

**DECÁLOGO SOBRE EL
ACCESO A LOS DOCUMENTOS
EN ARCHIVOS PÚBLICOS
PARA MEJORAR EL MARCO
LEGAL DE LA TRANSPARENCIA**



Mesa de Trabajo
de Archivos
de Administración Local

Decálogo sobre el acceso a los documentos en archivos públicos para mejorar el marco legal de la transparencia

Versión 1. 23 de septiembre de 2024

© Del texto:

Francisco Fernández Cuesta. Ayuntamiento de Madrid

Francesc Giménez Martín. Ajuntament de Sant Cugat del Vallès

© De esta edición:

ANABAD



Contenidos

1. Introducción.....	4
2. El acceso a los documentos en archivos públicos como regulación especial del acceso a la información pública.....	7
3. La naturaleza del derecho de acceso a los documentos conservados en archivos públicos	12
4. El objeto material del derecho: los documentos y la información.....	15
5. El paso del régimen general a la regulación especial de los archivos	17
6. El volumen y complejidad del acceso a los documentos en archivos públicos (y los medios para proporcionarlo).....	20
7. El procedimiento y la forma de acceder a los documentos	23
8. Las limitaciones al acceso y su aplicación en los archivos	28
9. Las aportaciones de los archivos a la mejora del sistema de transparencia pública	36
10. La necesidad de tener en cuenta al colectivo archivístico en la reforma de la ley de transparencia	40
11. Conclusión. Un decálogo sobre el acceso a los documentos en archivos públicos para mejorar el marco legal de la transparencia.....	44
12. Anexo 1. Legislación en materia de transparencia y archivos.....	46
13. Anexo 2. Referencias a los archivos y la gestión de documentos en las leyes de transparencia	48
14. Bibliografía	50

1. Introducción

La Mesa de Trabajo de Archivos de la Administración Local (MTAAL) es una iniciativa que reúne a profesionales de archivos municipales y de otras entidades locales en España con el objetivo principal de intercambiar ideas, proyectos y experiencias sobre la gestión de la documentación municipal. La MTAAL se estableció en 1988 y desde entonces ha sido un importante foro para la colaboración y el desarrollo de la archivística en el ámbito de las entidades locales.

El acceso ha sido, como no podía ser de otra manera, una de las principales preocupaciones de las personas que integran la Mesa. Así, en los últimos años ha analizado el acceso a los expedientes de licencias urbanísticas (Logroño, 2022)¹ y a los padrones municipales de habitantes (Cáceres, 2023), constatando los problemas de definición del régimen jurídico aplicable y las diferencias en su aplicación, no ya solo en las diferentes comunidades autónomas, sino en cada archivo. Posteriormente, en su reunión de Sevilla (2024), la MTAAL acordó elaborar un documento en el que se diera a conocer la importancia y necesidad de abordar la regulación del acceso a los archivos en una hipotética reforma de la norma básica que regula el acceso a la información pública en nuestro país –la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG)–. Este documento fue finalmente redactado por los coordinadores del Grupo de trabajo de transparencia y protección de datos de la MTAAL, Francisco Fernández Cuesta y Francesc Giménez Martín, y enriquecido con los comentarios del resto de integrantes de dicho grupo y de la Mesa en general.

El Decálogo parte del reconocimiento por parte de aquella parte del colectivo profesional archivístico que forma parte de la MTAAL de que existe un desconocimiento general por parte de las personas y organizaciones directamente vinculadas con la transparencia administrativa y el derecho de acceso a la información pública sobre el acceso a los documentos conservados en archivos públicos.

Nuestro colectivo profesional, que se jactaba de haber sido facilitador y promotor del acceso a la información pública desde antes de que existiera la LTAIBG –en cuya defensa y elaboración fue particularmente activo–, comprobó pronto cómo quedaba relegado a un segundo plano en el modelo de transparencia que inauguraba la ley básica estatal y que pronto vendrían a acentuar las leyes autonómicas en este ámbito.

¹ Véase, en este sentido, el estudio de Mariano García Ruipérez [2001].

Este modelo de transparencia no tenía en cuenta, en contra de lo habitual en otros países y de las recomendaciones de organizaciones internacionales, la importancia de una apropiada gestión de documentos para mejorar la calidad, la confianza y la disponibilidad de la información pública, cuestión que ha sido abordada abundantemente por la doctrina archivística.

Tampoco se articuló este modelo con el preexistente del acceso a los archivos. Desde el Consejo para la Transparencia y el Buen Gobierno –y en contra de la voluntad no explicitada por el legislador estatal en el texto finalmente aprobado en 2013– se defiende su carácter de “materia” sometida a su propia regulación especial. Siguiendo esta interpretación, la doctrina jurídica lo aborda de manera marginal en sus estudios. La desconexión se manifiesta también desde el punto de vista orgánico (y presupuestario): las principales administraciones públicas despliegan sus “sistemas” de transparencia en torno a unidades de información pública o transparencia, dando la espalda a sus respectivos sistemas de archivos.

Ante una futura modificación del marco legal del acceso a la información pública, cumplidos ya diez años de la entrada en vigor de la LTAIBG², desde la Mesa de Trabajo de Archivos de la Administración Local preocupa que, nuevamente, los archivos sigan sin estar ni se los espere. Porque los archivos son conscientes de su valor social y su papel en el ecosistema de la información pública y buscan hacer partícipe de ello a toda la sociedad y, especialmente en este contexto de reforma legal, a los diferentes agentes que participen en el diseño del nuevo modelo de transparencia.

El documento se ha estructurado en diferentes apartados, que tratan de dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- ¿Por qué constituye una regulación especial? (apartado 2)
- ¿Cuál es la naturaleza del derecho de acceso a los documentos y qué relación tiene con el derecho de acceso a la información pública? (apartado 3)
- ¿Es diferente acaso su objeto (documentos, por un lado, e información, por otro)? (apartado 4)
- ¿En qué contexto se pasa del régimen general a la regulación especial de los archivos? (apartado 5)
- ¿Cuánto se accede a la información por la vía de los archivos públicos y qué complejidad conlleva su gestión en comparación con la vía general? (apartado 6)

² Los rumores apuntan, además, a que la reforma traerá consigo la derogación del 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que ha regido el acceso a los archivos públicos desde su aprobación (inspirando además la normativa autonómica en materia de archivos que se desplegó posteriormente), pero nada se sabe sobre si el acceso a los documentos conservados en los archivos públicos tendrá alguna consideración especial en la nueva norma.

- ¿En qué se diferencia su procedimiento y forma de acceder a la información? (apartado 7)
- ¿Qué restricciones afectan al derecho de acceso en los archivos y cómo se aplican? (apartado 8)
- ¿Qué pueden aportar los archivos para mejorar el modelo de transparencia pública de las instituciones públicas? (apartado 9)
- ¿Por qué es necesario escuchar la voz del colectivo archivístico ante la reforma de la ley de transparencia? (apartado 10)

Finalmente, concluye con un decálogo que sintetiza aquellas cuestiones relativas al acceso a los documentos en archivos públicos que, desde la Mesa de Trabajo de Archivos de la Administración Local, se considera que permitirán mejorar el marco legal de la transparencia, no solo en beneficio de nuestras instituciones sino de toda la sociedad, presente y futura.

2. El acceso a los documentos en archivos públicos como regulación especial del acceso a la información pública

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y las distintas normas autonómicas de transparencia que surgieron posteriormente han regulado con carácter general el derecho de acceso a la información pública, pero no supusieron la desaparición de otras regulaciones especiales o sectoriales del acceso a la información pública.

No en vano, la Disposición adicional primera de la norma básica estatal recoge que 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. Y que se regirán por su normativa específica, y por la Ley 19/2013 con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso. En este sentido, la propia norma menciona como regulaciones especiales las referidas al acceso a la información ambiental (Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente) y a la destinada a la reutilización (Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público).

Pero también, entre otros, el acceso a los documentos conservados en los archivos públicos estatales, a tenor del Criterio Interpretativo 8/2015 del Consejo para la Transparencia y el Buen Gobierno estatal, que señala que:

Hay que tener en cuenta, finalmente, que la excepción prevista en la LTAIBG no realiza una enumeración taxativa de los procedimientos o áreas de actuación que cuentan con regímenes específicos, para no provocar, por ello, lagunas o introducir rigideces indebidas en el ordenamiento jurídico. Los regímenes mencionados en el apartado tres de su disposición adicional primera (...) lo son a título de ejemplo y admiten la consideración de otros sectores, entre ellos estaría el contenido de los artículos 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado o las disposiciones que, en concreta normativa específica, prevean la reserva en el acceso cuando se den determinados condicionantes (secretos oficiales, secreto estadístico) y algunos otros.

De esta forma, y en la Administración General del Estado, el régimen de acceso aplicable a la información pública contenida en los documentos, de acuerdo con la normativa vigente sería el siguiente:

- Cuando los documentos obren en poder de las unidades administrativas correspondientes (en los llamados “**archivos de gestión o de oficina**”), se aplicará con carácter general el régimen de la Ley de Transparencia, salvo cuando el acceso fuera solicitado por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. En este caso, el acceso se regirá por la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo.
- En los **archivos centrales e intermedio**, se aplicará el régimen específico del 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.
- Finalmente, en los **archivos históricos**, la Disposición adicional sexta del Real Decreto 1708/2011 remite, debido a su carácter de archivos abiertos al público, a las reglas específicas de acceso a los fondos de los Archivos Históricos de titularidad y gestión estatal, siempre que resulten más favorables al derecho de acceso. En este sentido, desde la Subdirección General de los Archivos Estatales se viene interpretando como más favorable la regulación del artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, por lo que es dicha norma la que se aplica en este tipo de archivos.

Esta situación es fruto de una deficiente articulación entre el régimen general de la transparencia y el acceso a la información pública con el preexistente de acceso a los documentos conservados en archivos públicos, y que se reproduce también en el resto de las administraciones territoriales³. En general, se pueden diferenciar los siguientes casos:

- **Caso A. Comunidades autónomas en las que se ha articulado el régimen general con el régimen especial de los archivos:**
 - **A1. Comunidades autónomas cuya ley de transparencia modificó la ley de archivos: Andalucía y Cataluña.** En ambos casos, la ley de transparencia suprimió las disposiciones relativas al acceso de la correspondiente ley de archivos, por lo que el acceso a los documentos se debería regir desde entonces por el procedimiento establecido en aquella. No obstante, en el caso de Cataluña, la ley de transparencia habilita el acceso antiformalista habitual en los archivos (esto es, sin resolución expresa cuando sea estimatoria) y no deroga los plazos de extinción de las restricciones contempladas en la ley de archivos, que deberían

³ En el anexo 1 se puede encontrar un cuadro resumen de la legislación en materia de transparencia y archivos vigente en el conjunto del Estado.

entenderse vigentes. No así en Andalucía, cuyos archivos (más bien, el órgano competente de los mismos) debería resolver cada solicitud de forma expresa, sin que quepa el acceso automático por aplicación de plazos.

- **A2. Comunidades autónomas cuya ley de archivos es posterior a la de transparencia: Euskadi, Illes Balears y Comunidad de Madrid.** Euskadi no cuenta con ley autonómica de transparencia. La Ley 5/2022, de 23 de junio, de Gestión Documental Integral y Patrimonio Documental de la Comunidad Autónoma del País Vasco reconoce el derecho de todas las personas a acceder a los documentos de titularidad pública custodiados en sistemas de archivo públicos que, en principio, será de acceso libre (art. 39). No parece contemplar la tramitación de un procedimiento formal con carácter general, aunque remite “a lo dispuesto en la normativa vigente” (art. 41) e indica expresamente que “los procedimientos y el procedimiento de solicitud de acceso”, así como el derecho a reclamar y los “procedimientos que deben seguir en el supuesto de que su derecho de acceso haya sido denegado” se deben hacer públicos (art. 40).

Las Illes Balears tampoco cuentan con ley autonómica de transparencia, pero su ley de archivos trató de adaptar sus disposiciones a la ley básica estatal. A pesar de ello, y como indica en su exposición de motivos, optó por regular “un régimen específico y más simplificado de acceso a la documentación cuando esta se encuentra en archivos históricos [...], como es habitual en la consulta de los documentos originales directamente en los archivos, a menudo con finalidades de investigación”. Este régimen específico vendrá definido por lo que establezcan las correspondientes tablas de valoración. Cuando no se considere aplicable la forma de acceso prevista en la ley “el responsable del archivo tiene que informar al solicitante de la necesidad de ejercer el derecho de acceso según lo previsto en Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”⁴.

