos en la **web Dades culturals** de la Generalitat, que en su apartado dedicado a “Archivos” tiene un enlace denominado

⁹ Véase: http://dadesculturals.gencat.cat/ca/estadistiques_culturals_catalunya/

“series históricas”, que permite la consulta de estadísticas de archivos¹⁰. Concretamente, aquí encontramos tres documentos en formato PDF que compilan las estadísticas de archivos de 1998-2006, de 2002-2008 y de 2004-2010. Estas estadísticas se estructuran en 6 apartados, que clasifican un total de 35 indicadores.

PROS:

- Extenso número de indicadores.
- Continuidad de series históricas.

CONTRAS:

- Sin datos directos disponibles en el Portal de Transparencia.
- Dispersión de los datos estadísticos de archivos en diferentes webs y dificultad para localizarlos.
- La mayor parte de la información estadística de archivos no está disponible en formatos reutilizables.
- Se entiende que es una estadística oficial, pero no está incluida en planes o programas estadísticos oficiales, como sí ocurre con las estadísticas de bibliotecas.
- Estadística orientada a archivos con fondos históricos y usuarios investigadores.
- No se ofrecen datos individualizados por archivo.

2.7. Castilla-La Mancha

La Comunidad autónoma de Castilla -la Mancha tiene un Portal de Transparencia denominado “Gobierno Abierto y Transparente” (transparencia.castillalamancha.es).

Desde aquí siguiendo la ruta “Publicidad Activa”- Transparencia Institucional, Organizativa y de Planificación – Planificación, Evaluación y Estadística – Llegamos al enlace dedicado a la Estadística Oficial de Castilla-La Mancha, ya fuera de la web de Transparencia (<http://www.ies.jccm.es/>).

En el listado de operaciones estadísticas por tema se encuentran las estadísticas sobre Cultura, las cuales solo contemplan las bibliotecas y las “Estadísticas Culturales”. No hay ninguna referencia sobre estadísticas de archivos.

Sin embargo, en el último Plan Regional de Estadística de Castilla-La Mancha 2014-2016. [2014/1218] aprobado se describen varias operaciones estadísticas que afectan a los archivos¹¹.

10 Véase: http://dades culturals.gencat.cat/ca/estadistica_per_temes/series_historiques/

11 Decreto 5/2014, de 22/01/2014, por el que se aprueba el Plan Regional de Estadística de Castilla-La Mancha 2014-2016

Concretamente las tres siguientes:

2.7.1. Archivos Históricos Provinciales de Castilla-La Mancha (12003)

- **Organismo Responsable:** 12- Consejería de Educación, Cultura y Deportes.
- **Sector o tema:** 12- Cultura, deporte y ocio.
- **Fines:** Conocimiento de la situación de los Archivos Históricos Provinciales de la Región.
- **Organismos que intervienen:** Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- **Descripción general** (principales variables): Usuarios, servicios, actividades, fondos documentales (ingresos de fondos y tratamiento archivístico), personal, equipamiento, instalaciones, presupuestos, biblioteca auxiliar.
- **Colectivo:** Archivos de titularidad estatal y gestión transferida a la Junta de Comunidades.
- **Periodicidad de la recogida de la información:** Anual.
- **Desagregación:** Provincial.
- **Forma de recogida de datos:** Origen administrativo.

2.7.2. Archivos Centrales (32006)

- **Organismo Responsable:** 14- Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas.
- **Sector o tema:** 32- Administraciones Públicas, actividad política y asociacionismo.
- **Fines:** Conocimiento de la situación del Archivo de la Junta de Comunidades y sus consultas.
- **Descripción general (principales variables):** Documentos, consultas, características de los usuarios.
- **Colectivo:** Archivos, usuarios.
- **Periodicidad de la recogida de la información:** Continua.
- **Desagregación:** Regional.
- **Forma de recogida de datos:** Origen administrativo.

2.7.3. Encuesta de Hábitos y Prácticas Culturales (13718)

- **Organismo Responsable:** 03- Consejería de Empleo y Economía. Servicio de Estadística de Castilla-La Mancha.
- **Sector o tema:** 13- Educación.
- **Fines:** Conocer y cuantificar el comportamiento cultural de la población y el equipamiento cultural de las familias.
- **Organismos que intervienen:** Ministerio de Educación y Cultura, INE.

- **Descripción general (principales variables):** Equipamiento, prácticas culturales en los sectores de: cine, teatro, ópera, conciertos, bibliotecas, archivos, museos, lectura, audición de música, TV, radio, video, informática, cursos de formación complementaria y otros. Consumo de productos sujetos a derecho de propiedad intelectual.
- **Colectivo:** Individuos de 15 años en adelante.
- **Periodicidad de la recogida de la información:** Cuatrienal.
- **Desagregación:** Regional.
- **Forma de recogida de datos:** Origen indirecto.

Para poder consultar estas estadísticas tenemos que acudir a otra fuente de información disponible: el **Portal de Archivos y Bibliotecas de Castilla-La Mancha**, aunque no se accede al mismo desde el Portal de Transparencia. En la sección de Archivos Históricos Provinciales encontramos estadísticas y gráficos de la medición del grado de cumplimiento de las cartas de servicios de estos archivos a través de las encuestas realizadas a los usuarios. Solo están disponibles las correspondientes al segundo semestre de 2011 y al primero de 2012. También se publica el cuestionario utilizado. Están en formato PDF.

Estas mismas estadísticas, de los mismos periodos, pueden consultarse de manera individualizada para cada Archivo Histórico Provincial en la correspondiente sección de esta web dedicada a cada uno de ellos.

Finalmente, además de lo ya visto, en la web oficial del Gobierno de Castilla La Mancha podemos encontrar información sobre el Archivo de Castilla-La Mancha y los archivos del subsistema que coordina.

Desde el apartado “Servicios” llegamos a la información estadística que aquí se ofrece. En esta área se presenta la información estadística disponible de los archivos dependientes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. El sistema de Archivos de esta Comunidad se articula en torno al Archivo de Castilla-La Mancha, dependiente de la Dirección General de Coordinación de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas. Esta institución coordina principalmente el subsistema de archivos de los Órganos de Gobierno y Administración de la Junta, articulado en Archivos Centrales de las Consejerías y Organismos (SEPECAM, SESCAM...), y los Archivos Centrales de las Delegaciones Provinciales. El ámbito de investigación para la realización de la estadística, con periodicidad anual, se refiere a los archivos de los Sistemas Centrales y de los Servicios Provinciales. Las estadísticas ofrecen información sobre:

- Transferencias.
- Descripción.
- Servicios.
- Instalaciones.
- Evolución.
- Personal.
- Actividades.

- Formación.
- Visitas.
- Actividades.

Están disponibles las estadísticas de los años 2007 a 2016, con un PDF para cada uno de los indicadores. Los datos de los Archivos Centrales de las Direcciones Provinciales se ofrecen desagregados por provincias y los Centrales de Consejerías por Consejerías y Organismos.

También puede consultarse en PDF una estadística por Consejerías y Organismos del último año (2016) en forma de memoria anual, con los mismos indicadores mencionados anteriormente.

PROS:

- Disponen y difunden información estadística de archivos, aunque no puede accederse a ella directamente desde el Portal de Transparencia.
- Las estadísticas de archivos figuran en el Plan Regional de Estadística de Castilla-La Mancha.
- Se ofrecen datos individualizados por archivo.

CONTRAS:

- Dispersión de la información en diferentes webs. A las estadísticas de archivos disponibles no se accede ni desde la web de Transparencia ni desde la de Estadísticas Oficiales.
- La información de los AHP no está actualizada y solo se mide el cumplimiento de las cartas de servicios.
- Escasez de indicadores.
- Formato no reutilizable (PDF).

2.8. Castilla y León

En el Portal de “Gobierno Abierto” de Castilla y León encontramos la información estadística en el apartado dedicado a Transparencia. Desde este enlace se remite directamente a la Estadística Oficial de Castilla en el Portal de Estadística: www.estadistica.jcyl.es

En este portal, podemos descargar el Programa Estadístico 2017 del Plan Estadístico de Castilla y León 2014-2017. En dicho programa se incluye una operación estadística dedicada a los archivos:

ACUERDO 82/2016, de 22 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Programa Estadístico 2017 del Plan Estadístico de Castilla y León 2014-2017.

Operación estadística:

08008 - Utilización de los Archivos Históricos

Organismo responsable: CCYT.

Organismos que intervienen: CCYT.

Objetivos de la operación: Cuantificar los servicios prestados a los ciudadanos y a la Administración por los archivos históricos provinciales, así como los trabajos de gestión documental realizados en estos centros.

Ámbito personal / Unidad de referencia: Archivos históricos provinciales.

Ámbito temporal: Anual.

Ámbito territorial: Provincial.

Forma de recogida de datos: Origen administrativo.

Tipo y descripción de los trabajos a realizar en el año 2017: Establecer el número de usuarios de cada archivo y tipo de servicios demandados.

Organismo Difusor: CCYT.

En cuanto a estadísticas de archivos, en el apartado “Otras estadísticas” encontramos un enlace llamado “Directorio de Archivos”, el cual nos lleva directamente al Portal de Archivos de Castilla y León (www.archivoscastillayleon.jcyl.es). Aunque en dicho portal de archivos encontramos información sobre los archivos de esta Comunidad Autónoma, no obstante ninguna información es de tipo estadístico.

Volviendo al Portal de Estadística, también es posible acceder desde éste al “Sistema de Información Estadística” (SIE). En los mapas temáticos que se ofrecen en el SIE se localiza información estadística sobre Cultura, la cual está limitada a agencias de lectura, bibliotecas, museos y teatros.

PROS: Los archivos están incluidos en el Programa estadístico oficial.

CONTRAS:

- En el Programa estadístico sólo se incluyen los Archivos Históricos Provinciales.
- No ha sido posible localizar los resultados sobre archivos de este programa en ninguna de las webs visitadas.

2.9. Ceuta

La ciudad autónoma de Ceuta no dispone de datos estadísticos sobre archivos en su Portal de Transparencia (<https://ceuta.transparencialocal.gob.es/>).

Desde esta web podemos consultar diversos informes estadísticos, entre los que se encuentran los anuarios estadísticos de cultura, ocio y justicia. Son documentos en PDF, entre los cuales podemos encontrar en el punto 21.1 la información sobre el “Gasto liquidado en cultura [1.2. Archivos] por la Administración Autonómica, destino y naturaleza económica del gasto”. Incluye los totales del gasto y los capítulos del presupuesto a que corresponde cada parte del gasto dedicado a los archivos. Están disponibles los anuarios desde 2008 a 2013.

La web del Archivo General de Ceuta tampoco contiene datos estadísticos de este archivo: [/www.ceuta.es/ceuta/archivo](http://www.ceuta.es/ceuta/archivo)

PROS: Es posible consultar alguna serie estadística.

CONTRAS:

- Solo se informa del gasto realizado en archivos. No hay indicadores suficientes.
- Datos en PDF. Formato no reutilizable.

2.10. Extremadura

La comunidad autónoma de Extremadura no dispone de datos estadísticos sobre archivos en su Portal de Transparencia: gobiernoabierto.gobex.es/transparencia/

En este portal, sin embargo, encontramos en el apartado “Información Institucional” un acceso directo a la Web de Archivos de Extremadura (WAREX). En este portal de los archivos tampoco se ofrece ninguna información estadística.

En el Instituto de Estadística de Extremadura solo se recogen datos de bibliotecas y de producción editorial: estadistica.juntaex.es/web/guest/cultura-ocio-y-deporte

CONTRAS: Inexistencia de estadísticas de archivos.

2.11. Galicia

En el Portal de Transparencia y Gobierno Abierto de la Comunidad Autónoma de Galicia encontramos el correspondiente apartado dedicado a la información económica, presupuestaria y estadística. En las llamadas “Estadísticas de elaboración propia” podemos seleccionar las elaboradas por la Consejería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria: Transparencia.xunta.gal/tema/informacion-economica-orzamentaria-e-estadistica/estadistica/elaboracion-propia

Este enlace nos lleva a la web del Instituto Galego de Estadística y a las estadísticas de la mencionada Consejería. Las cuales disponen de estadísticas de bibliotecas públicas, aunque no así de archivos.

En la información estadística por temas que se ofrece por este organismo encontramos el apartado “Cultura y Ocio”, en el cual solo encontramos de nuevo datos estadísticos sobre equipamientos de bibliotecas.

En la web de la Xunta de Galicia, hay un área temática de Archivos y Bibliotecas, que nos da acceso a la web “Cultura de Galicia”, en cuyo directorio de equipamientos culturales se da información sobre los principales archivos gallegos, pero no información estadística sobre los mismos: <https://www.cultura.gal/gl/equipamentos>

También desde el área temática de Archivos y Bibliotecas de la web de la Xunta de Galicia podemos acceder al portal “Archivos de Galicia”, pero tampoco aquí se ofrece información sobre estadísticas de archivos:

<http://archivosdegalicia.xunta.gal/portal/archivos-de-galicia/index.html>

En el Programa estadístico anual de la Comunidad Autónoma de Galicia para 2017 no se contemplan actividades estadísticas sobre los archivos gallegos.

CONTRAS: Inexistencia de estadísticas de archivos.
--

2.12. Islas Baleares

El Portal de Transparencia del Gobierno de las Islas Baleares no ofrece acceso a datos estadísticos sobre los archivos de esta comunidad autónoma. Tampoco ha sido posible localizarlos en el apartado dedicado a “Datos Abiertos”. En el Instituto de Estadística de la Islas Baleares las estadísticas culturales se limitan a bibliotecas, museos, producción editorial, etc.

Finalmente, a través de la web institucional del Gobierno de las Islas Baleares podemos acceder a la información sobre el Archivo General de la Administración y a la del Archivo del Reino de Mallorca, ninguna de las cuales tiene información de carácter estadístico.

CONTRAS: No hay estadísticas de archivos
--

2.13. La Rioja

El Portal de Transparencia de la Rioja no ofrece acceso a datos estadísticos sobre los archivos de esta comunidad autónoma. Tampoco ha sido posible localizarlos en el apartado dedicado a “Datos Abiertos” en donde no se localizan tampoco estadísticas culturales en general: <http://www.larioja.org/portal-transparencia/es>

http://www.larioja.org/larioja-client/cm/dato-abierto-rioja?tema=T&locale=es_ES

La información sobre archivos de La Rioja la podemos encontrar dispersa por diferentes webs del Gobierno de la Rioja dedicadas a los archivos municipales, el Archivo General de La Rioja y el Archivo Histórico Provincial, pero en ninguna de ellas se ofrece información estadística sobre estos archivos:

- <http://www.larioja.org/archivos-municipales/es>
- <http://www.larioja.org/archivo-gral-rioja/es>
- <http://www.larioja.org/archivo-historico/es>

CONTRAS: No hay estadísticas de archivos.

2.14. Madrid¹²

En el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid encontramos un acceso directo a “Información Económica y Estadística”: www.madrid.org/es/transparencia/

Aquí se ofrecen, entre otros, datos estadísticos por Consejerías. Consultando los correspondientes a la Consejería de Cultura y Turismo, en la lista de estadísticas que se ofrecen de esta Consejería encontramos la Estadística de Archivos de la Comunidad de Madrid de 2012 y de 2014. Entrando en ellas obtenemos una publicación descargable en PDF de la operación estadística correspondiente a cada uno de esos años, procedente de la web del Portal de Archivos de la Comunidad de Madrid.

En dicho Portal de Archivos se ofrece una explicación de la metodología utilizada en esta actuación. De entre los archivos integrados en el Censo del Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid, han sido seleccionados un conjunto de ellos para formar parte de la Estadística de Archivos de la Comunidad de Madrid.

Los archivos seleccionados son aquellos que responden a la definición que de centro de archivo se da en el artículo 2.2 de la Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid.

No obstante, se ha acotado el campo de análisis –en cuanto a los archivos de titularidad pública– a los archivos incluidos en los Subsistemas de Archivos de la Comunidad de Madrid definidos en el artículo 11.2 de la Ley 4/1993, de 21 de abril. Se incluyen, además, un conjunto de archivos de titularidad privada, que custodian Patrimonio Documental Madrileño y que representan un muestreo suficientemente significativo de

¹² A la fecha de redacción de este estudio los enlaces de internet incluidos en la misma para el acceso a las Estadísticas de Archivos elaboradas por la Subdirección General de Archivos de la Comunidad de Madrid no funcionaban por estar estos alojados en el Portal de Archivos de la Comunidad de Madrid, que ha dejado de estar operativo temporalmente.

los archivos de la región. Aunque en un primer momento se programó la realización de la Estadística anualmente, a partir del año 2012 ésta ha pasado a ser bienal.

La presentación de los datos de cada año clasifica los archivos incluidos por titularidad, ofreciéndose los datos globales totales, los datos globales de archivos públicos/privados, los datos totales de las diferentes clases de archivos de cada titularidad y los datos individuales de cada archivo. La publicación se completa con gráficos ilustrativos de los resultados obtenidos

Los indicadores presentados en dichas publicaciones son un total de 49, subdivididos en 14 apartados:

1. Características generales.
2. Edificios de Archivos.
3. Capacidad de almacenamiento.
4. Accesibilidad.
5. Servicios y equipamientos.
6. Informatización.
7. Sistemas de gestión de documentos.
8. Usuarios.
9. Actividades educativas y culturales.
10. Personal.
11. Presupuestos.
12. Externalización de servicios.
13. Carácter y volumen de los fondos.
14. Restauración.

Otra fuente de información estadística sobre los archivos de la Comunidad de Madrid la podemos encontrar en su Portal de Archivos: www.madrid.org/archivos/ En este Portal encontramos una sección denominada “Estadística” dentro del apartado “Servicios”.

También se aportan enlaces a otras webs en la que pueden consultarse las estadísticas de archivos madrileñas. Además de la ya vista del Portal de Transparencia está la del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid: www.madrid.org/iestadis/

En esta web se encuentra el “Anuario Estadístico de la Comunidad de Madrid”, entre cuyas series dedicadas a “Cultura y Ocio” están las de Archivos y Bibliotecas. En cuanto a archivos se limitan a las series estadísticas siguientes que pueden consultarse y descargarse en ficheros Excel:

- a. **Archivos por titularidad** (pública/privada) Con series de 2011 a 2014
- b. **Fondos de archivo.** Archivos municipales y archivos de la Comunidad de Madrid para cada tipo de fondo. Son series que van desde 1995 a 2014 y que dan cuenta para cada año y archivo de:
 - Volumen inicial (m/l).

- Volumen Total (m/l).
 - Ingresos de documentos (m/l).
 - Salidas de documentos (m/l).
- c. **Consultas, usuarios, número de préstamos y de documentos prestados en archivos municipales y de la Comunidad de Madrid**

El Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid elabora también varios Bancos de Datos. En el denominado DESVAN, Banco de Datos Estructurales, podremos consultar y descargar también las series anteriormente mencionadas y visualizar los gráficos de la evolución de las series de cada indicador en el tiempo y en cada archivo. A las series visibles en el Anuario Estadístico se añaden ahora además las de “Archivos totales por categorías” y “Archivos totales por municipios”. En “Almudena” base de datos municipal y zonal se accede a la serie “Archivos totales por municipios”.

PROS:

- Las estadísticas de archivos se encuentran en la propia web del Portal de Transparencia y son fácilmente localizables.
- Gran número de indicadores.
- Continuidad de las series.
- Se basa en una muestra significativa y suficiente de archivos procedentes del Censo de Archivos de la Comunidad de Madrid.

CONTRAS:

- No todos las tablas de resultados de todos los años se encuentran en formatos reutilizables (año 2011), siendo la mayoría de ellas PDF (años 2012 y 2014).
- Las series de datos más extensas en el tiempo (desde 1995) hay que buscarlas fuera del Portal de Transparencia, porque solo están en la web del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid.
- No hay ningún Plan Estadístico vigente.

2.15. Melilla

La ciudad autónoma de Melilla no muestra en su Portal de Archivos ninguna clase de información estadística. En cuanto a otras webs oficiales con información sobre los archivos de Melilla solo ha sido posible consultar la Memoria del Archivo Central e Histórico de Melilla 2008 y la Memoria del Archivo Fotográfico 2008 (sic) , con algunos datos cuantitativos pero sin formato de estadística.

CONTRAS: No hay estadísticas de archivos.

2.16. Región de Murcia

La Región de Murcia cuenta con un Portal de Transparencia y Gobierno Abierto: transparencia.carm.es/web/transparencia

En este Portal, por medio del apartado “Datos Económicos” tenemos acceso directo a la información estadística. Aquí se muestra la información estadística básica de la Región de Murcia elaborada por el Centro Regional de Estadística de Murcia y se enlaza con el Portal Estadístico de la Región de Murcia del CREM¹³.

En su información por temas se ofrecen estadísticas de “Cultura, deportes y ocio” En el apartado “Bibliotecas y Archivos” se ofrecen 14 tablas de datos estadísticos, de las cuales solo una está dedicada a información estadística sobre archivos: Antigüedad, fondos y subvenciones a los archivos municipales. Esta tabla solo ofrece datos de 2016. Los datos de la misma pueden descargarse en Excel y PDF.

En cuanto a la página web específica de la Región de Murcia dispone un área de búsquedas temáticas en la que podemos localizar la información sobre archivos. La información sobre archivos de la Región de Murcia, incluye, entre otros, accesos al Directorio de Archivos de la Región de Murcia y al Archivo General de la Región de Murcia, en los cuales no existe ningún tipo de información estadística de archivos.

PROS:

- Fácil acceso a la información disponible sobre estadística desde el Portal de Transparencia y Buen Gobierno.
- La información disponible puede descargarse en Excel.

CONTRAS:

- Casi total ausencia de información estadística sobre archivos, y la que hay está referida a un solo año (2016).

2.17. Navarra

El Portal de Transparencia de Navarra da acceso directo al buscador temático de la web institucional de Navarra. A través de este buscador temático podemos acceder de manera muy directa a la información sobre archivos en el apartado de Cultura.

Sin embargo, en este Portal de Archivos no se ofrece ningún tipo de información estadística. Finalmente, desde la web institucional del gobierno de Navarra podemos también consultar las estadísticas oficiales por temas, planes y programas, pero solo se ofrecen estadísticas sobre bibliotecas

CONTRAS: No hay estadísticas de archivos.

¹³ Véase la URL: <http://econet.carm.es/>

2.18. País Vasco

En el País Vasco la competencia de estadística la tiene el Instituto Vasco de Estadística (Eustat) Estas estadísticas son difundidas a través de su web, y se pueden encontrar siguiendo una clasificación por operaciones estadísticas o bien mediante una clasificación temática.

El acceso más directo a las estadísticas de archivos debe hacerse a través de un listado de operaciones estadísticas¹⁴. Entre las operaciones de “Cultura, ocio y deportes” encontramos en primer lugar la Estadística de Archivos. Entrando en ella podremos ver “tablas estadísticas” e “informes y documentos”. Las tablas estadísticas que aquí se ofrecen están limitadas sólo a tres (Archivos por tipología y territorio histórico, consultas por tipología de archivo y trabajadores en archivos) En el apartado “Informes y Documentos” accedemos a la publicación “Estadística de archivos 2009”, en la que tampoco están recogidas todas las consultas de estadísticas de archivos disponibles. Llegados a este punto, no se da ya ningún otro vínculo que nos permita acceder desde aquí a la información más completa posible de la estadística de archivos disponible.

Por otra parte, si hacemos la búsqueda mediante la clasificación temática, en primer lugar accedemos a un listado de temas. La información estadística sobre los archivos vascos se debe buscar por temas en: Sociedad / Euskera, Cultura y Juventud / Cultura / Hábitos, prácticas y consumos culturales

En este último apartado no hay propiamente información de estadística de archivos sino que para consultar más estadísticas de este tipo se nos remite al apartado de “Estadística de hábitos de consumo cultural en Euskal Herria” de la web del Observatorio Vasco de Cultura del Departamento de Cultura y Política Lingüística¹⁵.

En esta web tendremos que seleccionar la pestaña “Operaciones y estudios estadísticos” para llegar al enlace “Estadística de Archivos”. Una vez accedemos a este enlace encontramos:

- Una ficha con detalles de esta operación estadística. Se nos informa de que es una Estadística Oficial ((incluida en el Plan Vasco de Estadística y/o Programa Estadístico Anual).
- Un apartado “Descripción” de esta operación estadística. Se informa de que es la primera que se hace de la Estadística de Archivos, en el año 2009.
- Acceso a la publicación en PDF “Estadística Archivos 2009” publicada en 2011.
- Acceso a la publicación en PDF “Definiciones” publicada en 2011.
- Acceso a una “consulta de indicadores”.

En estas “consultas de indicadores” podemos optar, a través de una clasificación sectorial, por diferentes consultas sobre Archivos, las cuales se subdividen en:

- Caracterización de los archivos.
- Documentación.

¹⁴ Véase la URL: <http://www.eustat.eus/>

¹⁵ Véase la URL: <http://www.kultura.ejgv.euskadi.eus>

- Infraestructura.
- Empleo.
- Actividad interna.
- Servicios para el usuario.

Están disponibles 42 consultas, que pueden descargarse en ficheros de formato PX. Las consultas pueden, además, filtrarse, por el año de la operación estadística, aunque por el momento solo está disponible la del año 2009. También es posible seleccionar si deseamos ver el resultado de la consulta en valores absolutos o en porcentajes.

En cuanto a la publicación en PDF “Estadística Archivos 2009” publicada en 2011, que puede descargarse desde este sitio web, ofrece un resumen y comentario de los datos destacados que pueden obtenerse desde la consulta de los indicadores citados anteriormente, a lo que se añade una introducción metodológica, y diversas tablas y gráficos ilustrativos de cada apartado de la estadística de archivos seleccionado. Hay que destacar que en este documento se informa de que **la periodicidad de la estadística es bienal, y que se elabora sobre la base del total de archivos integrantes del censo de archivos de la Comunidad Autónoma, un total de 302.**

En cuanto al Portal de Transparencia, no ha sido posible encontrar datos estadísticos sobre archivos en el propio Portal salvo la localización de los enlaces a las webs externas mencionadas anteriormente, aunque para encontrarlos es necesario usar el buscador del Portal.

PROS:

- Incluida en el Plan Vasco de Estadística y/o Programa Estadístico Anual.
- Propósito de periodicidad bienal.
- Gran número de indicadores.
- Descarga de resultados en formato reutilizable.
- Herramienta web de consultas.

CONTRAS:

- Falta de continuidad (solo realizada la operación de 2009).
- Dificultad de acceso a través de la web.
- Se realiza sobre el censo completo de archivos, lo que puede sesgar los resultados.
- Sin información estadística de archivos disponible de manera directa en el Portal de Transparencia.
- No se ofrecen datos individualizados por archivo.

2.19. Valencia

Esta Comunidad Autónoma dispone del “Portal de transparencia la Generalitat Valenciana”: <http://www.gvaoberta.gva.es/>

Accediendo en primer lugar al apartado “Datos abiertos”, en la clasificación temática que se ofrece no se encuentra ninguno dedicado a datos culturales. Tampoco en el buscador de esta web se encuentran datos de ningún tipo sobre archivos¹⁶.

En cuanto al Portal de Transparencia propiamente dicho, en el apartado “Estadísticas y Estudios de Opinión” se nos remite directamente a la web “Portal Estadístico de la Generalitat Valenciana”: <http://www.pegv.gva.es/>

En el banco de datos de series encontramos que en “Cultura” solo se ofrecen estadísticas del Sistema Bibliotecario Valenciano, así como de Museos y Colecciones.

Igualmente sucede si se hace una búsqueda temática en el apartado Sociedad- Cultura, en el cual no se ofrece ninguna serie estadística sobre archivos. Haciendo uso del buscador de la web el resultado es también nulo.

Acudiendo a la web del Servicio de Archivos de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana tampoco encontramos información estadística de archivos.

CONTRAS: No hay estadísticas de archivos.

3. Sistema de archivos de la Administración General del Estado

En el Portal de Transparencia gubernamental encontramos accesos a información estadística, tal y como se hace obligatorio por la Ley de Transparencia y Buen Gobierno: <http://transparencia.gob.es/transparencia/>

Concretamente, navegando a través de las diferentes categorías de información que ofrece el Portal, en la categoría “Presupuestos, Fiscalización e Informes” tenemos “Informes y Estadísticas relevantes”. Desde aquí, podemos acceder bien al “Inventario de Operaciones Estadísticas (IOE) o bien a la información estadística clasificada por ministerios.

La primera de las opciones nos saca del Portal de Transparencia y nos lleva a la web del Instituto Nacional de Estadística (INE): www.ine.es/dyngs/IOE/es/index.htm

Entre los diferentes métodos de búsqueda de operaciones estadísticas seleccionamos la búsqueda por sector o tema. En “Cultura, deporte y ocio” están las estadísticas de “Museos, bibliotecas y patrimonio histórico” Será en este grupo en el que se ofrecen:

- Estadísticas de Archivos (MECD).
- Estadísticas de Archivos del Ministerio de Defensa (MDEF).

En este apartado, de cada una de estas operaciones estadísticas se ofrece su ficha descriptiva. En estas se informa, entre otras cosas, de que la operación estadística del

¹⁶ Véase la URL: <http://www.dadesobertes.gva.es/>

MECD figura en el Plan Estadístico Nacional 2017-2020 y en el Programa anual 2017. No así, la del Ministerio de Defensa, que tiene su propio Plan Estadístico de la Defensa y su Programa Anual.

La ficha de la operación estadística del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte nos remite para la consulta de los datos a la web CULTURABase de dicho ministerio.

Esta web nos permite realizar consultas en una base de datos sobre las 11 variables que, como posteriormente veremos, se publican en el Anuario de Estadísticas Culturales. Permite seleccionar para cada indicador valores absolutos y/o porcentajes, MECD y/o Ministerio de Defensa, año o años de las operaciones estadísticas (de 2003 a 2016) Los resultados pueden descargarse en diversos formatos como Pc-Axis o Excel.

Los indicadores disponibles son los siguientes:

- Superficie útil y capacidad de los depósitos en los archivos estatales: 6 indicadores.
- Superficie destinada a depósitos en los archivos estatales por comunidad autónoma.
- Fondos documentales en los archivos estatales por tipo de documento:12 indicadores.
- Documentos restaurados en los archivos estatales por tipo de documento:7 indicadores.
- Tratamiento técnico de los fondos documentales en los archivos estatales:9 indicadores.
- Servicios en sala y en internet y visitantes de los archivos estatales: 12 indicadores.
- Consultas realizadas en los archivos estatales: 6 indicadores.
- Documentación facilitada a los usuarios de los archivos estatales: 6 indicadores.
- Archivos estatales por actividades educativas y culturales realizadas: 10 indicadores.
- Disponibilidad de servicios y equipamientos de los archivos estatales: 29 indicadores.
- Personal adscrito a los archivos estatales por características: 10 indicadores.

En una nota metodológica se informa de qué archivos en concreto se incluyen en esta estadística:

- Archivos de titularidad estatal y gestión del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- Archivos de titularidad estatal y gestión del Ministerio de Defensa (recogidos desde 2011).

Volviendo de nuevo al Portal de Transparencia, puede seguirse, como se ha dicho, la vía de buscar la información estadística clasificada por Ministerios. Seleccionando la correspondiente al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte encontramos el acceso al “Anuario de Estadísticas Culturales”. El cual, en esta ocasión, nos saca del Portal de Transparencia para llevarnos a la del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

En esta web encontramos los Anuarios de Estadísticas Culturales desde 2005 a 2016. Respecto a los archivos se informa de que *“la información procede de la operación de periodicidad anual Estadística de Archivos perteneciente al Plan Estadístico Nacional y desarrollada por la Subdirección General de los Archivos Estatales del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte con la colaboración de la Subdirección General de Publicaciones y Patrimonio Cultural del Ministerio de Defensa. El ámbito de esta investigación se restringe actualmente a los archivos de titularidad estatal cuya gestión corresponde a las Subdirecciones citadas”*.

Encontramos aquí una publicación en PDF con los principales resultados del Anuario de Estadísticas Culturales del año de la última operación estadística realizada. En este resumen de resultados en cuanto a archivos se informa de que en el Anuario se publican los siguientes indicadores:

- Depósitos.
- Fondos documentales.
- Servicios en sala y en Internet.
- Consultas.
- Actividades educativas y culturales.
- Servicios.
- Equipamientos.
- Personal adscrito.

En el propio “Anuario de Estadísticas Culturales” de cada año podemos encontrar publicadas las estadísticas de archivos ya vistos en CULTURABase al completo.

Estos Anuarios de Estadísticas Culturales deben de consultarse en la web mediante un visor de *Calameo* y para poder descargar los correspondientes ficheros es necesario registrarse en su web.

Por otra parte, el Ministerio de Defensa difunde sus propias estadísticas a través de su web: www.defensa.gob.es/defensa/estadisticas/

En concreto, da acceso a la publicación *“Estadística de Centros, Instalaciones y Actividades Culturales y Deportivas del Ministerio de Defensa”* en la cual se incluyen las estadísticas de archivos de este ministerio.

Esta publicación anual puede descargarse en PDF, y ofrece algunos indicadores más sobre los archivos militares que los que difunde el MECD a través de CULTURABase. Además, permite consultar los datos de cada subsistema y de cada archivo individualmente. La última edición corresponde a datos de 2015.

PROS:

- Las estadísticas de archivos están en el Plan Estadístico Nacional 2017-2020 y en el Programa anual 2017.
- La información estadística de archivos es fácilmente accesible desde el Portal de Transparencia, aunque mediante enlaces externos.
- Tiene gran cantidad de indicadores y flexibilidad para el diseño de las consultas.
- Pueden obtenerse en formatos reutilizables (Pc-Axis y Excel).
- Continuidad de las series de datos en el tiempo.
- Herramienta web de consultas.

CONTRAS:

- Está limitada sólo a los archivos gestionados por la Subdirección General de los Archivos Estatales del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y por el Ministerio de Defensa; no es por tanto una estadística de los archivos del Sistema Español de Archivos, ni tan siquiera una estadística de los archivos del Sistema de Archivos de la Administración General del Estado.
- No es posible consultar los datos desagregados de cada archivo incluido en la estadística, excepto en el caso de los archivos militares, aunque en este caso en formato no reutilizable (PDF).

4. Conclusiones

4.1. Sistemas con estadísticas de archivos disponibles

Se observa que sólo en un 45% de los casos analizados encontramos la posibilidad de consultar algún tipo de dato estadístico sobre archivos. Debe de aclararse que para esta primera selección no se ha tenido en cuenta, ni la calidad, ni la cantidad de los datos estadísticos localizados.

CUADRO RESUMEN

SISTEMAS CON ESTADÍSTICAS DE ARCHIVOS DISPONIBLES

	Estadísticas de archivos disponibles
Andalucía	✓
Aragón	✓
Asturias	
Canarias	
Cantabria	
Castilla La Mancha	✓
Castilla y León	
Cataluña	✓
Ceuta	✓
Galicia	
Extremadura	
Galicia	
Islas Baleares	
La Rioja	
Madrid	✓
Melilla	
Murcia	✓
Navarra	
País Vasco	✓
Valencia	
Estado-Defensa	✓
TOTAL	9/20

4.2. Análisis de los parámetros de los sistemas con estadísticas disponibles

En cuanto al análisis cualitativo de los sistemas con estadísticas disponibles, resumimos el resultado en el siguiente cuadro:

CUADRO RESUMEN. ANÁLISIS DE LOS PARÁMETROS DE LOS SISTEMAS CON ESTADÍSTICAS DISPONIBLES

	Plan Estadístico	Indicadores suficientes	Formatos reutilizables	Fácil localización	Detalle de los datos por archivo	Ámbito global	Continuidad de las series	TOTAL
Andalucía	✓	✓	✓	✓		✓	✓	6/7
Aragón								0/7
Castilla La Mancha	✓				✓			2/7
Cataluña		✓				✓	✓	3/7
Ceuta								0/7
Madrid		✓		✓	✓	✓	✓	5/7
Murcia			✓	✓				2/7
País Vasco	✓	✓	✓			✓		4/7
Estado-Defensa	✓	✓	✓	✓	✓		✓	6/7
TOTAL	4/9	5/9	4/9	4/9	3/9	4/9	4/9	

Puede observarse que tan solo “aprobarían” este análisis cualitativo las estadísticas de archivos correspondientes al Estado-Defensa, y las de las comunidades autónomas de Andalucía y la Comunidad de Madrid. Y eso, si obviamos que las del Estado-Defensa tienen importantes carencias en cuanto a su limitado ámbito de aplicación, lo cual es especialmente grave dada su hipotética condición de estadística nacional.

También debe reseñarse que, salvo en lo referente a la cantidad de indicadores que se utilizan en las estadísticas analizadas (5 de 9), en el resto de variables revisadas en este análisis de calidad de las estadísticas de archivos no se supera en ningún caso el 50 % de sistemas de archivos que las tienen implementadas. Y en concreto, solo en 1/3 de ellas (3 de 9) se ofrecen los datos individualizados por archivos.

4.3. Reflexiones finales y expectativas a futuro

Está pendiente poner en marcha una verdadera estadística de archivos a escala nacional que englobe al conjunto del Sistema Español de Archivos. Será necesario consensuar una metodología de trabajo, indicadores, cuestionarios, etc. que normalice y homologue esta operación estadística.

Esta operación estadística deberá estar incluida como estadística oficial en el Plan Estadístico Nacional y en sus Programas Anuales y deberá ser coordinada desde el Consejo de Cooperación Archivística. En el marco del Sistema Español de Archivos, el Consejo de Cooperación Archivística es el órgano colegiado de cooperación entre las administraciones públicas en materia de archivos, adscrito a la Secretaría de Estado de Cultura según lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre. En el seno del Consejo de Cooperación Archivística recientemente se ha creado un Grupo de Trabajo sobre Censo Guía y Estadística que deberá afrontar esta problemática y dar los primeros pasos para la consecución de una Estadística Nacional de Archivos.

Deberá ser homologable a otras estadísticas internacionales de archivos y adaptarse a los estándares de normas que se publiquen al respecto. En este sentido, hay que mencionar que está en proceso de elaboración una Norma ISO de Estadísticas de Archivos: ISO 19580 "Information and Documentation -- International archives statistics".

Estas estadísticas de archivos autonómicas y estatales deberán estar disponibles entre las estadísticas que se ofrecen en el Portal de Transparencia, en cumplimiento del art.8 i de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

EL MODELO DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS Y ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS DE LA RED DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN (RTA). IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN

Beatriz Franco Espiño

Subdirección General de Archivos. Comunidad de Madrid

Ricard Pérez Alcázar

Subdirección General de los Archivos Estatales. Ministerio de Cultura y Deporte

RESUMEN:

En este artículo se presenta el Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos de la Red de Transparencia y Acceso a la Información, profundizando en la etapa de implementación y evaluación del modelo en distintos proyectos piloto, lo que ha permitido enriquecer el modelo y compartir las lecciones aprendidas en los entornos de colaboración creados.

PALABRAS CLAVE:

Transparencia. Gestión de documentos. Archivos. Red de Transparencia y Acceso a la Información. Cooperación.

1. Introducción

La gestión de documentos y de los archivos en los organismos de la administración pública es uno de los elementos que tiene un mayor impacto con respecto a la efectiva implementación de las leyes de acceso a la información y transparencia. Los documentos son la base y el fundamento de un gobierno abierto y el soporte de los principios de transparencia, participación ciudadana y colaboración.

Además, los documentos protegen los derechos e intereses de los ciudadanos y hacen a los empleados públicos responsables de sus acciones, sin olvidar que los documentos de conservación permanente van a documentar la historia de nuestra sociedad.

La gestión documental y de archivos es un proceso transversal en todas las organizaciones, por lo que se integra en todos los procesos que llevan a cabo las distintas áreas de una organización. Si no se dispone de información pública de calidad no se puede hablar de transparencia.

Las iniciativas de transparencia y acceso a la información pública dependen en gran medida de la calidad, la fiabilidad y la accesibilidad de los archivos públicos que custodian esa información.

Este convencimiento fue la razón fundamental por el que la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA) incluyera la gestión documental y de archivos como pilar fundamental y prioritario para garantizar el derecho de acceso a la información, y lograr una mayor eficacia y eficiencia en el trabajo que desarrolla cada una de sus instituciones miembro.

La Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) ¹ se creó en 2011 y es una instancia que se conforma por las autoridades responsables de garantizar el derecho de acceso a la información pública de la mayoría de los países de América Latina (desde el año 2015 también forma parte España, a través del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno). Su finalidad es “promover un espacio permanente de diálogo, de cooperación y de intercambio de conocimientos y experiencias entre autoridades de

¹ Miembros Plenos: Ministerio para la Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, Bolivia; Contraloría General de la Unión, Brasil; Consejo para la Transparencia, Chile; Defensoría del Pueblo, Ecuador; Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos, México; Defensoría del Pueblo, Perú; Unidad de Acceso a la Información Pública, Uruguay; Instituto Procurador de Derechos Humanos, Guatemala; Instituto de Acceso a la Información Pública, Honduras; Instituto de Acceso a la Información Pública, El Salvador; Ministerio de Justicia, Paraguay; Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, España; Vice Ministerio de Asuntos Políticos y Ciudadanos del Ministerio de la Presidencia, Costa Rica; Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), Panamá; Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental, República Dominicana; Secretaría de Asuntos Políticos Ministerio del Interior, Gobierno de la Nación de Argentina. Miembros Asociados: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, representado por la Subsecretaría de Asuntos Públicos, Argentina; Dirección Provincial de Anticorrupción y Transparencia del Sector Público del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Provincia de Santa Fe, Argentina; Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, El Salvador; Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico, Guatemala; Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de la Presidencia del Consejo de Ministros, Perú; Secretaría Nacional Anticorrupción, Paraguay. Miembros Adherentes: Secretaría de Transparencia de la República, Colombia; Procuraduría General de la Nación, Colombia; Programa de Cooperación Regional EUROsocial; Organización de Estados Americanos, OEA; Banco Mundial; Red Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Argentina.

América Latina en materia de transparencia y derecho de acceso a la información pública”².

La RTA promueve actividades de cooperación entre países. En 2014, la Red llevó adelante el Proyecto Modelo Regional de Gestión Documental y Archivos (Proyecto Archivos) en conjunto con el Programa de cooperación regional europeo EUROsociAL II.

EUROsociAL es un programa de la Comisión Europea para la cooperación entre Europa y América Latina. Su objetivo es contribuir a modificar las políticas públicas para mejorar la cohesión social. Este programa se ha desarrollado en tres fases, una primera de 2005 a 2010; la segunda fase entre 2011 y 2015, en la que empezó a colaborar con la RTA; y una tercera fase que está comenzando en estos momentos, EUROsociAL +, que se desarrollará hasta el año 2021.

La cooperación entre la RTA y EUROsociAL resulta del reconocimiento del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas como elementos clave en la construcción de las democracias modernas, y amplía las posibilidades de compartir experiencias y buenas prácticas tanto entre los países de la región latinoamericana, como entre las dos regiones.

Como se ha señalado, los miembros de la Red se dieron cuenta que se podía contar con unas excelentes leyes de transparencia y acceso a la información pública pero que sin una adecuada gestión de la información y de los archivos públicos difícilmente podrían cumplir con lo que se establece en ellas. Por lo tanto, la creación de un Modelo de Gestión de Documentos y de archivos se convirtió en un asunto prioritario.

2. Finalidad, objetivo y características del MGD

La finalidad principal de todos los documentos que componen el Modelo de Gestión de Documentos y administración de archivos para la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) es convertirse en soporte y apoyo para la gestión documental y de archivos de las distintas organizaciones y países miembros de la Red, así como garantizar la accesibilidad a los documentos.

El MGD se articula como un esquema teórico que debe contribuir a una adecuada implementación de los sistemas de gestión documental en una organización. El Modelo está diseñado para ser de aplicación para todo tipo de documentos, en cualquier formato o soporte, creados o recibidos por una organización o institución, pública o privada, en el curso de sus funciones o actividades; durante toda la vida del documento y, por tanto, para toda clase de archivos; y para cualquier tipo de organización, independientemente de su tamaño, recursos y actividad.

La elaboración del Modelo teórico se llevó a cabo entre los meses de mayo y diciembre del año 2014. Primero, se comenzó con la identificación de buenas prácticas nacionales, regionales e internacionales, a través de la revisión de normas y estándares desarrollados en estos tres ámbitos y de la bibliografía y recursos especializados existentes.

² Consultar URL: <https://redrta.org/quienes-somos/>

El segundo paso fue recopilar información mediante cuestionarios a las entidades y agentes involucrados en procesos de gestión documental. Por ello, se remitieron cuatro tipos de encuestas distintas (para técnicos especialistas en gestión de documentos y archivos; para la alta dirección de organismos sujetos a las leyes de transparencia; para los órganos garantes de acceso y, por último, para los órganos rectores de archivos a nivel nacional) y se recibieron 440 encuestas de los diez países que, en ese momento, estaban involucrados en el Proyecto.

En dichas encuestas se pudo verificar que, aunque las instituciones fueran muy diversas, al igual que la situación en los diez países e incluso de las instituciones dentro de cada uno de los países, existen unas pautas y unas conductas que se repiten y generan, por lo tanto, unas necesidades comunes.

A la información recopilada en las encuestas se le unieron las observaciones y el trabajo llevado a cabo a través de talleres presenciales con profesionales de archivos de distintas instituciones y de órganos garantes de acceso a la información.

Tras la identificación de buenas prácticas, la búsqueda de modelos y bibliografía que sirvan de respuesta a procesos normalizados y la recopilación de la información obtenida mediante los cuestionarios, se elaboraron una serie de documentos que forman parte del Modelo:

- **Un documento marco**, que presenta el proyecto, la metodología y los distintos tipos de documentos que lo conforman.
- **3 Guías de Implementación de políticas o gerenciales** (Política de Gestión de documentos y archivos; Gobierno Abierto y Transparencia y Administración Electrónica), que ofrecen a la alta dirección y a los responsables de coordinar la implementación del modelo las líneas generales de actuación y los compromisos necesarios para el diseño e implantación de una política de gestión de documentos y archivos de la organización.
- **5 Guías de implementación de procesos u operacionales** (Control intelectual y representación, Valoración, Control de Acceso, Control físico y conservación, Servicios de Archivo), que ofrecen a los coordinadores técnicos encargados de la implementación del MGD las líneas generales de actuación y los compromisos necesarios para establecer los procesos y controles técnicos relativos al tratamiento archivístico de documentos y administración de archivos del modelo.
- **26 Directrices**, documentos explicativos destinados a facilitar las claves y actuaciones necesarias para la definición de los compromisos o grupos de compromisos diseñados en las guías de implementación.

Finalmente, hay tres anexos:

- Un informe de diagnóstico por país, realizado a partir de los resultados de las encuestas realizadas en la primera fase de realización del MGD.
- Un cuestionario de autoevaluación o *check-list*, que permite a cada archivo u organización conocer su nivel de madurez en cada uno de los procesos archivísticos que se recogen en los documentos.
- Un glosario, que recoge los términos utilizados en los documentos y que permite armonizar las diferentes terminologías utilizadas en los diferentes países para definir una misma realidad.

En la siguiente página web están disponibles todos los documentos en HTML y para descargar en PDF y en EPUB: <http://mgd.redrta.org/mgd/site/edic/base/port/inicio.html>.

El Modelo contempla un modelo de implementación modular, gradual y flexible:

- **Modular:** ya que se articula a través de una serie de compromisos agrupados en torno a líneas de actuación temáticas.
- **Gradual:** cada línea de actuación contempla tres niveles de mejora para la consecución de los compromisos (básico, intermedio y avanzado).
- **Flexible:** el modelo supone un esquema teórico ideal basado en compromisos generales; resultará necesario, en cada caso, adaptar su implementación a la diversidad de las políticas nacionales y regionales de los países integrantes en la Red y de las normas, legislación y reglamentos vigentes en los respectivos ordenamientos jurídicos. Cada una de las instituciones tiene que hacer suyo el Modelo, ajustarlo a sus necesidades.

3. Implementación del MGD-RTA

Uno de los objetivos iniciales del Proyecto era elaborar un documento que sirviera como herramienta. Por lo tanto, la fase de implementación del Proyecto figuraba desde el inicio como una necesidad.

La utilización del modelo teórico debía servir para posibilitar la evaluación, la verificación y mejora continua de los procesos establecidos en los documentos técnicos del Modelo, teniendo en todo momento en cuenta los requerimientos y necesidades de los usuarios.

Los principales objetivos del proyecto en esta segunda fase son:

- Diseñar y poner a disposición nuevas herramientas que faciliten la implementación del MGD, especialmente en los proyectos piloto.
- Monitorear los proyectos piloto elegidos para poder testar los procesos de evaluación interna y, en su caso, externa, del grado de implementación del modelo.
- Analizar los resultados tras la implementación en los proyectos piloto, lo que permite enriquecer el MGD, corregir desviaciones respecto de los objetivos y compartir las lecciones aprendidas en los entornos de colaboración creados.

Entre las actividades financiadas por EUROsocial se establecieron en el año 2015 tres líneas de actuación:

- **Capacitación y difusión** en distintos países (Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México y Perú).
- Colaboración en **proyectos de actualización normativa** de distintas leyes de archivos (Honduras y Perú).
- **Proyectos piloto** en organizaciones públicas de distintas características en cuanto a estatus jurídico, función, ámbito y tamaño.

Centrándonos en la línea de los proyectos piloto, se seleccionaron once instituciones por parte de Chile, Colombia y Ecuador: en Chile, las municipalidades de Calera de

Tango y La Pintana, el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, la Dirección General de Aguas, el Ministerio de Salud, la Presidencia de la República y el Consejo para la Transparencia; en Colombia, la Municipalidad de Chía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y en Ecuador, el Banco Nacional de Fomento y el Consejo de Educación Superior.

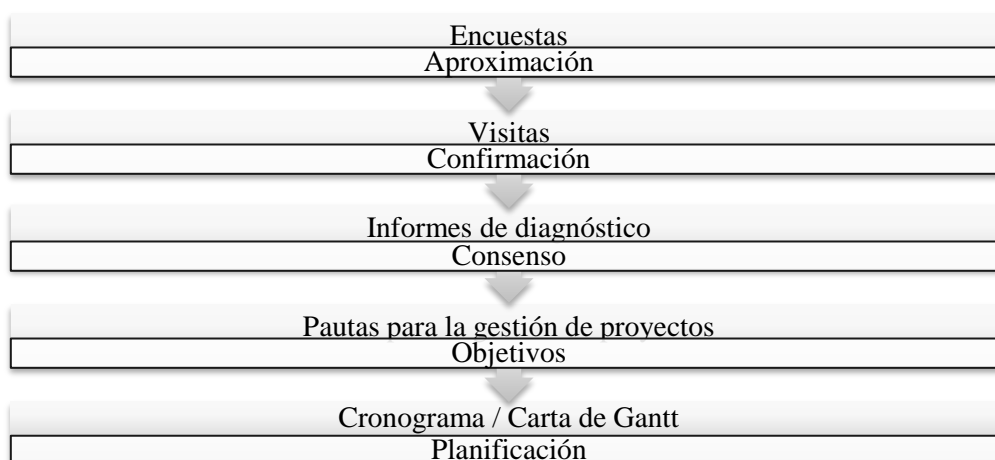
La diversidad de instituciones que han participado como piloto representa la necesaria flexibilidad que se le exigía a este modelo: desde entidades municipales con recursos muy limitados a instituciones de la administración regional y central con problemas de normalización de procesos, desde ministerios con enormes recursos a organismos económicos y educativos sumergidos en complejos momentos de transición.

Los resultados y objetivos a obtener por cada una de las instituciones con los trabajos de implementación son:

- Una mejora de los procesos archivísticos de la organización y sus respuestas a los plazos establecidos en las leyes de transparencia y acceso a la información pública.
- La homogeneización y normalización en la gestión de los documentos y servicios de archivo a través de la implantación de buenas prácticas.
- Una gestión integral de los documentos, tanto en soporte convencional como electrónico.
- La conservación y disponibilidad de los documentos, al establecerse las claves necesarias para poder aplicar decisiones relativas a los mismos en cualquier momento de su ciclo de vida.

Para la implementación del MGD se considera importante que las organizaciones elaboren también otros tipos de documentos destinados a la ejecución de conceptos clave o a la realización de determinadas tareas de gestión de documentos (por ejemplo, cuadros de clasificación, tablas de valoración o evaluación, planes de gestión de incidencias, etc.).

A la hora de la implementación de este modelo es necesario que cada organización que lo adopte lo haga suyo y lo adecue a sus necesidades y requerimientos.



La metodología seguida en los proyectos piloto se divide en las siguientes fases:

a.- Captación de información.

El primer paso fue lanzar a las instituciones elegidas una encuesta online sobre cuestiones generales de la institución, sus procesos de gestión documental, así como sus objetivos, fortalezas y debilidades en este ámbito. Se profundiza en la misma sobre cuestiones específicas de sus fondos documentales e infraestructuras físicas, sus procedimientos y normativa, y sus políticas de acceso y seguridad a los documentos. Esta información se sumaba a la búsqueda informativa desde la distancia, a través de sus propias fuentes oficiales.

b.- Visitas a la institución.

Todos los organismos recibieron, como mínimo, una visita.

Con antelación se les envió una estructura de la propia visita, en la que se contemplaba una reunión inicial en la que participaran personas con alta capacidad de decisión en la institución. Se requiere el compromiso de la institución, no únicamente de un responsable de la gestión documental. El contacto con el nivel directivo de cada organismo piloto sirve para trasladar de primera mano el alcance, los beneficios de negocio y los beneficios que genera la implementación del MGD para la organización. La validación por la más alta figura institucional es vista como una necesidad para la conformación del proyecto. La aprobación de una política de gestión de documentos firmada al más alto nivel de la institución, junto con un reparto de responsabilidades y nombramiento de responsables, es necesaria para garantizar el éxito del proyecto.

La implicación y compromiso de un grupo de trabajo se contempla como una segunda premisa, se debe definir un grupo de trabajo interdisciplinar formado por técnicos de tecnologías de la información y la comunicación, de calidad y de documentación. La tercera premisa es la participación activa de un grupo de trabajo externo, que realice el seguimiento a la institución. En nuestro caso, se componía siempre de miembros del Archivo Nacional y de las unidades de Transparencia.

c.- Análisis y diagnóstico.

Tras el análisis de la encuesta realizada por la organización y la visita efectuada a las instalaciones de la misma, así como la reunión con el personal involucrado, se proponen posibles procesos a implementar en un informe de diagnóstico, donde se trasladan las cuestiones más reseñables de las encuestas y un primer borrador de los objetivos identificados como prioritarios. El informe de diagnóstico se valida por el organismo piloto como condición obligatoria para el inicio del proyecto. Esta validación da pie a la remisión de un documento de Pautas para la gestión de proyectos, donde se indica la necesidad de documentar todos los avances del mismo: nombre de las personas implicadas, funciones y plazos de cumplimiento.

d.- Definición y planificación del proyecto.

Una vez que se han seleccionado los objetivos específicos que se pretenden conseguir, de acuerdo con las necesidades de cada organización, y se han

obtenido las aprobaciones reglamentarias dentro de la organización, se pone en marcha la fase de planificación del proyecto. En esta fase se desarrolla un documento de Instrumentos, donde se asocian los procesos archivísticos a mejorar con los bloques del MGD en los que se tratan, así como el nivel de escalabilidad de aquellos instrumentos a conseguir por la organización. En esta fase se debe formular un plan de trabajo y un cronograma dentro del desarrollo de la metodología de implementación del proyecto, incluyendo indicadores de logro.

e.- Consecución de los objetivos.

Se documentan las actuaciones que se desarrollan a lo largo de la ejecución del proyecto, incluyendo la información necesaria sobre cómo se ha trabajado para cumplir con los objetivos marcados y si se han cumplido completamente o en parte en el periodo de tiempo establecido. Es recomendable formalizar un cierre de cada proyecto que permita conocer si se ha cumplido con los objetivos, si hay que replantear dichos objetivos y, a la vez, disponer de un documento de informe final donde se contemple el desarrollo global del proyecto y sirva como acta de cierre.

Esta implementación, evidentemente, habría sido imposible sin la colaboración de todas aquellas instituciones (archivos nacionales, órganos garantes de acceso y las propias organizaciones que se han implicado activamente) que han permitido la conformación de comisiones de seguimiento y sin el compromiso de todos los grupos de trabajo multidisciplinares que se han generado en la totalidad de los organismos piloto. Esta experiencia compartida también fructifica en distintos foros que permiten la comunicación entre pares de las dificultades, los logros y las perspectivas que se abren tras el reto de la implementación, lo que permite la mejora de la misma.

4. Conclusiones

Dentro del marco de la transparencia hay que trabajar para que los sistemas de gestión de documentos de las organizaciones generen confianza: cuando se trabaja con controles adecuados en la administración de archivos, con estándares y procedimientos eficaces, tanto los ciudadanos como los trabajadores públicos pueden confiar, no solo en la fiabilidad de los datos extraídos de los archivos, sino en la existencia de un reflejo documental completo de las actividades que se realizan en las Administraciones públicas, imprescindible para una adecuada rendición de cuentas.

Con un adecuado sistema de gestión de documentos, con archivos organizados y bien gestionados se asegura la autenticidad e integridad de la información pública, así como el cumplimiento de los plazos establecidos en la legislación de respuesta a la ciudadanía y a la administración, todo ello de obligado cumplimiento para los que trabajamos en las distintas Administraciones Públicas.

TRANSPARENCIA, EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y ARCHIVOS

Julián Antonio Prior Cabanillas

Dirección General de Gobernanza Pública (Ministerio de Política Territorial y Función Pública)

RESUMEN:

La legislación española no ha dedicado tradicionalmente especial atención a la gestión documental, lo que ha incidido en el hecho de que durante décadas uno de los grandes problemas de los archivos públicos españoles haya sido –y en buena medida siga siendo– su casi total aislamiento respecto de las oficinas administrativas productoras de los documentos.

Se trata de una situación que es necesario y urgente revertir en el marco de la implantación de la administración electrónica, puesto que una correcta gestión documental desarrollada de acuerdo a los estándares profesionales garantiza los derechos de los ciudadanos al acceso a la información pública y a una buena administración.

Lamentablemente, la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no ha supuesto una mejora en esta materia en el seno de la Administración General del Estado, habiendo –por el contrario– acrecentado la confusión por lo que se refiere al acceso a los documentos conservados en los archivos.

PALABRAS CLAVE:

Transparencia. Acceso a la información pública. Gestión documental. Archivos. Buena administración

1. La gestión documental en el seno de la Administración General del Estado: una cuestión primordial (pero descuidada)

Como tuve la ocasión de comentar en la I edición del Congreso Internacional de Transparencia organizado en septiembre de 2016 por la Universidad Complutense de Madrid, al menos desde mediados del siglo XX uno de los grandes problemas de los archivos públicos españoles ha sido –y en buena medida sigue siendo todavía hoy– su casi total aislamiento respecto de las oficinas administrativas productoras de los documentos.

Y es que ni la Ley sobre procedimiento administrativo de 1958, ni la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, incluían referencia alguna en su articulado a la gestión documental ni a los archivos. Lamentablemente, tampoco existe una regulación suficiente sobre la materia en las recientes Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, más allá de una sucinta referencia en la primera de ellas al “archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados” que cada Administración deberá mantener (art. 17), o al artículo dedicado al “Expediente administrativo” en la misma norma (art. 70).

Dicho artículo 70 de la Ley 39/2015 establece lo siguiente:

- «1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.
2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.
3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.
4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento».

Hay que reconocer al menos un aspecto positivo del citado art. 70 de la Ley 39/2015: si no me equivoco, por primera vez contamos con una definición del concepto de “expediente administrativo” en una norma de alcance general, puesto que nada similar aparecía en la legislación anterior¹. Sin embargo, por lo que aquí más nos interesa, el contenido del apartado 4 del artículo 70 transcrito ha suscitado una encendida polémica entre los juristas, debido a que podría conceder una gran discrecionalidad a la Administración a la hora de entender cuáles son los documentos que deben conformar el expediente y cuáles no por su consideración de información “de carácter auxiliar o de apoyo”.

La discusión se ha trasladado también al ámbito de los archivos y el acceso a la información, puesto que, al excluir expresamente del contenido de los expedientes administrativos toda la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, el art. 70 de la Ley 39/2015 parece estar alineándose con el art. 18.1.b) de la Ley de transparencia, que permite inadmitir a trámite las solicitudes que estén referidas a “información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas”, información que, por tanto, quedaría excluida del derecho de acceso a la información pública².

Sobre el artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha dictado su criterio interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, en el que afirma –entendiendo que de manera muy acertada– que las causas de inadmisión previstas en el artículo 18 de la ley deben ser interpretadas de forma restrictiva y su aplicación ha de ser siempre debida y convenientemente motivada, con la finalidad en este caso de evitar que se deniegue información que tenga relevancia en la tramitación del expediente o en la conformación de la voluntad pública del órgano, es decir, que sea relevante para la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas, y su aplicación. Éstas en ningún caso tendrán la condición de informaciones de carácter auxiliar o de apoyo. En todo caso, quizá el Consejo no ha sido en esta ocasión todo lo explícito que hubiera podido ser en defensa del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, pues no hace ninguna alusión a la gestión documental (formación de los expedientes) como clave de arco del gobierno abierto y de la transparencia.

1 Con anterioridad a la Ley de procedimiento de 2015 existía únicamente una definición de “expediente” en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre). Se encuentra concretamente en la sección 3ª del Capítulo Primero de su Título VI, arts. 163 y siguientes. Así, de acuerdo con el art. 164 ROF: “1. Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. 2. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación”.

2 Así, por ejemplo, José María Baño León, catedrático de Derecho Administrativo de la UCM, sostenía en una Jornada sobre el Régimen Jurídico y el Procedimiento Administrativo Común celebrada en Palma en marzo de 2016 que el artículo 70.4 de la Ley 39/2015 es objetivamente un “obstáculo a la lucha contra la corrupción, puesto que no favorece la mínima transparencia exigible a la Administración”. Otro ejemplo de estas críticas al art. 70 de la ley de procedimiento de 2015 puede encontrarse en el blog de Miguel Ángel Blanes, técnico jurídico en el Defensor del Pueblo de la Comunidad Valenciana: <https://miguelangelblanes.com/2016/05/12/la-inconstitucionalidad-de-la-definicion-del-expediente-administrativo/>

La verdad es que se trata de una cuestión preocupante puesto que puede llegar a hacer que se destruyan documentos que, hasta la fecha y según las resoluciones de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos (CSCDA, organismo competente para dictaminar sobre el expurgo de documentos en la Administración General del Estado de acuerdo con la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español), se estaban conservando en los expedientes que se transferían a los archivos una vez finalizada su tramitación y transcurridos los plazos estimados por la normativa o por la propia CSCDA.

En este sentido, resulta inquietante que una estricta interpretación conjunta de los artículos 70 de la Ley de procedimiento de 2015 y 18.1.b) de la Ley de transparencia pudiera llevar a que vayan conservándose cada vez menos documentos en los archivos públicos, de la misma manera que está ocurriendo en otros países con una más larga tradición en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, cuestión a la que hace referencia Rosana de Andrés Díaz en su artículo, incluido en este libro, dedicado a los "Sistemas de gestión de documentos y archivos para la transparencia y contra la corrupción"³, lo que puede llegar a suponer ciertamente un importante obstáculo al derecho a una buena administración y a la calidad de la gestión pública⁴.

Además, y a diferencia de otras regiones del mundo donde el impulso de políticas de transparencia y acceso a la información ha venido de la mano del establecimiento o fortalecimiento de las políticas de gestión de documentos y gestión de archivos, en España la aprobación en el año 2013 de la ley de transparencia no ha supuesto modificación alguna en estas materias en el ámbito de la Administración General del Estado, en tanto que no hace ninguna referencia en su articulado a la gestión documental o a los archivos, no habiendo tampoco modificado la legislación sobre el acceso al patrimonio documental español.