La ley de archivos madrileña habilita también el acceso antiformalista a los documentos conservados en los archivos públicos y establece un plazo general de extinción de las restricciones, cuando no se disponga de tabla de valoración aplicable. Sorprendentemente,

⁴ La ley remite, no obstante, en lo referido al ejercicio del derecho de acceso a un posterior desarrollo reglamentario en el marco del Sistema Archivístico de las Illes Balears.

su disposición adicional novena remite, en su apartado segundo, a la normativa específica para acceder a los documentos referidos a materias que tengan establecido un régimen de acceso especial. De esta forma, está caracterizando a su propio régimen de acceso como una regulación de segunda clase o de categoría inferior, reintroduciendo limitaciones que en principio deberían haberse extinguido con la transferencia de los documentos a una institución archivística.

- **Caso B. Comunidades autónomas cuyas leyes de archivos no se han visto modificadas por las leyes de transparencia o que no cuentan con leyes de archivos:**
 - **B1. Comunidades autónomas que cuentan con disposiciones en materia de acceso en sus leyes de archivos: Canarias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia, Navarra y Comunitat Valenciana.** No está clara la vigencia de las disposiciones contenidas en sus leyes de archivos, anteriores en todo caso a las leyes de transparencia⁵. No obstante, y dado que no han sido expresamente derogadas, los archivos públicos de estas comunidades siguen aplicándolas, empleándose con carácter supletorio la normativa de transparencia.
 - **B2. Comunidades autónomas cuyas leyes de archivos no regulan el acceso o únicamente recogen disposiciones genéricas⁶: Aragón, Principado de Asturias⁷, Cantabria, La Rioja, y Región de Murcia.** Podría pensarse que, en estos casos, el acceso a los documentos conservados en los archivos públicos se rige exclusivamente por las correspondientes leyes de transparencia. Sin embargo, se rigen por la vía antiformalista tradicional de los archivos y aplican los plazos de extinción de las restricciones al acceso a datos personales del artículo 57.1.c de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, sin perjuicio de que tramiten solicitud formal por la vía de transparencia cuando ésta se refiera a

⁵ Resulta sorprendente el caso de Navarra: la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno señala en su disposición adicional séptima que el acceso a la información “sobre archivos y documentos históricos” [sic] se regirá por lo dispuesto en ella (“salvo en aquellos supuestos en que la normativa especial establezca con rango de ley limitaciones para el acceso por razón de la protección de determinados intereses públicos o de la protección de datos de carácter personal”), por lo que deberían considerarse expresamente derogadas las disposiciones más favorables al acceso de la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos. Nos consta, no obstante, que se siguen aplicando los plazos recogidos en la ley de archivos.

⁶ Esto es, que no contemplan plazos de extinción de las limitaciones de acceso o no recogen disposiciones concretas sobre el procedimiento o la formalización de acceso.

⁷ En este caso, no cuenta con ley autonómica de archivos.

documentos con información que pudiera estar sujeta a algún tipo de restricción, o cuando así lo requiera la persona interesada.

El hecho de que en la mayoría de las comunidades autónomas (once de diecisiete) se dé el segundo de los casos –esto es, que el legislador autonómico no haya tenido en cuenta a los archivos y su régimen de acceso– en el momento de elaborar sus correspondientes leyes de transparencia y acceso a la información es una muestra del desconocimiento y desinterés por este ámbito. Y provoca una articulación deficiente que genera incertidumbres a los profesionales a los que corresponde aplicar esta legislación en los archivos, así como indefensión a las personas usuarias de sus servicios y titulares del derecho de acceso. ¿Son legales los plazos de extinción de las restricciones que contempla buena parte de las leyes de archivos vigentes? ¿Cabe la aplicación de otras regulaciones especiales o sectoriales más restrictivas en el acceso a documentos en los archivos públicos? ¿Es necesario que el órgano responsable del archivo emita resolución expresa de cada solicitud de acceso que se tramite? ¿Se pueden reclamar las denegaciones de acceso a documentos obrantes en archivos públicos ante las correspondientes autoridades garantes del derecho de acceso a la información pública?

3. La naturaleza del derecho de acceso a los documentos conservados en archivos públicos

Desde una interpretación reduccionista sobre la razón de ser del derecho de acceso a la información pública, podría entenderse que su ejercicio está enfocado exclusivamente a la fiscalización por parte de la ciudadanía de la actividad pública, al escrutinio de la acción de los responsables públicos, como señala el preámbulo de la LTAIBG. Mediante este derecho, “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”. No cabe duda de que este ejercicio resulta especialmente oportuno cuando se lleva a cabo sobre las acciones y decisiones del presente o recientes en el tiempo, pero puede realizarse de manera retrospectiva a través de la información disponible en los archivos, por lo que no estamos en este caso ante una manifestación menor o secundaria del derecho de acceso.

Además, creemos que el derecho de acceso a la información pública trasciende cualquier motivación concreta –de hecho, no se requiere señalar la motivación en las solicitudes–, y las razones para su ejercicio son infinitas. Y el ejemplo de los archivos públicos es una excelente muestra de ello.

Quizás, las razones para acceder a los archivos que se encuentran más arraigadas en la mentalidad popular sean las relativas a la investigación, principalmente histórica (aunque la investigación de archivo es una práctica habitual en la metodología de cualquier disciplina científica y rama del conocimiento). Los archivos y el acceso a los documentos conservados en los mismos son, de esta manera, una manifestación del derecho constitucional de acceso a la cultura y una herramienta para la ciencia y la investigación científica (art. 44 de la Constitución Española).

No en vano, la primera norma que reguló el acceso a los documentos conservados en los archivos tras la Constitución de 1978, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, no fue percibida –ni por el legislador ni por la doctrina que lo analizó– como el vehículo para dar cumplimiento al mandato constitucional de regular el acceso de los ciudadanos a los archivos administrativos (artículo 105.b CE), aunque estuviera enfocada a los “documentos, concluida su tramitación y depositados y registrados en los Archivos centrales”. De hecho, rehúye el término “acceso” y habla de “consulta del patrimonio documental”.

No obstante, desde esa primera formulación legal, el acceso a los documentos conservados en archivos públicos ha trascendido el ámbito de la investigación académica o profesional⁸. Se ha convertido en un instrumento de la cultura en sentido amplio e incluso en una forma de ocio. Y, también, en un instrumento para el ejercicio de otros derechos personales y colectivos (incluso para la defensa de los derechos humanos y la reparación jurídica de actos delictivos), así como para la construcción de la identidad y la memoria de individuos y colectivos.

Así, el acceso a los archivos suele resultar necesario para el ejercicio del derecho de las personas adoptadas a conocer los datos sobre sus orígenes biológicos y viene siendo una vía crucial para desentrañar los casos de “niños robados”. Es la base sobre la que se fundamentan las declaraciones de reparación y reconocimiento personal a las víctimas de la Guerra Civil y la Dictadura, y el medio por el que pueden justificar la pretensión de adquisición de la nacionalidad española las personas descendientes de personas exiliadas por razones políticas, ideológicas o de creencia o de orientación e identidad sexual (Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática). Los archivos permiten también acreditar derechos económicos, como los resultantes del reconocimiento efectivo del tiempo de prestación del servicio social de la mujer en el acceso a la pensión de jubilación parcial (Ley 24/2022, de 25 de noviembre). La documentación catastral, los expedientes de expropiación o los de deslinde de fincas, tan presentes en los archivos públicos, permiten justificar derechos de propiedad o uso sobre inmuebles. También el acceso a los expedientes de licencias urbanísticas de obras y actividades que conservan los archivos municipales proporciona a los titulares de inmuebles antecedentes y planos sobre su construcción necesarios para acometer nuevas obras o para la apertura de nuevos negocios.

Ejemplos como estos permiten caracterizar la naturaleza compleja del derecho de acceso a los documentos de titularidad pública, reconocido de forma expresa por prácticamente todas las leyes de archivos vigentes en nuestro país⁹ y regulado de una manera más o menos detallada o remitiendo a marcos legales más amplios

⁸ Así lo entiende también el legislador comunitario, cuando diferencia en el Reglamento general de protección de datos (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) los denominados “fines de archivo en interés público” de los fines de investigación científica o histórica o de los fines estadísticos, con los que comparte un especial régimen privilegiado.

⁹ Ley 4/1994, de 24 de mayo, de Archivos y Patrimonio Documental de La Rioja, artículo 31; Ley 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos de Cataluña, artículo 34; Ley 3/2002, de 28 de junio de Archivos de Cantabria, artículo 21; Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha, artículo 34; Ley 3/2005, de 15 de junio, de Archivos de la Comunidad Valenciana, artículo 56; Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos de Navarra, artículo 20; Ley 2/2007, de 12 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Extremadura, artículo 22; Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía, artículo 62; Ley 7/2014,

(sea la normativa archivística estatal en materia de archivos y patrimonio documental, en las más antiguas, sea la autonómica en materia de transparencia y acceso a la información pública, en las más recientes).

Esta naturaleza, vinculada tanto al derecho de acceso a la información pública en general como al derecho de acceso a la cultura, y como instrumento básico para el ejercicio de otros derechos y libertades ciudadanas son razón lo suficientemente importante para que se regule de manera coherente su ejercicio, favoreciendo el acceso más amplio posible a la información y con garantías para quienes lo ejercen.

de 26 de septiembre, de archivos y documentos de Galicia, artículo 23; Ley 5/2022, de 23 de junio, de Gestión Documental Integral y Patrimonio Documental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, artículo 39; Ley 6/2022, de 5 de agosto, de archivos y gestión documental de las Illes Balears, artículo 69; Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid, artículo 62. Con anterioridad, la Ley 6/1986, de 28 de noviembre, de Archivos de Aragón (artículo 27) y la Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León (artículo 20) hablaban del “derecho a la consulta libre y gratuita de los archivos y documentos constitutivos del patrimonio documental”. Por otro lado, y con carácter general, la normativa reconoce también un derecho de acceso a los documentos de titularidad privada con carácter patrimonial (esto es, que forman parte del patrimonio documental del territorio en cuestión).

4. El objeto material del derecho: los documentos y la información

Se ha argumentado por parte de los especialistas en el derecho de acceso a la información pública que el objeto de este es más amplio que los meros documentos. Ello no quiere decir, en ningún caso, que derecho de acceso a la información pública y derecho de acceso a los documentos públicos tienen diferente objeto. De hecho, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno señala expresamente como objeto del derecho de acceso a los documentos, pero también a otros contenidos no materializados en forma de documentos.

Ha de advertirse, por otro lado, que el concepto de documento que es objeto de atención de la archivística es mucho más amplio que el de documento público administrativo que recoge el artículo 26 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Y, en línea con ello, los archivos vienen incorporando desde hace tiempo nuevas formas y expresiones documentales a su acervo, de manera que en los últimos años no resulta extraño que sean objeto de su atención tanto conjuntos de datos abiertos [Campos 2022; 2023] como los propios sistemas de información basados en datos estructurados [Serra 2024], además de los documentos en sentido tradicional o documentos-objeto. El objetivo de este acercamiento por parte de los archivos es seguir manteniendo el registro de la evidencia de la actividad de nuestras instituciones independientemente del ecosistema tecnológico en el que se enmarquen. Y tratar de dotar de valor documental, esto es, de conferir autenticidad, fiabilidad, integridad y usabilidad a las nuevas formas en que se crea, se gestiona y se distribuye la información.

Ello va en beneficio del derecho de acceso a la información pública en general, ya que una apropiada gestión documental permite conferir un carácter fidedigno a sus fuentes de manera sistemática, mejorando la calidad de la información suministrada y, por ende, la confianza de la ciudadanía en el sistema de transparencia.

En este sentido, algunas leyes de transparencia autonómicas incluyen entre sus principios rectores el de veracidad, “en virtud del cual la información pública será cierta y exacta, garantizando que procede de documentos con respecto a los cuales se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia”. En la misma línea, algunos autores proponen dentro de los posibles principios para el

establecimiento de un estándar de transparencia informativa del Gobierno en el marco de la reforma de la Ley de Transparencia, el de “transparencia de las fuentes de datos” [Sierra-Rodríguez 2022, p. 51]:

Su núcleo esencial comprendería dar información inmediata para identificar y contrastar la fuente de los datos o de los términos comparativos utilizados en comparecencias públicas o notas de prensa, siempre y cuando no se tratase de meras valoraciones personales. En concreto, se trataría de identificar y facilitar el acceso a los documentos completos en los que se basen tales afirmaciones gubernamentales que citen datos, estadísticas, informes o estudios. Pese a su formulación como principio, podría perfectamente constituir una obligación de publicidad activa.

En definitiva: los documentos públicos, como soporte o receptáculo de información por sí mismos y como fuente para dotar de carácter fidedigno a otros datos no materializados en forma de documentos en su sentido tradicional, no son algo ajeno al objeto material de la transparencia y el derecho de acceso, sino que, más bien, deberían considerarse como su “núcleo duro”.

5. El paso del régimen general a la regulación especial de los archivos

¿Cuál es la circunstancia o hecho que define que el acceso a una determinada información deba realizarse por la vía establecida por el régimen general del acceso a la información pública o por la regulación especial que corresponde a los archivos públicos?