En este sentido, como ha puesto de manifiesto Rosana de Andrés en el citado artículo y corroboran, en lo que respecta al ámbito de la Administración de Justicia, María Luisa Conde Villaverde y Ramón Romero Cabot en sus respectivos artículos también incluidos en esta publicación, es necesario que se consolide la idea de que la implantación en las administraciones públicas de sistemas de gestión de documentos y archivos conformes con los estándares profesionales facilita la forma en la que los ciudadanos puedan ejercer adecuadamente sus derechos de acceso a la información, participación y control sobre lo público, en línea con señalado por el primer párrafo del preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

3 Un pequeño pero muy interesante comentario sobre el "síndrome de los archivos vacíos" que están experimentando en algunos países con larga trayectoria en transparencia desde la entrada en vigor de su normativa en la materia es el de la historiadora Harriet Jones, bajo el título *Open access, empty archives? A word of warning* (2008).

4 A modo de ejemplo de esta última cuestión puede verse la ponencia presentada por Juli Ponce en el Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) del año 2015, con el título "Transparencia y derecho a una buena administración". Recordemos también el memorandum de Obama de 28 de noviembre de 2011 sobre la gestión de documentos gubernamentales, en el que pueden leerse afirmaciones como la siguiente: "When records are well managed, agencies can use them to assess the impact of programs, to reduce redundant efforts, to save money, and to share knowledge within and across their organizations. In these ways, proper records management is the backbone of Open Government".

«Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos».

2. Solicitudes de acceso a la información pública referidas a documentos conservados en archivos centrales, intermedios e históricos

Como adelanté en el grupo de trabajo relativo a “Archivos, documentos y transparencia” (Grupo especial Archiveros Españoles en la Función Pública) del II Congreso Internacional de Transparencia celebrado en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid entre los días 27 y 29 de septiembre de 2017, he procedido a un análisis desde un punto de vista práctico de cómo se han tramitado hasta la fecha en la Administración General del Estado las solicitudes de acceso a la información pública recibidas a través del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado referidas a documentos conservados en archivos centrales, intermedios o históricos⁵.

El trabajo ha partido de lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuyo apartado segundo establece que se regirán por su normativa propia aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, entre las que se encuentran la reutilización de la información y el acceso a la información ambiental (apartado tercero de la misma disposición adicional primera).

Tras las comprensibles dudas iniciales ante la falta de pronunciamiento expreso de la Ley 19/2013 (¿se aplica a los archivos la ley de transparencia?), la Abogacía del Estado (Informe de 30 de marzo de 2015) y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Criterio Interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre) han declarado expresamente que entre los regímenes específicos de acceso a la información se encuentra el previsto en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, y en el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso.

En este sentido, de acuerdo con dicha interpretación jurídica, la ley de transparencia únicamente es de aplicación a la información conservada en las oficinas administrativas, y no a la que ya ha sido transferida a las subsiguientes fases de archivo (archivos centrales, intermedios e históricos), respecto de la cual habría de aplicarse la normativa de patrimonio documental y archivos, tanto para el ejercicio del derecho de acceso a la información como para el procedimiento, los posibles límites aplicables y las vías de impugnación de las resoluciones recaídas frente a las solicitudes de acceso.

⁵ Las estadísticas generales del ejercicio del derecho a la información pueden consultarse en la sección “El Portal en cifras” del Portal de la Transparencia de la AGE.

Bien sabían los archiveros públicos que la aplicación práctica de la referida interpretación de la disposición adicional primera de la Ley de transparencia generaría problemas para su aplicación, derivados fundamentalmente de la desatención en materia de gestión documental a la que me he referido antes, y de manera especial de las vicisitudes a las que se enfrentan a menudo las transferencias documentales (que deberían ser regladas y periódicas, pero que de hecho no lo son). Todo ello se traduce en que no es posible *a priori* saber si la información solicitada se encuentra todavía en la oficina productora o si ya ha sido transferida al archivo correspondiente, por lo que, por tanto, no se puede conocer de antemano qué normativa (la de transparencia o la de patrimonio documental y archivos) habrá de aplicarse a las solicitudes de acceso a la información que se reciben⁶.

Así lo he podido comprobar tras el análisis realizado sobre los datos existentes en la aplicación de gestión de las solicitudes de acceso a la información pública (GESAT): de las aproximadamente 10.000 solicitudes de información pública recibidas a través del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado desde la entrada en vigor de la Ley de transparencia el 10 de diciembre de 2014 y hasta el 31 de agosto de 2017, se sitúa en torno al 1% el número de aquéllas referidas a información que, previsiblemente, no ha de encontrarse ya en archivos de gestión sino en posteriores fases de archivo (el cálculo se ha basado en las solicitudes de contenidos o documentos fechados antes del año 2000, que previsiblemente no deberían ya conservarse en las oficinas administrativas)⁷.

Pues bien, una parte de las solicitudes de información “antiguas” recibidas a través del Portal de la Transparencia ha sido inadmitida a trámite en aplicación de lo dispuesto en la comentada disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en el criterio interpretativo 8/2015 del CTBG antes señalado, siendo redirigidas las peticiones al archivo correspondiente, entrando en juego entonces la normativa sobre patrimonio histórico y acceso a los archivos (fundamentalmente la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, y el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, a los que he hecho antes referencia).

Sin embargo, en otras ocasiones los centros directivos correspondientes han concedido la información “antigua” manteniendo en todo momento el procedimiento en el marco de la Ley de transparencia, sin que en la resolución quede normalmente constancia de si los documentos solicitados todavía se conservaban en las oficinas o si, por el contrario, ya habían sido transferidos al archivo correspondiente (en contadas ocasiones sí se señala que se ha procedido a requerir los documentos al archivo central,

6 Un interesante análisis de la disposición adicional primera de la Ley de transparencia y su relación con los archivos se encuentra en Barrero Rodríguez, C. (2013).

7 Uno de los temas más controvertidos por lo que se refiere a la aplicación de la normativa de transparencia en España es la del escaso número de solicitudes de acceso a la información pública que se reciben (puede verse como ejemplo, en este sentido, la *Memoria* del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno referida al año 2016, especialmente sus páginas 37 y siguientes). Hay que tener en cuenta, en todo caso, que el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado no es la única vía a través de la cual los ciudadanos pueden presentar solicitudes de información pública, existiendo otras como los servicios generales de información administrativa y atención al ciudadano previstos en el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero (cuya cara más visible en nuestros días es el Punto de Acceso General de la Administración: <https://administracion.gob.es/>), a través de los cuales se resuelven todos los años millones de consultas, o como la atención directa en los archivos públicos, que anualmente reciben decenas de miles de solicitudes de información (los datos concretos de las peticiones atendidas el año 2016 por los archivos dependientes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y del Ministerio de Defensa pueden consultarse en el *Anuario de Estadísticas Culturales*).

intermedio o histórico custodio de los mismos, para su posterior entrega al solicitante en el marco de la Ley de transparencia, lo que no sería acorde con la interpretación normativa del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno). En fin, en unos pocos casos, la resolución ha consistido en la confirmación, sin más, de que los contenidos o documentos solicitados ya no se encuentran en la oficina productora de los mismos, sin mención alguna a su posible ubicación en los archivos públicos correspondientes o a una posible eliminación de los documentos en cuestión de acuerdo con la legislación vigente.

3. Conclusiones

Parece a todas luces insuficiente la atención que desde la Administración General del Estado se está prestando a la gestión documental, tanto desde un punto de vista normativo como por lo que se refiere a la inversión en medios técnicos y personales, cuestión que se ve actualmente agravada en el contexto de la (parece que esta vez sí) definitiva implantación de los medios electrónicos en las Administraciones Públicas.

Además, por lo que se refiere concretamente al acceso a la información pública, a día de hoy sigue siendo totalmente insatisfactoria la relación (o, más bien, la falta de ella) entre la regulación establecida por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y la previamente recogida en la normativa sobre patrimonio documental y archivos de la Administración General del Estado.

Todo ello hace que, en relación a este último aspecto, las solicitudes de acceso a información pública que se reciben a través del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado y que se refieren a contenidos o documentos que no se encuentran ya en los archivos de oficina estén siendo tramitadas de una manera heterogénea dependiendo de la Unidad de Información de Transparencia a la que se haya dirigido la solicitud, aplicándose en algunos casos íntegramente la regulación prevista en la ley de transparencia mientras que en otras ocasiones las solicitudes son inadmitidas a trámite y derivadas al archivo central, intermedio o histórico correspondiente, donde se les aplicarán las previsiones de la normativa de patrimonio documental y archivos.

En este sentido, sería deseable que se clarificara definitivamente la relación entre la normativa de transparencia y la de patrimonio documental y archivos, en el sentido de que -desde mi punto de vista- sí habrían de ser aplicables a la documentación "histórica" todas las previsiones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, tanto en lo relativo al ejercicio del derecho de acceso como a las reglas de procedimiento, a los posibles límites aplicables al acceso a la información y a las vías de impugnación de las resoluciones recaídas en los procedimientos.

Para ello, podría llevarse a cabo la inclusión en la propia Ley de transparencia de una referencia expresa a su aplicación a toda la información pública, independientemente del archivo de custodia de la misma, derogándose además de forma explícita el artículo 57 de la Ley del Patrimonio Histórico Español y los preceptos referidos al acceso incluidos en el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre.

Otra vía mucho más sencilla para alcanzar el mismo objetivo de resolver el problema descrito -en favor de una configuración lo más amplia posible del derecho de acceso a

la información pública- sería un cambio de criterio por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su interpretación de la redacción actual de los apartados segundo y tercero de la disposición adicional primera de la Ley de transparencia en que se regulan los regímenes específicos del acceso a la información pública, en el sentido de excluir de los mismos a la normativa de patrimonio documental y archivos.

FUENTES

Abogacía del Estado (2015). *Informe sobre el acceso al archivo central del Ministerio de Empleo y Seguridad, de 30 de marzo de 2105* [Ref.: A.G. EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL 3/15 (R-162/2015)]. Dicho informe se encuentra accesible en la página web del Consejo de Transparencia: http://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:0a78ed16-64a8-4bbf-8fb1-9f94b5374f3f/1INFORME_AE_registro_central_meyss.pdf.

Baño León, J.M. (2016). “Las garantías de los particulares en la Ley 39/2015, de 1 de octubre”. En J.A. Santamaría Pastor *et alii*: *La reforma del procedimiento administrativo y del régimen jurídico del sector público. Ponencias de la Jornada sobre el Régimen Jurídico y el Procedimiento Administrativo Común, Palma, 29 de marzo de 2016*. Palma de Mallorca: Institut d’Estudis Autònoms, 23-45. Disponible en el siguiente enlace: https://www.caib.es/sites/institutestudisautonomics/es/coleccion_debats-49529/archivopub.do?ctrl=MCRST274ZI226240&id=226240

Barrero Rodríguez, C. (2013). “La disposición adicional 1.3º del proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno y sus negativos efectos en el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información”. En: *Revista Española de Derecho Administrativo*, 158, 221-244.

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2015a). *Criterio Interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre. Causas de inadmisión de solicitudes de información: información de carácter auxiliar o de apoyo*. Puede consultarse en el siguiente enlace: http://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:a9d46f67-8491-4abe-940b-a789604ce01b/C6_2015_causasinadmisión_caracterauxoapoyo.pdf

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2015b). *Criterio Interpretativo 8/2015, de 12 de noviembre. Aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública*. Disponible en: http://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:5ffdef96-67e0-4554-beab-b522bf2fac18/C8_2015_aplicaciónDA1.pdf.

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2016). *Memoria 2016*. Disponible en: http://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:aa837406-8fcc-4f16-9ea3-f061d2b36704/MEMORIA2016_web.pdf

Jones, H. (2008). *Open access, empty archives? A word of warning*. [Researchers’ use of freedom of information: A workshop, London]. Disponible en: <http://www.rin.ac.uk/system/files/attachments/RIN-FOI%20H%20Jones.pdf>.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2016). *Anuario de Estadísticas Culturales 2016*. Disponible en: <https://www.mecd.gob.es/dam/jcr:072f4737-7587-43bc-9c78-c87ce67c438c/anuario-de-estadisticas-culturales-2016.pdf>

Ponce Solé, Juli (2015). “Transparencia y derecho a una buena administración”. En: *Actas del XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10 - 13 noviembre 2015*. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E98CB19203DD3F1705258096005F9F77/\\$FILE/poncejul.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E98CB19203DD3F1705258096005F9F77/$FILE/poncejul.pdf).

Prior Cabanillas, J.A. (2017). “Una propuesta de armonización entre la gestión documental y la transparencia: los mapas de contenidos”. En: M. Sánchez de Diego (coord.), *31 visiones actuales de la transparencia* [comunicaciones del Congreso Internacional de Transparencia,

Julián Antonio Prior Cabanillas

Madrid, 28-30 septiembre 2016]. Madrid: Universidad Complutense, 24-34. Disponible en https://eprints.ucm.es/44774/1/V_TRANSPARENCIA_DEF.pdf

A UN USUARIO DESCONOCIDO: LOS ARCHIVEROS PÚBLICOS COMO GESTORES DE DERECHOS DE TERCEROS¹

Luis Casado de Otaola
Cuerpo Facultativo de Archiveros del Estado

RESUMEN:

La deontología archivística recoge en pie de igualdad la promoción de "un acceso lo más amplio posible", universal, imparcial e igualitario y la defensa de la privacidad y otros intereses protegibles.

En España, probablemente razones históricas explican dos tendencias de los archiveros de las Administraciones Públicas:

- 1) Un persistente apego al académico como destinatario preferente de sus servicios, pese a la constatada diversificación de la tipología de usuarios, potenciada por la expansión de los servicios a los ciudadanos a través de plataformas tecnológicas.
- 2) Una activa militancia en la liberalización del acceso a la información como parte sustancial de la profesión y su utilidad social.

Por el contrario, otros aspectos legales relacionados con la información pública y los derechos de los ciudadanos, como la protección de sus datos personales, no han sido interiorizados en la misma medida como una faceta a desarrollar de la actividad profesional sino, en el mejor de los casos, como su condicionante.

Esto ha propiciado el descuido de los "usuarios pasivos" de los archivos: ciudadanos titulares de datos recabados por las Administraciones para usos concretos que acaban formando parte de los archivos, o bien terceros titulares de intereses legítimos afectados por el acceso de otros a ciertas informaciones. Un usuario que no se queja, no recurre, y ni siquiera se entera de la lesión de sus derechos fundamentales, pero que sin saberlo depende en gran parte del archivero para su salvaguarda. Pese a las previsiones legales en defensa de sus intereses, son prácticamente inéditos en España los mecanismos efectivos para lograrla, en particular mediante herramientas de Administración electrónica.

PALABRAS CLAVE:

Archivos. Acceso a la información. Protección de datos. Deontología.

¹ Este trabajo retoma algunas de las ideas de una ponencia anterior (L.Casado, 2010) también presentada en el marco de una iniciativa de AEFPP, a quienes agradezco su acogida. Salvo cuando se indica lo contrario, las frases entrecomilladas que se usan en el texto han sido realmente pronunciadas por compañeros que, en casi todos los casos, no sólo son grandes profesionales, sino además buenos amigos. Su uso en este texto no pretende ser por tanto una crítica a quienes las pronunciaron, sino una ilustración de las opiniones y actitudes que han estado muy extendidas entre la profesión, incluido quien esto escribe.

1. Introducción: promover el acceso, proteger la intimidad

La deontología archivística, sintetizada en el *Código Ético* del Consejo Internacional de Archivos adoptado en 1996, recoge en pie de igualdad como reglas de comportamiento profesional tanto la promoción de "un acceso lo más amplio posible", universal, imparcial e igualitario, como la defensa de la privacidad y "el derecho a la intimidad de los individuos que produjeron o son mencionados en los documentos, particularmente en el caso de quienes no hayan sido consultados en lo referente a la utilización o el destino final de los documentos" (CIA,1996: 6-7).

"7. Los archiveros respetan de igual forma el derecho a la información y la privacidad y actúan en el marco de la legislación vigente".

El único caso que conozco de una asociación profesional española que ha adoptado sus propias normas de ética profesional traslada igualmente esta misma idea (Associació d'Arxivers de Catalunya: 1.4.) Me parece advertir, sin embargo, que al hacerlo se desliza un cierto matiz que afecta a esta igualdad de partida:

"1.3. Facilitar i promoure el dret d'accés als documents, com a garantia de la seguretat jurídica en la relació de les persones amb les institucions, de la transparència administrativa i del control de l'activitat institucional.

1.4. Vetllar perquè l'exercici dels drets a la informació i d'accés als documents no atempti contra el dret a la intimitat personal i familiar, garantint així la protecció de les dades de caràcter personal".

Así, mientras que respecto al derecho de acceso se adopta un papel activo ("facilitar y promover"), la responsabilidad profesional respecto a la protección de la intimidad se limita a la meramente pasiva de "vigilancia".

Pero, sea o no fundada esta interpretación entre líneas de lector picajoso, creo que ésa ha sido y es exactamente la postura de la profesión archivística española respecto al acceso:

Los archiveros españoles han asumido una militancia activa en la promoción, liberalización y ampliación del derecho de acceso a la información como parte sustancial de la profesión y su utilidad social.

Por el contrario, a mi entender, otros aspectos legales relacionados con la información pública y los derechos de los ciudadanos, como la protección de sus datos personales, no han sido interiorizados en la misma medida como una faceta a desarrollar de la actividad profesional sino, en el mejor de los casos, como un condicionante. Un límite que es necesario vigilar, pero ajeno a la misión de la profesión y a sus intereses.

Probablemente, ese decantamiento de los archiveros de las Administraciones Públicas en pro del acceso se pueda explicar en parte por razones históricas:

1) La experiencia histórica aún relativamente reciente de una Dictadura y la conciencia de la necesidad de consolidar y ampliar las libertades y derechos civiles, así como de protegerlos frente a las injerencias y limitaciones arbitrarias del Poder político (R. Alberch, 2008; A. González Quintana 1999, 2005, 2010, 2011, 2012, 2016 *inter alia*; D. Ocaña, 2001).

Además, en las contadas ocasiones en que los archivos públicos han trascendido como objeto de una cierta atención por parte de la opinión pública

general, ha sido precisamente en el contexto de debates sobre la relación de la Sociedad española con su pasado reciente de Guerra Civil y Dictadura franquista (polémica de los "Papeles de Salamanca"; tramitación de la Ley de "Memoria Histórica"). Los archivos permiten que salga a la luz cuanto estuvo oculto, prohibido o reprimido. Puertas a la Historia, pero también "monumentos" a la Memoria e instrumentos para establecer consensos sociales de Verdad, Reparación y Reconciliación tras episodios traumáticos de la Historia, por desgracia tan frecuentes y no sólo en España (R. Ibarra, 2014; P. López, 2002)

2) Hay sin embargo, a mi modo de ver, otro motivo histórico que tiene menos que ver con los ideales o la ética profesionales, y más con la especialización funcional.

Los actuales cuerpos profesionales de archiveros en las diferentes administraciones públicas tienen su origen, modelo y referencia en los creados durante el s. XIX para atender una red de archivos reformulada desde sus anteriores funciones administrativas hacia unos nuevos usos y usuarios vinculados a la investigación histórica. La nueva misión de los archiveros era la de "franquear el acceso a las personas eruditas" (Real Orden de 20/04/1844) y, en consonancia, su formación y perfil profesionales² serían también de eruditos, o por lo menos de "Licenciados en Filosofía y Letras" (L.M. de la Cruz, 1998; A. Torreblanca, 1998, 2009).

Aunque desde entonces a ahora la profesión archivística ha reivindicado y retomado entre sus deberes la llevanza de los archivos administrativos y la gestión documental, los cuerpos especializados de archiveros siguen vinculados en general a las Administraciones culturales que gobiernan las redes de archivos históricos, y en las pruebas de acceso a la profesión siguen siendo predominantes los contenidos vinculados a la Historia y sus ciencias auxiliares.

2. Los usuarios: de "personas eruditas" a ciudadanos

Pese a la constatada diversificación de la tipología de usuarios de los archivos (A. Torreblanca, 1994), potenciada por la expansión de los servicios a los ciudadanos a través de plataformas tecnológicas, y a que el investigador académico dedicado a la Historia hace mucho que no es ya el único ni principal de nuestros usuarios (probablemente, ni siquiera en los grandes archivos históricos), la profesión ha mantenido un persistente apego funcional a ese académico como destinatario preferente e ideal de sus servicios.

En ocasiones, ese apego fue tan lejos como para considerar que los investigadores eran, de hecho, los "verdaderos usuarios". Aún en los años 90 del pasado siglo, el "carnet de investigador" (pues tal era su nombre) de cierto usuario caducó literalmente delante de las narices del atónito jefe de sala mientras le atendía. Cuando fue a preguntar qué pasaba al archivero responsable la respuesta fue:

2 Otros hitos de este nuevo perfil profesional son: 1856-1900 Escuela Superior de Diplomática; Real Decreto 17/07/1858: creación Cuerpo Facultativo y Archivo General Central; Real Decreto 28/03/1866: creación Archivo Histórico Nacional; 1901 Reglamento de archivos (considera los ministeriales como "archivos especiales"); Decreto 12/11/1931: creación Archivos Históricos Provinciales.

"Le acabo de dar de baja. No es un *verdadero investigador*. Tiene que marcharse".

Por aquellas mismas fechas en que los Archivos Estatales estaban embarcados en poder ofrecer las imágenes de los documentos de Indias a cualquier persona, a cualquier hora y en cualquier lugar del Mundo a través de Internet, en esos mismos Archivos Estatales era frecuente escuchar las quejas sobre el abuso que, a juicio de muchos compañeros, suponían las solicitudes de usuarios no presenciales por correspondencia: "Que vengan aquí y vean los documentos" o "Es que les estamos haciendo la investigación" eran frases habituales, dando por sentado que un verdadero usuario de archivos debe pasar meses en la Sala de lectura consultando legajos e instrumentos de descripción, y que el fin último de toda consulta a un archivo es la investigación.

Es decir, en los casos más extremos, hemos pretendido decidir quiénes son nuestros usuarios y quiénes no. En el resto de los casos, y aunque no siempre lo admitiremos públicamente, hemos tenido usuarios preferidos. Naturalmente, esto no puede ser. No sólo sería un caso único de servidores públicos que pueden designar quiénes son los destinatarios de sus servicios al margen de lo que establezcan sus normas estatutarias. Además, estaríamos faltando a ese mismo *Código Ético* citado al principio de estas líneas:

"6. Los archiveros promoverán un acceso lo más amplio posible a los archivos y proporcionarán un servicio imparcial a todos sus usuarios".

Numerosos compañeros que trabajan en archivos centrales administrativos o en servicios archivísticos de información seguimos denominando de forma genérica "investigadores" a nuestros usuarios, independientemente de que realicen o no investigación alguna, y de que realmente nos demanden la acreditación de un periodo de servicio para su jubilación, la antigüedad en el uso y posesión de un inmueble, la foto con que ilustrar un folleto comercial o los antecedentes familiares que le permitan acceder a alguna ilustre Orden de Caballería.

La identificación con el historiador académico proviene también de una formación compartida. En muchos caso, literalmente como compañeros de aula, pero también de vocación. Son frecuentes los investigadores que han reorientado su actividad profesional a la Archivística, y algún compañero del Cuerpo Facultativo se cuenta entre los más ilustres historiadores de la nación. En algunas publicaciones sería francamente difícil afirmar si el autor ha trabajado como archivero asalariado público o como investigador, por no entrar en las acusaciones que, de bromas o veras, se nos hacen a menudo de ser historiadores frustrados.

En cualquier caso y a mi modo de ver, una consecuencia de esta histórica especialización funcional es que el latín, la paleografía, la cronología y la diplomática nos han preparado para "franquear el acceso" a los documentos y servirlos a nuestros usuarios-investigadores. No para restringirlo.

3. El "Cuerpo Dificultativo" y los usuarios del Futuro

Esto puede parecerles extraño a unos investigadores e historiadores que han correspondido a nuestra querencia por ellos como usuarios predilectos dedicándonos el apelativo de "Cuerpo Dificultativo" (al menos, en lo que se refiere al que pertenezco). No estoy en posición de juzgar si esta denominación es justa. De hecho,

los archiveros hemos encontrado a lo largo del tiempo mil y una formas de limitar el trabajo de los investigadores. Pero estas limitaciones encontraban normalmente su justificación en motivos como la conservación de los tesoros documentales (“Sólo puede consultarse / copiarse en microfilme”), la seguridad de los mismos (“No pueden consultar la misma unidad dos personas a un tiempo”; “sólo pueden tomarse notas con lápiz”), la triste penuria de medios a nuestro alcance (“no más de 500 fotocopias por persona y día”, “sólo se sirven tres unidades de instalación y no más tarde de las 13:30 h.”) y, en algunos casos, la ciega y despótica aplicación del reglamento (“no pueden copiarse los instrumentos de descripción”; O. 4/03/1959, 4º).

En los dos primeros casos citados, al menos, los archiveros hemos invocado razones de conservación o seguridad para limitar el uso de los documentos. Al hacerlo, como administradores de bienes que tienen entre otros un valor patrimonial, consciente o inconscientemente hemos tenido en cuenta, frente a los usuarios presenciales y directos, los intereses y derechos de otros usuarios ausentes y desconocidos: las generaciones futuras, a quienes pretendemos legar el patrimonio heredado. Los intereses de esos usuarios potenciales del futuro tienen reconocimiento jurídico (L. 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, artículo primero, 1) e incluso constitucional (CE 1978, artículo 46). Desde un punto de vista técnico, aún es relativamente reciente³ la formulación de la idea de que las actividades de conservación no son sino una garantía de acceso continuado en el tiempo, siendo por tanto conservación y acceso dos facetas de un mismo objetivo profesional.

Esto demuestra que los archiveros, al dar acceso a los documentos hemos sido capaces (con mejor o peor fortuna) de ponderar los intereses de nuestros usuarios directos, presenciales y “favoritos” frente a los de otros usuarios ausentes, incapaces de representarse a sí mismos y que, de hecho, ni siquiera existen aún.

4. El titular de los datos: un Convidado de Piedra

En cambio, para lo que históricamente no estábamos preparados era para limitar el acceso a nuestros documentos teniendo en cuenta los posibles derechos de otros totales desconocidos: los titulares de los datos.

En la época de refundación de la profesión archivística antes aludida (1844-1931), los millones de documentos reunidos en los archivos incluían datos de millones de personas: personas ilustres ya fueran reyes como Don Silo (ACL, 775), obispos, abades, generales o Grandes de España, pero también de muchas otras más desconocidas, como aquella Nunilo que en 857 vendió una viña en Piasca a su hermana Recoire (AHN, CLERO-SECULAR_REGULAR, CAR. 872, n.º 1). Pero la inmensa mayoría de estos millones de personas tenían algo en común: estaban muertas. Las iniciales reservas cronológicas destinadas a proteger la intimidad y seguridad de los monarcas y gobernantes fueron pronto diluyéndose.

Así, a las personas citadas en los documentos bajo nuestra custodia se les presumía la condición de muertos pero, si por alguna desagradable circunstancia insistían en

³ La CPA Commission on Preservation and Access se fundó en los Estados Unidos en 1985 [Fecha de consulta 20/10/2017] <<https://www.clir.org/about/history>>

sobrevivir, lo mínimo que se esperaba de ellos era que intentaran no molestar el Avance del Conocimiento y la Investigación Histórica.

5. El desarrollo de la protección jurídica de la intimidad y el artículo 57 de la ley de Patrimonio

En este sentido, para este punto de vista fue una especie de mala pata que el fin de la Dictadura, el asentamiento de la Democracia y el consecuente despliegue de libertades y derechos civiles coincidieran también con el progresivo desarrollo de la familia de derechos constitucionales fundamentales articulados en torno a la protección del honor, la propia imagen y la intimidad personal y familiar o de los propios datos personales (CE 1978, artículo 18).

En mi opinión, los archiveros no destacamos en su momento precisamente por atender este nuevo frente de potencial atención y desarrollo de nuestro quehacer profesional, que hemos tendido a interpretar como ajeno (si no contrario) a los intereses de nuestros clientes, identificados una vez más con los investigadores e historiadores, no con los conciudadanos cuyos datos las Administraciones vierten a nuestros archivos.

En un primer momento, sin embargo, no nos pareció un problema urgente ni acuciante. El desarrollo normativo del artículo 18 parecía no afectar directamente a los archivos. La Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen desarrolló el 18.1 constitucional, pero anduvo más orientada a la protección judicial *a posteriori* de los derechos lesionados que a establecer *a priori* limitaciones y reservas fáciles de identificar y sencillas de aplicar.

La referencia constitucional del 18.4 al “uso de la informática” tuvo por consecuencia que la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre se ocupara únicamente del *tratamiento automatizado* de los datos de carácter personal. En una época en que el documento electrónico parecía aún argumento de Ciencia-Ficción, aquello como que no iba con nosotros.

Desde la perspectiva completamente distinta, en cuanto a rango y conceptualización constitucional, de la “Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español” y la Cultura (CE 1978, 149.1.28ª y 2), la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, publicitada en su día como una de las más progresistas de Europa en cuanto a acceso, estableció plazos y normas aparentemente claras en cuanto a las limitaciones de acceso por razón de protección de datos personales en su famoso artículo 57, apartado 1.c).

Pese a que la elaboración de los contenidos sobre patrimonio documental y archivos de esta norma procedían de nuestro propio medio profesional, institucional y corporativo, ha sido notoria la incomodidad y falta de entusiasmo de nuestro colectivo frente a su aplicación. Aún recuerdo las palabras al respecto de una gran amiga y compañera:

“Yo no soy una censora”.

Estas palabras revelan, en mi opinión, hasta qué punto hemos interiorizado en la ecuación [> acceso = > libertad] el punto de vista del ciudadano / usuario activo de los archivos (identificado, por ejemplo, con los Departamentos de Historia

Contemporánea) frente al ciudadano / usuario pasivo (y forzoso) de los archivos cuyos fondos nutre con sus datos, prestados normalmente para otros fines bien distintos, voluntariamente o no.

6. ¿Tienen los viejos derecho a la intimidad?

Ha sido verdaderamente imaginativo y variado el repertorio de soluciones que hemos desarrollado para eludir, mitigar o interpretar *sui generis* la aplicación efectiva de este precepto tanto en su literalidad como en su finalidad: la protección de las personas vivas (o fallecidas recientemente) frente al acceso no autorizado por ellas mismas de terceros a datos almacenados en archivos públicos que puedan afectar a su "seguridad ... honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen". Creo que la siguiente no es una lista exhaustiva:

El primero y más efectivo ha sido interpretar ultraliteral y subjetivamente la condición "si su fecha es conocida", referida a la muerte del titular de los datos, como un hecho que deba estar en conocimiento personal, bien del archivero o archivera que conoce el caso, bien de su cliente que insta el acceso, en vez de como un hecho que debe constar en el registro público pertinente (el Registro Civil), como ha aclarado finalmente el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre (artículo 28.2).

La consecuencia directa de esta interpretación ha sido la de ignorar (y olvidar) el plazo de 25 años desde el fallecimiento y pasar directamente a la opción b): el plazo de 50 años.

Un compañero en cierto archivo militar -objeto por cierto de recurrentes acusaciones de oscurantismo por parte de prensa e historiadores- no tuvo ningún problema en facilitar acceso y reproducción de cierto *dossier* con informaciones sobre un célebre prófugo de la IIª Guerra Mundial, cuya fecha de fallecimiento era tan notoria como reciente. Le pregunté:

-¿Y la Viuda no ha tenido problema en daros su consentimiento?

-¿Consentimiento? No se lo hemos pedido ¡El expediente tiene más de 50 años!

Olvidado el hecho de la muerte como referencia, el paso siguiente ha consistido en la exaltación del plazo de 50 años como fin en sí mismo. Desligado del fin para el que fue designado -la protección de la intimidad de los vivos y de la memoria de los recientemente fallecidos- el plazo se ponía al servicio otras personas distintas -los investigadores- mediante mecanismos variados tales como:

- Aplicar el plazo de 50 años documento a documento dentro de un mismo expediente, considerando comunicables todos los que individualmente lo cumplieran, con independencia de que otros posteriores en el mismo expediente indicaran claramente que el titular de los datos seguía vivo y activo años después. Se conseguía así una variante "a plazos" de la intimidad, que iba caducando año a año por entregas, dejando al descubierto los hechos, opiniones y circunstancias de nuestros años mozos, a veces precisamente aquellos que, desde el ordenamiento jurídico (por ejemplo, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, artículo 15.3.d), se consideran más dignos de protección.

- Como variante de lo anterior, aplicar el plazo de 50 años con independencia de la edad que tuviera el titular de los datos en el momento en que éstos quedaron fosilizados en un pedazo de papel: ya fueran 70, 50, 20 ó 7 años. El resultado de esta metodología sería el primer derecho fundamental biodegradable conocido, con fecha de caducidad como el yogur. Es una triste realidad que a menudo los ancianos encuentran numerosas limitaciones prácticas al efectivo ejercicio de sus derechos ciudadanos, pero la idea de que pueda caducar sin posibilidad de alegaciones su derecho fundamental a la intimidad (CE 1978, 18) si se empecinan en sobrevivir demasiado tiempo no tiene a mi parecer ni defensa, ni perdón .

Aunque no me consta la veracidad del caso, se cuenta la anécdota de una exposición con la que se pretendía rendir homenaje a una de nuestras glorias literarias, tan laureada como longeva y en aquel entonces aún felizmente entre nosotros. Al efecto, un Archivo aportó cierto expediente sobre el escritor para la exposición. Cuando alguien objetó que tal vez fuera conveniente recabar primero el consentimiento del propio homenajeado, la respuesta fue una vez más tan inmediata como automática: "¿Por qué? ¡pero si el documento tiene más de 50 años!". La costumbre...

7. La LOPD y cómo lidiar con ella

Mientras tanto, el reloj no paraba de correr, y el signo de los tiempos, junto con el crecimiento cada vez más enmarañado de redes de telecomunicaciones y sociales, y de otros medios cada vez más sofisticados tanto para la exhibición como la invasión de la intimidad, trajo consigo una correlativa expansión de la legislación destinada a proteger este derecho fundamental.

Bajo el apremio de las directivas comunitarias, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD) vino razonablemente a equiparar el régimen de protección de los datos personales con independencia de que éstos fueran automatizados (como en la antigua LORTAD) o no lo fueran.

Esto ha venido a implicar, de derecho, la sujeción del régimen de protección de los datos personales custodiados en los archivos públicos (naturalmente de los administrativos, pero también de los demás, véase el artículo 28.1-2 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre) al general derivado de la LOPD. La reacción general entre la profesión ha sido, en primer lugar, la incredulidad no exenta de rebeldía, como si realmente no fuera con nosotros.

Todavía hace apenas un par de años, una compañera y gran profesional a cargo de un archivo central decía, a propósito de la aplicación a su archivo de las medidas de seguridad derivadas de la LOPD:

“Pero... ¿Por qué pretenden aplicarme una Ley que no es la mía?”.

En segundo lugar, nuestro siguiente impulso ha sido el de salir corriendo a intentar modular, contener, limitar o mitigar en lo posible la aplicación de la LOPD, si es que realmente no era posible anular por completo sus efectos. Esto ha supuesto en muchos casos que, aunque en la teoría nos quejáramos del "desequilibrio excesivo entre un derecho de acceso de tercera regional frente a una obsesión fundamentalista por la

protección de la privacidad" (D. Ocaña, 2005), en las salas de consulta nos las hemos apañado para cambiar en sentido contrario el fiel de la balanza.

Hay que reconocer que, al actuar así, los archiveros hemos tratado de resolver –tarde y mal- muchos problemas reales derivados de la aplicación de la LOPD, una norma tan abstracta como sofisticada, que a veces se diría crea su propio mundo de categorías y conceptos jurídicos a los que debe adaptarse la realidad (y no a la inversa).

El que tales problemas llegaran a los textos finales de la Ley Orgánica o de su Reglamento (Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre) son indicios, creo yo, de la falta de relevancia concedida desde los propios poderes públicos a las administraciones y los cuerpos profesionales de archivos, tanto en general como en el proceso concreto de elaboración y desarrollo de la legislación de protección de datos personales.

Dada la gran movilización que ha suscitado entre los responsables de Archivos estatales y ministeriales, es de esperar que esta vez las cosas vayan mejor en la adaptación de las disposiciones del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (Reglamento general de protección de datos), mediante el Anteproyecto de una nueva Ley Orgánica de Protección de Datos. A tal fin, por otra parte, sólo habría que tener en cuenta las excepciones y salvedades que ya recoge el propio Reglamento (UE) 2016/679.

Mientras llegue ese dulce momento en que las especificidades propias del ingreso, custodia, tratamiento y uso de datos personales incorporados a documentos administrativos de archivo estén incorporadas con normalidad a la legislación sobre protección de datos, los archiveros hemos desplegado varias soluciones imaginativas, destinadas a favorecer a nuestros usuarios favoritos y presenciales, un tanto en detrimento de ciertos derechos fundamentales de los titulares de los datos, y olvidando quizá el compromiso de ponderar “por igual” los derechos a la información y a la privacidad al que nos vinculaban los puntos 6 y 7 de nuestro Código Deontológico.

Así, por ejemplo, ha sido habitual una interpretación *sui generis* de la LOPD, según la cual el acceso, consulta y elaboración por los investigadores de datos personales contenidos en los documentos de archivo, con independencia de su nivel de protección (art.7-8 LOPD y 81 Reglamento) eran un *tratamiento* de datos legítimo “con fines históricos, estadísticos o científicos” (art.4.2 LOPD) para el que, por lo tanto, no sólo no era necesario recabar el *consentimiento* del afectado (art-6 LOPD), sino ni siquiera mantenerle informado (artículo 5 LOPD).

Este razonamiento picoteaba de forma interesada de apartados parciales aquí y allá en el frondoso articulado de la LOPD, saltando por arte de birlibirloque sobre el hecho de que, al obrar así, los archivos estaban realizando una *cesión o comunicación de datos* (art.3.i y 11 LOPD) para la cual no contaban en absoluto con el previo *consentimiento del interesado* manifestado de forma “libre, inequívoca, específica e informada” (art.3.h LOPD).

Al saltarnos tan a la torera un derecho fundamental, los archiveros hemos forzado la interpretación de la LOPD a las necesidades de nuestros usuarios-investigadores, decidiendo que esta *cesión o comunicación de datos* se acogía ya a una, ya a otra, o incluso a dos de las excepciones previstas en el apartado 2 del artículo 11 la LOPD:

a) “Cuando la cesión esté autorizada en una Ley”:

Antes del desarrollo reglamentario del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre (y me atrevería a decir que también después) ha sido práctica habitual deducir que la autorización venía derivada de forma implícita, bien del derecho de acceso a los archivos contenido en el artículo 57 de la Ley 16/1985 (que, desde luego, no contiene ninguna autorización semejante sino que, antes al contrario, establece límites y exige claramente "que medie consentimiento expreso de los afectados"), bien de otros derechos y deberes cuyo enunciado y rango constitucionales no iba desgraciadamente acompañado de un desarrollo legal concreto que avalase esta excepcionalidad: derechos a la producción científica y a comunicar y recibir información (CE 1978, 20.1b-d), libertad de enseñanza (CE 1978, 27.2), deber de promoción de la ciencia y la investigación (CE 1978, 44.2)... (A. Carrillo-Linares, 2005; C. Molinero, 2011).

Otra opción ha sido la de entender, de forma tautológica, que la autorización para tal cesión estaba implícita en las referencias que la propia LOPD, en otros apartados de su articulado y para otros fines, hacía a los "fines históricos, estadísticos o científicos" (art.4.2 LOPD).

Naturalmente, ninguna de estas interpretaciones era ajustada, como se ha puesto de manifiesto en el desarrollo jurídico posterior de la aplicación de la normativa LOPD al acceso a la información y los archivos públicos, muy pormenorizada en el caso de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (art.15); algo más genérica en el desarrollo de la propia Ley 16/1985 (Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, artículo 28). La excepción prevista en el artículo 11.2.a) LOPD se refiere sin duda a una autorización expresa contenida en una norma con rango de Ley (como sí podría ser, por ejemplo, la contenida en el artículo 22 de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura.).

b) "Cuando la cesión se produzca entre Administraciones públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos":

Esta excepción parecía proporcionar en primera lectura una base más sólida para, una vez recibida la documentación por los Archivos ("cesión... entre Administraciones..."), facilitar su consulta por los investigadores ("tratamiento posterior...con fines históricos..."). Obviamente, la disposición autoriza procesos técnicos archivísticos como la transferencia (que comporta una cesión entre Administraciones Públicas) y la posterior identificación, organización, descripción, digitalización..., tratamientos que posibilitan un uso posterior con fines científicos, históricos o estadísticos, pero en modo alguno el acceso -que comportaría una nueva cesión a personas que no son Administraciones Públicas- por parte de terceros, con menoscabo de los propios derechos que la LOPD pretende proteger, y de las garantías (consentimiento expreso) para lograrlo. Luego veremos cómo esto debe matizarse en función de ciertas disposiciones posteriores encaminadas a favorecer en determinados supuestos un régimen mejorado de acceso para nuestros usuarios favoritos: los investigadores.

Finalmente, otra solución frecuente adoptada en los archivos públicos para favorecer el acceso por parte de los investigadores a documentos relativamente recientes que incluyen datos personales ha sido la firma de un "Compromiso de responsabilidad". Mediante dicho documento, el investigador se compromete a un "uso responsable" de la información contenida en los documentos a los que pueda acceder, se entiende que no lesivo para los titulares de datos personales, derechos de propiedad intelectual, etc.

A cambio, se supone, los responsables del Archivo quedan exonerados de cualquier responsabilidad que pudiera derivarse del posterior uso lesivo de dichos datos.

8. Pero ... ¿acaso son los archiveros los guardianes de los datos?

Esta solución ha sido apoyada por los propios historiadores. Según la postura de alguno de ellos (A. Carrillo-Linares, 2005, p.18; J. Ponce, 2010), el uso responsable de la información forma parte de las competencias profesionales y de la ética profesional del historiador, y no habría por qué descargar semejante responsabilidad sobre los hombros de unos pobres funcionarios como los archiveros, que deberían limitarse a describir y servir los documentos. Este artículo trata de aspectos relacionados con la ética profesional de los archiveros, no de la de los historiadores. No puedo evitar apuntar, sin embargo, que en cinco años de carrera en Historia y tres de cursos de doctorando no recuerdo contenido alguno relativo a ética profesional.

En cualquier caso, no parece que exista gran base legal para apoyar que los archivos custodios de la información ("responsables de los ficheros" en lenguaje LOPD) puedan delegar en terceros semejante responsabilidad escudándose en el "uso" que vaya a darse a los datos, toda vez que el "acceso" a los mismos puede suponer ya en sí mismo una vulneración de los derechos fundamentales de sus titulares.

Si en el equilibrio acceso / intimidad ésta última tenía a su favor una protección de mayor rango legal; en la práctica archivística sin embargo hemos sido proclives a favorecer a nuestros usuarios académicos. En esa han pesado motivos ideológicos como los ya expuestos, pero también otros de índole menos altruista.

Los usuarios presenciales, como su nombre indica, pueden exponer sus demandas, quejas y exigencias directamente a los responsables de salas de lectura, referencias y otros archiveros, en ocasiones con alto grado de insistencia. Han sido capaces de articular reivindicaciones organizadas, de darles difusión a través de foros profesionales y de los medios y, ocasionalmente, de ejercer otros medios de presión más o menos sutiles ("Vd. no sabe quién soy yo"; "Pues resulta que soy muy amigo del Subsecretario...").

En estas condiciones, no son muchos ni muy potentes los estímulos para atender a los derechos de unos perfectos desconocidos, a quienes ni siquiera consideramos nuestros usuarios puesto que no interactúan con nosotros y que, tal vez, ni siquiera sean ya propiamente ciudadanos y hayan fallecido.

Frente a la insistencia de los investigadores académicos, del lado de esos usuarios ausentes que son los titulares de datos sólo hay silencio. Como decía al respecto una gran profesional, buena amiga y compañera:

"Que yo sepa, nadie se ha quejado nunca"

Esto ha propiciado el descuido de los derechos de esos otros usuarios "ausentes", los "usuarios pasivos" de los archivos: ciudadanos titulares de datos recabados por las Administraciones para usos concretos que acaban formando parte de los archivos, o bien terceros titulares de intereses legítimos afectados por el acceso de otros a ciertas informaciones. Un tipo de usuario que no se queja, no recurre, y ni siquiera se entera

de la lesión de sus derechos fundamentales, pero que sin saberlo depende en gran parte del archivero para su salvaguarda.

En mi propia experiencia, cuando se da a este tipo de usuarios la posibilidad de ejercer sus derechos de autorización y/o alegación, no sólo lo agradecen sino que, contra lo que se podría pensar, los ejercen de forma consciente, discriminada sobre qué tipo de datos autorizan consultar y cuáles no y, en una alta proporción, en sentido favorable al acceso de terceros con fines de investigación.

9. Un poco de claridad: Ley de Transparencia y Reglamento del Sistema de Archivo

Afortunadamente, en los últimos años se han producido desarrollos legales y técnicos que han aportado beneficios, claridad y seguridad para todas las partes. Me refiero sobre todo a dos normas ya citadas: el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, por una parte, y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Seguramente por influencia de los colectivos de investigadores e historiadores, pero también sin duda por la de los de archiveros, ambas normas incluyen ciertas disposiciones (artículos 28.3 del Real Decreto 1708/2011 y 15.3.b de la Ley de Transparencia) destinadas a favorecer un régimen de acceso “mejorado” para “los investigadores que acrediten que el acceso se produce con una finalidad histórica, científica o estadística”, en determinados supuestos, considerados de forma ponderada con otros factores y criterios citados en la normativa, y cuando se trate de “datos nominativos o meramente identificativos de las personas que no afecten a su seguridad o su intimidad”.

A cambio, ambas normas descartan de raíz cualquier interpretación que pueda dar pábulo a la especie según la cual esa misma condición de investigador o historiador avalaría el acceso a cualquier tipo de documentación con datos personales, independientemente de su cualidad o grado de protección.

De igual modo, en ambos casos se prevé un *procedimiento formalizado* de acceso, sujeto a solicitud, instrucción y resolución. Aunque esto aumenta la carga de trabajo de los archiveros, supone también una gran ayuda para nosotros, al proveernos de una muy desarrollada batería de *criterios interpretativos*, más genérica en el caso del Real Decreto 1708/2011, más sutil y pormenorizada en el caso de la Ley [CTBG, CI/002/2015]. Para los investigadores académicos (y también para los otros ciudadanos solicitantes de acceso en general), aunque esta previsión frustra las expectativas de acceso inmediato a la documentación generadas en las salas de consulta, contar con una resolución formal tiene la gran ventaja de proporcionarles simultáneamente las vías y mecanismos de revisión que pueden, en un momento dado y como de hecho ha ocurrido en más de una ocasión, acabar resultando favorables a sus argumentos e intereses [CTBG, 2015-2017].

Por efecto de la disposición adicional primera (*Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública*, 2) de la Ley de Transparencia, el procedimiento para el acceso a la información custodiada en todos los archivos que no tengan la

consideración de gestión u oficina es el contenido en los artículos 23-32 del Real Decreto 1708/2011, siendo la Ley de Transparencia de aplicación subsidiaria en lo no previsto en aquél [Abogacía del Estado, 2015].

Esto ha sido celebrado como algo positivo por una parte de la profesión al servicio de la Administración General del Estado. En mi opinión personal, los criterios de la Ley de Transparencia están más elaborados y son por tanto más útiles para la valoración del acceso.

Puede ser que en esto tenga algo que ver con la misteriosa Disposición adicional sexta del Real Decreto, un último y tal vez no reconocido servicio de los archiveros a sus clientes historiadores y eruditos: “Las disposiciones del presente Real Decreto se aplicarán sin perjuicio de las reglas específicas de acceso a los fondos de los Archivos Históricos de titularidad y gestión estatal, en razón de su carácter de archivos abiertos al público, siempre que resulten más favorables al derecho de acceso”.

Esta disposición implica que el procedimiento se aplica a los archivos centrales gestionados por el resto de Ministerios y a los Históricos Provinciales gestionados por las Comunidades Autónomas, pero puede verse “relajado” en la red de seis Archivos históricos gestionada por el propio departamento que impulsó la norma (excepto en los archivos centrales de Educación y Cultura y el intermedio de Alcalá de Henares).

¿Relajado hasta qué punto? ¿Cuáles son esas “reglas específicas”? ¿Qué rango tienen, quién las aprueba y cómo las aplica? ¿Puede acaso interpretarse esta disposición adicional sexta como una autorización para acceder a datos personales protegidos por encima de las distinciones, cautelas y salvaguardas establecidas en los artículos 28 del Real Decreto 1708/2011 y 15 de la Ley de Transparencia?...

10. Los derechos de los titulares de datos

Hemos visto que las dos normas citadas han comportado beneficios y claridad tanto para los archiveros responsables de aplicarlas como para los investigadores (incluso en mayor proporción que otros solicitantes de acceso) ¿Y qué pasa con los titulares de datos? Ellos también han visto reforzada la protección de sus derechos mediante diversos mecanismos:

- a. En primer lugar, mediante la taxativa y pormenorizada enumeración de los casos en los que es ineludiblemente necesario su previo “consentimiento expreso y por escrito” (artículos 28.2 Real Decreto 1708/2011; 15.1 y 3 de la Ley de Transparencia).
- b. Para el resto de los casos, ambas normas incluyen criterios de ponderación. Más allá, la Ley de Transparencia (aplicable también de forma subsidiaria al acceso a los archivos, recordémoslo) establece además una garantía adicional para los intereses de titulares y otros afectados en la disposición incluida en su artículo 19.3, en la que se establece que:

“Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la

suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación”.

Es decir, incluso en los casos en que no sea estrictamente necesario el consentimiento previo, expreso y por escrito de los titulares / otros afectados identificados, éstos deberían tener al menos la oportunidad de ser informados de que existe una solicitud de acceso a información que puede afectarles, y realizar las alegaciones que estimen conveniente, como ocurre por lo demás en prácticamente cualquier procedimiento administrativo.

11. Conclusión: los titulares de datos también son usuarios de los archivos

Pero naturalmente, para que estas garantías adicionales sean efectivas, los titulares de datos y otros “usuarios ausentes” dependen por completo de los responsables administrativos. En este caso, dependen de nosotros. De que incorporemos *también* la protección de sus derechos e intereses como parte de nuestra rutina y los consideremos *también*, en tanto que ciudadanos y contribuyentes, como nuestros usuarios en tanto que somos administradores y suministradores de servicios públicos. Que yo conozca, la previsión del artículo 19.3 de la Ley de Transparencia está prácticamente inédita.

Aunque no siempre se reconoce de forma abierta, los problemas que han afrontado los archivos públicos en relación con el acceso son en gran medida problemas de medios. Los requisitos y garantías jurídicos se desarrollan a mayor velocidad que los medios humanos, técnicos y económicos para afrontarlos. Pese al impulso político y el amplio debate social que han suscitado la Ley de Transparencia y las cuestiones relacionadas con la información pública, no parece probable que los archivos se conviertan en un campo prioritario en cuanto a dotación presupuestaria.

Quizá haya llegado el momento de explorar nuevas soluciones técnicas que el desarrollo de la Administración electrónica pone a nuestro alcance: las notificaciones de oficio a través del INE según el artículo 41.4 de la Ley de Procedimiento Administrativo 39/2015, de 1 de octubre, la Carpeta Ciudadana o la consulta de datos de defunción del Registro Civil a través de la Plataforma de Intermediación de las Administraciones Públicas como ya se hace, por ejemplo, para verificar los datos de identidad o empadronamiento.

En cualquier caso, creo que los archiveros no haremos sino potenciar nuestra responsabilidad, utilidad y compromiso sociales al asumir activamente que esos ciudadanos titulares de datos, aunque ausentes, son tan usuarios de nuestros servicios como los que activamente los solicitan de forma presencial o por correspondencia; cuyos intereses deberemos conciliar de acuerdo con la Ley como ya hemos hecho antes con esos otros usuarios ausentes y nonatos, las generaciones futuras para las que conservamos nuestro Patrimonio Documental.

FUENTES

Abogacía General del Estado. Informe 3/15 (R-162/2015) de 30 de marzo de 2015, sobre el acceso al archivo central del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

ALBERCH i FUGUERAS, Ramón, *Archivos y derechos humanos*. Gijón, Trea, 2008

AAC Associació d'Arxivers de Catalunya. Codi deontològic dels arxivers catalans

ACL, Archivo de la Catedral de León, nº 1. El rey Silo hace donación a favor del abad Esperaután, a solicitud de los presbíteros Pedro, Avito y Valentino, y de los conversos Alanto y Lubino, del celario que posee en Lucis (lugar entre los ríos Eo y Masma) y dos castros, para que funden un monasterio y rueguen por la salvación de su alma. Año 775

ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL, Nunilo vende una viña en Piasca a su hermana Recoire. Año 857 (AHN, CLERO-SECULAR_REGULAR, CAR. 872, n.º 1)

CARRILLO-LINARES, Alberto, "Reflexiones y propuestas para una correcta interpretación de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español sobre el artículo 57 y el acceso a los archivos", *Boletín de la ANABAD*, 3 (2005), p.11-48.

CASADO, Luis, "De la realidad administrativa a la realidad archivística: el deber de los archiveros y el derecho a la intimidad", *ponencia presentada a las II Jornadas sobre Acceso a los Documentos Públicos y Oficiales: El derecho a la intimidad y el derecho a la información pública*, (Madrid, 23-24 de marzo 2010), organizadas por AAFP, *Archiveros Españoles en la Función Pública*.

CIA / ICA Consejo Internacional de Archivos, (1996). Código de Ética Profesional.

CTBG Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Criterio Interpretativo CI/002/2015, de 24 de junio de 2015: Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información-

CRUZ, Luis Miguel de la, "Panorama de los archivos españoles durante el siglo XIX y primer tercio del siglo XX", *Historia de los archivos y de la archivística en España*. Valladolid, Universidad, [1998], p. 119-160.

GONZÁLEZ QUINTANA, Antonio, "Archivos y Derechos Humanos", *Boletín de la ANABAD*, XLIX (1999), n. 3-4, p.371-389.

GONZÁLEZ QUINTANA, Antonio, "Garantías documentales y democracia", *Los archivos municipales en la España democrática*. [Madrid]: Ministerio de Cultura, Subdirección General de Publicaciones, Información y Documentación, 2005.

GONZÁLEZ QUINTANA, Antonio, "Documentos sin fronteras para una justicia universal", *Tabula*, n. 14-2011, p.163-181

GONZÁLEZ QUINTANA, Antonio, "El Papel de Archivos y Archiveros en la Defensa de los Derechos Humanos", *Archives without borders: Proceedings of the International Congress in The Hague, August 30-31, 2010*. [La Haya]: Vlaamse Vereniging voor Bibliotheek, Archief and Documentatie: Koninklijke Vereniging van Archivarissen in Nederland, [2012]. p. 71-86.

GONZÁLEZ QUINTANA, Antonio, "Del derecho a saber al derecho a la verdad: el papel de los archiveros en la defensa de los derechos humanos", *Tría*, n. 20 (2016), p. 255-270.

IBARRA i OLLÉ, Ricard, "Archivos, verdad y justicia: una relación necesaria", *Boletín de la ANABAD*, LXIV, n. 3 (2014), p. 175-184.

LÓPEZ GÓMEZ, Pedro, "Los archivos: garantes de derechos y de protección de la memoria histórica", *Boletín de la ANABAD*, LXIV, n. 3 (2014), p.11-18

MOLINERO, Carme, "El acceso a los archivos y la investigación histórica", *Ayer* 81/2011 (1), p.285-297.

OCAÑA LACAL, Daniel, "El archivero y el derecho de acceso en la sociedad democrática: algunas reflexiones", *Administración, archivos y ciudadanos: el derecho de acceso al documento administrativo*. Murcia: Archivo General de la Región de Murcia, 2001, p. 33-53.

OCAÑA LACAL, Daniel, "Derecho de acceso a la información en los archivos *versus* Derecho a los datos personales", *Olga Gallego, arquiteira: unha homenaxe*. Xunta de Galicia, 2005, p.14-162.

ORDEN de 4 de marzo de 1959 (Educación Nacional), por la que se dictan normas para la obtención de copia y fotocopias (Boletín Oficial del Estado de 25 de marzo de 1959), 4º.

PONCE ALBERCA, Julio, "El derecho a la información: ¿un límite a la investigación?", *II Jornadas sobre Acceso a los Documentos Públicos y Oficiales*. Archiveros Españoles en la Función Pública (Madrid, 24 de marzo de 2010).

TORREBLANCA, Agustín, "Análisis de los nuevos usuarios", *Tabula*. N. 3 (1994), p. 207-233

TORREBLANCA, Agustín, "La Escuela Superior de Diplomática y la política archivística del S. XIX", *Historia de los archivos y de la archivística en España*. Valladolid, Universidad, [1998], p.71-118.

TORREBLANCA, Agustín, *El Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos, 1858-2008: historia burocrática de una institución sesquicentenario*, Madrid], Ministerio de Cultura, [2009].

LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

María Luisa Conde Villaverde
Cuerpo Facultativo de Archiveros del Estado

RESUMEN:

El artículo pretende demostrar la absoluta necesidad que existe de que las Políticas de Transparencia e Información se asienten sobre los que constituyen sus pilares indiscutibles: La Gestión de Documentos y Los Archivos.

Este criterio de valoración se utiliza para diagnosticar el contexto de la Administración de Justicia en España y los cambios necesarios a medio y largo plazo.

ABSTRACT:

The article tries to show the absolute necessity for Transparency and Information Policies, to establish on Records Management and Archives, its primary basis.

This method of value is used also to examine Justice System context in Spain and to define medium and longterm changes.

PALABRAS CLAVE:

Transparencia. Administración de Justicia. Gestión de Documentos. Archivos.

1. Introducción: La gestión de documentos y los archivos como instrumento imprescindible de la transparencia

Es indiscutible que, desde los más remotos tiempos, la Información registrada en soporte que testimonia las actuaciones de un Estado, es una herramienta de Poder insustituible cuya utilización exclusiva por parte del Estado o compartida en mayor o menor medida por éste con el ciudadano nos permitirá caracterizar el tipo de funcionamiento de una sociedad y los niveles de asentamiento progresivo de los principios democráticos.

La acumulación progresiva de esta información en manos del Estado determinará la aparición de los Archivos como entorno para la adecuada conservación de estos documentos y evitar su deterioro, dispersión y pérdida.

En un primer momento, será este carácter de “contenedor físico” el predominante por lo que adoptarán formatos tanto transportables (baúles, arcones) como fijos (muebles de muy distinta apariencia)¹.

Este carácter físico se incorporará al propio concepto de Archivo, de tal forma que, a lo largo del tiempo, determinadas expresiones evocarán de forma permanente esa identidad primitiva entre el continente y el contenido.

Posteriormente la necesidad de la adecuada organización y tratamiento científico de esta información acumulada a lo largo del tiempo, sentará las bases de la Ciencia Archivística que será considerada por algunos especialistas como disciplina y saber del Estado (Jardim, José María, 1999: 46).

Tenemos evidencias claras de estas afirmaciones en la Instrucción para el Gobierno del Archivo de Simancas², firmada por Felipe II en San Lorenzo del Escorial el 24 de agosto de 1588 (Rodríguez de Diego, José Luis, 1989: 11,30).

En esta Instrucción queda claro el carácter patrimonial del Archivo respecto a la Corona así como su total aislamiento y opacidad respecto a la sociedad del momento.

Su instalación en una fortaleza puede ser todo un símbolo de ese carácter aislado e inexpugnable de su contenido concepto que, salvo excepciones aisladas, se mantendrá a lo largo del tiempo en la mayoría de los archivos europeos.

Sólo a partir de las profundas transformaciones producidas en la sociedad y en la consideración del individuo por parte del Estado³ a lo largo del siglo XIX, se podrá detectar, en la mayor parte de los países, el inicio de un leve cambio de tendencia respecto a la posibilidad de la consulta de parte de la información conservada en los archivos, por parte de los ciudadanos.

1 Ejemplos de ambos formatos se conservan en los Archivos actuales tanto del Estado (Archivo General de Indias de Sevilla) como de la Iglesia Católica (Armarios de las Sacristías).

2 Creado por Carlos V como Archivo de la Corona de Castilla por una Cédula fechada en Bruselas el 16 de septiembre de 1540, monarca que desde su llegada a la Península se preocupará por recoger “escripturas tocantes a nuestro Estado y preeminencia real”.

3 Que cambiará su estatus de “súbdito” por el de “ciudadano”, tras los cambios producidos como consecuencia de la Revolución Francesa.

En España, la primera manifestación de la apertura de los archivos a la investigación⁴, la vemos reflejada en una Real Orden fechada el 20 de abril de 1844, durante el reinado de Isabel II, que establece la posibilidad de consultar los documentos de fechas anteriores al siglo XVIII custodiados en los archivos históricos.

Pero en realidad esta posibilidad de acceso a la información será un privilegio absolutamente minoritario en lo que a los ciudadanos españoles se refiere, puesto que de acuerdo con los límites cronológicos establecidos en la mencionada Real Orden, solamente podían ser consultados los documentos desde la Edad Media hasta el siglo XVII, y como su lectura requería un nivel de conocimientos previos muy extensos, no pudo beneficiarse de esta apertura más que un reducido grupo de eruditos⁵. Posteriormente, y como desarrollo del artículo 166 de la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, el Real Decreto de 17 de julio de 1858 creará el Cuerpo Facultativo de Archiveros y Bibliotecarios con la misión de asumir la responsabilidad tanto de los Archivos Históricos como de los que a lo largo del siglo XIX, y a causa de los cambios producidos en la estructura y funcionamiento del Estado, se habían ido creando en los Ministerios y demás organismos de nueva creación que constituían los tres Poderes del Estado.

De esta forma, quedaba asegurada la adecuada conservación y tratamiento de toda la información testimonial producida por la actividad del Estado no sólo a lo largo de los diferentes períodos pasados, sino que, además, se cimentaba ese mismo control en el presente y cara al futuro.

La posibilidad de que los ciudadanos tuvieran un acceso generalizado a esa información, seguía siendo algo tan difícil de concebir que ni siquiera se planteaba como hipótesis.

Esta situación se mantendrá a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX y gran parte del XX, período durante el cual, por las circunstancias históricas que le caracterizan, predominó, respecto al acceso a la información, una tendencia muy conservadora y centrada preferentemente en la investigación sobre períodos históricos muy alejados del presente.

Paralelamente, en la mayoría de los países europeos, se va consolidando el asentamiento de los derechos civiles de los ciudadanos que será el paso previo para el reconocimiento de sus derechos políticos como base y esencia del Estado de Derecho.

En cambio, en España, las circunstancias históricas vividas en el período mencionado, impidieron que este proceso tuviera un desarrollo paralelo de tal forma que la consolidación del Estado de Derecho no se realizó de forma progresiva y paulatina sino que habrá que esperar hasta la Constitución de 1978 para detectar su asentamiento que se iniciará mediante el reconocimiento de los derechos políticos de los ciudadanos que posteriormente irán adquiriendo sus derechos civiles.

Esta alteración del orden en el reconocimiento de ambos tipos de derechos, tendrá un impacto definitivo en todo lo referente a la Transparencia que se presentará no como el

4 En absoluto al conjunto de la sociedad.

5 Dadas las cifras estremecedoras que nos proporciona, por ejemplo, el Censo de 1870 respecto a los niveles de formación de la sociedad española en un momento en el que el analfabetismo se situaba en torno al 80% de una población cuyo 50% aproximadamente era de origen campesino.

resultado natural de todo un proceso de desarrollo de los principios democráticos, sino como algo novedoso y casi desconocido cuya regulación venía determinada por una Directiva europea.

En lo que se refiere al Acceso a la Información, en la Constitución de 1978 encontramos ya claros indicios de un planteamiento que permite intuir un cierto cambio de tendencia.

En efecto, el artículo 105.b reconoce el derecho de los ciudadanos “al acceso a los registros y archivos administrativos”, excluyendo de este acceso la información que afecte a la Seguridad y Defensa del Estado, a la averiguación de los delitos y a la intimidad de las personas.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, aclarará en cierta medida alguno de los múltiples aspectos confusos pero el artículo 105.b seguirá teniendo dificultades importantes para su aplicación práctica.