Si nos atenemos al criterio antes señalado del Consejo para la Transparencia y el Buen Gobierno estatal y de buena parte de la normativa autonómica vigente en materia de transparencia y archivos, la regulación especial del acceso a los archivos públicos (o a los documentos conservados en los archivos públicos) no entra en juego cuando la solicitud de acceso se refiere a una información sobre una determinada materia, sino cuando se encuentra en documentos que han dejado de estar en poder de la unidad administrativa que la generó y pasa a ser conservada y gestionada en un archivo. Es decir, que el hecho definitorio es si la información permanece bajo el control de las unidades administrativas que la produjeron o se encuentra en documentos cuya responsabilidad y custodia ha sido transferida a los archivos, al no resultar de utilidad para las mencionadas unidades productoras por haber cumplido ya la finalidad para la que se generaron.

A pesar de que doctrina y legislación archivística vienen hablando tradicionalmente de archivos de oficina o de gestión para denominar a aquellos documentos que se encuentran en trámite o bajo la custodia de su unidad productora, se entiende que la regulación especial de acceso a los documentos en archivos públicos se aplica a partir de la fase de archivo central (en el caso de sistemas estructurados en diferentes fases: archivos de gestión, archivos centrales, archivo/s intermedio/s y archivo/s histórico/s) o, en cualquier caso, a aquellos centros de archivo dotados de personal especializado que reúnan los documentos producidos por una determinada organización (o parte de la misma), a partir de un determinado momento de su ciclo de vida (posterior, en cualquier caso, a la finalización de las actividades o procesos de negocio de los que son testimonio).

Este traspaso de la custodia y responsabilidad se denomina transferencia, y tradicionalmente consistía en la remisión ordenada de los documentos en papel (en expedientes instalados convenientemente en cajas debidamente inventariadas) desde las oficinas al archivo, a partir de un determinado momento. En entornos de administración digital, el traspaso se produce con la incorporación (captura o ingesta) de los documentos en el sistema de archivo.

Algunas leyes de archivos, sin embargo, acotan el ámbito de aplicación de su régimen de acceso a los documentos conservados en archivos históricos o con una determinada antigüedad:

- La Ley 6/2022, de 5 de agosto, de archivos y gestión documental de las Illes Balears, señala que sus disposiciones relativas al acceso a los documentos se aplican a los archivos históricos, entendiéndose por tales a aquellos “que disponen de infraestructuras adecuadas para facilitar al público el acceso a los documentos de forma directa –en una sala de lectura– o bien indirecta –a través de una copia digitalizada–” (art. 68.2). Y, más concretamente, a aquellos que conservan “documentación de carácter administrativo histórico o correspondiente a procedimientos finalizados desde hace al menos cinco años” (art. 69.3).
- Por su parte, la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León dispone en su artículo 6 que las unidades de acceso a la información tramiten, en los términos previstos en la normativa en materia de transparencia, las solicitudes de acceso a los documentos que tengan una antigüedad superior a cinco años en el caso de que no hayan sido transferidos a los archivos. Se refiere, concretamente, al Archivo General de Castilla y León y a los Archivos Históricos Provinciales. La tramitación de las solicitudes de acceso a la información de los documentos que obren en el Archivo General de Castilla y León y en los Archivos Históricos Provinciales corresponde a las unidades que determine la normativa sobre archivos. La competencia para resolver las solicitudes de acceso a los documentos que obren en el Archivo General de Castilla y León y en los Archivos Históricos Provinciales corresponderá al órgano que la tenga atribuida en la normativa sobre archivos (artículo 7.2). Nada se dice de los archivos centrales de la administración autonómica (se entiende que el acceso se deberá realizar por la vía general de la normativa de transparencia a través de las unidades de acceso a la información de los órganos productores de los documentos) ni de los archivos de otras entidades públicas, como los municipios, las diputaciones provinciales o las universidades públicas.

Hacer recaer la aplicación de uno u otro régimen de acceso en el lugar donde se sitúe la información, como considera el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su mencionado Criterio Interpretativo 8/2015 resulta problemático por varias razones [Giménez 2023]:

[...] el ciudadano tendrá que deducir donde se puede encontrar la información según su antigüedad, y ya no hablemos de los casos en los que la información por rango de fechas pueda estar parte en las oficinas administrativas y otra parte ya transferida al archivo correspondiente. Aparte, para existir esta división práctica

del ciclo de vida de los documentos, tendría que haber una regulación clara y una praxis real aplicada de dichas transferencias documentales. Práctica que, en muchos casos, no es ni real ni regulada [...].

El contexto actual de administración digital convierte, además, en inútil la localización física de los documentos: deberá ser su calificación como documentos de conservación permanente, su captura en un sistema de información que permita su preservación y acceso o el transcurso de un determinado plazo lo que determine el paso del régimen general a la regulación especial de los archivos.

En este sentido, algunas leyes de archivos incorporan, como se detallará más adelante, un plazo para el levantamiento de las limitaciones al acceso, generalmente de treinta años¹⁰ y aplicable siempre que el acceso a la información no afecte a la seguridad, el honor, la intimidad o la imagen de las personas¹¹. ¿Se aplicaría este plazo, propio de la regulación especial de la legislación archivística, a documentos que hayan superado esa antigüedad pero que, por las razones que fuere, no se han transferido a un centro de archivo?

Por otro lado, se ha de tener en cuenta que el desarrollo por lo general deficiente de nuestra administración digital en lo que se refiere a la gestión de documentos impide visualizar la situación que provocaría un flujo regular y automatizado de documentos desde los entornos de tramitación a los archivos electrónicos en plazos tasados. No en vano, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas indica únicamente que los archivos deberán contener “los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados” (art. 17.1). La doctrina archivística contempla determinados plazos de retención antes de la eliminación o transferencia al archivo, que en muchos casos pueden resultar relativamente breves (entre uno y cuatro años) [Casellas et al. 2022]. Una correcta gestión del ciclo de vida de los documentos supondría, de esta manera, el desplazamiento de un importante volumen de información del régimen general de acceso al régimen especial de los archivos.

En definitiva, como ha señalado Joan Soler [2018], “[c]ambiar el marco mental del legislador se impone como algo urgente y la no distinción entre la tipología de información pública por cuestión de depósito o soporte deviene una obligación urgente”.

¹⁰ Seis de las siete que incluyen un plazo de este tipo. La excepción es la Ley de archivos de Castilla y León, que contempla un plazo de cincuenta años para acceder a “los documentos con información cuya difusión pueda entrañar riesgos para la defensa y seguridad del Estado o para intereses esenciales de la Comunidad Autónoma” (art. 21.c).

¹¹ En tal caso, se podrá acceder a los documentos cuando se cuente con el consentimiento de las personas afectadas o cuando hayan transcurrido veinticinco años desde su muerte o, si no se conoce la fecha de ésta, cincuenta años desde la producción de los documentos.

6. El volumen y complejidad del acceso a los documentos en archivos públicos (y los medios para proporcionarlo)

Los archivos atienden peticiones de acceso a la información pública, entendiendo como tal los documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones por las instituciones públicas y conservados en dichos centros, desde mucho antes de que existieran las leyes de transparencia. Entendemos que, sin lugar a duda, estos documentos entran dentro de la definición de “información pública” que recoge la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en su artículo 13.

A pesar de ello, el número de solicitudes atendidas en los archivos no se suele recoger en las estadísticas sobre el acceso a la información pública de nuestras administraciones públicas. Esto supone un problema importante porque impide comparar el volumen de solicitudes entre uno y otro régimen de acceso y su impacto en la organización.

Se ha de tener en cuenta, en primer lugar, que el volumen de información gestionada en los archivos es mayor porque abarca un rango cronológico de información mucho más amplio que el que mantiene el resto de la organización. En segundo lugar, como se indicó anteriormente, es mayor la variedad de las razones que motivan las solicitudes de acceso y, en relación con ello, también resulta más variado el perfil de las personas que las realizan: personas de diferente cultura informacional que acceden a los archivos movidas por un interés particular, para la defensa de sus derechos o para la realización de sus proyectos personales o de vida, pero también por el interés público de fiscalización de la acción de gobierno; estudiantes, docentes y personal investigador que realizan investigaciones académicas y científicas; personas aficionadas a la historia y cultura local; periodistas y miembros de otras profesiones que requieren de los datos conservados en los archivos como recurso informativo o para la investigación...

Si tenemos en cuenta estos factores podríamos darnos cuenta de que, en algunos casos, el volumen de solicitudes de acceso a documentos que reciben algunos archivos públicos es mayor que el de solicitudes de acceso a la información pública que recibe el conjunto de su institución. Un ejemplo significativo desde el punto de vista cuantitativo lo constituye el Ayuntamiento de Madrid. En el año 2023 se recibieron en este ayuntamiento 1.378 solicitudes de acceso a la información pública dirigidas a la administración municipal,

organismos autónomos y sociedades mercantiles municipales¹². El mismo año, sólo el Archivo de Villa (principal centro de archivo del ayuntamiento) recibió 7.647 solicitudes de acceso a documentos de forma no presencial¹³. La diferencia, como puede apreciarse, es notable, y se repite en muchísimos servicios de archivo de nuestras administraciones públicas, especialmente en los de los ayuntamientos.

Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que la variedad en la tipología de usuarios y en la dificultad que supone en muchas ocasiones traducir sus necesidades de información en referencias documentales de un acervo informacional más amplio y heterogéneo, hace que las solicitudes de acceso a los documentos conservados en los archivos resulten también más complejas de atender. En determinadas ocasiones, las personas acuden a los archivos porque necesitan documentos como instrumentos para ejercer derechos u obligaciones y aportar en procedimientos administrativos y judiciales, con unos plazos acuciantes y sin un conocimiento profundo de cuáles son esos documentos que requiere y dónde y cómo encontrarlos. En otras ocasiones, las personas no están tan interesadas en los documentos en cuanto objetos o instrumentos sino en el contenido informativo de los mismos por múltiples razones, como ya se ha dicho. Y a la par de todo ello, el acceso a los documentos hace que afloren, en muchas otras ocasiones, emociones derivadas del disfrute estético, la afirmación identitaria, el recuerdo, el trauma o la empatía.

Para lidiar con esta complejidad, los profesionales de los archivos vienen desarrollando desde hace años una importante tarea de mediación entre la ciudadanía y la información de los documentos que conservan. Esta mediación se realiza a través de varias vías [Fernández 2017]:

- Por un lado, mediante la prestación de un servicio de asesoramiento y orientación (conocido en la terminología profesional como servicio de referencia) en la identificación y localización de documentos relevantes para sus intereses y necesidades informativas, incluyendo la resolución de las preguntas planteadas sobre el propio archivo, sus servicios, sus fondos y colecciones, los

¹² Fuente: *Registro de solicitudes y reclamaciones de acceso a la información pública* (Portal de transparencia del Ayuntamiento de Madrid). Disponible en: <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Acceso-a-la-informacion/Registro-de-solicitudes/Registro-de-solicitudes-y-reclamaciones-de-acceso-a-la-informacion-publica/?vgnnextfmt=default&vgnnextoid=80ea4220a6ec5810VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=edf1130094a69710VgnVCM1000001d4a900aRCRD>

¹³ Fuente: *Memoria del Archivo de Villa de Madrid del año 2023*. No se incluyen en esa cifra las peticiones ordinarias de documentos que se realizan de forma presencial en la sala de consulta del Archivo. Disponible en: https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Bibliotecas/BibliotecasEspecializadas/ArchivoDeVilla/Ficheros comunes/Memoria_AVM_2023.pdf

instrumentos de descripción disponibles y las condiciones de acceso y de reproducción de los documentos, o la remisión a otros centros de archivos o fuentes de información¹⁴.

- En segundo lugar, mediante la elaboración y puesta a disposición de instrumentos que permiten dar a conocer la información pública que obra en poder del archivo: desde la mera publicación de los cuadros de clasificación, al uso de modernos sistemas de información (sistemas de descripción archivística), herederos de los antiguos inventarios y catálogos de archivo, que pueden ofrecer el acceso a los propios documentos.
- Una última expresión de esta función facilitadora de las unidades de archivo y gestión de documentos es de carácter material: prestar sus medios e instalaciones en aquellos casos que sea necesario un acceso presencial, o proporcionar copias en un determinado formato que otros servicios no pueden realizar. De esta manera, se puede ofrecer una alternativa a los ciudadanos, que evitaría algunas de las denegaciones al acceso motivadas por su carácter abusivo. Por poner un ejemplo, podría resultar imposible facilitar el acceso mediante la remisión mediante copia electrónica de los expedientes de evaluación ambiental tramitados por una determinada administración en los últimos dos años, pero sí permitir su consulta en el archivo durante los días que fuera necesario, facilitando la solicitud de copias de aquellos documentos específicos cuando no existieran restricciones aplicables.