Igualmente, la Ley 11/2007, de 22 de junio, (BOE de 23 de junio), de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, supuso un indudable avance en lo que a las relaciones del ciudadano con las Administraciones Públicas se refiere, pero en un contexto todavía muy lejano a lo que los niveles mínimos de Transparencia exigen, ya que lo que se pretendía fundamentalmente era facilitar los trámites y las comunicaciones mediante el uso de las tecnologías, pero en ningún momento se detecta la más mínima referencia a la participación del ciudadano, y mucho menos la posibilidad de alguna actividad de control por su parte, en ningún asunto relacionado con la actuación de los Servicios Públicos.

El desarrollo de esta Ley a través de los Reales Decretos 1671/2009 de 6 de mayo y el RD 4/2010 de 8 de enero mediante los cuales se establecen el Esquema Nacional de Seguridad y el Esquema Nacional de Interoperabilidad respectivamente, tampoco aporta ningún avance específico, en lo que al acceso a la Información Pública de los ciudadanos se refiere.

En este sentido es importante destacar que en el año 1999 y mediante una Ley Orgánica, la 15/1999 de 13 de diciembre, se establecen los principios de la Protección de Datos, función que se encomendará a una Agencia Estatal estableciéndose así la primacía del control de la Información frente a la Transparencia que no merecerá la consideración de Derecho Fundamental puesto que será regulada por una Ley ordinaria (Ley 19/2013 de 21 de diciembre) ni se adscribirá al mismo órgano que la Protección de Datos lo que hubiera permitido consolidar un equilibrio imprescindible que desgraciadamente no existe.

Por otra parte, la Gestión de Documentos y los Archivos que tienen un papel preponderante e insustituible en el escenario analizado, puesto que sin ellos sería imposible atender las demandas de Información de los ciudadanos, no son en absoluto objeto de atención prioritaria en el conjunto de las Políticas Públicas.

Las escasas ocasiones en que aparece algún epígrafe bajo esa denominación, en realidad se refiere a diferentes aspectos de la tecnología o de los soportes digitales pero no suponen en absoluto una atención específica a lo que debería constituir la esencia misma del Acceso a la Información y la Transparencia.

Como ejemplo, puede citarse el hecho de la adscripción de los Archivos al Área de Cultura y Patrimonio Histórico, dentro de la Administración General del Estado, lo que supone no sólo un obstáculo importante para su misión como herramienta básica de la Transparencia, sino también un profundo alejamiento de lo que debería ser su entorno cotidiano.

Finalmente, es necesario destacar que el control sobre el funcionamiento de los mecanismos de respuesta a los ciudadanos respecto a sus demandas de Información, se ha encomendado a órganos adscritos a la propia Administración General del Estado, lo que hace aún más difícil que ese control pueda ejercerse de forma objetiva y rigurosa.

2. Diagnóstico de la situación en el ámbito de la Administración de Justicia

La Administración de Justicia constituye, desde los más remotos tiempos, una de las funciones esenciales de cualquier Estado por embrionario o primitivo que éste sea.

Las características de su manifestación social en los tiempos más lejanos, la convierten en una actividad casi sacralizada y desde luego muy alejada del individuo del que se mantendrá distante tanto a causa de la apariencia externa de los jueces y tribunales, como a causa del lenguaje utilizado y la trascendencia de sus decisiones.

El acceso a la Información de cualquier procedimiento está basado tanto en las normas procesales como en las decisiones del juez que en un momento dado puede decidir “el secreto del sumario” sin ningún otro requisito más que su propio criterio.

Pero quizás, el elemento que, en mi opinión, produce un distanciamiento mayor respecto a la sociedad y que se mantiene incluso hoy día, es que las relaciones con los ciudadanos no pueden producirse más que a través de profesionales⁶ que en este sentido se constituyen en una intermediación obligada para cualquier actuación o incidencia ante un tribunal.

Hay ejemplos ilustrativos en este sentido que merece la pena mencionar:

El contenido de la Ley 11/ 2007 de acceso electrónico de los ciudadanos tuvo que ser prácticamente duplicada para el Poder Judicial en el texto de la Ley 18/2011 de 5 de julio en cuyo Preámbulo se dice:

“(…) se ha considerado que la Ley 11/2007, de 22 de junio, no es plenamente aplicable a la Administración de Justicia y es necesaria una regulación específica. Ello no quiere decir, no obstante, que no se hayan adoptado idénticos principios y valores en muchos aspectos”.

Las razones aducidas para justificar la necesidad de un nuevo texto legal, son las siguientes: “la propia naturaleza de la función que la Administración judicial tiene atribuida....., y la relación de los ciudadanos con los órganos judiciales que se establece siempre a través de profesionales, cosa que no suele suceder en el caso de las Administraciones públicas”⁷.

6 Abogados y Procuradores.

7 Se refiere a la necesidad de ser representado ante cualquier tribunal por un Procurador y un Abogado.

La organización de la Justicia contemporánea cuyas bases se encuentran en los cambios previstos en el texto de la Constitución de 1812, seguirá, en su desarrollo posterior hacia el asentamiento del Estado de Derecho, un proceso lento como el de los otros dos Poderes debido a las circunstancias históricas que marcaron el siglo XIX y gran parte del XX.

El conjunto de los órganos jurisdiccionales se establecerá sobre una base territorial a la que se añadirán los criterios de prelación entre todos ellos, lo que definirá los mecanismos de las apelaciones.

Los documentos en los que se registra la información que testimonia la actividad de los Tribunales tendrán como características esenciales, una gran uniformidad de composición y contenido determinada por las normas procesales y el contenido de los códigos que regulan cada uno de los órdenes jurisdiccionales, un gran volumen en soporte papel y la presencia de una gran variedad de documentos aportados como prueba al procedimiento, de origen y formatos muy dispares (documentación privada aportada por las partes, pruebas de convicción, etc.).

Subordinada a la figura del Juez, destacará por la trascendencia de su función, la del Secretario Judicial, como responsable directo de la conservación de los documentos desde el punto de vista jurídico, y del acceso a la Información que contienen, en las ocasiones en que los representantes de las partes sean autorizados por el Juez.

Esta figura del Secretario Judicial debidamente coordinada en sus funciones con el Archivero podría tener resultados realmente favorables en lo que respecta a la gestión de los documentos y el buen funcionamiento de los archivos judiciales.

La normativa que regulará, durante todo este largo período, la composición y funcionamiento del Poder Judicial sufrirá algunas modificaciones pero los cambios fundamentales no tendrán lugar hasta la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985 de 1 de julio (BOE de 2 de julio) que desarrollará el artículo 122 de la Constitución de 1978 y que posteriormente será modificada por la Ley Orgánica 19/2003 de 23 de diciembre.

En la Exposición de Motivos de esta Ley Orgánica 6/1985, se relacionan todas las disposiciones que hasta ese momento estaban vigentes, en lo que al Poder Judicial se refiere, algunas de las cuales se remontaban a 1870 y 1882. No es extraño, por tanto, que la Justicia apareciera ante los ojos de los ciudadanos como algo muy lejano e inaccesible.

Esta necesidad de cambio determinará que el Poder Judicial se adelante al Ejecutivo en el inicio de su transformación hacia "una Justicia transparente, comprensible, atenta con el ciudadano, responsable ante él, ágil y tecnológicamente avanzada.....".

En efecto, el 28 de mayo de 2001 se firma el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia que incluirá en su apartado 13 la preparación de una Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia que debía contemplar los principios de Transparencia, Información y atención adecuada⁸.

Esta Carta de Derechos de los Ciudadanos fue aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 22 de abril de 2002, como Proposición no de Ley.

⁸ Es necesario destacar que la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno no será promulgada hasta el año 2013.

Posteriormente, la Ley 15/ 2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, dispondrá en su artículo 14, apartado 4, que el Plan de Transparencia Judicial sería aprobado por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Justicia.

De esta forma, fue aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2005 y publicado en el BOE de 1 de noviembre del mismo año, mediante una Resolución de la Secretaría de Estado de Justicia.

Este Plan de Transparencia, será uno de los ejes fundamentales del Plan Estratégico para la Modernización de la Justicia 2009-2012, cuyos elementos más destacables podrían ser la creación de las Nuevas Oficinas Judicial y Fiscal, la aplicación de las nuevas tecnologías, la coordinación e interoperabilidad, la modificación de la planta judicial y la redefinición de la figura del antiguo Secretario Judicial que pasará a ser denominado Letrado de Administración de Justicia.

Los avances de este Plan Estratégico tardarán algún tiempo en poder ser detectados por el ciudadano, pero es indudable que en lo que a la Transparencia se refiere ya hay signos evidentes de cambio.

En efecto, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno concedió en 2016 al Consejo General del Poder Judicial una valoración de 9'29 puntos respecto a la Información voluntaria publicada en su página web, puntuación que le sitúa a la cabeza de los restantes organismos analizados, y 9'70 puntos en lo que a información obligatoria se refiere, lo que le adjudica el segundo puesto, tras el Tribunal Constitucional.

Igualmente, el Consejo General de la Abogacía y Transparencia Internacional España, concedieron también en 2016, al Consejo General del Poder Judicial, el II Premio a la Transparencia, Integridad y Lucha contra la Corrupción.

Por tanto podemos afirmar que el proceso de cambio en la Administración de Justicia es una realidad innegable en todo lo referente a los niveles de Transparencia alcanzados, sobre todo si se comparan con los de los otros dos Poderes.

Veamos a continuación si ocurre lo mismo con esa parte menos visible, pero fundamental, de la Gestión de Documentos y los Archivos, pues sólo así podremos saber si los cambios iniciados están asentados de forma segura y permanente.

El Real Decreto 937/2003, de 18 de julio, (BOE de 30 de julio) de Modernización de los Archivos Judiciales es una de las primeras disposiciones publicadas en el contexto del proceso de transformación de la Justicia, en aras de su aproximación al ciudadano, lo que pone de manifiesto que la Gestión de Documentos y los Archivos se consideran una base esencial para la Transparencia y Modernización de la Justicia.

En líneas generales, el texto del Real Decreto parece tener como objetivo esencial establecer las bases de un buen sistema de control del ciclo vital de los documentos como punto de partida imprescindible para que la actividad de la Justicia pueda adquirir las dosis necesarias de transparencia, agilidad y eficacia en la atención al ciudadano.

Pero estas intenciones iniciales, que parecen recoger los conceptos y planteamientos más avanzados y que son manifestadas expresamente en el preámbulo y en el título que identifica el contenido del Real Decreto, quedan posteriormente sepultadas por la utilización de un lenguaje totalmente apartado de la terminología especializada,

vigente en el contexto internacional desde la segunda mitad del siglo XX, y a cuyo afianzamiento y desarrollo los profesionales españoles han contribuido de forma decisiva, mediante su presencia en los Grupos de Trabajo creados al efecto en el Consejo Internacional de Archivos.

En realidad, la idea obsesiva de la falta de espacio es la que subyace a lo largo de todo el texto, confundiendo de forma lamentable lo que no es más que un síntoma de la falta de control efectivo de los documentos, con el auténtico problema.

Esta idea de la falta de espacio, vincula este texto con el concepto primitivo de archivo, como lugar físico donde se custodian los documentos. Esta confusión ha tenido una relevancia importante, teniendo en cuenta que las Comunidades Autónomas tienen transferidas, respecto a la Justicia, solamente las funciones que corresponden a la aportación de los medios materiales.

Al producirse esta identificación del concepto de Archivo con el espacio físico (que sí formaría parte de los medios materiales), ha habido Comunidades Autónomas que han intentado legislar sobre los Archivos de la Administración de Justicia⁹.

Es evidente que un Real Decreto no tiene por qué ser un Manual de Archivística, pero la ausencia total de planteamientos y principios generales que permitan desarrollar una

Política de control coordinado y efectivo del tratamiento de los documentos, pone de manifiesto que no se pretende más que evitar, a costa de lo que sea, que ocupen demasiado espacio.

A lo largo del tiempo, la Administración de Justicia ha producido, y sigue produciendo, volúmenes ingentes de papel que constituyen una seria amenaza para la capacidad física de los Archivos pero, hasta ahora, esa amenaza no ha sido contrarrestada con una planificación adecuada de medios que permitan a medio y largo plazo, invertir la tendencia.

Por ejemplo, en la mayoría de las edificaciones construidas en las nuevas Ciudades de la Justicia, no se ha realizado un cálculo riguroso de los espacios necesarios para los depósitos de archivo, por lo que la práctica habitual ha sido recurrir a la contratación externa de la custodia de los documentos, práctica muy costosa que hubo que abandonar con la llegada de las restricciones presupuestarias causadas por la crisis económica, lo que produjo un incremento importante de las manifestaciones de un síntoma cuya enfermedad ni siquiera había sido diagnosticada.

El Secretario Judicial que, junto con el Archivero, debe formar ese núcleo esencial de coordinación y colaboración para el tratamiento de los documentos, aparece en el artículo 6, del texto del Real Decreto como el único responsable de "la ordenación, custodia y conservación ...", sin hacer la necesaria distinción entre la responsabilidad jurídica del Archivo y los documentos y la dirección y realización del trabajo de Archivero por parte de un profesional especializado.

⁹ La interpretación de este asunto ha sido definitivamente resuelta por la Sección 6ª de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, a través de la Sentencia de 11 de enero de 2006, sobre incompetencia de las Comunidades Autónomas en la regulación de los Archivos Judiciales cuyo Ponente fue D. Agustín Puente Prieto.

El Capítulo III, está dedicado íntegramente a los "expurgos", y continúa siendo una manifestación más de esa idea reiterada y persistente del problema del espacio que, en este caso, pretende resolverse de forma mucho más contundente.

Finalmente, es necesario destacar que, en esa misma línea de resolución del problema del espacio, el Real Decreto crea un nuevo tipo de Archivo, el Territorial, cuyas funciones no quedan demasiado definidas salvo en lo que respecta a su misión de recibir, cada 5 años, los documentos que se encuentren en el Archivo de Gestión y en lo referente a su responsable que será un Secretario Judicial.

No hay ninguna alusión a cuestiones esenciales en el ámbito de la creación de los documentos electrónicos, a pesar de que las referencias a la aplicación de las nuevas tecnologías de la información son abundantes, pero en este caso los documentos son contemplados únicamente como producto de un cambio de soporte.

Por supuesto, desde la publicación de este Real Decreto en el año 2003, ha habido indicios evidentes de cambio pero sin lograr planteamientos generales que permitan la definición de los problemas y su solución definitiva mediante una imprescindible coordinación de esfuerzos a nivel nacional.

FUENTES

Consejo General del Poder Judicial. Hoja de ruta para la modernización de la justicia. www.poderjudicial.es

Jardim, José María. (1998). *Transparencia e Opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da Informação Governamental*. Niteroi. Eduff.

Consejo General del Poder Judicial. Plan de Modernización de la Justicia. Aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 12 de noviembre de 2008. www.poderjudicial.es

Plan estratégico de Modernización de la Justicia 2009-2012. Ministerio de Justicia. BOLETIN DE INFORMACIÓN. Año LIX. Suplemento al núm. 2001 de 15 de noviembre de 2005.

Plan 2015 para la aceleración de la justicia en entornos digitales. 17 de marzo de 2015. www.mjusticia.gob.es

Rodríguez de Diego, José Luis (1998): *Archivos del Poder, Archivos de la Historia*. Valladolid. Universidad de Valladolid

LA POLÍTICA DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y LA TRANSPARENCIA

Ramón Romero Cabot

Archivo General, Subdirección General de Documentación y Publicaciones del Ministerio de Justicia

RESUMEN:

El autor realiza un análisis de la normativa sobre archivos y documentación judiciales, su aplicación y resultados, para proponer un nuevo real decreto de modernización que, además de acoger la Administración de la Justicia electrónica, normalice, simplifique y complete un sistema de archivos judiciales con una política de gestión documental completa, eficiente y transparente.

PALABRAS CLAVE:

Archivos judiciales. Gestión documental. Transparencia judicial. Expurgos judiciales. Política de gestión de la documentación judicial.

1. Introducción

La Constitución Española, en su artículo 105.b), garantiza el acceso de los españoles a los archivos y registros públicos. Para poder hacer efectivo dicho acceso, el Congreso aprobó en 1985 la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE), cuyo artículo 49.1. define como documento público:

“toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos” (artículo 49.1.).

A continuación especifica qué documentos forman parte del Patrimonio Documental:

“los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios” (artículo 49.2.).

Por este motivo, la documentación judicial forma parte, desde su misma creación, del Patrimonio Documental Español. Como es lógico, con carácter general se protege la conservación de los documentos como testimonio de las actividades de los organismos públicos, sometiendo la exclusión o eliminación de los mismos a un proceso administrativo reglamentario (LPHE, art. 45.1 y 45.3) y prohibiendo la destrucción de

“tales documentos en tanto subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas o los entes públicos”.

Por su parte la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en sus artículos 413 y 414, refuerza la conservación y protección de la documentación pública.

“La autoridad o funcionario público que, a sabiendas, sustrajere, destruyere, inutilizare u ocultare, total o parcialmente, documentos cuya custodia le esté encomendada por razón de su cargo, incurrirá en las penas de prisión de uno a cuatro años, multa de siete a veinticuatro meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años”.

“A la autoridad o funcionario público que, por razón de su cargo, tenga encomendada la custodia de documentos respecto de los que la autoridad competente haya restringido el acceso, y que a sabiendas destruya o inutilice los medios puestos para impedir ese acceso o consienta su destrucción o inutilización, incurrirá en la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a veinticuatro meses y, en cualquier caso, inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años”.

Para la consecución de estos fines, el Estado ha establecido un sistema normativo que en primer lugar protege el Patrimonio Documental de la destrucción indiscriminada y a continuación establece un procedimiento para su eliminación legal en el caso de que se hayan extinguido todos sus valores probatorios y no existan valores testimoniales ni históricos.

2. Marco jurídico de la documentación judicial.

La documentación judicial está regulada por el Real Decreto 937/2003, de 18 de julio, de modernización de los archivos judiciales, en donde se fija un sistema de gestión y custodia de la documentación generada por los tribunales. Este real decreto presenta su anclaje constitucional en su preámbulo de la siguiente manera:

“la Constitución española, en su artículo 46, obliga a los poderes públicos a garantizar y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico y cultural de los pueblos de España, con independencia de su régimen jurídico y su titularidad, a la vez que reconoce a los ciudadanos, en el artículo 105.b), el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

En este real decreto se recogen los diversos aspectos que afectan a la documentación judicial: conservación, custodia, control, transferencia, accesibilidad, eliminación, etc. Específicamente el capítulo II está dedicado a la organización y funcionamiento de los archivos judiciales. En primer lugar, establece el Sistema de Archivos, compuestos por tres tipos de archivos consecutivos:

- Archivos Judiciales de Gestión (artículos 5, 6 y 7).
- Archivos Judiciales Territoriales (artículos 8 y 9).
- Archivo Judicial Central (artículos 10, 11, y 12).

En los artículos referidos se establecen los criterios de ordenación de los fondos, la custodia y conservación de cada tipo de archivo y las condiciones de acceso a dichos fondos.

El artículo 13, titulado “Forma de remisión de documentos judiciales y relaciones documentales”, especifica las condiciones de las transferencias entre cada archivo y su siguiente dentro del sistema de archivos judiciales.

El capítulo III está dedicado a los expurgos de los documentos judiciales. Ya en el preámbulo del articulado del Real Decreto 937/2003, de 18 de julio, se reconoce que la acumulación de documentación ha congestionado los juzgados, produciendo en la sociedad, junto a otros aspectos, una imagen de la Justicia de organización lenta e ineficaz. Este capítulo, mediante la constitución de las Juntas de Expurgo, establece la vía para superar el referido mal funcionamiento de la justicia en lo que a la acumulación de documentos se refiere y el impacto en el mal funcionamiento de la Oficina Judicial. Se regula con claridad su constitución, composición, régimen jurídico y funcionamiento. Las Juntas de Expurgo son órganos colegiados de naturaleza administrativa que determinan la exclusión o eliminación o, en caso contrario, la transferencia de la documentación judicial al Sistema de Archivos de la Administración General del Estado como administración competente en materia de patrimonio histórico estatal.

El artículo 15 trata de la remisión de las relaciones documentales. El 16 se refiere a la devolución de los documentos aportados a los procesos. Del artículo 17 al 22 se especifican el régimen de funcionamiento, los acuerdos de las Juntas de Expurgo, sus actas y certificaciones y, finalmente, la destrucción de la documentación expurgable y

la transferencia de lo dictaminado como de conservación permanente por tener valores históricos.

A modo de conclusión, se podría considerar que algunos aspectos del real decreto de 2003 sobre modernización de los archivos judiciales tendrían que ser actualizados ante el avance de la Administración digital en el ámbito de la Justicia. A su vez y como se establecía en el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, se debe seguir dotando a la Justicia de unos medios e infraestructuras que suplan determinadas carencias, observables en el sistema de archivos judiciales y en la política de gestión documental.

Antes de pasar a proponer vías de mejoras y planes renovados que deberían plasmarse en un nuevo Real Decreto de Archivos Judiciales, conviene recordar que el Consejo de Ministros acordó y aprobó mediante Resolución de 28 de octubre de 2005, y a propuesta de la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia, un Plan de Transparencia Judicial. Esta resolución indudablemente mejora la transparencia judicial, ya sea fomentando ésta a través de la publicidad activa mediante la publicación de estadísticas judiciales, o desarrollando medidas tales como la simplificación y adaptación del lenguaje jurídico a la comprensión de la mayoría de los ciudadanos. Sin embargo, la resolución no trata de la accesibilidad de los documentos, posiblemente porque consideraba este aspecto suficientemente desarrollado en el Real Decreto de 2003 de Archivos Judiciales; o quizás también porque convenía esperar a ver el desarrollo de dicho real decreto que en 2005 llevaba menos de dos años de aplicación.

3. Vías de mejora

La cuestión es que ya en 2017 hay perspectiva suficiente y se pueden hacer consideraciones que resulten útiles sobre un nuevo Real Decreto de Archivo Judiciales. Podemos considerar que no se han desarrollado suficientemente algunas infraestructuras planeadas. Por ejemplo, la red de Archivos Judiciales Territoriales no ha sido suficientemente implantada. Tampoco se han cubierto las necesidades de personal con plantillas de profesionales, que como técnicos superiores, colaboren con los Letrados de la Administración de Justicia en la gestión, estudio y propuestas de dictamen sobre la documentación judicial.

Somos de la opinión de que uno de los problemas más evidentes con respecto a la documentación judicial es que el órgano que decide sobre ella posee un carácter temporal y limitado. Efectivamente, tal y como están planteadas las Juntas de Expurgo son órganos colegiados que se reúnen por un tiempo limitado para decidir sobre una fracción cronológica de documentación concreta. Una vez decidida una eliminación, se ejecuta la destrucción sobre un fondo documental que es necesario desalojar de alguna instalación sobresaturada. Lamentablemente parece que, si hubiera suficiente espacio, nadie se hubiese planteado la necesidad de convocar una Junta de Expurgo. ¿Dónde están los criterios intelectuales sobre los valores de los documentos para la sociedad si solamente estamos pendientes del espacio físico por falta de previsión? También consideramos que su carácter es limitado porque tampoco existe mucho interés por dictaminar la documentación que sea de conservación definitiva, de modo que parece que no se aprecian sus valores reales para los ciudadanos y la sociedad en general.

Otro aspecto que se puede considerar especialmente negativo es la dispersión de las Juntas de Expurgo: son diversas y adoptan a su vez diferentes decisiones, y la falta de acumulación de información estructurada y reutilizable dificulta la comprensión de sus actuaciones. Si se dispusiese de ella, sería aplicable en el futuro, tantas veces como fuera necesario, sin necesidad de un nuevo esfuerzo, una nueva constitución, reunión y actuación de otra nueva Junta de Expurgo para volver a actuar sobre otra fracción cronológica distinta de la misma documentación judicial.

La administración pública, cualquiera que sea, debe ser eficaz y eficiente, corrigiendo errores y expandiendo aciertos. Tomemos como ejemplo exitoso a la Administración General del Estado. Mediante la creación de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos y de las Comisiones Calificadoras y Grupos de Trabajo de Coordinación de Archivos y Gestión Documental de los ministerios y organismos públicos de la AGE, ha establecido un método legal, eficaz y eficiente de lo que debe ser conservado y lo que debe ser eliminado de su voluminosa y compleja documentación.

En la Administración de Justicia debería procederse igual que estas comisiones o grupos de trabajo, que una vez constituidos realizan sus estudios de series documentales y elevan sus conclusiones mediante Petición de Dictamen, que contienen los criterios de accesibilidad, de transferencia y conservación, sean estos de conservación permanente o de eliminación. En este último caso, se dictamina también su plazo y su forma de destrucción. En conclusión, una vez dictaminada una serie, pongamos por caso, los procesos selectivos de personal al servicio de la Administración de Justicia, dicho dictamen se puede aplicar sobre los fondos acumulados y sobre los que se estén generando y se generen en el futuro sin necesidad de volver a reunirse, ni de volver a estudiar, ni valorar. Ni siquiera de decidir. Basta solo con aplicar el dictamen previamente aprobado, que además regirá para todo el territorio nacional, evitándose que las Juntas de Expurgo decidan disparmente sobre un mismo tipo de fondo documental.

Del ejemplo expuesto se concluye que un nuevo Real Decreto de Archivos Judiciales, debería llevar a un Sistema de Archivos no solo progresivo de archivos como ya tiene, sino acompañado de unas estructuras estables de carácter jerarquizado, colaborativo y técnico. A saber, una Comisión Central de Coordinación del Sistema, una Comisión Calificadora de Documentos Judiciales y una red de Unidades de Gestión de Documentos y Coordinación de Archivos territorializadas en los Tribunales Superiores de Justicia, en el Tribunal Supremo y en la plataforma digital.

Algunas medidas más serían necesarias para completar un nuevo y mejor Sistema de Archivos Judiciales, pero querría señalar un aspecto que considero de interés.

Se suele considerar la transparencia en contraposición a corrupción, y es acertado. A mayor transparencia real, menor corrupción. También es cierto que para que haya transparencia debe haber accesibilidad a los documentos y, para que esto suceda, los documentos deben estar organizados y controlados. Sin un sistema de archivos coordinados y una política de gestión documental eficiente no hay accesibilidad, ni transparencia. Pero incluso todo esto puede fracasar o al menos alcanzar grandes proporciones de ineficacia, oscurantismo y corrupción.

¿A qué tipo de corrupción me refiero? No a la económica, sino a la que hace que algo no sea lo que debería ser, de forma que con el paso del tiempo y la inacción llegue a ser irreconocible. El desconocimiento, la inacción, la desatención, la comodidad, la

irresponsabilidad, la falta de determinación pueden corromper y hacerlo ineficaz e inútil para la sociedad.

4. Titularidad estatal

Para evitar esta posibilidad se debe respetar y asumir con claridad la titularidad sobre los documentos judiciales. Por ser documentación estatal deben ser transferidos a Archivos de titularidad estatal. Antes que medios, es necesario reconocer la titularidad y manifestar la firme determinación y ejercicio práctico de la competencia. Este ejercicio real no niega la colaboración con todas las instancias interesadas en el buen ejercicio de la Justicia moderna y abierta a los ciudadanos.

Con respecto a la titularidad no cabe duda que pertenece a la Administración General del Estado como ya estableció la Sentencia de 11 de enero de 2006. Magistrado D. Agustín Puente Prieto del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso, ante recurso interpuesto por el Gobierno Vasco a diversos artículos de Real Decreto 937/2003, de 18 de julio, de Modernización de los Archivos Judiciales, negando al Estado la competencia sobre tales archivos, por entenderlos transferidos dentro de los medios materiales para el funcionamiento de la Administración de Justicia. El fallo es desestimatorio para la Comunidad autónoma vasca, ya que como se dice en los fundamentos de derecho: "Resulta evidente que entre las funciones transferidas no se encuentra la de organizar y regular el archivo judicial y no puede entenderse el mismo como comprendido entre los medios materiales transferidos a la Comunidad Autónoma...". Si a estos efectos, aquella comunidad autónoma a la que le hayan sido transferidas las competencias de Justicia no es la competente, será el Estado el competente a tales efectos. A mayor abundamiento en aquellas comunidades autónomas que no hayan recibido transferencias en el ámbito de la Justicia.

5. Política de Gestión Documental y Calendario de conservación

La realidad es que en el mundo de la documentación en soporte papel siempre se ha ido con retraso. Se produce la documentación en papel, siempre es muy voluminosa y congestiona las oficinas y los depósitos, y entonces suelen buscarse soluciones drásticas y mal encaminadas. Basta ver el segundo párrafo del artículo 458 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, donde se dice lo siguiente: "Con carácter general se procederá a la destrucción de autos y expedientes judiciales transcurridos seis años desde la firmeza de la resolución que de manera definitiva puso término al procedimiento que dio lugar a la formación de aquéllos. Se exceptúan de lo anterior aquéllos formados para la instrucción de causas penales seguidas por delito...". Afortunadamente se exceptúan "los supuestos que reglamentariamente pudiesen ser contemplados, especialmente en atención al valor cultural, social o histórico de lo archivado". Esto es precisamente lo que conviene desarrollar en un nuevo Real Decreto de Archivos Judiciales, es decir una completa Política de Gestión de la documentación judicial. Así lo autoriza el párrafo final del artículo citado. "Por real decreto se establecerán las normas reguladoras de la ordenación y archivo de autos y expedientes que no estuviesen pendientes de actuación alguna, así como del expurgo de los archivos judiciales".

Los estudios de las series documentales y los dictámenes subsiguientes se producen siempre a posteriori y con retraso. Sin embargo, con la informatización de las actividades, tanto administrativas como judiciales, se presenta una oportunidad que no se puede perder para actuar preventivamente. La variedad de series documentales del ámbito judicial es mucho menor que la de la Administración General del Estado. La Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos lleva más de 1000 procedimientos dictaminados y faltan aún por dictaminar. En el ámbito judicial, sin embargo, son muchos menos y por lo tanto sería mucho más fácil alcanzar los objetivos. Además ahora que se está desarrollando la transformación digital de la Justicia, la meta-datación que se realiza para cumplimentar el Esquema Nacional de Interoperabilidad se podría ampliar con los pocos datos necesarios que se obtendrían después de elaborar el calendario de conservación de series documentales de los distintos ámbitos de la Administración de la Justicia.

El Calendario de Conservación documental sirve, con escasísimas excepciones, tanto para la documentación en papel como en soporte digital e incluso para los expedientes híbridos. ¿Qué trabajo conlleva y qué soluciones da el Calendario de Conservación? Dentro de la Política de Gestión documental, el Calendario de conservación es el último de los instrumentos que se desarrollan.

- El Repertorio de todas las Series y Agrupaciones documentales que se producen en el ámbito judicial.
- El Cuadro de Clasificación de las Series documentales encuadradas en cada órgano jurisdiccional.
- El Calendario de Conservación, dónde se establecen los plazos de permanencia de cada Serie o Agrupación en cada tipo de Archivo, así como los plazos de eliminación total o parcial.

Aunque el real decreto de modernización de archivos judiciales de 2003 ya tenía algunos aspectos de los que constituyen una política de gestión documental, es necesario completarla con los estudios de las instituciones, de sus funciones, de sus procedimientos y de sus producciones documentales. Evidentemente esto supone un esfuerzo inicial mayor que con el sistema actual de expurgo, pero una vez elaborado y aprobado, ese esfuerzo redundará en una aplicación continua y generalizada en todo el territorio judicial nacional.

Todos estos cambios se deben hacer al amparo de la Disposición final segunda del Real Decreto 739/2003, de 18 de julio, que dice:

“Se autoriza a los titulares de los Ministerios de Justicia y Educación, Cultura y Deportes para dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las normas que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo establecido en este real decreto”.

6. Conclusiones

Finalmente y para concluir existen dos aspectos muy importantes que merece la pena que sean mencionados. El primero es la transparencia: deberían desarrollarse mayores índices de transparencia en todos los trabajos con los fondos documentales judiciales. Especialmente en el tema de los expurgos es difícil llegar a conocer los criterios y los resultados de estos. Con frecuencia son los medios de comunicación los que lo

comunican, pero llegar más allá es muy difícil. Saber qué ha sido eliminado, o a dónde se envían los fondos cuya conservación se ha resuelto como permanente.

Entre los muchos ejemplos recuerdo que salió en prensa un manifiesto de varios catedráticos e investigadores de Historia, que denunciaban algún expurgo que eliminó documentación importante relativa a la actividad de la banda terrorista ETA, limitando la investigación histórica y dificultando la lucha para vencer a la banda y a sus partidarios, no solo policial y judicialmente, sino también en el relato para la generación presente y las futuras que ellos pretenden blanquear y alterar.

El segundo tiene que ver con el perfil profesional de los funcionarios implicados. Es necesario establecer quién debe actuar como “técnico superior especialista en archivos, designado por la Administración competente en materia de patrimonio histórico”, para que forme parte de las Juntas de Expurgo (art. 14.3.c y artículo 14) y que sea funcionario del Estado. Volvamos a insistir en que la administración competente en materia de patrimonio histórico judicial es la Administración General del Estado.

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS ARCHIVOS DEL MINISTERIO DE DEFENSA¹

María del Carmen Rial Quintela
Archiveros Españoles en la Función Pública

RESUMEN:

Desde el convencimiento de que una verdadera transparencia no puede prosperar sino impulsada por un funcionamiento adecuado de los archivos públicos, este trabajo tiene como objetivo analizar los resortes normativos reglamentarios que afectan a la consulta de los documentos del Sistema Archivístico del Ministerio de Defensa. El interés reside tanto en la notable dimensión cualitativa y cuantitativa de los fondos documentales a cargo de sus centros de archivo, como en la variedad de factores que pueden llegar a entrar en juego ante una solicitud de consulta concreta: desde las restricciones de mayor impacto en la prensa, como las motivadas por la seguridad y defensa del Estado y los secretos oficiales, a las habituales cuestiones de protección de datos personales y del derecho al honor y a la intimidad, pasando por límites más específicos como los relacionados con la propiedad intelectual o industrial.

El estudio comienza por un breve recorrido desde el principio legal de libre consulta al derecho de acceso a la información. A continuación, se explican las bases jurídicas del examen y consecuencias generales del análisis del régimen de acceso específico de los archivos militares aprobado en 1998 y del regulado con vocación común para toda la Administración General del Estado en 2011. En tercer lugar, se presentan detalladamente las relaciones normativas entre las disposiciones concretas de ambos regímenes, cuyo resultado es el régimen reglamentario vigente. En este punto, se desarrollan las tres vías posibles de restricción de acceso por razones de seguridad y defensa, diferenciándolas de los requisitos de acceso a información clasificada por cumplimiento de deberes oficiales, y explicando la no necesidad de desclasificación de documentos anteriores a la Ley de Secretos Oficiales. Finalmente, se formulan las conclusiones y las propuestas normativas orientadas al establecimiento de una transparencia real y un mejor acceso a la información.

PALABRAS CLAVE:

Transparencia. Archivos. Información clasificada. Defensa. Acceso.

¹ Agradecimientos: Henar Alonso Rodríguez, Antonio González Quintana, Víctor Moraleta Torres, Julián Prior Cabanillas y Rebeca Sánchez Romero.

1. Del principio legal de libre consulta al derecho de acceso a la información

La extraña redacción del artículo 105b) de la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) resulta casi un presagio de las inconveniencias normativas actualmente vigentes que empantanar a los ciudadanos en un acceso a los archivos plagado de ambigüedades e imprevistos cambios de rasante:

“La Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo que afecte a la defensa y a la seguridad del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

Este mandato constitucional estableció una reserva de ley del acceso no de un derecho concreto susceptible de ejercicio con sus consiguientes límites, sino como materia en general. Ello resulta no solo de la literalidad del artículo, que no se formula en términos de un *derecho de acceso a los archivos* ni de una *libertad de consulta de documentos*, sino también de que no está recogido en el Título I *De los derechos y deberes fundamentales*, sino en el Título IV *Del Gobierno y de la Administración*.

Lo que llama más poderosamente la atención es que el contenido del artículo no se limita a describir más o menos extensamente el contenido de la materia, como ocurre con otras reservas de ley reguladas en preceptos próximos². En este caso, el constituyente extiende el artículo para dejar establecidas las barreras a un derecho/libertad que ha optado por no mencionar como tal, que se presenta *velado*, y que se percibe precisamente porque trasluce detrás de la mención de sus tres límites.

Esta concepción que prioriza el desarrollo normativo de las restricciones al de la libertad/derecho restringida, se reproduce en la vigente Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE). Como el mandato constitucional del artículo 105 b) al que responde por vía del artículo 149.1.28º, tampoco la LPHE alude a un *derecho de acceso a los archivos* ni a una *libertad de consulta de documentos*³, sino que pasa directamente a codificar las *reglas de ejercicio* de la consulta en el archiconocido artículo 57.1.

Al objeto de este trabajo es suficiente constatar que el apartado a) de dicho precepto da pie, aunque no obliga, a la regulación de un diferente régimen de acceso para aquellos documentos que se mantienen en el archivo de la oficina del organismo productor, por completo bajo la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIPBG).

2 A modo de ejemplo, podemos citar el artículo 103.3: “3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”.

3 Si bien su artículo 62 reconoce el derecho de acceso a los Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal sin mencionar más límites que la conservación y el funcionamiento de los mismos, tanto el uso de las mayúsculas como su encuadre en el Capítulo II De los Archivos, Bibliotecas y Museos indican que se trata de un derecho de acceso a las instalaciones correspondientes, o de modo más acorde a la realidad actual, podría decirse que el derecho de acceso incluye tanto las zonas públicas de las sedes físicas como las visitas en línea a contenidos diferentes de digitalizaciones de documentos, que puedan realizarse a través de la navegación de los sitios web, aplicaciones específicas u otros canales digitales que puedan establecerse.

A lo que sí se obliga es a que se aplique el régimen jurídico de la LPHE a todos los documentos que hayan llegado a ingresar en un Archivo central, y con ella, el de la normativa que la desarrolle, bien entendido que para cualquier extremo no previsto por las disposiciones específicas correspondientes, procede aplicar la LTAIPBG, tal y como se prevé en la misma⁴:

“Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública. 2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información”.

Siguiendo con el apartado a) del artículo 57.1 LPHE, su previsión de que los documentos deben ser “*depositados y registrados* en los Archivos centrales (...) conforme a las normas que se establezcan por vía reglamentaria” se traduce en el caso de los archivos militares, en el cumplimiento de las disposiciones sobre transferencias contenidas en el Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares⁵ (en adelante, RAM) desde su entrada en vigor, y se realizaba anteriormente conforme al derogado Reglamento provisional para el Régimen y Servicio de los Archivos Militares de 1898.

Por tanto, la LPHE vino a establecer el *principio legal de libre consulta* de los documentos de procedimientos finalizados que en el ámbito militar que hubiesen *pasado a archivo* en cada unidad orgánica, centro de enseñanza o establecimiento militar, ya que contaban con un archivo central; también de aquellos *obrantes* en los Archivos de los Gobiernos y Regiones Militares, y por supuesto, la libre consulta quedaba confirmada para la documentación de los Archivos Generales Militares⁶. Sin embargo, salvo para el caso de estos, la libre consulta en los archivos militares fue más que excepcional hasta bien entrada la vigencia del RAM, y pocas personas tuvieron la posibilidad de revisar los numerosos expedientes históricos que por entonces estaban alojados en Capitanías Generales y Gobiernos Militares.

No sería hasta la aprobación de la LTAIPBG cuando se configuró⁷ el *derecho de acceso a la información* con un amplio ámbito objetivo y subjetivo. Tan amplio, que la titulación de la Disposición adicional primera no deja lugar a dudas acerca de que cualquier régimen jurídico de acceso a la información debe considerarse como *normativa específica del derecho de acceso a la información pública*, y por tanto la lectura y aplicación de dichas normativas debe hacerse siempre bajo la cubierta del contenido de este derecho que se recoge en el artículo 12 de la LTAIPBG.

Siguiendo al artículo 105 b) CE, la LPHE recoge en este mismo apartado a) las restricciones marcadas por el constituyente, matizando lo relativo a la defensa y a la

4 En tal sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emitió su Resolución de 15 de noviembre de 2015 relativa al alcance de la citada Disposición adicional primera.

5 Especialmente, los artículos 25 a 35, que integran el Capítulo III “De las altas y bajas de documentos”, del Título II “Del Sistema Archivístico de la Defensa”.

6 En los años inmediatos a la aprobación de la LPHE, las Fuerzas Armadas sufrieron profundas transformaciones, incluida la disolución de multitud de organismos que remitieron su documentación, o parte de ella, a los Archivos Generales, a los de su correspondiente Gobierno o Región Militar, o a otras unidades militares.

7 El artículo 37 de la Ley 30/1992 ya contemplaba el derecho de acceso a los archivos y registros. La LTAIPBG sustituyó su titulación por la de derecho de acceso a la información pública, y sustituyó su contenido sustantivo por una remisión a la propia LTAIPBG.

seguridad del Estado al diferenciar los documentos “que afecten a materias clasificadas de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales” (Ley 9/1968, de 5 de abril, en adelante, LSO) de aquellos documentos cuyo “contenido pueda entrañar riesgos para la seguridad y defensa del Estado” en caso de ser difundido.

Además, es importante señalar que en este apartado el legislador abre la puerta a que otros documentos pueden ser retirados de la libre consulta en caso de que así se establezca “por *disposición expresa* de la Ley”, y recuerda también la restricción constitucional para una mejor “averiguación de los delitos”. Por otra parte, el apartado c) desarrolla extensamente las condiciones de la restricción que el artículo 105 b) de la CE mencionaba brevemente como “*intimidad de las personas*”.

Estos límites a la libre consulta fueron recogidos tanto por el RAM como por el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso (en adelante, RSEA). La LTAIPBG los detalla en su artículo 14.1, especificándose en el artículo 14.2 que ha de tenerse especialmente en cuenta la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Dado que el objetivo de este trabajo es el estudio del procedimiento o *vía* a seguir en los archivos militares en cada restricción, no se detendrá en las relaciones entre leyes, o entre leyes y reglamentos salvo que resulte indispensable para aclarar las relaciones entre las previsiones sobre acceso en el RSEA y el RAM.

2. Aspectos generales de la relación entre el RSEA y el RAM

2.1. Bases jurídicas utilizadas para el análisis

La articulación de compatibilidad entre el RSEA y el RAM que presenta este trabajo se ha formulado utilizando como base jurídica lo siguiente. En primer lugar, se han tenido en cuenta la LPHE y la LSO a modo de códigos de circulación a respetar por el conjunto de *señalizaciones* establecidas por el RSEA y el RAM. Por supuesto, se ha tenido en cuenta que la norma por excelencia sobre acceso a la información pública, la LTAIBG, al remitir a la normativa específica incluye tanto a la LSO, y con ella a su normativa de desarrollo, como a la normativa específica de archivos, en este caso el RSEA y el RAM.

En segundo lugar, la propuesta parte del mandato de que las *restricciones* a la libre consulta deben regularse por *ley* de acuerdo con lo establecido por el artículo 105 b) de la CE y el artículo 57.1 a) LPHE, teniendo presentes los límites reconocidos en el artículo 14 de la LTAIBG. También se tiene en cuenta la disposición complementaria a esta reserva de ley contenida en el artículo 57.2 LPHE, según el cual pueden establecerse reglamentariamente “*las condiciones* para la realización de la consulta de los documentos a que se refiere este artículo”. De ambas reglas se deriva que respecto al derecho de acceso y a la libertad de consulta, tanto lo recogido en el RSEA como lo recogido en el RAM deben funcionar como *condiciones de consulta* y nunca como restricciones de acceso propiamente dichas.

Finalmente, se ha tenido en cuenta el funcionamiento conjunto del artículo 1 c) del RSEA, con los principios de eficacia de las derogaciones tácitas y con la falta de

derogación expresa de los preceptos sobre consulta del RAM. Dicho artículo 1 recoge que la intención del Capítulo IV del RSEA es la de regular el *procedimiento común* para el acceso a los documentos.

Desde la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), resulta más apropiado reservar la expresión *procedimiento común* para lo previsto en ella, de modo que lo recogido en el RSEA serían *especialidades comunes* para todas las solicitudes de acceso presentadas en los archivos de la Administración General del Estado a partir de la etapa de archivo central, que se relacionen con los supuestos de restricción de acceso recogidos por ley.

2.2. Precedentes: la derogación de la Tarjeta Nacional de Investigador

Un sencillo ejemplo de la fragilidad del acoplamiento del Sistema Archivístico de la Defensa y los archivos de titularidad estatal dependientes del Ministerio de Cultura lo constituye el Real Decreto 1266/2006, de 8 de noviembre, por el que se deroga el Real Decreto 1969/1999, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición de la tarjeta nacional de investigador para la consulta en los archivos de titularidad estatal y en los adheridos al sistema archivístico español, *en lo relativo a los archivos de titularidad estatal dependientes del Ministerio de Cultura*.

El Real Decreto 1969/1999 se aplicó durante apenas 7 años en los archivos de titularidad estatal y en los adheridos al sistema archivístico español, sin embargo la derogación del mismo se proclamó en la disposición de 2006 tan sólo para aquellos dependientes del Ministerio de Cultura (dejando fuera, en teoría, a los Archivos centrales de otros Ministerios, u otros como el Archivo del Museo Nacional de Ciencias Naturales). Respecto a los efectos del Real Decreto 1266/2006 en los archivos militares, la cuestión resultaba todavía más intrincada, ya que cuando entró en vigor el Real Decreto 1969/1999, hacía más de un año que el RAM había regulado la cuestión para el Sistema Archivístico de la Defensa:

“Artículo 70. Tarjetas de investigador y autorizaciones temporales de consulta.
1. Quienes pretendan realizar trabajos de investigación en los archivos militares deberán estar provistos de la correspondiente tarjeta de investigador, expedida, bien por un archivo histórico del Sistema Archivístico de la Defensa, bien por el Ministerio de Educación y Cultura”.

Dicha regulación garantizaba la compatibilidad con la futura regulación de la tarjeta nacional de investigador que correspondía al entonces Ministerio de Educación y Cultura, compatibilidad que mantuvo el citado Real Decreto 1969/1999:

“Disposición adicional segunda. Archivos militares. En relación con los archivos militares regulados por Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares, las tarjetas nacionales de investigador expedidas por los archivos de titularidad estatal del Ministerio de Defensa, conforme a los criterios y numeración dados por el Ministerio de Educación y Cultura, tendrán idéntica validez a las que se expidan de acuerdo con este Real Decreto”.

De modo que el Real Decreto 1969/1999 sigue vigente para todos aquellos archivos estatales no dependientes del Ministerio de Cultura, y su Disposición adicional segunda sigue regulando la validez de las tarjetas de investigador expedidas por los

archivos militares, continuando igualmente vigente el artículo 70.1 del RAM. Felizmente, la realidad es que a día de hoy la tarjeta de investigador ya no se expide en la mayoría de archivos militares, y aunque si bien se ha armonizado *de facto* la situación, hubiese sido deseable, sigue siendo deseable, una propuesta normativa mejor ajustada en un tema que no se puede considerar precisamente como espinoso dentro de los que pueden abordarse dentro del ámbito de los archivos públicos.

2.3. El alcance de la Disposición adicional cuarta del RSEA respecto al RAM

Precisamente esta *delicadeza* del Real Decreto 1969/1999, incluso del Real Decreto 1266/2006, para con las tarjetas de investigador reguladas en el RAM, hace más sorprendente la aparentemente tosca entrada del régimen de acceso aprobado por el RSEA en los archivos militares:

“Disposición adicional cuarta. Sistema Archivístico de la Defensa. El Sistema Archivístico de la Defensa se rige por su normativa específica. No obstante, el régimen de acceso a los documentos obrantes en el mismo será el establecido en el presente Real Decreto”.

Para empezar, se plantea la duda de a qué hace referencia el RSEA con “régimen de acceso a los documentos”, ya que ninguno de sus artículos o capítulos lleva por título esa expresión. Este trabajo está con la general y lógica concepción en la profesión de que la expresión se refiere a las disposiciones del Capítulo IV *Procedimiento de acceso a documentos y archivos*, artículos 26 a 32. También ofrece dudas el sentido de las palabras siguientes, “los documentos obrantes en el mismo (el Sistema Archivístico de la Defensa)”, ya que de su literalidad podría deducirse una conclusión que hay que descartar forzosamente, como es la de que el RSEA tuviese la intención de establecer su régimen de acceso para aquellos documentos judiciales militares que se encuentran depositados en los centros del Sistema Archivístico de Defensa, algunos de los cuales tienen como fecha final el año 2012⁸.

Respecto al alcance de los efectos de la Disposición adicional cuarta del RSEA, no son discretas aquellas opiniones según las cuales el régimen de acceso del RAM ha sido derogado o desplazado en bloque. La postura de este artículo no es esa, sino que dado que la entrada del régimen de acceso del RSEA se contiene en una Disposición adicional y no en una Disposición derogatoria, el efecto normativo es el de una *aplicación acumulativa* de ambos regímenes para previsiones diferentes pero no contradictorias, y una *aplicación técnica* del articulado del RSEA en caso de coincidencia. Tan solo aquellas disposiciones del régimen del RAM que resultasen abiertamente opuestas al régimen del RSEA podrían considerarse derogadas, pero no por la Disposición adicional cuarta, sino por su Disposición derogatoria:

“Disposición derogatoria única. Derogación normativa. Quedan derogadas todas las normas de igual e inferior rango en cuanto contradigan o se opongan a lo dispuesto en el presente real decreto y, en particular, las siguientes: a) El Decreto de 22 de noviembre de 1901, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos del Estado. b) El Decreto de 24 de julio de 1947, sobre ordenación de los Archivos y Bibliotecas y del Tesoro Histórico-documental y Bibliográfico. c)

⁸ Los archivos judiciales militares fueron excluidos de la aplicación del RAM (Disposición adicional tercera) y cuentan con sus específicas normas de acceso recogidas en el Real Decreto 1816/2009, de 27 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Archivos Judiciales Militares.

La Orden de 25 de noviembre de 1996, por la que se regula la composición y funciones de la Junta Superior de Archivos”.

Conforme las Directrices de técnica normativa vigentes desde 2005⁹ (en adelante, las Directrices), la derogación de normativa vigente no encaja en ninguno de los cuatro tipos de contenidos susceptibles de regularse mediante una disposición adicional. Precisamente, son muy claras en lo relativo a que no hay posibilidad de derogar normativa vigente si no es mediante una cláusula derogatoria, y detallan el modo en que las mismas deben redactarse:

“41. Disposiciones derogatorias. Las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor. En el caso de que se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma disposición derogatoria.

Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas”.

Según las Directrices, la derogación en bloque del Capítulo X *Del acceso a los archivos y documentos*, del Título II *Del Sistema Archivístico de la Defensa* del RAM debería haberse expresado en el RSEA, ineludiblemente, mediante una indicación precisa de dicho Capítulo, o de los números de los artículos que se querían derogar, y por supuesto, debería haberse hecho en la Disposición derogatoria única. Dado que ésta no menciona específicamente ni al RAM, ni a ninguna de sus partes, la derogación se limita a lo estrictamente necesario, es decir, a aquellos preceptos que abiertamente “*contradigan o se opongan*” al régimen de acceso del RSEA.

En vez de una aplicación acumulativa de regímenes de acceso, si se prefiere puede decirse que las disposiciones del RAM que son diferentes y no directamente contrarias a lo previsto en el RSEA, devienen en unas *especialidades complementarias*, de modo que en nada obstan al objetivo que el RSEA se marca en el citado apartado c) de su artículo 1, de establecer un procedimiento, o como se ha matizado, unas *especialidades comunes* “para el acceso a los documentos obrantes en el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado”. Prueba explícita de que el propio RSEA contempla esta situación es que establece la compatibilidad de su régimen de acceso con otras *especialidades complementarias*, en una redacción más ajustada a lo previsto por las Directrices para disposiciones adicionales:

“Disposición adicional octava. El acceso a los documentos de las instituciones europeas que se encuentren en los archivos incluidos en el ámbito de aplicación de este Real Decreto se realizará sin perjuicio de las previsiones contenidas en la normativa europea y, en particular, de lo dispuesto en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión”.

En esta concepción de que las *especialidades comunes* que persigue el RSEA es susceptible de verse complementado por disposiciones específicas redonda también su

9 Aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, y publicadas por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría.

Disposición adicional quinta sobre que un futuro *Real Decreto* pase a regular el Sistema Archivístico del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para el que prevé que “En todo caso, el régimen de acceso a los documentos obrantes en dicho sistema archivístico¹⁰ será el establecido en el presente Real Decreto”. Como en ningún caso cabe que una norma limite el contenido de otra de igual rango posterior en el tiempo¹¹, indirectamente el RSEA está admitiendo la posibilidad de que todo Sistema Archivístico *regulado con posterioridad* pueda contemplar un régimen de acceso diferente al suyo, o al menos, opte por complementarlo.

Por último, quedaría por remarcar la cuestión fundamental de que el régimen de acceso del RSEA no es aplicable a los *archivos de oficina y gestión* (artículo 23.2 RSEA) de ningún Sistema Archivístico, y por tanto la entrada en vigor del RSEA implicaba que respecto a los mismos, el régimen previsto en el RAM quedaba totalmente intacto. En caso de que se hubiese realizado una derogación expresa en la Disposición derogatoria única, los archivos militares de gestión hubiesen quedado sin regulación específica, por estar excluidos del RSEA. Este hipotético escenario implicaría que se les aplicaría el régimen previsto por la LTAIPBG y, supletoriamente, la normativa de procedimiento administrativo común. Sin embargo, conforme se ha explicado, faltando la derogación expresa el resultado es que la *aplicación supletoria* de la LTAIPBG en los archivos de gestión militares se limita a aquellos extremos no previstos para ellos por el régimen de acceso del RAM.

3. Las especialidades reglamentarias vigentes para el acceso a los archivos militares

Quedan establecidos en el apartado anterior los argumentos relativos a que, a pesar de haber sido factible jurídicamente hacerlo, se optó por aprobar el RSEA sin cubrir los requisitos que las Directrices exigen para la derogación en bloque de parte de una norma anteriormente vigente, en este caso, del régimen de consulta de documentos del RAM. Por tanto, es preciso analizar lo establecido para este punto por cada uno de los dos Reales Decretos, a fin de obtener una imagen completa del régimen de acceso actualmente vigente para los archivos militares.

El punto de partida ha de ser la regulación del acceso en el RSEA, lo que resulta conveniente desde un punto de vista jurídico por tratarse de una norma de igual rango posterior en el tiempo, pero también desde un punto de vista práctico ya que su desarrollo es más breve que el contenido en el RAM. La exposición agrupa las disposiciones de ambos Reglamentos en los diferentes casos posibles, a cada uno de los cuales corresponde un resultado distinto:

10 Como se desarrolla en el siguiente párrafo, el régimen de acceso del RSEA no es aplicable a los archivos de oficina y gestión de ningún Sistema Archivístico, lo que viene a moderar el significado literal de la citada expresión “En todo caso” que contiene esta Disposición adicional quinta.

11 Para ello, tendría que haberse regulado el Sistema Español de Archivos mediante Ley. En todo caso, el hecho de que el RSEA no tenga suficiente jerarquía normativa para imponer su régimen de acceso a un Real Decreto posterior no obsta a que lo previsible es que sea el elegido por el grupo de trabajo a que se refiere la propia Disposición adicional quinta.

- Contenidos contrarios o abiertamente opuestos: se consideraría derogado el precepto correspondiente del RAM, salvo para los supuestos de hecho que puedan llegar a plantearse en los archivos militares de gestión.
- Contenidos previstos por el RSEA pero no por el RAM: son especialidades comunes que se aplican en solitario, sin su respectiva especialidad complementaria.
- Contenidos complementarios, diferentes para una misma situación sin resultar opuestos entre sí: los preceptos del RAM funcionan como especialidades complementarias dentro de la respectiva especialidad común regulada por el RSEA, y deben aplicarse todos ellos con referencia al Reglamento que las recoge.
- Contenidos plenamente coincidentes: el precepto del RAM no se considera derogado, pero técnicamente el artículo que se aplica en todos los supuestos de hecho es el del RSEA.
- Contenidos previstos por el RAM pero no por el RSEA, que se aplicarían como especialidades complementarias de las especialidades comunes en su conjunto.

Dado que escapa a la dimensión razonable de este trabajo el análisis profundo de cada uno de los artículos, y tampoco serviría realmente a su objetivo, no se reproduce el contenido total de los preceptos, sino que se citarán dentro del epígrafe que les corresponda, indicando su numeración y titulación. En caso de que resulte oportuno, sí se citarán las partes de interés y se explicarán las razones de su relevancia.

3.1. Contenidos opuestos: los supuestos de acceso no contemplados en la LSO y la autorización administrativa del artículo 57.1 b) de la LPHE

Tanto el artículo 27.1 del RSEA como el último párrafo del artículo 64 del RAM se refieren a la misma materia, la del acceso a los documentos clasificados conforme a la LSO, pero la redacción de uno y otro *parecen* tener un muy diferente alcance. El RAM *parece no incluir más previsión* sobre estos documentos que la de su artículo 64, que remite a su legislación específica, es decir, a la LSO. Por el contrario, el artículo 27.1 del RSEA no sólo no incluye explícitamente dicha exclusión, sino que entra en la regulación de la materia al indicar que *“estarán excluidos de la consulta pública, sin que pueda concederse autorización para el acceso en tanto no recaiga una decisión de desclasificación por el órgano competente para realizarla”*.

La relación entre estos dos artículos se ha incluido en este epígrafe porque, si son considerados *aisladamente del resto del ordenamiento jurídico*, la regulación de uno de ellos aparenta ser contraria o abiertamente opuesta a la del otro. Como se ha mencionado, la derogación tácita que se establece por el RSEA afectaría de pleno al último párrafo del artículo 64 del RAM, y su derogación conllevaría que todo acceso a documentos clasificados en archivos militares a partir de la etapa central dejaría de regirse por la LSO en favor del RSEA.

Sin embargo, la lectura de ambos ha de hacerse conjuntamente con lo dispuesto por la LPHE y de la LSO, con el resultado de una clara *delimitación entre las autorizaciones* a las que cada una se refiere. La LSO y su reglamento de desarrollo lo que prevén son las autorizaciones de *acceso a materias clasificadas* a expedir *“a personas cuyos deberes oficiales requieren tal acceso, y con especificación de si se trata de una sola vez o con carácter habitual* y ello, únicamente, si han sido calificadas en aquella autorización como

personal de confianza”, según recoge el artículo 27 del RLSO. Del propio tenor literal de este artículo se desprende que estas autorizaciones no son las autorizaciones administrativas que prevé el artículo 57.1 b) de la LPHE.

En primer lugar, la *autorización administrativa* prevista por el artículo 57.1 b) de la LPHE puede pedirla, y concederse o no, a quien la solicite, sin que ningún deber oficial resulte relevante y sin que la autorización incluya la *calificación como personal de confianza*. En segundo lugar, esta autorización administrativa se concede respecto a unos concretos *documentos existentes* previamente a la solicitud, e identificados en ella; por el contrario, la expedición de la autorización prevista por la normativa de secretos oficiales habilita para examinar documentos que puedan emitirse en el futuro, y en realidad, es la necesidad de examinar los documentos *que van a ser* la que motiva la solicitud de la misma. Finalmente, la autorización administrativa sigue los trámites legales de un procedimiento administrativo con las especialidades reglamentarias que establecen el RSEA y el RAM, mientras que la autorización prevista por la LSO se rige por lo detalladamente previsto en las *Normas de la Autoridad Nacional de Seguridad para la protección de la información clasificada* (en adelante, las Normas).

Según dichas Normas, la expedición de la *modalidad de autorización* prevista para personas¹² (Habilitación Personal de Seguridad, o HPS) depende de que no se aprecien *riesgos en la persona interesada* en obtenerla ni en su entorno, y debe contar siempre con el respaldo del organismo, unidad o empresa en cuyo beneficio y bajo cuya responsabilidad se va a acceder a las materias clasificadas. Sin embargo, en el trámite no se incluye el examen de documentos concretos, ya que la finalidad de la HPS es habilitar para el examen de *toda la información clasificada* en un determinado grado (y los inferiores) que la persona a favor de quien se expide vaya a tener *necesidad de conocer* para desempeñar sus cometidos oficiales.

Es a este acceso al que remite el último párrafo del artículo 64 del RAM, mientras que la regulación del RSEA, incluyendo su artículo 27.1, en ningún caso pretende aplicarse a dicho supuesto. Volviendo al principio de este epígrafe, es evidente que la aparente contradicción entre el artículo 27.1 del RSEA y el último párrafo del artículo 64 del RAM no es tal, ya que ambos preceptos se refieren a dos contextos diferentes del acceso a los documentos clasificados conforme la LSO.

El hecho es que ni la LSO ni su normativa de desarrollo prevén nada respecto a todas aquellas solicitudes de acceso a documentos clasificados que queden fuera de ese *contexto de necesidad de conocer para el cumplimiento de cometidos oficiales*, y es por ello que para el resto de contextos entran en juego bien directamente la LTAIPBG bien, en lo que más afecta a este trabajo, la regulación en desarrollo de la solicitud de *autorización administrativa* prevista por el artículo 57.1 b) de la LPHE, que incluye supletoriamente a la legislación de procedimiento administrativo vigente (ahora la LPACAP, antes la Ley 30/1992) para todos los detalles de su tramitación no contemplados en la LTAIPBG o en la normativa específica de archivos.

Dentro de la normativa específica de archivos, es precisamente el artículo 27.1 del RSEA el que contempla el supuesto y condiciones de concesión de autorización para la consulta de documentos clasificados conforme a la normativa de secretos oficiales, como se explicará en el epígrafe 3.2. Al respecto, si procede explicar aquí la cuestión

¹² Las Normas de la Autoridad Nacional de Seguridad para la protección de la información clasificada contemplan diferentes tipos de habilitaciones en función de la necesidad que se precise cubrir.

que puede plantearse acerca de si el artículo 27.1 del RSEA elimina la posibilidad de que se conceda la *autorización administrativa* para consultar documentos clasificados que recoge el artículo 57.1 b) de la LPHE, esto es, si éste viene a ser contrariado o limitado porque el artículo 27.1 pueda estar imponiendo una obligatoria desclasificación previa. Se trata de *otra apariencia* de contradicción normativa, esta vez, entre el RSEA y la LPHE, ya que esta condición o *especialidad común del procedimiento* resultaría, *de facto*, en una *exclusión absoluta del acceso* a documentos clasificados en el contexto de los archivos. La autorización administrativa perdería toda su virtualidad en este supuesto si la negativa a la desclasificación implicase necesariamente la resolución denegatoria de la misma.

Una aplicación del artículo 27.1 en tal sentido sería, por tanto, más restrictiva con el acceso que la LPHE, lo que resulta contrario en primer término al artículo 105 b) de la CE, que establece la *reserva de ley* en la regulación del acceso a los archivos y sus límites; en segundo lugar, dado que es una ley, en este caso, la LPHE, la que prevé la posibilidad de concesión de autorización incluso sin previa desclasificación, debería ser otra ley la que excluyese dicha posibilidad; en tercer lugar, cualquier restricción de fondo de un derecho individual debe ser establecida por una ley.

Una aplicación del artículo 27.1 del RSEA respetuosa con el artículo 57.1 b) de la LPHE excluye que esté regulando lo que en la práctica sería el equivalente a establecer un nuevo límite al acceso no contemplado por las leyes, cuando en realidad lo que se está introduciendo es una especialidad de tramitación, como corresponde hacer a una norma reglamentaria. Cuando dicho precepto dice que es necesario que "*recaiga una decisión de desclasificación*", lo que está estableciendo es que la solicitud de acceso a documentación clasificada conforme la LSO en los archivos centrales, intermedios y generales implica la tramitación previa de un *proceso inserto de desclasificación*, que podrá tener resultado positivo o negativo.