Los archivos públicos atienden, como ha podido verse, un volumen y complejidad de solicitudes de acceso a la información muy relevante, proporcionando además una importante labor de mediación en beneficio de la satisfacción de las necesidades de información de la ciudadanía. No obstante, su función en este ámbito sigue siendo poco conocida y considerada en la cultura organizativa de las respectivas administraciones públicas, lo que va en detrimento del dimensionamiento de los servicios públicos de archivo en comparación con otras unidades de nuestras administraciones.

¹⁴ Esta función se puede complementar, además, mediante el impulso y la elaboración de instrumentos y campañas de alfabetización informacional que mejoren las habilidades de los ciudadanos con respecto al acceso a la información pública: dónde localizarla, cómo utilizar los sistemas de información disponibles, cómo elaborar las solicitudes, etc.

7. El procedimiento y la forma de acceder a los documentos

En pocas palabras, podría decirse que el acceso a los documentos en los archivos se realiza, con carácter general, de una forma más flexible y directa que mediante el acceso a la información pública y, como se verá en el apartado siguiente, con un catálogo más limitado de restricciones.

Ello se debe a que, mientras el ejercicio del derecho de acceso a la información pública por la vía general de la LTAIBG, conlleva la tramitación de un procedimiento administrativo reglado que se inicia con la presentación de la solicitud y finaliza con la correspondiente resolución, los archivos públicos han venido facilitando el acceso a los documentos sin necesidad de tramitar formalmente un procedimiento administrativo con resolución expresa¹⁵.

La implementación del régimen general del acceso a la información pública y su deficiente articulación con la regulación existente en materia de archivos han provocado que no resulte claro cuál es la forma de proceder en estos casos.

- Algunas leyes autonómicas de transparencia habilitan un procedimiento abreviado o no formalista como el que se lleva a cabo tradicionalmente en los archivos, al disponer que, si se estima la solicitud, la resolución puede ser sustituida por una comunicación por la que se indica a la persona interesada que puede acceder a la información, o bien se le pueden facilitar los datos directamente (Cataluña, Navarra)¹⁶.
- En otros casos, son las leyes de archivos las que habilitan con carácter general que para acceder a los documentos conservados en los archivos públicos no sea necesario utilizar el procedimiento

¹⁵ Lo cual resultará positivo en términos de agilidad en la tramitación de las consultas, pero negativo para las garantías de la ciudadanía cuando se produce una denegación del acceso, en muchas ocasiones sin mediar resolución escrita. Afortunadamente, bastantes leyes de archivos han ido recogiendo la necesidad de poner por escrito y motivar las denegaciones de acceso a documentos.

¹⁶ En el caso de Cataluña, en el artículo 34.8 de su Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y en Navarra, en el artículo 42.1 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Por su parte, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana remite a un posterior desarrollo reglamentario que regule “un procedimiento simplificado para facilitar el acceso a la información cuando la solicitud sea estimatoria, no afecte a terceras personas ni sea de aplicación ningún límite al acceso” (art. 34.5).

establecido en la ley de transparencia¹⁷, que se empleará únicamente en casos excepcionales (Illes Balears, Comunidad de Madrid).

- Otras administraciones cuentan con procedimientos específicos para acceder a los documentos conservados en sus archivos, como la propia Administración General del Estado (AGE), a través del 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; o Castilla-La Mancha, mediante la Ley 19/2002, de 24 de octubre, de Archivos Públicos de Castilla-La Mancha (art. 35-36).
- Finalmente, la mayor parte de las leyes autonómicas no contemplan un procedimiento específico detallado para el acceso (Aragón, Asturias, Canarias, Extremadura, Galicia, La Rioja, Región de Murcia), remitiendo en algunos casos a la ley de transparencia (Andalucía) o a la normativa vigente, en general (País Vasco).

A pesar de esta variedad legal, creemos que se puede dar una imagen general sobre el procedimiento y la forma en la que se ejerce habitual y tradicionalmente el derecho de acceso a los documentos conservados en archivos públicos, singularmente en los archivos de las administraciones locales, mediante su comparación con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) para el régimen general.

	RÉGIMEN GENERAL (LTAIBG)	ARCHIVOS PÚBLICOS
PROCEDIMIENTO	El ejercicio del derecho de acceso requiere la tramitación de un procedimiento administrativo reglado (artículos 17 a 20)	La tramitación de un procedimiento formal es la excepción (se realiza cuando pueda concurrir alguna limitación). Lo habitual es que el acceso se facilite sin necesidad de tramitar resolución alguna.

¹⁷ La Ley 6/2022, de 5 de agosto, de archivos y gestión documental de las Illes Balears dispone en su artículo 69.3 que “el acceso a la documentación de carácter administrativo histórico o correspondiente a procedimientos finalizados desde hace al menos cinco años, se regirá por la tabla de evaluación de la serie documental correspondiente, según el dictamen de la Comisión Interinsular Calificadora de Documentos. En el supuesto de que no se considere aplicable la forma de acceso prevista en este título, el responsable del archivo tiene que informar al solicitante de la necesidad de ejercer el derecho de acceso según lo previsto en Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. También la Ley 6/2023, de 30 de marzo, de Archivos y Documentos de la Comunidad de Madrid recoge en su artículo 62.2, que, con carácter general no será necesario utilizar el procedimiento establecido en la ley de transparencia “para acceder a los documentos de titularidad pública que sean de libre acceso y consulta y estén custodiados en archivos públicos del Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid que dispongan de un espacio para la consulta de los documentos incluidos en sus instrumentos archivísticos de información y descripción, al no existir ningún impedimento que dificulte el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”.

	RÉGIMEN GENERAL (LTAIBG)	ARCHIVOS PÚBLICOS
ÓRGANO RESPONSABLE	Los destinatarios de las solicitudes son múltiples: aunque su recepción e impulso esté centralizada –por ejemplo, a través de unidades de información especializadas, como en el caso de la AGE (art. 22)–, las solicitudes se dirigen al órgano administrativo o entidad que posea la información. Es este órgano el que resuelve y proporciona, en su caso, el acceso a la información.	El destinatario de las solicitudes (tanto de las que dan lugar excepcionalmente a la tramitación de un procedimiento como las que son meras peticiones ordinarias de documentos o reproducciones de consulta libre), esto es, quien ha de atenderlas y darlas respuesta es directamente el archivo, independientemente de la procedencia original de los documentos (los diferentes órganos administrativos de la institución).
SOLICITUDES	La solicitud deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. Podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de: <ul style="list-style-type: none"> a) La identidad del solicitante. b) La información que se solicita. c) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones. d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada. Generalmente, se entiende que se han de presentar por cualquiera de los medios contemplados en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. 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.	Con carácter general, y cuando el acceso se produce de forma presencial, la persona interesada, una vez acreditada, realiza sus peticiones mediante papeletas o a través del sistema informático de gestión del archivo, de la forma en que recojan sus normas internas. También suelen admitirse solicitudes por vía telemática (correos electrónicos, formularios web, correo postal) y, en general, por cualquiera de los medios contemplados en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
DETERMINACIÓN DEL OBJETO DE LA SOLICITUD	La solicitud ha de identificar de forma suficiente la información. Cuando no sea así, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución (art. 19.2 LTAIBG). Además, no se admitirán las solicitudes manifiestamente repetitivas o que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia (art. 18.1.e LTAIBG)	Generalmente, las peticiones se refieren no ya a documentos sino, más bien, a agrupaciones de ellos, como expedientes (o las cajas o legajos en las que se encuentran instalados los documentos en papel). El proceso de localización de los documentos pertinentes para dar respuesta a una necesidad de información suele requerir la búsqueda por parte de la persona interesada en los instrumentos de búsqueda que pone a su disposición el archivo y al asesoramiento del personal técnico.

	RÉGIMEN GENERAL (LTAIBG)	ARCHIVOS PÚBLICOS
		<p>Cuando el acceso se realiza de forma presencial en las instalaciones de los archivos, y se refiere a documentos en soporte físico (papel), las normas internas de cada archivo suelen determinar el número de unidades de instalación que pueden servir a cada usuario, en función de sus medios. Únicamente se suelen inadmitir por repetitivas o abusivas las solicitudes que impliquen la reproducción de los documentos, cuando el volumen de estos pueda paralizar el servicio.</p>
BÚSQUEDA Y DESCUBRIMIENTO DE INFORMACIÓN	<p>No se contemplan con carácter general medios o servicios de apoyo a la búsqueda o el descubrimiento de información, que facilite la identificación del objeto de las solicitudes.</p>	<p>Los archivos tienen entre sus funciones las de elaborar instrumentos destinados a facilitar la búsqueda y recuperación de la información contenida en los documentos que conservan. Son los denominados “instrumentos de descripción” (sistemas de información, inventarios, bases de datos, etc.), que suelen estar disponibles en el sitio web institucional. Además, el personal técnico proporciona un servicio de asesoramiento y mediación a través de consultas telemáticas previas (mediante correos electrónicos, formularios web o incluso por vía telefónica) o presenciales (lo que se conoce como “entrevista de referencia”), así como de alfabetización informacional, proporcionado a las personas usuarias los conocimientos y habilidades necesarias para manejar por sí mismas los instrumentos de descripción y mejorar sus búsquedas.</p>
EMPLAZAMIENTO A TERCEROS	<p>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</p>	<p>Los archivos no realizan normalmente el emplazamiento a terceros, ya que aplican directamente el acceso sin datos personales. E incluso, si hay datos, la ponderación se realiza teniendo en cuenta los derechos del solicitante y el tiempo transcurrido desde la producción del documento.</p>
PLAZO PARA RESOLVER	<p>La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo</p>	<p>Habitualmente, el acceso a los documentos se realiza de forma inmediata o a los pocos momentos de haber sido solicitada. Únicamente cuando se haya de tramitar un procedimiento formal, por referirse la solicitud a documentos que pudieran estar afectados</p>

	RÉGIMEN GENERAL (LTAIBG)	ARCHIVOS PÚBLICOS
	podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.	por algún tipo de restricción, entrarían en juego los plazos previstos en las correspondientes leyes de transparencia y acceso a la información pública.
VÍA DE ACCESO	El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días.	Tradicionalmente, el acceso a los documentos en los archivos se realizaba de forma presencial. En la actualidad, la mayor parte de las consultas se realizan de forma telemática, tanto mediante el acceso a los sistemas de información archivística disponibles en el sitio web del archivo, que permiten en ocasiones acceder directamente a reproducciones digitales de los mismos.
ACCESO PARCIAL Y ANONIMIZADO	Se podrá facilitar el acceso a información que contenga datos de carácter personal si se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas. De igual modo, en los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 LTAIBG no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.	La facilitación del acceso mediante copias anonimizadas y exclusión de documentos se viene procurando en los archivos públicos desde antes de que existieran las leyes de transparencia y siempre atendiendo a la finalidad expresada por la persona solicitante, el valor y el contenido de los documentos y el tiempo transcurrido. El problema radica, en muchas ocasiones, en que estos procesos suelen ser costosos en términos de tiempo, por lo que no pueden realizarse de forma generalizada, habida cuenta del volumen de trabajo y los medios de que disponen los archivos.
RECLAMACIÓN	Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa.	La deficiente articulación entre el régimen general de acceso a la información pública y el del acceso a los documentos conservados en archivos públicos conlleva que no esté clara la posibilidad de reclamación ante las correspondientes autoridades garantes del derecho de acceso frente a una denegación de consulta de documentos. Con la excepción, quizás, de Cataluña, cuya Comisión de Garantía (GAIP) ha recibido hasta la fecha dieciocho reclamaciones realizadas al amparo de la legislación archivística, no conocemos otros ámbitos territoriales en los que resulte habitual esta práctica. Por otro lado, algunas leyes de archivos contemplan la posibilidad de interponer recurso administrativo para impugnar las resoluciones denegatorias.

8. Las limitaciones al acceso y su aplicación en los archivos

Uno de los elementos definitorios de la regulación especial de acceso a los documentos conservados en archivos públicos es que su catálogo de restricciones es, buena parte de los casos, más reducido que el del régimen general y, además, contempla plazos para su extinción. Ello se debe, principalmente, a la consideración, de que el tiempo transcurrido desde la creación de la información disminuye los riesgos que pudieran derivarse de su acceso por terceras personas, tanto desde el punto de vista de los intereses de carácter público (tales como la seguridad pública, las relaciones exteriores, política económica y monetaria, entre otros) o privados (como la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, los intereses económicos y comerciales, el secreto profesional o la propiedad intelectual e industrial)¹⁸ como, especialmente, de los derivados de la protección de datos personales¹⁹.

Así, y tomando como referencia lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE)²⁰, se puede comprobar cómo el número de limitaciones en la regulación especial de los archivos es más reducido que en el régimen general:

	LTAIBG	LPHE
LÍMITES GENERALES	<ul style="list-style-type: none">a) La seguridad nacional.b) La defensa.c) Las relaciones exteriores.d) La seguridad pública.e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.h) Los intereses económicos y comerciales.	<ul style="list-style-type: none">a) Documentos que afecten a materias clasificadas de acuerdo con la Ley de Secretos Oficialesb) Documentos que no deban ser públicamente conocidos por disposición expresa de la Leyc) Documentos que contengan información cuya difusión pueda entrañar riesgos para la seguridad y la defensa del Estado o la averiguación de los delitos.

¹⁸ Todas estas restricciones se encuentran recogidas en el artículo 14 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹⁹ Recogidos en el artículo 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

²⁰ Algunas leyes autonómicas de archivos incluyen otras restricciones, como las referidas a los documentos que contengan información cuya difusión pueda entrañar riesgos para intereses esenciales de la Comunidad Autónoma (Castilla y León) o a secretos comerciales, industriales y científicos, o informaciones en materia de propiedad intelectual, protegidos por las leyes (País Vasco).

	<ul style="list-style-type: none"> i) La política económica y monetaria. j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) La protección del medio ambiente. 	
PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES	<ul style="list-style-type: none"> a) Datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias b) Datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor. c) Otros datos personales no especialmente protegidos. 	<ul style="list-style-type: none"> a) 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

Con respecto a los **límites generales**, y a pesar de que el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009 y recientemente ratificado por España insta a las partes a fijar plazos después de los cuales ya no se aplicarán estas limitaciones, lo cierto es que la LTAIBG no contempla un plazo para su extinción²¹. En cualquier caso, la LTAIBG señala en su artículo 14.2 que la aplicación de estos límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Aunque la LPHE contemplaba la posibilidad de “solicitar autorización administrativa para tener acceso a los documentos excluidos de consulta pública” por este tipo de restricciones, han sido las leyes autonómicas de archivos las que han venido a fijar unos plazos de extinción de las mismas, en la línea fijada en el mencionado Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos pero, también, en la Recomendación R(2000)13 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros sobre una política europea de acceso a los archivos. De esta forma, siete de las leyes autonómicas de archivos

²¹ El texto original en inglés del Convenio de Tromsø señala “*shall consider setting time limits*”, en una expresión que bien podría entenderse como obligación formal. La traducción oficial al castellano incluida en el instrumento de ratificación de 9 de junio de 2023 (BOE nº 253, de 23 de octubre), por el contrario, ha optado por interpretarlo como una débil posibilidad (“examinarán la posibilidad de fijar plazos”). La ratificación no supuso en ningún caso la fijación de estos plazos ni, creemos, que se haya examinado siquiera esta posibilidad.

establecen un plazo, en su mayoría de treinta años, a partir del cual no resultan de aplicación estas limitaciones²².

Por lo que se refiere a la **protección de los datos personales**, la normativa de transparencia resulta también más restrictiva. A las lógicas limitaciones referidas a las categorías especiales de datos personales y a los datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas²³, que requieren el consentimiento de la persona afectada, la LTAIBG requiere que ante cualquier información que incluya datos personales²⁴ se realice una ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios:

- a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
- 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.
- c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos.
- d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

²² Este plazo se inspira en la regla de los treinta años británica. En 1967, el Reino Unido decidió reducir el plazo de exclusión de consulta que contemplaba la Public Records Act, establecido en cincuenta años, a treinta. De esta manera, la ciudadanía británica pudo acceder en su momento a los documentos gubernamentales relativos a la Primera Guerra Mundial. Actualmente, el Reino Unido ha reducido diez años más estos plazos, de forma que se habla de regla de los veinte años, plazo que se emplea también para definir el momento en que, con carácter general, se han de transferir a los archivos todos aquellos documentos calificados de conservación permanente.

²³ Con respecto a los datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión o creencias, la LTAIBG sólo contempla que se pueda autorizar el acceso en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. En cuanto a los datos personales que hagan referencia al origen racial, a la salud o a la vida sexual, incluyese datos genéticos o biométricos o contuviera datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso solo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquel estuviera amparado por una norma con rango de ley.

²⁴ Salvo que sean meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano.

Llama la atención que uno de los elementos de ponderación sea, como se ha visto “el menor perjuicio a los afectados derivados del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español”. Lo cierto es que estos plazos (veinticinco años desde la muerte de las personas afectadas, si su fecha es conocida o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos), comunes también en la mayor parte de la legislación archivística autonómica, se aplica exclusivamente a datos especialmente protegidos (aquellos 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).

De esta forma, aparte de permitir el acceso a quienes cuenten con el consentimiento expreso de las personas afectadas, la normativa archivística establece unos plazos temporales a partir de los cuales los documentos pasan a ser de consulta pública, ya que “se entiende que por efecto del tiempo tales intereses [el derecho a la intimidad] ceden ante el interés público de difusión de la cultura” [Fernández Ramos 2001, p. 95], en sintonía con lo establecido en el art. 8.1 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 mayo de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen²⁵.

Como ha destacado Rams [2008, pp. 564-565], la limitación al acceso del art. 57.1.c LPHE “parece tener un carácter absoluto, salvo que medie consentimiento expreso del afectado o por el transcurso de un importantísimo lapso de tiempo desde su fallecimiento (25 o 50 años), sin que se establezcan otro tipo de modulaciones” que, en palabras de la autora, “hubieran moderado un régimen jurídico a todas luces estricto” y “ciertamente, arbitrario”.

Con respecto a la interpretación sobre la aplicación de estos plazos ha existido y existe cierta polémica, enfrentándose principalmente dos posturas:

- La que podríamos denominar *garantista con el derecho a la intimidad de las personas*, que se podría personalizar en Eduardo Gómez-Llera [2009], que considera “poco cuidadosa e indiscriminada” la aplicación automática del plazo de los 50 años, “a falta del consentimiento del afectado por el mismo, sin tratar de averiguar si pervive o falleció” (p. 21). Considera este autor que sería necesario “exigir que quien solicita el acceso a documentos personales de otros individuos, muestre al menos haber intentado, si no de forma exhaustiva al menos suficientemente, averiguar que el afectado ha fallecido, aunque no haya logrado dar con la fecha de tal acontecimiento” (p. 28). A lo que propone, además, “aunque hayan transcurrido cincuenta años, no conceder el acceso cuando los funcionarios

²⁵ “No se reputará, con carácter general, intromisiones ilegítimas las actuaciones autorizadas o acordadas por la Autoridad competente de acuerdo con la ley, ni cuando predomine un interés histórico, científico o cultural relevante”.

o trabajadores que gestionan el centro (archivo, servicios y órganos directivos de que dependa) o los tribunales que valoren el acceso sepan o tengan indicios razonables de que el afectado no ha fallecido” (p. 29)²⁶.

- En sentido contrario se manifiestan quienes, como Tomás Suárez-Inclán, mantienen una postura de *prevalencia del derecho de acceso ante el cumplimiento del plazo legal de 50 años*²⁷. Según este autor [2010, p. 3]:

La Administración Pública no está facultada para prolongar el período durante el cual está vetada la consulta pública de los documentos a los que se refiere el artículo 57.1.c) de la Ley del Patrimonio Histórico Español, más allá del plazo de cincuenta años desde su fecha establecido en el último inciso del mismo, ni siquiera con el objeto de proteger el derecho a la intimidad de los afectados por esos documentos, dado que tal prolongación supondría una restricción del derecho de los ciudadanos al acceso a los archivos y registros administrativos no prevista expresamente por el legislador.

¿Qué sucede cuando existen otros datos personales no especialmente protegidos? ¿Cabría aplicar en este caso la regla de los treinta años que recogen muchas leyes autonómicas de archivos? ¿Sería necesario esperar al fallecimiento de la persona afectada? ¿O son consultables en todos los casos, al no estar prevista su restricción por la regulación específica?

Ha de tenerse en cuenta que 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 datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD) considera el acceso a los documentos conservados en archivos públicos como un tratamiento privilegiado o sometido a reglas menos estrictas que en otros casos. Las principales excepciones que reconoce el RGPD al tratamiento de datos que se realiza en los archivos o “con fines de archivo en interés público” se recogen 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

²⁶ Esta es la opción que adoptó, para el ámbito de la Administración General del Estado, 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.

²⁷ Esta misma interpretación es la que parece sustentar la Audiencia Nacional en su Sentencia de 10 de febrero de 1999, a cuya lectura remitimos. Disponible en:

<https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0acf71969186612e/20031212>

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 seudonimización, siempre que de esa forma puedan alcanzarse dichos fines. Siempre que esos fines pueden alcanzarse mediante un tratamiento ulterior que no permita o ya no permita la identificación de los interesados, esos fines se alcanzarán de ese modo.

[...]

3. Cuando se traten datos personales con fines de archivo en interés público, el Derecho de la Unión o de los Estados miembros podrá prever excepciones a los derechos contemplados en los artículos 15, 16, 18, 19, 20 y 21 [derechos de acceso, rectificación, limitación del tratamiento, portabilidad y oposición], sujetas a las condiciones y garantías citadas en el apartado 1 del presente artículo, siempre que esos derechos puedan imposibilitar u obstaculizar gravemente el logro de los fines científicos [sic; en la versión en inglés es “fines específicos”] y cuanto esas excepciones sean necesarias para alcanzar esos fines.

[...]

La norma no excluye a los archivos de adoptar las medidas técnicas y organizativas necesarias para proteger los derechos y las libertades de los interesados (si bien puede resultar ambigua en lo que se refiere a la determinación de estas). Y remite al Derecho de la Unión o de los Estados miembros para el establecimiento de excepciones –siempre proporcionadas– a los derechos de acceso, rectificación, limitación del tratamiento, portabilidad y oposición, cuando se refieran al tratamiento de datos “con fines de archivo en interés público”. En este sentido, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales remite en su artículo 26 a “las especialidades que se derivan de lo previsto en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, 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, así como la legislación autonómica que resulte de aplicación”.

De acuerdo con ello, el acceso a los documentos que obren en archivos públicos y se encuentren afectados por la normativa de protección de datos²⁸, puede ser posible siempre que se adopten las medidas oportunas para proteger los derechos y las libertades de los interesados, de forma proporcionada y de acuerdo con la

²⁸ Se ha de tener en cuenta, como recuerda su considerando 27, que el RGPD no se aplica a la protección de los datos de las personas fallecidas, y que son los Estados miembros quienes habrán de establecer normas relativas al tratamiento de los datos personales de estas.

legislación estatal o autonómica aplicable. Ya se ha señalado anteriormente la desigual y problemática regulación del acceso a los archivos públicos en nuestro país. Tampoco resultan claras cuáles son las medidas oportunas y proporcionadas que se deberían adoptar y que dependerán, por un lado, de los propios documentos objeto de solicitud, cuyas características de contenido –incluida la cantidad y el tipo de datos personales que presentan– pueden variar, hasta en una misma serie, dependiendo de la época y el territorio. Y, por otro lado, de los medios disponibles en cada archivo. Por supuesto, facilitar un acceso parcial o mediante copias anonimizadas sería lo ideal, pero en la mayor parte de los casos conlleva unos costes desproporcionados. En otras ocasiones, por ejemplo, podría bastar con permitir el acceso, pero no la reproducción de los documentos, para evitar tratamientos masivos que impliquen a un gran número de afectados o conlleven la recogida de una gran cantidad de datos personales.

Por último, resulta necesario abordar la peculiar aplicación de las limitaciones al acceso en el ámbito de los archivos. Mientras que en el régimen general se exige un análisis exhaustivo de cada caso concreto, en la regulación del acceso a los archivos se procura evitar esta tarea, pues impediría el normal funcionamiento de sus servicios y resultaría, en muchos casos, desproporcionado (especialmente, cuando el acceso se refiere a documentos con una antigüedad considerable). La utilización de unos plazos ciertos para la extinción de las restricciones (a pesar de los problemas señalados anteriormente) y el conocimiento previo del tipo de información contenida en los documentos, gracias al proceso técnico de valoración, hace que puedan aplicarse a priori las limitaciones.

El proceso de valoración se basa, en pocas palabras, en analizar de forma pormenorizada los documentos agrupados en series –el conjunto de documentos que produce un determinado órgano o unidad en el desarrollo de una función o proceso específico– y su contexto de producción y uso, para identificar e implementar los requisitos necesarios para su gestión, desde el punto de vista del propio negocio o actividad al que responden, de la normativa que los afecta (aspecto crucial en el ámbito de las administraciones públicas) y de las necesidades y expectativas de las partes interesadas. Entre estos requisitos destacan los referidos al ciclo de vida de los documentos y su conservación (qué documentos se pueden eliminar y cuáles se han de conservar en un archivo, y en qué plazos), los relativos a la seguridad de la información y, también, los que definen su régimen de acceso y uso. En el ámbito de nuestras administraciones públicas, el proceso de valoración, plasmado en instrumentos denominados generalmente tablas de valoración (o tablas de valoración y acceso), suele ser “fruto de un consenso amplio de distintas sensibilidades profesionales y

jurídicas²⁹, fruto de un trabajo colegiado”, ya que se ha de sancionar en el marco de las juntas o comisiones calificadoras o de valoración que existen en cada sistema territorial de archivos [Soler 2018] en virtud de su correspondiente legislación en materia de archivos y patrimonio documental.