Finalizado el mismo, en caso de que la decisión de desclasificación sea positiva, la resolución de la solicitud de acceso a documentación clasificada se resolvería como cualquier otra, e incluso podría ser desfavorable para el solicitante en caso de que en los documentos objeto de la solicitud, *ahora ya documentos desclasificados*, confluyesen otras causas de restricción, como la presencia de datos personales¹³. En el mismo sentido, la decisión de desclasificación que resulte denegatoria no implica automáticamente que la resolución de acceso sea desfavorable, ya que las circunstancias concretas del supuesto de hecho pueden ser suficientes para conceder una autorización administrativa puntual, como así prevé el artículo 57.1 b) de la LPHE.

¹³ La desclasificación simplemente retira todo grado de clasificación asignado a una información, es decir, se limita a reconocer que el contenido puede ser revelando sin riesgo para la seguridad y defensa del Estado o sus intereses. Incluso los documentos formalmente desclasificados pueden resultar excluidos de consulta pública por otros motivos de entre los previstos por la ley.

3.2. Contenidos previstos por el RSEA no recogidos en el RAM (I): la vía ordinaria de restricción de acceso por seguridad y defensa y la innecesaria desclasificación de los documentos anteriores a la LSO para su libre consulta

Ya se ha explicado lo referente a que, como cualquier normativa específica, la legislación de secretos oficiales *rige sobre aquellos supuestos de hecho que contempla*, pero en ningún caso pueden considerarse automáticamente excluidos o prohibidos los supuestos de hecho diferentes que la misma no contempla.

La normativa de secretos oficiales, o utilizando una terminología actualizada, de información clasificada, se limita a regular el acceso a materias clasificadas relacionado con el cumplimiento de deberes oficiales, como se expuso en el epígrafe anterior. De modo que se aplicará la regulación del RSEA y del RAM, junto a la LPHE, cuando el examen requerido de documentos clasificados no responda a dicha situación, sino a una solicitud de consulta en un archivo que no sea de gestión, y la LTAIPBG en caso de que lo sea.

Es decir, los documentos clasificados conforme a la legislación de secretos oficiales no están en *libre consulta*, pero sí es posible obtener una autorización administrativa para su consulta, como así reconoce el artículo 57.1 b) de la LPHE, y con él, el artículo 27.1 del RSEA. Según el primero de estos preceptos, en caso de que la calificación sea de Secreto o Reservado, la competencia para conceder la autorización corresponde a la "Autoridad que hizo la respectiva declaración".

El segundo de ellos especifica que la solicitud de autorización de consulta implica en todo caso la apertura de un proceso de desclasificación, con su correspondiente finalización, en el sentido que sea. Ya se han apuntado dos de las posibilidades y sus potenciales consecuencias, la de que la autoridad que hizo la declaración la mantenga y la de que la retire completamente. Pero hay una tercera, y es que se opte por modificar el grado con el cual fue calificado el documento, y por tanto, pueda resultar competente para resolver sobre la autorización un órgano diferente al inicialmente previsto¹⁴.

El ámbito de este procedimiento está perfectamente acotado, ya que se aplica en todo caso a documentos posteriores a la LSO, y a éstos exclusivamente en el caso de que los servicios de protección de la información clasificada comprueben que el documento sobre el cual se solicita la autorización administrativa está entre aquellos que mantienen registrados como información clasificada. Si lo está, se confirma que el documento está excluido de la libre consulta, con independencia de que *suponga o no un riesgo para la seguridad nacional*, ya que este extremo se analizará en el procedimiento de desclasificación y marcará el sentido de la decisión que sobre la autorización administrativa se tome. Si se comprueba que no están registrados como información clasificada, no pueden considerarse clasificados conforme a la normativa de secretos oficiales, de modo que no procedería la vía del artículo 27.1 del RSEA, al no resultar procedente la desclasificación de material que realmente no se encuentra clasificado.

¹⁴ Por ejemplo, si durante este proceso de desclasificación inserto en el de autorización, el Consejo de Ministros decidiese que rebaja a Confidencial el grado del documento Reservado para cuya consulta se pide autorización administrativa, la competencia para resolver sobre la autorización dejaría de corresponderle, y pasaría al Jefe del Departamento, en el caso de los archivos militares, al Ministro de Defensa.

Sobre el primer extremo señalado, en el párrafo anterior, es evidente que una aplicación de la LSO mínimamente compatible y respetuosa con la CE implica que no puede restringirse el acceso a ningún documento o información anterior a la fecha de su entrada en vigor, bajo ninguna circunstancia. Ello supondría una suerte de *retroactividad restrictiva de los derechos individuales* que está constitucionalmente prohibida en el artículo 9.3 CE. Cualquier eficacia que la LSO pudiese haber tenido durante la Dictadura¹⁵ para restringir el acceso de documentación anterior a su entrada en vigor debe considerarse una *eficacia derogada*, conforme a lo previsto en el apartado 3 de la Disposición derogatoria de la CE.

Por tanto, tampoco cabe considerar clasificado conforme a la LSO a ningún documento anterior a su entrada en vigor, con marca de clasificación¹⁶ o sin ella, por el simple hecho de que su contenido encaje en las *materias clasificadas* conforme a la misma. Dado que los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 y de 16 de febrero de 1996 se dictaron en aplicación del artículo 4 de la LSO, la eficacia de los mismos tampoco puede predicarse respecto a los documentos emitidos durante un periodo temporal que no alcanza la propia LSO.

Sin embargo, hay base jurídica para *conjeturar* (como se hace de tiempo en tiempo en la prensa, en las redes sociales e incluso en las Cortes) sobre la ejecución de una hipotética desclasificación de documentos anteriores a 1968 que se realice conforme a la normativa de secretos oficiales actualmente vigente. Se trata de un planteamiento conforme al ordenamiento jurídico, ya que la aplicación retroactiva de las normas que no restringen derechos individuales *no está prohibida* en el mismo mientras no perjudique a terceros. Pero que la desclasificación de documentos anteriores a la LSO esté permitida jurídicamente *no significa que sea obligatoria*, ni que sea en ningún modo necesaria para para la consulta de los mismos.

Los documentos anteriores a la entrada en vigor de la LSO están indiscutiblemente en régimen de libre consulta, por lo que la única ventaja de aplicarles una medida tan laboriosa como es la de la desclasificación (un procedimiento formal que requiere una descripción básica a nivel de unidad documental simple), es precisamente el de *prevenir el uso de las vías excepcional* (artículo 65 del RAM y artículo 27.2 del RSEA) *y residual* (artículo 26.4 del RSEA y artículo 67 del RAM) de restricción de acceso que se explicarán en los epígrafes 3.4 y 3.5. de este trabajo. Una vez efectuada la desclasificación, ya no sería sostenible restringir, ni siquiera excepcional o residualmente, el acceso a los *documentos clasificados desclasificados*, o al menos no cabría alegar razones de riesgo para la seguridad nacional.

En resumen, resulta claro que la *irretroactividad de las disposiciones restrictivas* de derechos individuales establecida constitucionalmente implica, sin lugar a dudas, que los documentos anteriores a la entrada en vigor de la LSO están en régimen de libre consulta desde el punto de vista de la seguridad y la defensa, salvo que lo contrario se resuelva de modo excepcional/residual y motivado, como se explicará, caso en el que todavía cabe solicitar autorización administrativa de acceso.

15 Poco después de aprobar la LSO, el régimen franquista la utilizó para clasificar documentación anterior, como la de la colección del Gobernador General Zamalloa.

16 En los días inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la LSO, se utilizaron unos sellos cuya impronta incluía justo encima de la calificación de "Secreto" o "Reservado" la frase "Ley 9/1968. Materias clasificadas", de modo que la marca podía distinguirse perfectamente de las marcas utilizadas con anterioridad.

Sin embargo, sí resultaría posible aplicar retroactivamente la normativa de secretos oficiales sobre desclasificación dado que ello no supondría restringir ningún derecho individual. En todo caso, la desclasificación *no resulta obligatoria*, ni siquiera necesaria, para la libre consulta de los documentos anteriores a 1968, al menos en lo relativo a la seguridad nacional. La firmeza profesional al respecto aclara el escenario de acceso a los documentos en archivos militares, compromete con la libre consulta a los *responsables de los archivos* y, sobre todo, beneficia a las personas interesadas en la consulta de los mismos.

Las reacciones políticas de los últimos años relativas a esta cuestión están perfectamente acomodadas en la repetición de vagas frases hechas sobre el descomunal coste económico que derivaría de desclasificar el enorme volumen documental anterior a 1968. Este pretexto no ha servido tanto para cerrar filas respecto a los secretos oficiales, como para *diferir ad eternum* el tratamiento profundo de las múltiples problemáticas de los archivos militares. El resultado es que los archivos militares siguen sin contar, ni tan siquiera, con el personal y demás recursos estables que precisan para prestar el servicio público que les corresponde en las condiciones de mínima calidad a que tienen derecho las personas.

3.3. Contenidos previstos por el RSEA no recogidos en el RAM (II): la vía ordinaria de restricción de acceso a los datos personales no propios

Se trata de los supuestos que menos dudas ofrecen a la hora de encajarlos en los epígrafes por los que este trabajo ha optado como estructura de exposición, aunque, como en el resto de casos, hay que estimar con cuidado su contenido. El objetivo es que se apliquen respetando siempre lo establecido por normas jerárquicamente superiores, y especialmente, que las denegaciones de consulta sean escrupulosas de modo que no se apliquen las restricciones con un mayor alcance del que prevé la normativa con rango de ley.

Conforme a lo establecido por la LPACAP, las disposiciones de carácter reglamentario, como el RSEA o el RAM, pueden regular “los órganos competentes, plazos propios del concreto procedimiento por razón de la materia, formas de iniciación y terminación, publicación e informes a recabar” (artículo 1.2). Este es precisamente el contenido de los tres primeros artículos que corresponden a este apartado. El cuarto es una referencia general a la legislación sobre recursos administrativos y contencioso-administrativos:

Artículo 24. Solicitud de acceso (salvo el apartado 4), complementado por los apartados 2 y 3 del artículo 26. Acceso restringido.

Artículo 29. Tramitación y resolución.

Artículo 30. Plazo para resolver y sentido del silencio.

Artículo 32. Régimen de impugnaciones.

Merece la pena detenerse en el apartado 4 del artículo 30, que establece que el silencio administrativo tendrá un *efecto estimatorio*. Tanto el artículo 43.1 de la Ley 30/1992 (vigente en el momento de aprobarse el RSEA) como el artículo 24.1 de la LPACAP coinciden en reservar a una *norma con rango de Ley* el efecto desestimatorio de un procedimiento iniciado a solicitud de persona interesada. Este apartado del RSEA no establecía nada nuevo respecto al procedimiento administrativo común, pero tras la

aprobación de la LTAIPBG sí resulta relevante, ya que de no haberse recogido en el RSEA el sentido positivo del silencio para las solicitudes en su ámbito, se aplicaría supletoriamente el sentido desestimatorio del artículo 20.4 de la LTAIPBG.

También es de interés señalar que la entrada en vigor de la LTAIPBG ha supuesto una modificación del régimen de impugnaciones contra las resoluciones sobre acceso del ámbito del RSEA. El carácter supletorio de aquella implica que sus previsiones al respecto hayan pasado a aplicarse con carácter preferente, de modo que el recurso de alzada y el recurso de reposición han de considerarse sustituidos por la *reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* regulada por el artículo 24 de la LTAIPBG.

Artículo 28.2, párrafo 2. Solicitud de consulta de documentos de acceso restringido por contener datos personales.

Parte del contenido del párrafo 2º del artículo 28.2 es recogido indirectamente por la referencia al artículo 57.1 c) de la LPHE que hace el párrafo 2º del artículo 66.1 del RAM, pero dado que el RSEA hace *adiciones a la regulación de plazos* previstos por dicha Ley, se considera que debe incluirse en este epígrafe. Respecto al añadido relativo al que el acceso basado en haber transcurrido 25 años desde el fallecimiento de las personas cuya seguridad o intimidad pueda verse afectada requiera la presentación por la persona interesada de un *certificado del Registro Civil* para el caso de que la fecha del fallecimiento no constase en el archivo, es evidente que debe aplicarse en consonancia con el artículo 8 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil y con lo previsto al respecto en la LPACAP.

El segundo añadido del RSEA en esta disposición establece que para acceder a documentos de más de 50 años en los casos en que no se conozca la *“fecha o el hecho del fallecimiento”*, debe concurrir la estimación de que, de acuerdo a las *“circunstancias del caso”*, queda *“razonablemente excluida la posibilidad de lesión del derecho a la intimidad personal y familiar o el riesgo para la seguridad del afectado y siempre de conformidad con la normativa de protección de datos”*.

Artículo 28.3 y 5. Solicitud de consulta de documentos de acceso restringido por contener datos personales.

Finalmente, entrarían también dentro de este epígrafe los apartados 3 y 5 del artículo 28 de este *Reglamento*, relativos a que podrá accederse a los documentos con datos nominativos o meramente identificativos que no afecten a la seguridad o intimidad de una persona cuando ésta haya fallecido. También se contempla el acceso para el caso de que se acredite un interés legítimo como el derivado de ser datos relevantes para el ejercicio de derechos, o cuando concurre una finalidad histórica, científica o estadística, en cuyo caso el uso de los datos de carácter personal obtenidos queda limitado a la justificación que se haya esgrimido para acceder a ellos.

Los fines históricos, científicos y estadísticos están contemplados en varios preceptos (artículos 4.2 sobre tratamiento de datos y 5.5 de deber de informar sobre la recogida de datos) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPD). En lo que aquí interesa, los artículos 11.2 c) y 21.1 no exigen el consentimiento del titular si la comunicación de datos nominativos con estos fines es *entre Administraciones Públicas*¹⁷.

¹⁷ La posibilidad de comunicar dichos datos prescindiendo del consentimiento del titular también se abre al caso de que *“la cesión está autorizada en una ley”*, según el apartado a) del citado artículo 11.2.

Para estos dos últimos casos, apartados 3 y 5 del artículo 28 y párrafo 2º de su apartado 2, es fundamental garantizar el objetivo apuntado al inicio del epígrafe, de que toda concesión o denegación del acceso que se resuelvan según el RSEA, como normativa específica, sean además *conformes a la normativa de rango superior*, e informadas por ella. En especial, la aplicación de estas dos disposiciones ha de hacerse de modo que no se contraríen ni la LTAIPBG¹⁸, ni la regulación establecida por el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

Sus Considerandos iniciales (especialmente, los números 33, 50, 52, 53, 62, 65 113, 156 y 157), muestran ya una gran sensibilidad al considerar los procesos de archivo en interés público como un tratamiento ulterior lícito y compatible con los fines de su recogida inicial, incluso para el caso de categorías especiales de datos personales. Los artículos 5 (Principios relativos al tratamiento), 9 (Tratamiento de categorías especiales de datos personales), 14 (Información que deberá facilitarse cuando los datos personales no se hayan obtenido del interesado), 17 (Derecho de supresión, «el derecho al olvido») y 21 (Derecho de oposición) revisten de naturaleza jurídica aplicable a esta postura, que se consolida completa y definitivamente en el artículo 89:

“Artículo 89. Garantías y excepciones aplicables al tratamiento con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos. 1. El tratamiento con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos estará sujeto a las garantías adecuadas, con arreglo al presente Reglamento, para los derechos y las libertades de los interesados. Dichas garantías harán que se disponga de medidas técnicas y organizativas, en particular para garantizar el respeto del principio de minimización de los datos personales. Tales medidas podrán incluir la seudominimización, siempre que de esa forma puedan alcanzarse dichos fines.

Esta regulación resulta de aplicación directa desde el 25 de mayo de 2018, teniendo presente que las referencias que hace al “Derecho (...) de los Estados miembros”, en el caso de España, llevan en primer lugar a la LOPD.

3.4. Contenidos complementarios (I): la *vía excepcional* de restricción de acceso por seguridad y defensa en los artículos 27.2 del RSEA y 65 del RAM

Los documentos que pueden considerarse no clasificados de acuerdo con la legislación de secretos oficiales son todos los anteriores a la entrada en vigor de la LSO, más los posteriores que no se encuentren clasificados conforme a la misma y su normativa de desarrollo. En los posteriores se incluyen aquellos que no completaron el proceso de clasificación, los que inicialmente fueron clasificados conforme a la LSO y luego desclasificados expresamente, o aquellos cuya clasificación perdió su vigencia por alcanzarse la fecha o evento en ellos previsto.

La normativa contempla la posibilidad de que algunos de dichos documentos tengan un *potencial de riesgo* para la seguridad nacional, y establece dos *vías de precaución*

18 Dado que este estudio se centra en la relación entre el RAM y el RSEA, no procede salvo excepción abordar las interesantes relaciones de éste con la LTAIPBG.

mediante la restricción de su acceso y la consiguiente obligatoriedad de solicitud de la autorización administrativa. Se explicará en el epígrafe 3.5 la *vía residual* regulada por los artículos 26.4 del RSEA y 67 del RAM, que resulta únicamente aplicable cuando, además de no estar clasificados según la normativa de secretos oficiales (vía ordinaria), los documentos no se encuentran en el caso que se pasa a explicar (artículos 65 del RAM y 27.2 del RSEA), y que puede considerarse la *vía excepcional* de restricción de acceso por razones de seguridad nacional.

El artículo 65 del RAM reconoce al Ministro de Defensa (u órgano en el cual delegue) la facultad de *excluir de la consulta pública* documentos no clasificados conforme la legislación de secretos oficiales, lo que no debe confundirse con la competencia para establecer materias clasificadas, que actualmente corresponde en exclusiva al Consejo de Ministros, a salvo la posibilidad de que se declare secreta una materia mediante ley (artículos 4 y 1.2 de la LSO)¹⁹.

Es simplemente otra modalidad de la restricción de acceso por razones de seguridad y defensa, sobre la que cabe obtener la *autorización* administrativa del artículo 57.1 b) de la LPHE, correspondiendo su resolución al Ministro, y previo informe de la CCDD. La falta de derogación expresa en el RSEA ha dejado esta facultad operativa. El artículo 65 del RAM puede funcionar independientemente del RSEA (no puede considerarse derogado tácitamente al no contrariar ninguna de sus previsiones, y no existe una derogación expresa del mismo) o complementar a su artículo 27.2, tal como explica el último párrafo de este epígrafe.

El RSEA prevé algo similar a lo anterior en su artículo 27.2, que con una redacción indirecta viene a establecer que en las solicitudes de acceso a documentos con "*marcas de reserva o confidencialidad*" intervenga decisoriamente el *órgano jerárquicamente superior* al competente para resolver, que fácilmente puede asimilarse a la referencia al "*Ministro de Defensa, o el órgano en quien éste delegue*" utilizada por el RAM. La alternativa contemplada de que intervenga el "*órgano que realizó la declaración de reserva o confidencialidad*" es asimilable en la misma medida.

El alcance inicial de la expresión "*marcas de reserva o confidencialidad*" es el de cualquier anotación o impronta en documentos posteriores a la LSO relacionados con seguridad y defensa²⁰, salvo las de los documentos que están clasificados de acuerdo con la normativa de secretos oficiales:

En primer lugar, a los casos de documentación posterior a la LSO a la que haya sido asignado algún grado sin llegar a cumplir por completo los trámites obligatorios

19 Los grados de clasificación contemplados por la LSO vigente son Secreto y Reservado y conforman las "materias clasificadas". El Ministro puede clasificar información en las llamadas "materias objeto de reserva interna", que pueden calificarse como Confidencial o Difusión limitada, y que fueron establecidas por la Orden ministerial comunicada 1/1982, de 25 de enero.

No deben confundirse los documentos calificados como Confidencial con los documentos de carácter confidencial, que son aquellos con contenidos de datos personales.

20 Los documentos con una marca de Confidencial debida no a que afectan a la seguridad o defensa, sino a que recogen datos personales, no se pueden considerar incluidos en el supuesto del artículo 27.2, cuyo título es "Solicitud de consulta de documentos de acceso restringido por razones de seguridad y defensa del Estado". Ya se ha mencionado la diferencia entre documento confidencial, objeto de reserva interna, y documento de carácter confidencial, de restringido acceso por la normativa de datos personales.

establecidos por la normativa de desarrollo. Por ejemplo, sería el caso de documentos que no hayan sido correctamente anotados en un libro de registro de información clasificada, como exigen las Normas de la Autoridad Nacional para la Protección de la Información Clasificada para el perfeccionamiento de la calificación con grado Confidencial o superior.

En segundo lugar, a los documentos clasificados cuya clasificación perdió la vigencia por alcanzarse la fecha o circunstancia prevista en la clasificación. Se ha hecho popular la afirmación de que en España “los secretos son eternos” pero es inexacta, ya que según las Normas actualmente vigentes, y las que las precedieron, un documento siempre puede tener indicada una *fecha concreta o evento específico*²¹ que una vez alcanzada implica la reducción, e incluso la *eliminación completa del grado de clasificación* con el que fue calificado, y ello sin necesidad de ningún acto formal de desclasificación. Estos documentos no están desclasificados, pero tampoco pueden considerarse *clasificados de acuerdo con la legislación de secretos oficiales*.

Estos dos supuestos se caracterizan porque los documentos tienen *marcas de calidad*, de lo que carecen los documentos anteriores a la LSO y los documentos desclasificados, por lo que reglamentariamente se han asimilado a un riesgo para la seguridad y defensa. En el primer caso, la calidad deriva de que se cumplió parte del *procedimiento* de clasificación previsto por la normativa de secretos oficiales incluido el estampillado, y en el segundo caso la calidad reside en que en su momento se cumplió el procedimiento completo y la clasificación mantuvo su vigencia el *tiempo previsto* de acuerdo con lo establecido por la normativa de secretos oficiales.

Por tanto, debe descartarse que el artículo 27.2 del RSEA se aplique al conglomerado de marcas de variada apariencia y leyenda (secreto, reservado, muy secreto, confidencial, etc.) existentes en *documentos anteriores a 1968*, cuya naturaleza es muy diferente a las posteriores precisamente porque se realizaron previamente a la *más antigua expresión vigente actualmente* del principio de publicidad de la actuación de los órganos del Estado. El considerar igualmente sujetos a restricción de acceso los documentos de cualquier fecha por el simple hecho de tener una “marca” tiene en su contra unas bases jurídicas poco discutibles.

Como se ha mencionado, las regulaciones que en el RSEA se refieren a restricciones de acceso han de tomarse como *especialidades de procedimiento* por tratarse de una norma de rango reglamentario, y por el mismo motivo los conceptos en ellas contenidos deben interpretarse restrictivamente y conforme a la ley. Desde un punto de vista temporal, a la referencia a las “marcas de reserva o confidencialidad” no puede dársele una

21 En desarrollo de la LSO se establecieron desde muy pronto 4 grupos de clasificación, numerados del 1 al 4, a fin de evitar la acumulación de material clasificado. Los documentos del grupo 1 serían esos “eternos”, es decir, aquellos cuya clasificación era permanente hasta la desclasificación expresa por el órgano competente. Los documentos del grupo 2 tenían un periodo de clasificación inicial de 15 años, de 10 los del grupo 3 y de 3 años los del grupo 4. El transcurso de este periodo inicial no suponía la inmediata desclasificación, sino la reclasificación o paso al grado inferior de clasificación, hasta que transcurridos la suma de los periodos correspondientes, la clasificación perdía su vigencia.

Estos documentos son perfectamente distinguibles porque la marca incluía inmediatamente debajo de la calificación del grado de clasificación, la expresión “Grupo de desclasificación...”, incluyéndose el número correspondiente en el sello o dejando un espacio para su anotación a mano.

La división en Grupos de los documentos clasificados ya no aparecía en las anteriores Normas de la Autoridad Nacional para la Protección de Información Clasificada, cuya última edición se publicó en octubre de 2009. Las vigentes son del año 2012, aunque hay que atender a su edición de febrero de 2016.

interpretación absolutamente abierta de modo que afecte a los documentos con marca de cualquier época, ni existe justificación alguna que imponga un régimen diferente para diferentes épocas, más allá del antes y el después a la fecha de entrada en vigor de la LSO.

Una marca en un documento anterior no puede implicar por sistema la obligación de presentar una solicitud de autorización administrativa, salvo que dicha *marca* esté *concreta y realmente vinculada con un riesgo para la seguridad y defensa*, como expresa el artículo 57.1 a) de la LPHE. Dicho *riesgo* debe ser apreciado por un órgano con competencia reconocida para ello, que en el caso de los archivos militares corresponde al Ministro (artículo 65 del RAM) o al responsable del archivo²².

3.5. Contenidos complementarios (II): la *vía residual* de restricción de acceso a juicio del responsable del archivo en los artículos 26.4 del RSEA y 67 del RAM

En este epígrafe y en el anterior se incluyen los supuestos en que la disposición sobre un mismo aspecto de uno de los Reglamentos no es idéntica ni equivalente, pero tampoco contradictoria o abiertamente opuesta a la disposición del otro. Al no darse una contradicción u oposición abierta, no se produce la derogación tácita del precepto del RAM, sino que el procedimiento se ve afectado por las especialidades comunes de los preceptos del RSEA, y éstas a su vez por las especialidades complementarias de las disposiciones del RAM.

En este caso, es evidente que tanto el artículo 26.4 del RSEA como el artículo 67 del RAM tienen la misma finalidad: abrir una *vía residual* que permita al director de un archivo (“responsable del archivo”, en palabras del RSEA) suspender la libre consulta de aquellos documentos en los que, no resultando operativas el resto de exclusiones, aprecien alguna circunstancia de similar naturaleza por la que no resulta conveniente la libre consulta de los mismos. Las redacciones son muy diferentes, resultando mucho más genérica la del RSEA, y delimitada la del RAM.

En concreto, el primer párrafo del artículo 26.4 del RSEA se relaciona con el primer párrafo del cada uno de los apartados 1 y 2 del artículo 67 del RAM, mientras que su segundo párrafo se relaciona con los segundos de cada uno de dichos apartados. Conviene comenzar el análisis comparando el primer párrafo del artículo 26.4 del RSEA con el primer párrafo de los apartados 1 y 2 del artículo 67 del RAM.

El párrafo 1º del artículo 67.1 del RAM recoge la posibilidad de la *exclusión cautelar* de consulta si el director militar del archivo aprecia en los documentos “información *relevante* sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado”. El párrafo 1º del artículo 67.2 del RAM permite *restringir cautelarmente el acceso* si el director militar del archivo aprecia en los documentos “información que afecte al honor, la intimidad o la propia imagen de las personas, que no cumplan los *plazos* establecidos para ser considerados de libre acceso por el artículo 57.1 c)” de la LPHE.

El primer párrafo del artículo 26.4 del RSEA prevé la *restricción cautelar* de los documentos por el responsable del archivo cuando “pudieran incurrir, a su juicio y a la vista de su contenido, *en alguna de las limitaciones previstas en las leyes*”. De este modo, la facultad excepcional que el RAM concedía al director militar resultaba mucho más

²² La especialidad del artículo 27.2 RSEA es exclusivamente de competencia, y por tanto compatible con las especialidades de los artículos 26.4 RSEA y 67.1 RAM que se explican en el epígrafe 3.5.

restringida que la que vino a establecer el RSEA, porque no estaba contemplada para el resto de limitaciones que pudiera establecer la ley.

El resultado es que, tras la aprobación del RSEA, un director militar de archivo puede *restringir cautelarmente* la consulta de determinados documentos, ya no solo con motivo de que aprecie riesgo para la seguridad nacional o la intimidad de las personas, sino también en todos los casos de limitación de consulta previstos por una ley, incluyendo todos los previstos en el artículo 14 de la LTAIPBG.

Al ser en este punto disposiciones parcialmente coincidentes y resultar más amplia la del RSEA, se produce el mismo efecto que en el caso de la plena equivalencia, es decir, en todos los supuestos de hecho, tanto en los que ya recogía el RAM como en los que añade el RSEA, la *norma aplicable técnicamente* es el artículo 26.4, cuyo contenido completo se aprobó como susceptible de ser utilizado por los directores militares.

Continuando con el análisis, el segundo párrafo del artículo 26.4 ordena que estos casos de restricción cautelar sean puestos en conocimiento de la “Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos (en adelante, CSCDA), *que será la encargada de informar con carácter previo los casos de modificación del régimen de libre acceso*”. En los segundos párrafos de cada uno de los apartados del artículo 67 se prevé que la resolución definitiva debe contar con un “previo *informe* de la Comisión Calificadora de Documentos de la Defensa (en adelante, CCDD)”.

Aunque aparentemente podría apreciarse una contradicción, la emisión de ambos informes es perfectamente compatible. Por ello, y ante la falta de una derogación expresa de este extremo del artículo 67, ha de considerarse que ambas regulaciones son aplicables a cada uno de los supuestos de hecho de este tipo que puedan llegar a plantearse en archivos militares, es decir, que debe haber *un informe de la CCDD y otro de la CSCDA*.

Al respecto, el apartado d) del artículo 11 del RAM establece como una de las competencias de la CCDD la de “Informar las solicitudes de acceso a documentos excluidos de la consulta pública en archivos militares, previstas en el artículo 57.1, párrafo b)” de la LPHE. En apoyo a la postura sobre la compatibilidad de los dos informes, también establece que la CCDD “aplicará y seguirá, en todo caso, los criterios, principios e instrucciones que establezca la CSCDA”.

Respecto a que los hechos se pongan en conocimiento de la CSCDA, igualmente resulta compatible con lo establecido por el RAM. En el caso de restricción de acceso por seguridad nacional, el párrafo segundo del artículo 67.1 del RAM indica que los directores militares deben ponerlo en conocimiento del Ministro de Defensa, que no deja de ser el cauce orgánico a seguir para la comunicación con cualquier órgano no perteneciente al propio Departamento.

Finalmente, respecto a la competencia para la resolución definitiva sobre la concesión o no de la autorización administrativa de acceso a los documentos *residualmente excluidos* de libre consulta, ni el artículo 26.4 del RSEA ni el artículo 67.2 del RAM contienen ninguna previsión específica, mientras que el artículo 67.1 del RAM establece que la resolución corresponde al Ministro de Defensa. Esta previsión es conforme lo establecido por el artículo 57.1 b) de la LPHE de que la resolución de las solicitudes de autorización administrativa corresponde al Jefe del Departamento para los casos que no se refieran a documentos secretos o reservados. Además, en caso de que los documentos señalados por el responsable del archivo presenten marcas de reserva o

confidencialidad, la competencia sería en los términos previstos por el artículo 27.2 del RSEA.

Para finalizar, se puede resumir la repercusión de la regulación vista para los supuestos de restricción por motivos de seguridad y defensa, en que estamos ante una *vía residual* a las *vías ordinaria* (la aplicable a documentos clasificados conforme la normativa de secretos oficiales, prevista en el artículo 27.1 del RSEA y caracterizada por la apertura de un procedimiento inserto de desclasificación) y *excepcional* (para documentos posteriores a la LSO no clasificados conforme a la normativa pero sí marcados, regulada por el artículo 27.2 del RSEA, o para documentos anteriores a la LSO cuyo riesgo ha sido señalado por el Ministro de Defensa, conforme el artículo 65 del RAM).

En todos estos casos, los documentos serían ya de acceso restringido y por ello su consulta estaría condicionada a la previa obtención de la autorización administrativa del artículo 57.1 b), por lo que sería redundante que el responsable del archivo utilizase la facultad que le reconocen los artículos 26.4 del RSEA y 67 del RAM. Solo los documentos que no están en estos supuestos pueden ser excluidos de libre consulta por el responsable del archivo en el caso de que detecte en su contenido un riesgo para la seguridad nacional.

De la regulación del RAM en sus artículos 67.1 y 65 lo que se extrae es que la exclusión de libre consulta de documentos anteriores a la LSO por motivos de seguridad nacional debe ser concreta y excepcional, y contar con la apreciación del Ministro de Defensa (u órgano en el que delegue) de que existe un riesgo para la misma, bien a propia iniciativa (artículo 65), bien a iniciativa del director del archivo militar en el que se custodian (artículo 67). En ambos casos, el RAM tiene presente el derecho a solicitar autorización administrativa para la consulta prevista por el artículo 57.1 b) de la LPHE, y resulta perfectamente compatible, en algunos puntos incluso plenamente coincidente, con las *especialidades comunes* que regula el RSEA²³.