Esta forma general de aplicar las limitaciones no es óbice, sin embargo, para que en determinadas circunstancias se pueda (y se deba) tramitar un procedimiento formal que incluya un análisis pormenorizado de los documentos objeto de solicitud, especialmente cuando estos forman parte de series calificadas a priori como de acceso restringido, para mayor garantía de los derechos afectados.

²⁹ Incluyendo a representantes de los órganos responsables de la coordinación del acceso a la información pública, de la protección de datos personales o de la administración digital en las respectivas organizaciones.

9. Las aportaciones de los archivos a la mejora del sistema de transparencia pública

En los apartados anteriores se ha tratado de exponer en qué consiste el acceso a los documentos conservados en archivos públicos y los problemas que acarrea su deficiente regulación en el marco legal vigente, pero también se han apuntado algunas de las cuestiones que desde el ámbito archivístico podemos enseñar y aportar al resto de agentes facilitadores del acceso a la información pública y, especialmente, al legislador, en este contexto de renovación.

Estas aportaciones se podrían sintetizar en torno a cuatro factores:

- **Un marco sistemático para la creación y disponibilidad de información fidedigna.** Como se ha apuntado anteriormente y la doctrina archivística ha expuesto en múltiples ocasiones³⁰, una gestión sistemática de los documentos resulta fundamental para disponer de información pública fidedigna. Su objetivo es garantizar la creación y captura de documentos como evidencia de las actividades de las organizaciones, realizando las acciones adecuadas para proteger a lo largo del tiempo su autenticidad, fiabilidad, integridad y usabilidad, independientemente del contexto tecnológico, orgánico o de uso en el que se encuentren. Esto es, dar respaldo y garantía de veracidad a la información pública. A pesar de ello, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno obvió en su momento la importancia y necesidad de una apropiada gestión de documentos y el papel de coordinación de los archivos en la misma, como soporte de los sistemas de información pública. La normativa autonómica en materia de transparencia y acceso a la información pública (véase el anexo 2) apenas aborda esta obligada relación, a pesar de que muchas normas recogen entre sus principios rectores el de veracidad, “en virtud del cual la información pública será cierta y exacta, garantizando que procede de documentos con respecto a los cuales se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia”³¹. Las excepciones las encontramos en las leyes de Cataluña, Navarra y, sobre

³⁰ En este sentido, remitimos al nº 7 (2017) de *El consultor de los ayuntamientos*, dedicado a: “La gestión documental en la nueva administración digital”, en el que se recogen aportaciones de diversos profesionales de nuestro país sobre este respecto.

³¹ La metodología y las herramientas para llevarlo a cabo no son otras que las de la gestión de documental, y las unidades responsables de su coordinación habrán de ser los archivos de los diferentes sujetos obligados.

todo, la Comunidad Valenciana, cuya ley dedica todo un artículo (el octavo), a la “gestión documental y archivos”.

- **Una mejor organización y representación de la información.** Uno de los procesos básicos de la gestión de documentos es la clasificación, esto es, vincular los documentos que son evidencia de cada actividad en una jerarquía de categorías (cuadro de clasificación) que engloba la totalidad de las funciones de una organización, desde las estratégicas hasta las de mero soporte, independientemente de su soporte o ubicación. Esta clasificación funcional de los documentos resulta útil a efectos de administración de los sistemas (por ejemplo, para aplicar unas políticas de seguridad, acceso o conservación específicas a todos los documentos vinculados a una determinada serie o ámbito funcional). Pero, además, al situar los documentos en el contexto global de la actividad de la organización, facilita su comprensión y su descubrimiento y recuperación. Por estos motivos se viene propugnando también su uso para organizar cualquier tipo de datos e información pública –se encuentren contenidos en documentos en el sentido más tradicional, en sistemas de información con valor documental o en cualquier medio–. De esta manera se mejora su difusión y se facilita su recuperación, pero también se enriquece su valor como evidencia y se genera confianza al dotarlos de contexto y transparencia sobre su procedencia. Así lo entiende, por ejemplo, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, que obliga a organizar intelectualmente los conjuntos de datos y la información publicada de forma activa a través del cuadro de clasificación documental corporativo (art. 6.1.d). La descripción archivística – el proceso técnico de elaboración de representaciones de documentos y otras entidades de su contexto– coadyuva en los objetivos de la clasificación, mediante la asignación de metadatos que permiten describir la información y su contexto –las funciones de las que emanan, los agentes (cargos y empleados públicos, ciudadanos, unidades administrativas) que participan de las mismas, sus relaciones con otros documentos, funciones o agentes–, o del empleo de lenguajes controlados para indizar la información con vistas a optimizar su recuperación. Gracias a ello se pueden agilizar las tareas de búsqueda y recuperación de la información, tanto para las personas encargadas de responder las solicitudes como para las personas interesadas en la misma, que podrán descubrir y recuperar información por sí mismas, como cuando acuden a un archivo.
- **Una mediación profesional que empodera a la ciudadanía.** La elaboración y puesta a disposición de instrumentos que permiten dar a conocer al público la información que obra en poder de la

institución³² es una de las formas de intermediación entre la ciudadanía y la información pública. A ello se ha de sumar, como se expuso anteriormente, la puesta a disposición de la ciudadanía de medios materiales (salas de lectura, equipos y software especializado para la visualización y reproducción) para facilitar la consulta de la información, y una atención profesional de asesoramiento y orientación (el servicio de referencia) que facilita el ejercicio del derecho de acceso y que sirve, en última instancia, para mejorar la alfabetización informacional de las personas usuarias, proporcionándoles los conocimientos y habilidades necesarias para obtener la información que requieren. Es necesario señalar, finalmente, que estas labores de mediación que llevan a cabo los profesionales de los archivos se realizan sobre la base de un corpus teórico y metodológico con una larga tradición y en constante evolución, y un código ético, principios de actuación y modelos de buenas prácticas internacionales³³.

- **Un procedimiento ágil con unas condiciones homogéneas y transparentes.** Unas de las principales aportaciones de la archivística a la gestión de la información de las organizaciones es el concepto de serie³⁴, mencionado anteriormente y la metodología para la valoración de estas. Se trata de una metodología que se emplea ya para evaluar datos que trascienden el medio documental tradicional³⁵, y que permitiría disponer de un conocimiento previo de la accesibilidad legal del corpus informacional de la organización, agrupado en series según su actividad de origen. Mediante esta

³² Incluso de aquella a la que no se puede acceder por estar afectada por alguna restricción legal o material. En uno de los *Principios de acceso a los archivos* del Consejo Internacional de Archivos [ICA 2012] se indica lo siguiente: “Los usuarios tienen derecho a conocer si unas determinadas series, expedientes, asuntos o un conjunto de temas existen o no y si están disponibles para su consulta o si han sido destruidas. Los archiveros, mediante una descripción precisa, han de indicar el hecho por el cual algunos archivos están cerrados y esta descripción ha de ser incluida en hojas informativas o en medios electrónicos. Los archiveros han de facilitar toda la información posible sobre los documentos no accesibles, incluso la información sobre los motivos de esta restricción y la fecha en la que estos documentos serán revisados o serán accesibles, de manera que esta descripción no divulgue la información que está restringida o viole las normas y leyes sobre protección”.

³³ Destacan en este sentido el Código de ética profesional del ICA (1996), la Declaración Universal sobre los Archivos UNESCO (2010), los Principios de Acceso a los Archivos del ICA (2012), la Guía técnica para gestionar archivos con restricciones (2014) y los Principios básicos sobre el papel de los archiveros en la defensa de los Derechos Humanos (2016), entre otros instrumentos.

³⁴ La utilidad de estas agrupaciones no es sólo que facilitan la recuperación de la información al encuadrarlas en un marco organizativo (los ya mencionados cuadros de clasificación), también porque son el elemento sobre el que se pivotan las políticas de gestión ya que permiten determinar “la forma y estructura de los documentos que las componen; el valor de estos documentos los sistemas de autenticación a aplicar; el destino intermedio y final de cada documento y el formato en el que habrá de pervivir; y el régimen de acceso, utilización y publicidad de cada evidencia a lo largo del tiempo” [Serra 2024, p. 119].

³⁵ Se puede emplear, por ejemplo, para la determinación de los plazos de mantenimiento y eliminación, en su caso, de la información objeto de publicidad activa en los portales de transparencia.

forma de proceder, avalada además por comisiones multidisciplinares y multisectoriales como son las de valoración³⁶, se podría ofrecer un procedimiento abreviado o no formalista y un acceso casi directo a la información, evitando los análisis pormenorizados caso a caso cuando esta procede de series identificadas de consulta pública o que no contiene datos susceptibles de protección. Esta forma de trabajar permitiría unificar los criterios de acceso en un mismo ámbito jurisdiccional, unos criterios que serían conocidos de antemano tanto por los agentes encargados de atender las solicitudes de acceso, como de cualquier persona interesada, haciendo más transparente el ejercicio del derecho.

Estos cuatro factores con los que los archivos públicos contribuyen o pueden contribuir a la transparencia de nuestras administraciones deberían ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar las políticas y estructuras organizativas que le dan soporte porque, como esperamos haber dejado patente, supondrían una mejora importante al modelo actual, desde nuestro punto de vista. Y, desde luego, deberían tomarse en consideración de cara a las futuras regulaciones legales.

³⁶ Joan Soler llama en este sentido a “coordinar la doctrina de acceso a la información pública entre los órganos de protección de datos, las comisiones o consejos de acceso a la información pública y las juntas o comisiones de evaluación documental”, poniendo como ejemplo lo recogido en la disposición adicional sexta de la ley de transparencia catalana.

10. La necesidad de tener en cuenta al colectivo archivístico en la reforma de la ley de transparencia

La reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) fue uno de los compromisos que se incluyeron en el IV Plan de Gobierno Abierto (2020-2024). A este respecto, en 2023 se iniciaron unos trabajos que fueron truncados por el cierre de la legislatura y la convocatoria de elecciones ese mismo año. No se dispone a fecha de elaboración de este documento de un anteproyecto que permita conocer en qué situación quedarían los archivos públicos y la gestión de documentos en la nueva propuesta de marco legal.

Sí son conocidas, no obstante, las propuestas realizadas por el Subgrupo de Trabajo de la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Foro de Gobierno Abierto, que pueden servir de referencia para conocer cuál puede ser la orientación del nuevo texto, en opinión de los expertos designados³⁷.

En su ponencia “Ámbito subjetivo y regímenes especiales”, el Subgrupo valoró la incorporación del régimen de acceso a los archivos en la ley “realizando las adaptaciones que se estimen oportunas de tal forma que todo el ciclo documental quede integrado en la ley de transparencia”, lo que consideraban una propuesta “alineada con la demanda de los colectivos de archiveros”³⁸. En el debate se expuso como ejemplo la solución adoptada en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno³⁹:

³⁷ Entre los que no constaba ninguna persona especialista en materia de archivos y gestión de documentos, según la composición recogida en el anexo del [Acuerdo del Foro de Gobierno Abierto de Ratificación de la constitución del subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la Información y Buen Gobierno, de 7 de abril de 2022](#).

³⁸ Subgrupo de Trabajo de la reforma de la de transparencia. 2022. [Nota informativa de la reunión del Subgrupo de Trabajo de la reforma de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del foro de gobierno abierto](#).

³⁹ Subgrupo de Trabajo de la reforma de la de transparencia. 2022. [Ponencia para el debate en el subgrupo de trabajo \(sesión de 21 de marzo de 2022\)](#).

Comenzando con el acceso a los archivos y registros de carácter histórico o administrativo, la opción ensayada por el legislador catalán presenta indudables ventajas en términos de refuerzo del derecho de acceso y mejora de la seguridad jurídica.

Se trataría de reconducir a un único régimen jurídico el acceso a la información con independencia de la fase en la que se encuentre a efectos de su tratamiento archivístico. Esta opción no solo permite incorporar a la LTAIBG modulaciones a determinados límites por efecto del paso del tiempo, modalidades de acceso mediante la autorización de entrada a los archivos, una única vía de acceso a la petición de información y la garantía de los consejos y comisionados de transparencia, sino que además contribuye a realizar una adecuada interpretación de las previsiones de este texto legal a la luz de las exigencias de una buena gestión documental.

Finalmente, el Subgrupo de Trabajo aprobó la propuesta en el sentido de que “el acceso a la documentación obrante en los archivos se realice con arreglo a las previsiones de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sin perjuicio de las especificaciones que se establezcan en la legislación correspondiente”⁴⁰.

En línea con ello, la ponencia que abordó los aspectos sustantivos del derecho de acceso propuso añadir al concepto de información pública que “lo es con independencia de la fecha en la que fue elaborada o recibida”⁴¹. También abogó por añadir al contenido del actual artículo 14 de la LTAIBG que las limitaciones al derecho de acceso sólo serán de aplicación durante el período de tiempo determinado por las leyes o en tanto se mantenga la razón que las justifique⁴². Y con respecto al artículo 15, propuso sustituir la remisión a

⁴⁰ Subgrupo de Trabajo de la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Foro de Gobierno Abierto. 2023. [Principales conclusiones del subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley de Transparencia](#).

⁴¹ En sus debates se expuso que reducir la noción de información pública a la documentación “a estas alturas es sencillamente inaceptable”, en palabras de una de las personas expertas. Pero también se recordó por parte de otra, que “el cauce del derecho de acceso a la información pública necesariamente debe cohererarse con el modo propio y característico de funcionar de la Administración Pública, que se sustancia mayoritariamente a través de procedimientos reglados, que a su vez se materializan en expedientes (y, por tanto, en documentos, ya se trate de documentos emitidos en soporte papel, ya de documentos electrónicos)”. En: Subgrupo de Trabajo de la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Foro de Gobierno Abierto. 2022. [Aspectos sustantivos del derecho de acceso](#).

⁴² “En coherencia con el principio de proporcionalidad explícito en el apartado 2 del artículo 14 se aconseja que sea también explicitado el principio de temporalidad, en la línea de buena parte de las leyes autonómicas (Ley 1/2014 Andalucía, Ley 19/2014 Cataluña, Ley 1/2016 Galicia, Ley Foral 5/2018), e incluso en el Borrador de Real Decreto por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013 (versión 28- 02-2019): «Las limitaciones al derecho de acceso sólo serán de aplicación durante el período de tiempo determinado por las leyes o en tanto se mantenga la razón que las justifique»”. En: Subgrupo de Trabajo de la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Foro de Gobierno Abierto. 2022. [Aspectos sustantivos del derecho de acceso](#).

los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, por “el tiempo transcurrido desde la elaboración de la información”.

[...] la remisión a al artículo 57 LPHE se ha revelado harto confusa y de problemática interpretación y de rígida aplicación. Puesto que, al fin ya al cabo, únicamente se trata de un criterio más, se considera preferible el ejemplo de la Ley 19/2014 de Cataluña, en el sentido de contener una referencia genérica al tiempo transcurrido, a valorar en cada caso.

Por último, la ponencia dedicada al ejercicio del derecho de acceso a la información pública no contempló la posibilidad de que la ley contemple un procedimiento abreviado o no formalista como el que recogen las leyes catalana y navarra, y que es el habitual en los archivos públicos.

En definitiva, el Subgrupo de Trabajo de la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Foro de Gobierno Abierto propuso unificar el régimen jurídico aplicable en los archivos públicos con el régimen general, pero no contempló ninguna singularidad para el acceso por nuestra vía, ni la posibilidad de un procedimiento abreviado o no formalista, ni unos plazos ciertos de extinción de las limitaciones al acceso⁴³ –que permitirían dar cumplimiento a la recomendación del ratificado Convenio de Tromsø–. Es más, volvió a remitir a “las especificaciones que se establezcan en la legislación correspondiente”.

Se pueden destacar, no obstante, dos propuestas bastante positivas desde el punto de vista de los archivos:

- Por un lado, el fortalecimiento del deber de asistencia, que “no se limitará a ciertas etapas del procedimiento, sino que incluso deberá prestarse antes del envío de la solicitud, cuando el solicitante se dirija a los sujetos obligados para conocer si la información se encuentra publicada o cómo puede solicitarla hasta el momento de la resolución, donde se le explicarán las vías que existen para hacer las reclamaciones cuando el solicitante considere vulnerado su derecho”⁴⁴, lo que concuerda con el servicio de referencia y atención a las personas usuarias que llevan a cabo los archivos públicos en su día a día.
- Por otro, la propuesta de inclusión en el régimen sancionador, como infracción grave, a la “eliminación o destrucción de información pública al margen de los procedimientos previstos en la

⁴³ A pesar de su alusión a lo largo del debate de la ponencia sobre ámbito subjetivo y regímenes especiales, como se puede observar en el párrafo inserto anteriormente.

⁴⁴ Subgrupo de Trabajo de la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Foro de Gobierno Abierto. 2022. [Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública](#).

legislación de patrimonio documental y archivos”, aunque resulte difícil de entender por qué razón no se contempla como muy grave⁴⁵.

En cualquier caso, las propuestas realizadas por este Subgrupo de Trabajo son una muestra más del olvido o incomprensión de lo que supone el acceso a los documentos y el papel de los archivos públicos en el sistema de transparencia y acceso a la información.

Como se ha tratado de exponer a lo largo de este documento, el acceso a los documentos conservados en los archivos públicos es tan importante en volumen como en trascendencia para la vida de las personas individuales y de la sociedad en general, que merece ser tenido en cuenta de cara a la renovación del marco legal de la transparencia. Al igual que la aportación que pueden hacer los archivos, desde su papel de coordinación de la gestión de documentos en las organizaciones y como agente facilitador de información, para garantizar una transparencia efectiva y de calidad.

Se ha de tener en cuenta también que si la futura ley no contempla el acceso a los documentos en los archivos públicos como un supuesto privilegiado dentro del régimen general del acceso a la información –de igual modo que los tratamientos que se realizan “con fines de archivo en interés público” tienen una especial consideración en el régimen jurídico de la protección de datos de carácter personal–, incorporando determinadas cuestiones (como el establecimiento de plazos ciertos de extinción de las limitaciones al acceso –incluyendo, en su caso, las relativas a la protección de datos de carácter personal– o un procedimiento abreviado para el ejercicio del acceso), no sólo podría afectar al funcionamiento de los servicios que proporcionan actualmente los archivos públicos, sino a la propia función de estas instituciones y, por ende, a su existencia.

⁴⁵ Subgrupo de Trabajo de la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno del Foro de Gobierno Abierto. 2022. [Órganos de garantía y régimen sancionador](#).

11. Conclusión. Un decálogo sobre el acceso a los documentos en archivos públicos para mejorar el marco legal de la transparencia

1. El derecho de acceso a los documentos en los archivos públicos es una manifestación del derecho de acceso a la información pública y se debe regir por ese único régimen jurídico.
2. El acceso a los documentos en los archivos públicos debería contemplarse como un supuesto privilegiado dentro del régimen general del acceso a la información, para atender al importante número y heterogeneidad de intereses y perfiles de usuario a los que sirve, sobre un volumen de información más grande que el que maneja por lo general el resto de los órganos y unidades de la organización.
3. La legislación en materia de acceso a la información pública tiene que contemplar un procedimiento abreviado o no formalista como el que se emplea en los archivos para facilitar un acceso más ágil a los documentos que no contienen datos o informaciones susceptibles de protección.
4. De acuerdo con las recomendaciones del Convenio de Tromsø ratificado por España, los límites al derecho de acceso han de contar con unos plazos ciertos para su extinción, de forma que su aplicación resulte proporcionada.
5. Una gestión sistemática de los documentos permite disponer de información pública fidedigna, dando cumplimiento al principio de veracidad que ha de regir en la transparencia de las instituciones públicas y según el cual la información pública ha de ser cierta y exacta, garantizando su procedencia de documentos con respecto a los cuales se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia.
6. La eliminación o destrucción de información pública al margen de los procedimientos previstos en la legislación de patrimonio documental y archivos debería ser contemplada como una infracción muy grave dentro del régimen sancionador de la legislación en materia de transparencia.
7. La utilización de métodos e instrumentos archivísticos para organizar y representar la información generada o recibida por los sujetos obligados por la normativa de transparencia facilita su comprensión, su descubrimiento y su recuperación, permitiendo agilizar las tareas internas de búsqueda y mejorando las competencias informacionales de la ciudadanía.
8. Un servicio profesional de asesoramiento y orientación a las personas solicitantes de información como la que realizan los archivos públicos permite dar cumplimiento al deber de información con independencia del momento de tramitación de la solicitud y contribuye al empoderamiento informacional de dichas personas.
9. El empleo de la metodología archivística de la valoración en el marco de comisiones multidisciplinares y multisectoriales (coordinadas con las autoridades garantes de la transparencia y de la protección de datos) para el conjunto de la información pública facilita unos criterios de acceso homogéneos y transparentes, así como procedimientos más ágiles.

10. Cualquier reforma del marco legal y organizativo de la transparencia debería tener en cuenta la opinión y el criterio del colectivo profesional archivístico si pretende disponer de información pública fidedigna, un servicio público de calidad y una ciudadanía informada.

12. Anexo 1. Legislación en materia de transparencia y archivos

ÁMBITO	LEY DE TRANSPARENCIA	LEY DE ARCHIVOS O EQUIVALENTE	EXTINCIÓN DE RESTRICCIONES		PROCEDIMIENTO EN ARCHIVOS	
			regla de los 30 años	plazo de 25/50 años ⁴⁶	resolución denegatoria motivada	otras disposiciones
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO	Ley 19/2013, de 9 de diciembre	Ley 16/1985, de 25 de junio	NO	SÍ	[No contemplados: desarrollado en el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre ⁴⁷]	
ANDALUCÍA	Ley 1/2014, de 24 de junio	Ley 7/2011, de 3 de noviembre	[No contemplados]		[No contemplado: remite a la LT]	
ARAGÓN	Ley 8/2015, de 25 de marzo	Ley 6/1986, de 28 de noviembre	[No contemplados]		[No contemplado]	
ASTURIAS, PRINCIPADO DE	Ley 8/2018, de 14 de septiembre	[No dispone]	[No contemplados]		[No contemplado]	
BALEARS, ILLES	[No dispone*]	Ley 6/2022, de 5 de agosto	Plazos dispuestos en las correspondientes tablas de valoración		Se regirá por el procedimiento que se establezca reglamentariamente en el Sistema Archivístico de las Illes Balears.	
CANARIAS	Ley 12/2014, de 26 de diciembre	Ley 3/1990, de 22 de febrero	SÍ	SÍ (30/100)	[No contemplado]	
CANTABRIA	Ley 1/2018, de 21 de marzo	Ley 3/2002, de 28 junio	[No contemplados]		[No contemplado]	
CASTILLA Y LEÓN	Ley 3/2015, de 4 de marzo	Ley 6/1991, de 19 de abril	SÍ (50 años) ⁴⁸	SÍ	SÍ	NO
CASTILLA-LA MANCHA	Ley 4/2016, de 15 de diciembre	Ley 19/2002, de 24 de octubre	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ ⁴⁹
CATALUÑA	Ley 19/2014, de 29 de diciembre	Ley 10/2001, de 13 de julio	SÍ	SÍ	[No contemplado: remite a la LT]	
EUSKADI	[No dispone]	Ley 5/2022, de 23 de junio	NO	SÍ	[No contemplado: remite a lo dispuesto en la normativa vigente (art. 41)]	
EXTREMADURA	Ley 4/2013, de 21 de mayo	Ley 2/2007, de 12 de abril	NO	SÍ	SÍ	NO
GALICIA	Ley 1/2016, de 18 de enero	Ley 7/2014, de 26 de septiembre	SÍ	SÍ	SÍ	[No contemplado: remite a un posterior desarrollo reglamentario]
LA RIOJA	Ley 3/2014, de 11 de septiembre	Ley 4/1994, de 24 de mayo	[No contemplados]		SÍ	NO

⁴⁶ Referido a documentos que contengan datos de carácter personal que puedan afectar al honor, la intimidad o la seguridad de las personas.

⁴⁷ [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 (cap. IV).

⁴⁸ Referido a los documentos con información cuya difusión pueda entrañar riesgos para la defensa y seguridad del Estado o para intereses esenciales de la Comunidad Autónoma (art. 21.c).

⁴⁹ Regulado en los artículos 35 y 36: solicitudes, órganos competentes para resolver, plazo de resolución, impugnación de las resoluciones.

ÁMBITO	LEY DE TRANSPARENCIA	LEY DE ARCHIVOS O EQUIVALENTE	EXTINCIÓN DE RESTRICCIONES		PROCEDIMIENTO EN ARCHIVOS	
			regla de los 30 años	plazo de 25/50 años ⁴⁶	resolución denegatoria motivada	otras disposiciones
MADRID, COMUNIDAD DE	Ley 10/2019, de 10 de abril	Ley 6/2023, de 30 de marzo	Sí ⁵⁰	NO	[No contemplado: remite a LT y a futuro desarrollo reglamentario ⁵¹]	
MURCIA, REGIÓN DE	Ley 12/2014, de 16 de diciembre	Ley 6/1990, de 11 de abril	[No contemplados] Remite a la normativa estatal de patrimonio documental		[No contemplado]	
NAVARRA, COMUNIDAD FORAL DE	Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo	Ley Foral 12/2007, de 4 de abril	Sí	Sí	[No contemplado: la disposición adicional séptima de la LT señala que el acceso a la información “sobre archivos y documentos históricos” se regirá por lo dispuesto en la LT]	
VALENCIANA, COMUNITAT	Ley 1/2022, de 13 de abril	Ley 3/2005, de 15 de junio	NO	Sí	Sí	Sí ⁵²

⁵⁰ Se aplicará en caso de que no exista Tabla de Valoración aprobada que defina otro plazo y salvo disposición legal específica que establezca un plazo distinto (art. 64.4).

⁵¹ Con carácter general, no será necesario utilizar el procedimiento establecido en el Título III de dicha la Ley para acceder a los documentos de titularidad pública que sean de libre acceso y consulta custodiados en archivos públicos (art. 62.2). En otro caso, remite al procedimiento de la Ley de transparencia y a un futuro desarrollo reglamentario (art. 65).

⁵² Para tener acceso a los documentos excluidos de consulta pública se deberá disponer de la correspondiente autorización administrativa del titular del centro directivo competente, previa solicitud razonada (art. 60.2). Las solicitudes de acceso a los fondos documentales de un archivo histórico tendrán que ser realizadas por escrito y dirigidas al director del archivo, quien las resolverá de inmediato. Si por cualquier motivo la documentación fuera excluida o suspendida de consulta pública, de acuerdo con lo previsto en los artículos anteriores, el director del archivo tendrá que resolver la solicitud en el plazo máximo de un mes. La denegación será motivada. Si transcurrido este plazo el director del archivo no hubiera resuelto y notificado la resolución al interesado, éste podrá entender que su petición ha sido denegada (art. 62).

13. Anexo 2. Referencias a los archivos y la gestión de documentos en las leyes de transparencia

ÁMBITO	LEY DE TRANSPARENCIA	REFERENCIAS A ARCHIVOS Y/O GESTIÓN DE DOCUMENTOS
ANDALUCÍA	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía	<ul style="list-style-type: none"> - Recoge entre sus principios rectores el de veracidad (art. 6.e), en virtud del cual la información pública ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia. - Participación de los archivos en las comisiones de transparencia de las consejerías (art. 41.2)
ARAGÓN	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia Pública y Participación Ciudadana de Aragón	<ul style="list-style-type: none"> - Recoge entre sus principios rectores el de veracidad (art. 2.o), en virtud del cual la información pública ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia.
CANARIAS	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública	<ul style="list-style-type: none"> - Recoge entre sus principios rectores el de veracidad (art. 6.c), en virtud del cual la información pública ha de ser cierta y exacta asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia - Coordinación de las unidades de archivo con las unidades responsable de la información pública (art. 10.3)
CANTABRIA	Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Recoge entre sus principios rectores el de veracidad (art. 2.6), en virtud del cual la información pública ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, integridad, disponibilidad y conservación de su contenido.
CASTILLA-LA MANCHA	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha	<ul style="list-style-type: none"> - Recoge entre sus principios rectores el de veracidad (art. 2.1.e), en virtud del cual la información pública ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia. - Coordinación de la consejería competente en materia de archivos con la Oficina de Transparencia (art. 59.h) - Participación del órgano competente en materia de archivos en la Comisión Interdepartamental para la Transparencia (art. 60.c)
CATALUÑA	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Los sujetos obligados deben garantizar la transparencia de la información pública mediante un sistema integral de información y conocimiento en formato electrónico, cuyo diseño debe fundamentarse en el uso preferente de los sistemas de gestión de documentos públicos, como facilitadores de datos y documentos auténticos, en el marco de interoperabilidad del sector público (art. 5.2). 3. Las administraciones públicas deben establecer un sistema de gestión de documentos, información y datos integrado que permita la interoperatividad entre las administraciones, la localización de cualquier documento o información y la vinculación automática de cada documento o conjunto de datos a su régimen de acceso y publicidad (art. 19.3) - Los sujetos obligados han de ordenar la información para que su localización sea fácil e intuitiva, siguiendo el cuadro de clasificación documental corporativo –si se dispone de él– e incorporando índices o guías de consulta (art. 6.1.d). - Incluye entre los miembros de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública a técnicos en materia de archivos o gestión documental (art. 40.3). - La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Comisión de Acceso, Evaluación y Selección Documental deben adoptar las medidas de coordinación necesarias para garantizar una aplicación homogénea, en sus respectivos ámbitos de actuación, de los principios y reglas sobre la protección de datos personales y el acceso a la información. A tal efecto, pueden establecer criterios y reglas de aplicación. (disp. adic. sexta)

ÁMBITO	LEY DE TRANSPARENCIA	REFERENCIAS A ARCHIVOS Y/O GESTIÓN DE DOCUMENTOS
EXTREMADURA	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura	<ul style="list-style-type: none"> - Ante un traspaso de poder, obliga al gobierno en funciones a garantizar la documentación necesaria para ello, elaborando inventarios de los documentos, en el formato más seguro y práctico, con el fin de informar de manera transparente sobre el estado concreto de los archivos y temas pendientes de cada departamento y centros directivos, así como del estado de ejecución del presupuesto correspondiente (art. 34).
GALICIA	Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Recoge entre sus principios rectores el de veracidad (art. 2.d), en virtud del cual la información pública será cierta y exacta, garantizando que procede de documentos con respecto a los cuales se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia.
MURCIA, REGIÓN DE	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia	<ul style="list-style-type: none"> - La Administración regional está obligada a publicar las condiciones del derecho de acceso a la información pública mediante cuadros de clasificación y valoración de series documentales, que serán publicadas en el Boletín Oficial de la Región de Murcia por la consejería competente en materia de transparencia, previo informe de la consejería competente en materia de archivos (art. 24.1.a). - Participación del órgano competente en materia de archivos en la Comisión Interdepartamental para la Transparencia (art. 35.2) - Ante un traspaso de poder, obliga al gobierno en funciones a garantizar la documentación necesaria para ello, elaborando inventarios de los documentos, en el formato más seguro y práctico, con el fin de informar de manera transparente sobre el estado concreto de los archivos y temas pendientes de cada departamento y centros directivos, así como del estado de ejecución del presupuesto correspondiente (art. 56).
NAVARRA	Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - La Administración de la Comunidad ha de implantar de un sistema integral de información o de gestión del conocimiento, cuyo diseño debe fundamentarse en el uso preferente de los sistemas de gestión de documentos públicos, como facilitadores de datos y documentos auténticos, en el marco de la interoperabilidad del sector público (art. 7.2). - Este sistema habrá de contar con un depósito o repositorio centralizado de los datos y documentos que se consideren necesarios para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de información pública recogidas en esta ley foral, repositorio que se integrará y se articulará en el sistema archivístico existente de conformidad con la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos (art. 7.4). - Coordinación del sistema de archivos con las unidades responsable de la información pública (art. 8.1)
VALENCIANA, COMUNITAT	Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana	<p>Artículo 8. Gestión documental y archivos.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. A fin de garantizar la difusión y la transparencia de una información pública objetiva, veraz, comprensible y actualizada, las administraciones públicas comprendidas en el ámbito de aplicación de esta ley deben adoptar políticas de gestión integral de los documentos, tanto en apoyo analógico como electrónico, y deben diseñar e implementar los sistemas y las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la interoperabilidad, la seguridad, la integridad, la conservación, la accesibilidad y la recuperación de la información, así como la integración de conjuntos de datos públicos para su reutilización. Así mismo, deben adaptar sus sistemas de gestión de la información para que la información y documentación que generen o reciban en el ejercicio de sus competencias se conserve y difunda de acuerdo con las premisas de transparencia y reutilización. Estas entidades deben publicar las características y criterios de su política de gestión documental. 2. Los archivos públicos que forman parte del Sistema Archivístico Valenciano están sujetos a los principios establecidos en esta ley para asegurar el acceso a sus fondos y la transparencia en su funcionamiento, en las condiciones establecidas en esta y en la normativa reguladora de los archivos de la Comunitat Valenciana, todo ello sin perjuicio de lo que establezca la legislación sobre secretos oficiales y la normativa que regula el acceso a archivos o bienes de valor histórico o cultural. 3. Las tablas de valoración documental que apruebe la Junta Calificadora de Documentos Administrativos, deben establecer el régimen de conservación y acceso en las series documentales sujetas a publicidad activa y solicitadas a través del derecho de acceso.

14. Bibliografía

CAMPOS MARTÍNEZ, María Pilar. 2022. *Directrius per al tractament de conjunts de dades als arxius*. Colección Textos, 11. Barcelona: AAC). Disponible en: <https://arxiv.org/abs/2022.05.11>

CAMPOS MARTÍNEZ, María Pilar. 2023. *Directrices para el tratamiento de conjuntos de datos en los archivos*. Salamanca: Acal. Disponible en: <https://acal.es/index.php/publicaciones-acal/monografias-y-manuales/item/2347-directrices-para-el-tratamiento-de-conjuntos-de-datos-en-los-archivos>

CASELLAS SERRA, Lluís-Esteve, DÍAZ DÍAZ, María José y FERNÁNDEZ CUESTA, Francisco. 2022. Línea 2: metodología. *Revista TRIA*, 26 (Ejemplar monográfico sobre “La comunidad de práctica Valora”), pp. 57-152. Disponible en: <https://www.archiverosdeandalucia.org/wp-content/uploads/2023/06/SRFu-TRIA-INTERACTIVO-COMPLETO.pdf>

FERNÁNDEZ CUESTA, Francisco. 2017. Documentar, controlar, organizar y facilitar. La gestión de documentos como soporte de la transparencia. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 7, pp. 879-889.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. 2001. El derecho de acceso a los documentos públicos en el marco del sistema archivístico. En: Martínez García, Luis (coord.). *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información contenida en los archivos*. Toledo: Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

GARCÍA RUIPÉREZ, Mariano. 2001. Los archivos municipales y el acceso a los expedientes de licencia de obras privadas. *Revista TRIA*, 25, pp. 123-200. Disponible en: <https://www.archiverosdeandalucia.org/wp-content/uploads/2023/05/Mariano-Garcia-Ruiperez.pdf>

GIMÉNEZ MARTÍN, Francesc. 2023. La esencialidad de la evidencia: la gestión documental en la era de la información. *El Consultor de los ayuntamientos*, Especial II (Ejemplar dedicado a: Nuevas elecciones municipales, nuevos desafíos)

INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES (ICA). 1996. *Código de ética profesional*. París: ICA.. Disponible en: https://www.ica.org/app/uploads/2024/01/ICA_1996-09-06_code-of-ethics_ES.pdf

INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES (ICA). 2012. *Principios de acceso a los archivos*. París: ICA. Disponible en: https://www.ica.org/app/uploads/2024/01/ICA_Access-principles_SP.pdf

INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES (ICA). 2014. Principios de acceso a los archivos: Guía Técnica para la gestión de archivos de uso restringido. París: ICA. Disponible en:

https://www.ica.org/app/uploads/2024/01/Technical-Guidance-on-Managing-Archives-with-restrictions_SP.pdf

RAMS RAMOS, Leonor. 2008. *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Madrid: Reus

SERRA SERRA, Jordi. 2024. *El rol de la sèrie documental en entorns de gestió dadificats: una proposta metodològica en el marc de la governança de la informació*. [Tesis doctoral] Barcelona: Universitat de Barcelona. Disponible en: <https://www.tdx.cat/handle/10803/690381#page=1>

SIERRA-RODRÍGUEZ, Javier. 2022. Enfoques ante una reforma de la Ley de Transparencia. Especial referencia a la transparencia informativa del Gobierno. *Revista Española de la Transparencia*, 14, pp. 37-56. Disponible en: <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/216>

SOLER JIMÉNEZ, Joan. 2018. De la gestión documental a la gobernanza de la información: el cuarto pilar del gobierno abierto. En: Bustos Pretel, G. (coord.). *La gestión del documento electrónico*. Madrid: Wolters Kluver España, pp. 247-269.

SUÁREZ-INCLÁN GONZÁLEZ, T. 2010. Aspectos jurídicos del derecho a la intimidad y el acceso a los documentos públicos. [en línea]. En: *II Jornadas sobre Acceso a los Documentos Públicos y Oficiales*. Madrid, 23 y 24 de marzo de 2010. Madrid: AEF. Disponible en: <https://archiverosaefp.org/wp-content/uploads/2019/11/IIJADPO20100324TSIG.pdf>