3.6. Especialidades reglamentarias plenamente coincidentes en RSEA y RAM

Evidentemente, para incluir en este apartado a dos preceptos normativos por resultar su contenido *plenamente coincidente* no se ha exigido que ambos sean idénticos palabra por palabra, sino que razonablemente se refieran a lo mismo y el sentido de ambas regulaciones sea equivalente. Como se ha mencionado, cuando las líneas normativas de ambas regulaciones coinciden completamente, el resultado no es la derogación del precepto del RAM, sino una aplicación técnica del equivalente del RSEA.

Esto implica que técnicamente se debe aludir al artículo del RSEA, pero el precepto del RAM continúa siendo una disposición vigente que, eso sí, no volverá a aplicarse hasta que el contenido del artículo del RSEA sea modificado lo suficiente como para que el precepto del RAM recupere su ámbito sin llegar a contradecir la modificación aprobada. También volverían a aplicarse cuando el RSEA sea derogado, si la nueva normativa llamada a sustituirlo no se refiriese en los mismos términos a estos aspectos.

23 La compatibilidad entre éste y el artículo 67 del RAM ya se ha explicado, al igual que queda explicada la compatibilidad entre el artículo 27.2 del RSEA y el artículo 65 del RAM. No existe ninguna contradicción u oposición abierta entre estos cuatro artículos, por lo que no puede entenderse que se haya producido ninguna derogación tácita de los preceptos del RAM.

RSEA: artículo 23. Derecho de acceso a documentos y archivos, artículo 26.1. Acceso restringido, y artículo 28.1. Solicitud de consulta de documentos de acceso restringido por contener datos personales.

RAM: artículo 64 (salvo su último párrafo). Principio general de libre acceso a los documentos conservados en archivos militares, y artículo 66.1, párrafo 2º.

Los dos primeros apartados del artículo 23 y el apartado 1 del artículo 26 del RSEA son equivalentes a los dos primeros párrafos del artículo 64 del RAM, ya que estamos ante la plasmación reglamentaria del *derecho de toda persona a acceder a los documentos* y del *principio legal de libre consulta* que fueron explicados en el epígrafe 1. También incluyen la mención de los supuestos de restricción de la misma y la referencia a la legislación aplicable, más genérica en el RSEA y más detallada en el RAM. Los apartados 3 y 4 del artículo 23 del RSEA contienen previsiones relativas al uso de lenguas cooficiales y a facilitar el ejercicio del derecho a colectivos con necesidades especiales, que si bien no vienen especificados en el RAM, sí tienen entrada en el mismo a través de la referencia genérica a la “legislación vigente”.

El artículo 28.1 del RSEA y el tercer párrafo del artículo 64 del RAM establecen ambos que la consulta de documentos con datos personales *exclusivamente propios* de la persona solicitante se regula por la normativa aplicable en materia de protección de datos personales, lo que recuerda al sistema británico en el que la *Data Protection Act* regula estos supuestos como independientes del resto de solicitudes de información administrativa que puedan producirse.

RSEA: artículo 24.4. Solicitud de acceso.

RAM: artículo 52. Acceso a los instrumentos de referencia y descripción.

Ambos establecen la puesta a disposición del público y libre consulta de los instrumentos de referencia y descripción de los fondos documentales de los archivos, salvo la de aquellos que se encuentren afectados por alguna restricción de acceso conforme la legislación vigente.

RSEA: artículo 25.1. Autorización de entrada a los archivos y de consulta de documentos originales.

RAM: artículo 72.3. Salas de investigadores.

Ambos apartados se refieren a que la entrada en los depósitos del archivo debe ser previamente autorizada, y producirse en las condiciones establecidas en dicha autorización.

RSEA: artículo 25.2. Autorización de entrada a los archivos y de consulta de documentos originales.

RAM: artículo 76. Atención de consultas mediante reproducciones con fines de conservación.

Se trata de dos redacciones prácticamente idénticas, estableciendo la consulta preferente de la reproducción frente al original, salvo en casos justificados y previa autorización.

RSEA: artículo 28.2, párrafo 1º. Solicitud de consulta de documentos de acceso restringido por contener datos personales.

RAM: artículo 66.2, párrafo 1º. Restricciones por razón de protección de la intimidad.

Ambos párrafos establecen que se requerirá el consentimiento de todas las personas a cuya intimidad o seguridad afecte un documento o expediente para su consulta completa, de modo que en caso de no constar el consentimiento de alguna de ellas, no se facilitará el acceso al documento correspondiente.

RSEA: artículo 28.4. Solicitud de consulta de documentos de acceso restringido por contener datos personales.

RAM: artículo 66.2, párrafo 2º. Restricciones por razón de protección de la intimidad.

Ambas disposiciones abren la puerta a la consulta de documentos con datos personales sin consentimiento de los titulares, siempre que se proceda a la disociación de los mismos de modo que no puedan ser identificados.

RSEA: artículo 31. Obtención de copias.

RAM: artículo 81. Servicio de reproducciones a los usuarios, artículo 85. Finalidad y uso de las reproducciones, artículo 86. Precios públicos de las reproducciones.

El artículo 31 del RSEA establece una regulación equivalente a la reunión de los artículos 81, 85 y 86 del RAM, que entre otras cosas se refiere al derecho a obtener copias de los documentos con las excepciones previstas (documentos que no sean de libre consulta, propiedad intelectual, imposibilidad material, etc.) y que el uso de dichas reproducciones se establecerá en la correspondiente autorización. En concreto, el artículo 86 del RAM y el apartado 3 del artículo 31 del RSEA hacen referencia al *cobro por la entrega de reproducciones*, de acuerdo con lo que se establezca en la normativa que se apruebe.

Los archivos del Sistema Archivístico de la Defensa aplican los precios públicos previstos en la Orden DEF/486/2011, de 9 de febrero, por la que se establecen los precios públicos para la reproducción de documentos custodiados en los archivos dependientes del Ministerio de Defensa. Sobre ella, cabe señalar que el ámbito de aplicación que establece su artículo Segundo no afecta a los archivos judiciales militares, ya que, como se ha explicado anteriormente, no forman parte del Sistema Archivístico de la Defensa.

3.7. Contenidos del RAM no recogidos en el RSEA: condiciones de libre consulta

Teniendo en cuenta que el régimen de acceso del RSEA se desarrolla en 10 artículos, y el del RAM en 15 (24 si se suman los relativos a la reproducción de documentos), no es de extrañar que en este epígrafe se concentren más artículos del mismo que en cada uno de los anteriores. Como se ha repetido ya varias veces, la no derogación expresa de ninguna de las disposiciones del RAM implica que todos estos artículos no solo continúan vigentes, sino que son plenamente aplicables. La mayoría de ellos se refieren a la consulta presencial de los documentos en los distintos archivos militares:

Artículo 66.1, párrafo 1º. Restricciones por razón de protección de la intimidad (puesta a disposición del público de los listados de series dictaminadas por la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos como de accesibilidad restringida por razones de protección del honor, la intimidad y la propia imagen de las personas).

Artículo 68. Vigilancia del buen orden en los archivos y de la conservación de los documentos (el apartado 1 no resulta aplicable a los archivos militares de gestión).

Artículo 69. Horario de atención al público (aplicable únicamente a los archivos intermedios e históricos).

Artículo 70. Tarjetas de investigador y autorizaciones temporales de consulta (al respecto, ver epígrafe 2.1).

Artículo 71. Servicio de documentos.

Artículo 72. Salas de investigadores (salvo el apartado 3).

Artículo 73. Vigilancia de las salas de investigadores.

Artículo 74. Solicitud de documentos.

Artículo 75. Servicio de los documentos excluidos de la libre consulta pública.

Artículo 77. Retirada de documentos originales de la consulta por riesgo de deterioro.

Artículo 78. Reintegro de los documentos servidos.

Por el mismo motivo, se mantienen vigentes, y son de aplicación junto con la normativa que los desarrolla, los contenidos recogidos por el RAM en los siguientes artículos del Capítulo XI del Título II, relativo a reproducción de documentos, por no estar recogida previsión equivalente en el Capítulo IV del RSEA:

Artículo 79. Archivo de Seguridad de Reproducciones Documentales.

Artículo 80. Laboratorios de reproducción de documentos (el apartado 1 es de aplicación únicamente a los archivos históricos militares).

Artículo 83. Selección del procedimiento de reproducción.

Artículo 84. Reproducción de más de dos terceras partes del contenido de una unidad de conservación.

Artículo 87. Normativa sobre reproducción de documentos.

4. Conclusiones y propuestas

4.1. La relación entre el RSEA y el RAM

Como conclusión general, puede afirmarse que no existe ninguna contradicción u oposición abierta entre lo previsto por el Capítulo IV del RSEA y lo previsto por el RAM, por lo que no puede entenderse que se haya producido ninguna derogación tácita de los preceptos de éste. En el caso de que la voluntad del Ejecutivo hubiese sido la de derogar alguna de las previsiones del RAM, sólo tenía que haberlo especificado en la Disposición derogatoria, cosa que no hizo. Estamos ante *dos regulaciones complementarias en vigor*, con algunos puntos en los que se da una completa coincidencia con el resultado de que ciertas partes de los preceptos del RAM no resultarían técnicamente aplicables a ningún supuesto de hecho por resultarlos los del RSEA como norma posterior de igual rango.

El retrato resultante es el de que sobre el procedimiento supletorio de la LTAIPBG y la regulación del procedimiento administrativo común de la LPACAP que pueda resultar

aplicable, el RSEA establece una serie de *especialidades comunes* para las solicitudes de autorización administrativa que puedan darse en cualquier archivo de la Administración General del Estado a partir de la etapa de archivo central, y por tanto aplicables también en los archivos militares. En éstos, además se aplican las *especialidades complementarias* recogidas en el RAM, con el alcance en cada caso que se ha explicado.

Los engranajes más complejos entre ambos Reales Decretos han resultado ser los referentes a los supuestos de restricción de acceso basados en motivos de seguridad nacional y defensa reconocido en el artículo 105 b) de la CE, el artículo 57.1 de la LPHE y el artículo 14 de la LTAIPBG. La conclusión al respecto es que existen tres *vías* o especialidades de procedimiento en estos casos:

En primer lugar, el artículo 27.1 del RSEA establece la *vía ordinaria*, aplicable únicamente al acceso a los documentos clasificados conforme a la legislación de secretos oficiales, cuya característica más destacada es el inicio simultáneo de un procedimiento de desclasificación. Esta vía, como se ha explicado, no es aplicable en el caso de que la solicitud se refiera a un acceso a materias clasificadas en el marco del cumplimiento de deberes oficiales, ya que en este caso se aplicaría la normativa específica de secretos oficiales.

En segundo lugar, aplicable únicamente a los documentos no clasificados conforme a la legislación de secretos oficiales, el artículo 27.2 del RSEA y el artículo 65 del RAM establecen dos modalidades de una misma *vía excepcional* de restricción de acceso, caracterizada por la competencia. Para que entre en juego esta vía, es necesario que los documentos tengan algún vínculo con la seguridad nacional, y cada uno de los artículos recoge una situación diferente: en primer lugar, se incluyen en esta vía a todos los documentos posteriores a la LSO no clasificados conforme a ella pero que presenten “marcas de reserva o confidencialidad” (artículo 27.2 del RSEA). En segundo lugar, se incluyen también aquellos documentos en los cuales el Ministro de Defensa haya estimado expresamente un riesgo para la seguridad (artículo 65 del RAM).

Finalmente, existe una *vía residual* prevista en el artículo 26.4 del RSEA y el artículo 67.1 del RAM (aunque su primer párrafo quedaría cubierto por la regulación del RSEA, el segundo de ellos no) para que los directores o responsables de los archivos excluyan documentos de la libre consulta con motivo de riesgos para la seguridad y defensa, aplicable a los documentos no incluidos en los dos supuestos anteriores, y que se caracteriza por su carácter provisional y por la emisión de informes por parte de la CCDD y la CSCDA.

En todos los casos, existe la posibilidad de solicitar el acceso y de que se conceda la autorización administrativa para ello, con las condiciones que en cada caso se establezcan, conforme al artículo 57.1 b) de la LPHE.

4.2. Problemáticas fundamentales detectadas

El análisis del objeto de este trabajo ha permitido una reflexión profunda sobre la regulación vigente del régimen de acceso a la información pública en los archivos militares, con tres conclusiones que se exponen de la más particular a la más general: en primer lugar, es perentoria la necesidad de que en los órganos consultivos de todos los Sistemas Archivísticos, incluido el Sistema Archivístico de la Defensa, *participen archiveros del propio Sistema* como condición indispensable para un desarrollo de sus

competencias ajustado a la realidad documental de cada uno y riguroso con la normativa y con las técnicas archivísticas.

En segundo lugar, la normativa actualmente vigente de los secretos oficiales regula el *examen de materias clasificadas* en un contexto muy determinado de cumplimiento de deberes oficiales. El hecho de que una determinada legislación específica contemple unos supuestos de hecho y no otros *nunca* significa que los prohíba, y mucho menos puede prohibirlos la ley anterior si los permite la ley posterior, como efectivamente sucede. El resto de contextos de *acceso a documentos* están positivamente reconocidos por otras normativas vigentes, como el artículo 57 de la LPHE, el RSEA y el RAM, y regulados como se han explicado los extremos referentes a la solicitud de acceso y autorización administrativa susceptible de obtenerse. El problema reside en la *falta de una explicitación en la ley* de esta diferencia entre responsabilidad por deberes oficiales y ejercicio de un derecho individual.

En tercer lugar, el funcionamiento de la LTAIPBG como procedimiento meramente supletorio bajo las especialidades reglamentarias descritas implica que se requiere un conocimiento más profundo del ordenamiento jurídico para solicitar acceso a la documentación cerrada y más antigua. El procedimiento común de acceso que esboza el RSEA puede resultar de utilidad para las personas familiarizadas con la consulta en archivos, especialmente para aquellas que acudan presencialmente y puedan recibir atención individualizada por personal archivero. La relación íntima entre transparencia y archivos y el escaso conocimiento en la sociedad sobre los archivos públicos en general, y sobre los servicios que prestan en particular, hace que la supletoriedad de la LTAIPBG perjudique en la práctica el derecho de acceso²⁴.

Respecto a cada una de estas problemáticas, se proponen en el siguiente epígrafe unas medidas normativas de corrección derivadas del análisis que se ha realizado, y no de *otros que también caben* como el de las deficiencias de contenido de la LTAIPBG o las cuestiones a actualizar en lo relativo a la información clasificada.

4.3. Propuestas de ruptura normativa de la regulación de acceso a la información

La primera reforma que se propone es la de derogar *a la mayor brevedad posible* la Orden PRA/1925/2016, de 14 de diciembre, por la que se determina el órgano de dirección del Sistema Archivístico de la Defensa y se regula la Junta de Archivos Militares y la CCDD. Dicha Orden, con el pretexto de agilizar el funcionamiento de ambos órganos, permite que sus reuniones se realicen *sin la concurrencia de ninguno de los archiveros destinados* en el Ministerio de Defensa. La composición actual de estos órganos no reúne el nivel de *capacidad profesional y conocimiento técnico* suficientes para ejercer las funciones que les corresponden de un modo mínimamente adecuado. Resulta imprescindible retornar a la normativa anterior, que mencionaba expresamente la concurrencia, *con voz y voto*, de varios archiveros del Sistema Archivístico de la Defensa.

La segunda propuesta pasa porque toda medida futura sobre información clasificada respete la distinción entre los dos *contextos de acceso* a la misma. Es decir, la *normativa específica de información clasificada* debe mantener su ámbito de aplicación circunscrito exclusivamente a aquellos supuestos de acceso relacionados con el cumplimiento de

²⁴ Por ejemplo, cuando la respuesta a una solicitud vía LTAIPBG consiste en la indicación del archivo en el que está la información que busca, se debe repetir la solicitud, y la espera, vía RSEA.

deberes oficiales y de la necesidad de conocer. Los supuestos derivados del *ejercicio del derecho de las personas al acceso a la información pública* pertenecen al ámbito de la transparencia y los archivos, y ya se ha explicado el diferente alcance de la autorización en uno y otro supuesto, así como la diferente necesidad que cubren.

Esta diferenciación es enormemente significativa, como se ha explicado, y desgraciadamente el riesgo de que la normativa de secretos oficiales invada el terreno del derecho a la información pública es completamente real. En esta dirección se manifiesta el Grupo Parlamentario Popular al proponer como enmienda número 48 a la mediática propuesta de ley de reforma de la LSO²⁵, el siguiente nuevo contenido:

«Disposición adicional primera. Procedimiento de acceso a la información sujeta a esta ley.

1. El acceso a la información sujeta a esta ley se realizará previa petición expresa del interesado, mediante el procedimiento que reglamentariamente se determine.
2. El plazo máximo para resolver el procedimiento será de seis meses. Transcurrido el plazo máximo para resolver sin haberse dictado resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud de acceso.
3. En el supuesto de que se solicite el acceso a una información o material desclasificado, el titular de la misma, de forma excepcional y motivada, podrá proponer al órgano competente su clasificación total o parcial si concurren los requisitos establecidos en el artículo 4 de la ley, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 6.»

Con independencia de que la reforma siga adelante o se trunque finalmente, esta enmienda constata que existe entre los miembros del legislativo una *postura interesada en retraer* del ámbito de la transparencia y los archivos la regulación de la autorización administrativa para la consulta de documentos clasificados o relacionados con seguridad y defensa. Como se ha repetido, la Disposición adicional primera de la LTAIPBG daría entrada a esta breve pero perturbadora regulación, que no sólo extiende el plazo para resolver hasta su máxima expresión, sino que establece el sentido negativo del silencio en todo caso.

El primer revés al derecho de acceso vendría dado porque el plazo para resolver y el sentido del silencio se plasmarían en una ley, por lo que decaería lo regulado al respecto en el RSEA. En segundo lugar, se prevé la regulación reglamentaria del resto de cuestiones de procedimiento, lo que impediría recurrir supletoriamente a la LTAIPBG, y cabría que prescindiese de los informes de la CCDD y la CSCDA. En tercer lugar, conforme al tenor del resto de enmiendas del Grupo Popular, este régimen tan estricto y cuestionable constitucionalmente se extendería también a las materias de reserva interna y sería aplicable durante cuatro años a la *información clasificada* antes de la LSO. Finalmente, se eleva a rango de ley la posibilidad de que la denegación de

25 Explicar los motivos por los que desde aquí no se considera adecuado el contenido de la reforma actualmente en curso requeriría un desarrollo de similares dimensiones a las de este trabajo. Simplemente se apunta que respecto a la llamada desclasificación automática, los plazos propuestos por cada grupo parlamentario son tan dispares que resulta difícil esperar un acuerdo al respecto. Todavía dificultará más el proceso el hecho de que un grupo parlamentario de tanto peso como el Popular haya presentado, a base de enmiendas parciales sucesivas, un texto completo de factura absolutamente diferente a la actual LSO, mientras que el resto de grupos se han ajustado, en gran medida, a la estructura y grados establecidos en 1968.

acceso a una información desclasificada pueda llegar acompañada de lo que podríamos denominar una *clasificación zombie*²⁶.

En este trabajo se propone sustituir la LSO por una *ley orgánica* de información clasificada, ya que aunque el artículo 105 b) establece una reserva de ley y no de ley orgánica, la regulación de los secretos oficiales afecta al menos a dos derechos de los que reserva a ley orgánica el artículo 81.1 de la CE²⁷. Como se ha dicho, la nueva norma debería limitarse a regular el examen de materias clasificadas en el marco de los deberes oficiales y la necesidad de conocer, remitiendo para el resto de supuestos a la LTAIPBG, al RSEA y al resto de normativa específica aplicable, incluido el RAM. El consenso que exige la aprobación de una ley orgánica sería una garantía de la *vigencia duradera* de la nueva norma, y un seguro contra las modificaciones que quieran ampliar su ámbito a costa del derecho de acceso a la información pública.

La tercera reforma propuesta pasa por dar a la LTAIBG un estatus similar al de las Freedom of Information Acts (FOIAs) de Reino Unido²⁸, es decir, que resulte realmente aplicable a toda la información pública posible. Para ello, habría que reducir al máximo las normativas específicas, en especial las de rango reglamentario, y especialmente las de archivos, incorporando las especialidades que recogen al texto de la LTAIBG, y sobre todo realizando previamente una revisión de contenidos y una armonización de aspectos claves orientadas favorablemente al derecho de acceso, como la de que el silencio administrativo sea siempre positivo. Una medida más sencilla sería la de sustituir la aplicación supletoria de la LTAIBG por una aplicación concurrente²⁹, o que al menos sea específicamente regulado que el que la información pública esté en un archivo no excluye la aplicación del artículo 19.1 de la LTAIBG ni implica la necesidad de reiterar la solicitud ni la reapertura del plazo para resolver.

Para finalizar, es de reconocer que esta triple reforma sería imprescindible pero no suficiente, ya que debe venir acompañada de una adecuada y estable dotación de personal y medios para los archivos y de otras medidas prácticas e incluso de tinte actitudinal, como una implicación profesional más crítica respecto a las propuestas normativas que surgen, o una cultura de la clasificación más depurada. El conjunto de todo ello sería el punto de partida para que los archivos tomen el papel que les corresponde como elementos cardinales de la legítima aspiración de las personas a actuar como parte activa y real de los procesos democráticos.

26 No puede utilizarse el término reclasificación en este caso, ya que su significado es el del acto formal por el cual se modifica el grado de clasificación de una información clasificada.

27 El Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986 por el que se clasifican asuntos y materias con arreglo a la LSO, reconoce la incidencia de los secretos en el derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos del artículo 23.1 de la CE. El Informe del Defensor del Pueblo a las Cortes correspondiente al año 1995 y la jurisprudencia del Tribunal Supremo reconocen la incidencia de los secretos en los derechos a la tutela judicial efectiva y a los medios de defensa del artículo 24 de la CE.

28 Escocia tiene una FOIA propia del año 2002, el resto del Reino Unido comparte una del año 2000.

29 Más que aplicación concurrente, se requiere una aplicación que considere lo previsto por el RSEA (y el RAM) como especialidades del procedimiento de acceso a la información de la LTAIPBG, de modo que la solicitud de información pública no tenga que repetirse por el hecho de encontrarse o no en un archivo.

5. Referencias citadas ordenadas cronológicamente

Reglamento provisional para el Régimen y Servicio de los Archivos Militares de 1898.

Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales (LSO).

Decreto 242/1969, de 20 de febrero, de desarrollo de la Ley de Secretos oficiales (RLSO).

Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE).

Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992)

Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 1996.

Data Protection Act, 1998.

Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos Militares (RAM).

Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD).

Real Decreto 1969/1999, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición de la tarjeta nacional de investigador para la consulta en los archivos de titularidad estatal y en los adheridos al sistema archivístico español.

Freedom of Information Act, 2000.

Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (las Directrices).

Real Decreto 1266/2006, de 8 de noviembre, por el que se deroga el Real Decreto 1969/1999, de 23 de diciembre, por el que se regula la expedición de la tarjeta nacional de investigador para la consulta en los archivos de titularidad estatal y en los adheridos al sistema archivístico español, en lo relativo a los archivos de titularidad estatal dependientes del Ministerio de Cultura.

Real Decreto 1816/2009, de 27 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Archivos Judiciales Militares.

Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil.

Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso (RSEA).

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de 15 de noviembre de 2015.

Normas de la Autoridad Nacional de Seguridad para la protección de la información clasificada, 2016 (las Normas).

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE.

RESEÑA CURRICULAR DE LOS AUTORES

Henar Alonso Rodríguez

Miembro del Cuerpo Facultativo de Archiveros del Estado y Técnica Superior de Archivos en el Archivo General Militar de Ávila, del Ministerio de Defensa. Licenciada en Derecho por la Universidad de Valladolid y formación de postgrado en Derecho Público Europeo en la Universidad de Burgos. Miembro de las Asociaciones Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP) y Archiveros de Castilla y León (ACAL). Autora de diversas publicaciones científicas de carácter archivístico e histórico y co-tutora de actividades formativas en Gestión Documental en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) con AEFP. En la actualidad, miembro de la Corporación Municipal del Ayuntamiento de Ávila.

Rosana de Andrés Díaz

Doctora en Historia por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), donde obtuvo Premio Extraordinario de Licenciatura en Geografía e Historia y fue becaria de investigación. Funcionaria del Cuerpo Facultativo de Archiveros del Estado. En el Ministerio del Interior es Coordinadora de Área de Archivos y Gestión Documental, Presidenta del Grupo de Trabajo de Gestión de Documentos Electrónicos y Secretaria de la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos. Ha sido profesora asociada en la Universidad San Pablo CEU y es docente en el INAP y conferenciante en cursos y foros nacionales e internacionales. Miembro del Consejo Internacional de Archivos desde 1988, participando especialmente en el consejo editorial de las revistas internacionales *ARCHIVUM*, *JANUS* y *COMMA*. Autora de numerosas publicaciones sobre Historia y Archivística. Socia fundadora de Archiveros Españoles en la Función Pública. Condecorada con la Medalla al Mérito Policial.

Elisa Avilés Betegón

Licenciada en Historia por la Universidad Complutense de Madrid. Archivera del Estado destinada en el Archivo Central del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Secretaria de la asociación Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP).

Luis Casado de Otaola

Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid (1988). Pertenece al Cuerpo Superior Facultativo de Archiveros del Estado desde 1996, habiendo servido en diferentes archivos tanto históricos e intermedios como administrativos. Jefe de Área de Documentación Administrativa del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social desde 2013.

María Luisa Conde Villaverde

Miembro del Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos (jubilada en marzo de 2017), está especializada en la Gestión de Documentos y Archivos Administrativos. Ha desempeñado la dirección de diferentes archivos centrales de la Administración General del Estado y, de 1986 a 2005, la dirección del Archivo General de la Administración de Alcalá de Henares. Ha sido responsable del Área de Gestión de la Información de la Unidad de Apoyo al Fiscal General del Estado, coordinando el servicio de información imprescindible para la actividad del Ministerio Fiscal, como la gestión y control de los fondos archivísticos y bibliográficos custodiados en todas las Fiscalías. Ha formado parte de diferentes Comités del Consejo Internacional de Archivos, entre ellos el Current Records Committee, posteriormente Electronic Records Committee. Durante 20 años ha sido Profesora Asociada en la Facultad de Documentación de la Universidad de Alcalá de Henares.

Beatriz Franco Espiño

Pertenece al Cuerpo Facultativo de Archivos. Actualmente Jefa de la Unidad Técnica de Planificación y Programación Archivística de la Subdirección General de Archivos de la Comunidad de Madrid. Vocal de la Comisión de Normas Españolas de Descripción Archivística (CNEDA) y miembro ejecutivo del Grupo de Expertos en Descripción Archivística (Expert Group on Archival Description/EGAD) del Consejo Internacional de Archivos (CIA). Co-coordinadora del Proyecto para la elaboración e implementación de un Modelo de Gestión Documental y Administración de Archivos en el marco de la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública (RTA) de América Latina.

José Luis García Martínez

Doctor en Historia del Arte y jefe de área de archivo del Ministerio de Hacienda. Ha trabajado en diferentes archivos de la administración estatal, autonómica y municipal. Forma parte de diferentes grupos de trabajo sobre el documento electrónico, el archivo electrónico y el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Participa en los proyectos de la Política de Gestión de documentos electrónicos del Ministerio de Hacienda, las aplicaciones de Archive, Inside y Acceda, la revisión del eEMGDE o el espacio colaborativo de la Administración periférica del Gobierno. Es miembro de la junta directiva de diferentes asociaciones culturales y profesionales y tiene numerosas publicaciones y conferencias sobre archivos y otras materias relacionadas con las humanidades.

Guillermo Pastor Núñez

Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad de Valencia. Archivero del Cuerpo Facultativo del Estado. Director Técnico del Archivo Intermedio Militar Pirenaico (Barcelona). Coordinador y responsable del Taller de Archivos organizado por el Centro de Historia y Cultura Militar Pirenaico. Organizo el archivo de comunicación de la sala de cine Zumzeig Cooperativa (Barcelona). Socio de Archiveros Españoles en la Función Pública.

Ricard Pérez Alcázar

Miembro del Cuerpo Facultativo de Archiveros del Estado. Licenciado en Geografía e Historia por la Universitat de Barcelona. Actualmente ocupa la Secretaría de la Comisión de Normas Españolas de Descripción Archivística (CNEDA) y de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos (CSCDA). Ha sido miembro de los equipos encargados de la elaboración de la Política de Gestión de Documentos Electrónicos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Ha sido además coordinador del Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos elaborado para la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA).

Juan Fernando Pérez Santana

Licenciado en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid. Funcionario de Carrera del Cuerpo de Técnicos Superiores Facultativos de Archivos, Bibliotecas y Museos, especialidad Archivos, de la Comunidad de Madrid, con destino en la Subdirección General de Archivos. Ha sido Jefe de la Sección del Censo del Patrimonio Documental y Directorio de Archivos, y en la actualidad es Jefe de la Unidad de Inspección de Archivos. Es Presidente de la Junta Directiva de Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP).

María Teresa Piris Peña

Licenciada en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid. Funcionaria de carrera del Cuerpo de Ayudantes de Archivos, Bibliotecas y Museos (sección Archivos) desde el año 2001 y del Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos (Sección Archivos) del Estado desde el 2004. Ha trabajado en Filmoteca Española, Archivo General de la Administración y Archivo General del Ministerio del Interior. Forma parte de la asociación profesional Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP) desde 2006, en la que ha ejercido diferentes cargos de su Junta Directiva y participado en grupos de trabajo.

Julián Antonio Prior Cabanillas

Doctor en Historia por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Título experto en integridad corporativa, transparencia y buen gobierno en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Funcionario del cuerpo facultativo de archiveros, bibliotecarios y arqueólogos del Estado. Coordinador de área de acceso a la información en la Dirección General de Gobernanza Pública (Ministerio de Política Territorial y Función Pública). Miembro del Grupo de Trabajo de Política de Gestión de Documentos Electrónicos de los Ministerios de Hacienda y de Política Territorial y Función Pública, del Grupo de Trabajo de Acceso a Información Pública de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias, y del Grupo de Trabajo de Valoración de Series y Funciones Comunes de la Administración General del Estado (Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos).

María del Carmen Rial Quintela

Licenciada en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela y Máster EEES en ciencias documentales en el entorno digital por la Universidad de A Coruña. Ayudante de archivos del Estado en el Archivo Histórico Nacional entre 2007 y 2008, actualmente pertenece al Cuerpo Facultativo de Archiveros del Estado. Desde octubre de 2008 ejerce las funciones de Directora técnica del Archivo Intermedio Militar Noroeste (Ferrol), incluyendo las de atención a investigadores, dirección de proyectos de organización y descripción, propuestas sobre tratamiento de documentación relacionada con la seguridad y la defensa, asesoramiento relativo al acceso a los fondos documentales custodiados por el mismo, así como el apoyo archivístico remoto y presencial a los archivos de las Unidades, Cuerpos y Organismos del Ejército de Tierra de las Comunidades Autónomas de Galicia, Asturias, Cantabria, País Vasco, La Rioja y Castilla y León.

Ramón Romero Cabot

Doctor en Historia por la Universidad de Sevilla. Fellowship de la University of Florida. Profesor asociado de la Universidad Carlos III, UNED y San Pablo-Ceu. Miembro del Cuerpo Facultativo de Archiveros del Estado. Jefe de Área del Archivo General y Secretario del Grupo de Trabajo de Coordinación de Archivos y Gestión Documental del Ministerio de Justicia.

Rebeca Sánchez Romero

Licenciada en Historia (especialidad en Paleografía y Diplomáticas) en la Universidad de Valencia; DEA en el Área Ciencias y Técnicas Historiográficas de la Universidad de Valencia; funcionaria de carrera del Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos del Estado (Sección Archivos) desde 2006. Su primer contacto con los archivos fue en el archivo de padres dominicos de Valencia. Su primer destino fue el Archivo General de la Administración y, actualmente, está destinada en el Archivo Intermedio Militar Centro (Valencia) del Ministerio de Defensa como técnico superior de archivos.

Javier Sierra Rodríguez

Doctor en Derecho, Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, Diplomado en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Murcia. Experto en Formador de Formadores en Transparencia por la UNED. Es profesor asociado en la Universidad de Murcia y trabaja profesionalmente en el ámbito de la investigación social. Es miembro del Grupo de Investigación Regulación Jurídica y Participación del Ciudadano Digital de la Universidad Complutense de Madrid.



UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID

