

EL DERECHO DE ACCESO A LA DOCUMENTACIÓN: PROBLEMAS JURÍDICOS Y PRÁCTICOS

ISABEL SECO CAMPOS
Archivo Municipal de Getafe

1. INTRODUCCIÓN

El tema objeto de esta ponencia está plenamente de actualidad en su doble vertiente de derecho de los ciudadanos al acceso a la documentación y por otro lado del derecho a la salvaguarda de la intimidad recogida en los datos de esa documentación. Ambos derechos están contemplados en el texto constitucional y amparan a todos los españoles.

Recientemente la Associació d'Archivers de Catalunya celebró sus «*Terceres Jornades d'Arxivística*» y para ellas eligió como tema el acceso a la documentación. La acertada intervención de cada uno de los ponentes, tanto como el éxito de la convocatoria reflejado en la asistencia de profesionales, da una idea del interés que despierta este aspecto de la tarea de los archiveros. Aunque puede afirmarse que no es una cuestión que sólo les afecte a ellos. En realidad hay un amplio espectro de la ciudadanía implicada en el ejercicio del derecho al acceso a la documentación. Desde los particulares empeñados en solucionar sus trámites más inmediatos, pasando por los investigadores que cada vez atienden a disciplinas más exigentes con la cuantificación de los datos y con la derogación de los plazos vigentes para esos datos. No hay que olvidar a los profesionales de la información, ni tampoco a los administradores, que, por lo menos como declaración de intenciones, siempre hacen gala de la voluntad de transparencia de la Administración para con los administrados.

A lo largo de la exposición veremos cómo se ha superado felizmente aquella postura mantenida históricamente por la Administración, de ac-

tuar bajo el máximo secreto, con una actitud patrimonialista acerca de la documentación generada en el ejercicio de sus funciones, que le impedía férreamente hacerla pública. No pocas veces este secretismo se ha justificado en aras de la eficacia de la propia administración.

Sin embargo todas las sociedades democráticas modernas de nuestro entorno han incorporado a la relación de derechos fundamentales y libertades públicas, el derecho de información y el de acceso a la documentación, con la convicción de que el ejercicio de ambos posibilita la transparencia de la Administración y, con ello, la aplicación efectiva de los principios democráticos. En este sentido, la posibilidad de consulta de los documentos públicos se convierte en condición indispensable para el ejercicio de determinados derechos fundamentales, como la libertad de expresión o el de participar en asuntos públicos.

A la vez que se pide a la Administración una mayor transparencia y permeabilidad, se le está exigiendo la protección de la intimidad de sus administrados. Intimidad controlada cada vez con mayor precisión debido al desarrollo tecnológico de la informática. Se demanda, pues, la instrumentación jurídica de la protección de los derechos de la persona, de los datos almacenados en archivos y registros públicos que hacen referencia a su intimidad individual.

En la presente ponencia se ha pretendido plantear el estado de la cuestión del estudio del acceso a los archivos, con algunas incursiones a los antecedentes históricos y a la legislación comparada. Se hace un recorrido por la legislación vigente en esta materia, concluyéndose que, a pesar de su abundancia y su dispersión, no está completa. A juicio de la ponente, y de otros muchos especialistas a los que ha recurrido en la preparación de esta exposición, será necesario el desarrollo normativo que complete el derecho al acceso a la documentación llamémosla «administrativa», y por otro lado el que debe desarrollar el precepto constitucional de derecho a la salvaguarda del honor y la intimidad personal por parte de la Administración. Parece ser que este último ya ha sido objeto de un proyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros en junio de 1991 y que se remitirá al Congreso de los Diputados para el próximo período de sesiones.

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA

El acceso a la documentación conservada en los archivos españoles ha estado reglamentado históricamente. Ahora bien, hay ciertas apreciaciones a esta afirmación. Podríamos decir en líneas generales que el espíritu que ha guiado al legislador ha sido de carácter restrictivo hasta la

Constitución de 1978. Mientras que a partir de la aprobación de la Carta Magna hay que hablar de un espíritu mucho más abierto.

En los Reglamentos de funcionamiento de todos los grandes Archivos españoles se recoge la posibilidad de acceder a la documentación. El capítulo LVIII de las Ordenanzas del Archivo de Indias dice textualmente: «*Si algunos interesados, así cuerpos como personas particulares, necesitaren algunos documentos para afianzar sus derechos, ilustrar sus familias, u otro fin honesto, acudiendo por escrito al Archivero con expresión de las causas, se buscará y dará razón de su existencia, a fin de que puedan solicitar por el Ministerio de Gracia y de Justicia de Indias mi Real permiso para obtener las razones o copias que le convinieren, comprobadas con los originales y autorizadas con la firma del Archivero*»¹.

Pero esta práctica, en general, estaba prevista para facilitar el funcionamiento de la propia institución. El capítulo LXII de las citadas Ordenanzas dice claramente: «*Si alguna vez para fines de mi Real servicio o del bien público tuviere a bien mandar que se franqueen papeles del Archivo a algunos sujetos, se cuidará de que se limiten a los objetos de su comisión, y que no se introduzcan consigo amanuenses ni acompañados*» En definitiva, la Administración creaba los Archivos para su propio servicio, vedando el acceso de manera explícita en el capítulo LIX: «*De otra suerte a nadie podrá darse copia ni razón de papel, ni aun insinuarse su existencia. Ni se consentirá a persona alguna manejar los inventarios e índices, ni estar presente a su reconocimiento, y mucho menos a la busca y saca de documentos de cualquier especie.*»

Era aún muy pronto para hablar de servicio de la documentación con fines de investigación científica, y mucho más aún para pensar en la posibilidad de acceder a la información de la gestión administrativa. Estas últimas son conquistas ciudadanas que se han reconocido legalmente después de siglos.

En algún contexto parecido al que hoy nos reúne, la ponente se ha permitido bromear en el sentido de que el acceso de los investigadores a los Archivos es una idea romántica. Y así es, aunque sólo sea por cronología. Los Archivos abren sus puertas a la consulta de los investigadores en el siglo XIX.

También es el siglo XIX el que aporta la innovación de incorporar a los textos constitucionales el derecho a la libertad de información y a la libertad de prensa².

Habría que remontarse, sin embargo, al surgimiento de la crítica his-

¹ ARCHIVO GENERAL DE INDIAS. Ordenanzas para el Archivo General de Indias. Madrid: Imp. de la Viuda de Ibarra, 1790. 66 p.; 24 cms.

² La Constitución de Cádiz, 1812, en sus artículos 101, 131 y 371 disponía por primera vez la libertad de prensa y la abolición de la Censura. En el mismo sentido se redactan las Constituciones de 1837, 1845, 1856 (que no llegó a promulgarse) y 1869; así como el proyecto de Ley Federal de 1873 y la constitución de 1931.

tórica, y con ello al siglo XVII, para notar un interés de los eruditos por el acceso a los documentos.

En el siglo XVIII podemos constatar un creciente interés por los testimonios del pasado, aunque en la mayoría de las ocasiones esos intereses estuvieran encaminados a probar determinados derechos particulares. En este sentido podríamos citar las investigaciones del P. Andrés Burriel en los archivos españoles por encargo del Marqués de la Ensenada, en vísperas de la firma del Concordato con Roma, con la intención de justificar las regalías y derechos de patronato³.

El problema de las falsas crónicas del siglo XVIII llevará automáticamente a los nuevos historiadores a «cotejar» aquéllas con los documentos auténticos.

Los propios monarcas ilustrados apoyarán, no sin cierto interés, a los eruditos, que no fueran demasiado críticos, para que seleccionaran y editaran las fuentes documentales en todo el territorio del Estado. De estos trabajos surgen las primeras quejas contra la organización y la accesibilidad a los archivos.

Suecia abre el camino hacia la comunicabilidad de los Archivos con su ley de 2 de diciembre de 1766 sobre la libertad de prensa. En ella se prohibía la censura y se reconocía el derecho a imprimir y difundir los documentos oficiales en materia contenciosa y administrativa y garantizaba a los ciudadanos el derecho a acceder a ellos.

Le sigue inmediatamente la legislación francesa con la Ley 7 mesidor año II, de 24 de junio de 1794, en la que se recogía el derecho de «todo ciudadano a acceder a los documentos conservados en los depósitos de los archivos en los días y horas que se fijaran»⁴.

Enseguida Inglaterra, en 1838 crea el Public Record Office, P. R. O., si bien en este caso la accesibilidad era matizada «en medida que la seguridad e integridad de los documentos lo permita». Matización que más tarde van a incluir todos los países en su legislación.

En España, en el siglo XIX, también se inicia una corriente liberalizadora. Isabel II a través de la R. O. de 20 de abril de 1844 declarará abiertos los archivos a los investigadores, hasta entonces sólo utilizados para la consulta administrativa o para investigaciones esporádicas.

Aquellas «Reglas para franquear los Archivos a las personas estudiosas», al principio, no fueron más que una declaración de buenas intencio-

³ CRESPO NOGUEIRA, C. «La acción internacional de los Archivos» en *Los Archivos y la investigación. «Ciclo de Conferencias en homenaje a Carmen Pedrosa»*. Ávila (octubre-noviembre, 1987), p. 119.

⁴ DUCHEIN, MICHEL. «La Communication des documents administratifs en France». *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística* (1991), núm. 3, p. 63.

nes, ya que no se contaba ni con personal cualificado ni con instalaciones adecuadas para facilitar la consulta. Ello va a incidir en la creación del Cuerpo Facultativo de Archiveros y en la creación del Archivo Histórico Nacional⁵.

Como veremos más adelante, la citada Real Orden de 1844 se refería a los documentos depositados en los Archivos del Reino. Si bien permitía el acceso de nacionales y extranjeros a ellos, establecía unos topes cronológicos: «En cuanto a los papeles puramente históricos, no se permitirá ni a nacionales ni a extranjeros, registrar ni mucho menos copiar cuantos sean correspondientes al siglo próximo pasado y lo que va del presente». ⁶ Así es que vemos que el tope cronológico se situaba en siglo y medio. Por otro lado, los límites referentes a la seguridad de la Corona y del Estado, recogidos en el artículo tercero, decían: «Serán reservados para todos, a no ser que se conceda especial autorización, los papeles, de cualquier época que sea, que versen sobre títulos y modo de adquisición de propiedades del Estado y pertenencia de territorios, como asimismo los que contengan noticias particulares acerca de la vida de los señores reyes, príncipes u otros personajes eminentes».

Asimismo se consideraban papeles reservados los que interesaban «particularmente, bajo cualquier aspecto a corporaciones, familias o individuos».

Como vemos, en los inicios de la legislación sobre el acceso a los archivos ya se contemplaban, básicamente como limitaciones, la seguridad del Estado y la intimidad de las personas. Por Orden de 21 de noviembre de 1861, se prohibía sacar fotografías de los documentos del Archivo de Simancas; por Orden de 9 de julio de 1863 se prohibió también la vista de los papeles de carácter reservado; el R. D. de 5 de julio de 1871, que aprobaba el Reglamento orgánico del Cuerpo de Archiveros⁷, en su artículo 13 suavizaba un poco tanto rigor, permitiendo la obtención de copias de los documentos custodiados en los Archivos del Estado, previa orden del Ministro o Jefe del establecimiento si estuviere autorizado. En este mismo sentido estaba redactada la Ley de 10 de enero de 1879 sobre propiedad intelectual.

A lo largo del siglo XIX no se avanza mucho más en la idea de facilitar la comunicación de los Archivos. Puesto que el primer paso ya estaba dado, lo que sí se hizo fue arbitrar las medidas necesarias para poder hacer realidad lo que se formuló legalmente. Así se va a articular el sistema español de archivos, creándose el Cuerpo Técnico que describirá y atenderá ese servicio y los Reglamentos que así lo disponen. Sin embargo a

⁵ Real Decreto de 17 de julio de 1858 y Real Decreto de 28 de marzo de 1866.

⁶ Art.º 2.º de la citada R. O.

⁷ Sustituido por el de 25 de marzo de 1881; éste a su vez por el de 19 de junio de 1885 y éste por el de 22 de noviembre de 1901.

lo largo de todo el siglo XIX sólo se habla de la posibilidad de acceso a la documentación histórica. Y aún con cierto tipo de limitaciones, como hemos visto.

El Real Decreto de 18 de mayo de 1900 determinaba cuáles serán permanente o circunstancialmente los documentos que no podrán ser examinados por razones del interés patrio. Concretamente, en su artículo 1. decía: *«Será necesaria autorización especial del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, oída la Junta Facultativa del ramo⁸, para facilitar en los Archivos el estudio o copia de los documentos relativos a límites y fronteras de las naciones, de los papeles inéditos, de negociaciones diplomáticas, informes y correspondencia reservados de embajadores y representantes, desde el advenimiento de la Casa Borbón, y los documentos y planos que no hayan sido publicados, referentes a justificaciones y defensas nacionales.»*

Tanto el Real Decreto de 22 de noviembre de 1901, que aprobaba el Reglamento de Régimen y Gobierno de los Archivos del Estado, como la Ley de 13 de mayo de 1933 de defensa del Patrimonio Artístico Nacional y la 26/1972 de 21 de junio de Defensa del Tesoro Documental y Bibliográfico, se limitaron a regular el acceso de los investigadores a los documentos depositados en los archivos históricos. Así lo demuestra la Orden de 4 de marzo de 1959, aún vigente, por la que se dictaban normas para la obtención de copias y fotocopias en los Archivos Generales y Regionales de Reales Chancillerías y Biblioteca Nacional.

La posibilidad de acceder a la documentación conservada en archivos centrales, es decir, con cinco años e incluso a la que, no habiendo cumplido esa edad, hubiera finalizado su trámite, no se recoge sino el texto constitucional de 1978. Tanto es así, y ya lo veremos a lo largo de toda la exposición, que las primeras leyes de archivos que publicaron las Comunidades Autónomas cuando hablan de la posibilidad de consulta de los archivos se refieren a los archivos históricos, aunque para entonces hubieran rebajado el límite cronológico de la documentación llamada histórica a los 30 años.

De manera que en la segunda mitad del siglo XIX y lo que va del XX hasta la promulgación de la Constitución sólo se contempla la posibilidad de consulta de la documentación histórica. Bien es verdad que se constata una rebaja en la edad considerada histórica de los documentos, y en ese sentido se está liberalizando el acceso a muchos de ellos.

Ya en el siglo XX, hay que citar la apertura que supuso el artículo 7.1. de la Ley de Prensa e Imprenta de 1966, que proclamaba los principios generales que inspirarán la aparición de la Ley de Procedimiento Admi-

⁸ En referencia a la Junta de Facultativos de Archivos, recogida en el Reglamento de 20 de septiembre de 1885.

nistrativo, de 17 de julio de 1958, Ley que va a permitir el acceso a la documentación en trámite, siempre que se argumentara la condición de «interesado» en el expediente, según dispone el artículo 62.

A esta corriente de voluntad por iniciar la transparencia administrativa se une la publicación en 1968 de la Ley de Secretos Oficiales que aseguraba en su artículo 1 el principio general de publicidad al que deben estar sometidos los órganos del Estado, salvo en lo que se refiere a «materias clasificadas». Aunque, en opinión de algunos autores⁹, el régimen disciplinario en el orden administrativo y penal invitaba a los funcionarios más a la inhibición que al compromiso de informar. De hecho, la Ley de Secretos Oficiales surgió como desarrollo del artículo 80 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 que imponía sobre ellos el sigilo profesional. Precisamente para frenar la actitud crítica de algunos altos funcionarios sobre ciertas decisiones del Gobierno se promulga esta ley de Secretos Oficiales¹⁰.

La conclusión es que estas dos leyes, la de Prensa e Imprenta de 1966 y la de Secretos Oficiales de 1968, no surgen tanto para regular el derecho de los ciudadanos a la información, sino como el derecho del propio Estado a controlar dicha información y su difusión, con afán de intervenir en la creación de la opinión pública¹¹.

3. LEGISLACIÓN COMPARADA

Se ha definido el derecho de acceso como «la disponibilidad de los documentos y archivos para uso y consulta a través de los instrumentos de localización y la correspondiente autorización legal»¹². Algunos autores advierten la relación entre el derecho de acceso a los archivos y a los documentos y el derecho a la información. No hace falta insistir en que este segundo es más amplio y genérico que el derecho de acceso a los archivos¹³.

El derecho a la información, la libertad de prensa y el derecho al acceso a la documentación, pese a representar escalas distintas de las con-

⁹ ERKOREKA GERVASIO, J. «Aproximación al estudio del Régimen Jurídico del acceso a los archivos públicos y privados». *IRARGI. Revista de Archivística* -1 (1988), p. 356.

¹⁰ GÓMEZ ORFÁNEZ, G. «Secreto de Estado y Publicidad en España». *Estado & Derecho*. Vol. I, n.º 1. (1987-88), p. 26.

¹¹ GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E.: «El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales». *Civitas. Revista Española de Derecho*.

¹² KETELAAR, ERIC. *Legislación y reglamentos en materia de archivos y gestión de documentos: Un estudio del RAMP con directrices*. París: UNESCO, 1985, p. 62.

¹³ DESANTES GUANTER, JOSÉ M^a. *Teoría y Régimen Jurídico de la documentación*. Madrid: EUDEMA, 1987, p. 132.

quistas de los derechos de la persona, han evolucionado históricamente de manera pareja. Ya hacíamos mención a los casos tempranos como la Real Ordenanza sobre la libertad de prensa dada en Suecia en 1766 que recogía la libertad de prensa y cuyo desarrollo contemplaba también el derecho de los ciudadanos a acceder a los documentos administrativos y contenciosos.

Le sigue el «Bill of Rights» de 1791 en los *Estados Unidos*, que introduce la I enmienda a la Constitución, en la que se garantiza el principio de libertad de prensa, pero no contiene ninguna mención al derecho a la información, limitándose a garantizar el derecho a comunicar libremente ideas y opiniones. Estos casos, si bien marcan un buen punto de partida de lo que denominaríamos la arqueología de la legislación del derecho a la información, están más en relación con las aspiraciones de la burguesía ilustrada, que ve en la libertad de prensa el medio ideal para la divulgación de sus pensamientos, y con ello, de la conquista del poder político.

En este mismo sentido se entienden la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 y la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, que, en sus artículos 12 y 11 respectivamente, recogen que *«la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciosos de los hombres»*.

Como decíamos más arriba, si estas disposiciones se pueden citar como gloriosos orígenes históricos de lo que va a ser el desarrollo legislativo del acceso a los documentos oficiales, iniciado el siglo XX se ha avanzado un poco más en la consecución del derecho al acceso a la documentación y se ha definido con respecto al de información.

Además de los antecedentes citados, podemos señalar legislación de desarrollo del derecho a la información entendiendo que con ello se facilitaba la participación de los ciudadanos en la democracia y el desarrollo de los derechos de los propios ciudadanos. Los *Países nórdicos* marcan la pauta: Finlandia (1951), Dinamarca (1970), Noruega (1970) y Suecia que revisa la Ley de 1949 en 1976. Todos estos países promulgan leyes sobre publicidad de los documentos oficiales en las fechas indicadas. Entienden que la mayoría de los textos son consultables, reproducibles y publicables, salvo el grupo relativo a la defensa del Estado, la economía nacional y los que garantizan los intereses de los particulares.

La legislación en *Estados Unidos* ha intentado siempre conjugar el derecho de acceso a la información y el de la protección de la intimidad. La primera regulación de acceso se hizo en el estado de Florida en 1952, extendiéndose más tarde al ámbito federal (donde regía la Ley de Procedimiento Administrativo de 1946 que mantenía el principio de la no información y de la reserva administrativa). La «Freedom of Information Act» de 1966 consagró la libertad de información y de acceso a los do-

cumentos. Los límites que en ella se recogían eran los documentos referidos a la seguridad nacional, a secretos comerciales y financieros, vida privada e investigaciones geológicas y geofísicas.

Para hacer efectiva la aplicación de esta ley se creó un organismo especial, la «Freedom of Information Clearing House». Órgano independiente de la Administración, sin personalidad jurídica propia, que tiene como misión el asesoramiento a los ciudadanos que no hubieran visto satisfecha su demanda de información. También recopila informaciones de difícil acceso, que no estén clasificadas como secretas por alguna disposición expresa, información que le es muy difícil obtener al público en general.

Las limitaciones que el ordenamiento jurídico norteamericano interpone están recogidas en multitud de disposiciones de diferente rango jerárquico. Podrían resumirse esas limitaciones en la documentación que se refiere a la defensa nacional, a la política exterior, a la información comercial o financiera obtenida por la situación de privilegio de la Administración, y a la intimidad de las personas.

El respeto a la vida privada recogido en la «Privacy Act»¹⁴ de aplicación a todos los registros que permitan una identificación personal y la publicidad de una serie de datos personales e individuales del titular, conjuga la voluntad de transparencia por parte de la Administración con el principio de respeto a la intimidad de las personas. Se recogen en ella once excepciones encaminadas a facilitar la correcta actuación de la Administración, sobre todo en materia estadística y fiscal, pero impidiendo la individualización, la personalización de los datos, y la posibilidad de reproducir, a partir de ellos, la personalidad de los interesados. También se recoge el derecho de acceso y consulta de aquellos datos en poder de la Administración, así como el derecho de rectificación de aquellos que puedan ser erróneos.

Ya comentábamos los orígenes revolucionarios de la *legislación francesa* sobre el acceso a la documentación administrativa. En la práctica, recientemente fueron los deseos de democratizar la vida pública los que llevaron a la Administración a perseguir un afán de transparencia y para ello promulgar la ley de 17 de julio de 1978¹⁵, de libertad de acceso a la documentación administrativa. Lo más innovador de la ley francesa, como en su día fue la «Freedom of Information Act» de los Estados Uni-

¹⁴ Sección 552a USC, citado por POMED SÁNCHEZ, L. A. *El derecho de acceso a los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Madrid: INAP, 1989, p. 58.

¹⁵ «Loi n.º 78-753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal». *Nouveaux textes relatifs aux Archives*. Paris: Archives Nationales, 1988 (Troisième édition).

dos, era que, en primer lugar, no era necesario que los documentos estuvieran depositados en los archivos para que fueran accesibles, eran de acceso público desde su creación. En segundo lugar, que cualquier persona podía acceder a la consulta sin razonar su demanda.

Como es de suponer, la ley francesa también establecía unas limitaciones al acceso a la documentación que enlazan con las restricciones legales vistas hasta ahora. Las restricciones al derecho de libre acceso están recogidas en el artículo 6 de la mencionada ley y son:

- Los documentos sujetos a proceso jurídico.
- Los relativos al secreto de deliberación del gobierno.
- Los que afectan a la defensa nacional y a la política exterior.
- Los que tengan relación con la economía, la hacienda pública, la seguridad del Estado y la seguridad pública.
- Los que afecten a la vida privada de las personas (sobre todo los expedientes personales y los historiales clínicos).
- Los relativos al secreto industrial y comercial.
- Los documentos sobre infracciones fiscales o aduaneras.
- Todos los clasificados como secretos por una ley expresa.

Todos los documentos administrativos que no se encuentren en ninguna de estas categorías pueden ser consultados desde el momento de su creación. Por el contrario, para los documentos que, por estar encuadrados en alguna de ellas, lleguen a los Archivos sin ser consultados se establecen una serie de plazos en la Ley de Archivos de 3 de enero de 1979 que van desde los 30 hasta los 150 años, según las series documentales que se estén solicitando:

- 150 años a partir de la fecha de nacimiento para los documentos que contengan datos individuales de carácter sanitario.
- 120 años a partir de la fecha de nacimiento para los expedientes personales.
- 100 años a partir de la fecha del documento para los documentos judiciales, notariales y de Registro Civil.
- 100 años a partir de la fecha del documento para los documentos estadísticos que contengan datos sobre la vida privada de las personas.
- 60 años a partir de la fecha del documento para aquellos que traten sobre la vida privada de las personas, la seguridad del Estado o la defensa nacional (sobre todo los archivos del Presidente de la República y del Primer Ministro, de la policía nacional, los expedientes fiscales, los que se refieren a negociaciones con el extranjero en asuntos militares, económicos, monetarios, comerciales, y los documentos militares clasificados como «secretos de defensa»).

- 30 años a partir de la fecha del documento para todos los que no estén recogidos en ninguno de los párrafos anteriores.

En opinión de M. Duchein¹⁶, en la práctica, los documentos que no son accesibles desde su creación, en virtud de la Ley de 1978, lo son a los 30 años, con algunas excepciones muy escasas¹⁷.

En *Italia*, un Decreto del Presidente de la República, de 1963, autorizaba el derecho de acceso, terminadas las vigencias jurídica y administrativa, a los documentos que, una vez transcurridos 40 años de su conclusión, sean transferidos a los Archivos del Estado para servir para los estudios históricos¹⁸.

Suiza, en su Reglamento de los Archivos Federales, de 1966, permite el acceso público a los documentos a partir de los 35 años, siempre que ello no vaya en detrimento de los intereses públicos y privados¹⁹.

El acceso a la documentación también ha sido una preocupación constante para el Consejo Internacional de Archivos. Ya en 1966 se trató en el Congreso de Washington²⁰, volviendo a tratarse en el de Madrid en 1968²¹.

En el Congreso de Madrid de 1968 se acordó establecer el plazo de acceso del público a los documentos con una antigüedad de treinta años, teniendo algunas restricciones ciertas series sobre asuntos privados o por motivos de seguridad.

Se recomendaba, sin embargo, que se establecieran sistemas para poder recurrir contra las excepciones que puedan proponerse en casos particulares.

Los mismos plazos se recomendaban en relación con los documentos privados, haciendo sólo excepción de los estrictamente confidenciales. Igualmente se recomendaba que los lectores extranjeros tuvieran el mismo trato que los nacionales.

¹⁶ DUCHEIN, M. *op. cit.*, p. 65.

¹⁷ DUCHEIN, M. *op. cit.*, p. 67.

El establece tres categorías:

- Los registros civiles comunicables a los 100 años.
- Los expedientes de quintas a los 150 años porque tienen datos médicos.
- Los procesos jurídicos a los 100 años.

¹⁸ CARUCCI, Paola. «Alcuna osservazioni sulla consultabilità dei documenti». *Rassegna degli Archivi di Stato*, 33 (1973), p. 282-291.

¹⁹ GAUYE, Óscar. «La Communication des archives contemporaines en Suisse». *La Gazette des Archives*, número 130-131 (1985), p. 185-195.

²⁰ ARCHIVUM, vol. XVI (1966). «*Archives for Scholarship: Proceedings of the Extraordinary International Congress Archives*», Washington, 1966.

²¹ ARCHIVUM, vol. XVIII (1968). «*Proceedings of the 6th International Congress on Archives*». Madrid, 1968.

La XVI Mesa Redonda de Archivos celebrada en 1977 volvió a hacer hincapié en el derecho de acceso de los diferentes países a los fondos documentales sobre su historia que se conserven en los archivos de otras naciones.

En *Holanda*, la ley de transparencia de la Administración, de 1978, proclama el derecho a obtener información del gobierno, pero no el acceso a los documentos administrativos²².

Del 21 al 23 de septiembre de 1976 se celebró en Graz (Austria) un coloquio sobre el derecho a la libertad de información, que incidió en la sensibilización de los países democráticos europeos. En este espíritu puede citarse el precepto constitucional español de 1978 y, desde luego, la ley francesa de acceso a la documentación, también de 1978.

En el seno del Consejo de Europa, la Comisión de Asuntos Jurídicos aprueba, en 1978, un proyecto de recomendaciones por el que se instaba a los gobiernos a instrumentar la forma de hacer públicos los documentos oficiales y a facilitar su acceso a los ciudadanos. Esta recomendación fue aprobada en 1979.

4. LEGISLACIÓN VIGENTE

4.1. *La Constitución de 1978*

Respecto al tema que nos ocupa podría hablarse de que hay unos principios rectores, inspiradores de la Constitución, reflejados en los artículos 44 y 46, sobre la intención de los constituyentes de conservar el Patrimonio Histórico Cultural; sobre la voluntad de que ese patrimonio se haga accesible a los ciudadanos y de que esa accesibilidad no signifique su destrucción o vulneración de otros derechos individuales y también recogidos en la Constitución, según vemos en los artículos 18.4 y 105.b de la misma.

En efecto, el artículo 44.1. dice: «*Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura a la que todos tienen derecho*». Este artículo está dedicado al acceso de los ciudadanos a los archivos.

El artículo 46, invocado en el preámbulo de la ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español, como justificación de la misma, dice: «*Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio*».

²² KETELAAR, ERIC: «L'accès aux archives dans les Pays-Bas». *La Gazette des Archives*, número 130-131 (1985), p. 196-201.

El artículo 105.b dice textualmente: «*La Ley regulará... El acceso de los ciudadanos a los Archivos y Registros Administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos, y la intimidad de las personas*». Ya habíamos visto que en la R.O. de 20 de abril de 1844, por la que se permitía el acceso a los archivos de personas estudiosas, también se establecían salvedades que enlazan de alguna manera con las limitaciones constitucionales²³.

Se trata de un precepto de capital importancia en relación con el tema que nos ocupa, aunque los estudiosos de la Constitución, al principio, lo consideraban de «escasa relevancia constitucional»²⁴. En primer lugar es una innovación, pues si, como hemos visto, en el ordenamiento jurídico de muchos países occidentales ya figuraba recogido el derecho de acceso a la documentación, elevarlo al rango constitucional suponía una novedad, ya que en ninguna de las Cartas Magnas europeas figuraba como tal²⁵.

El texto constitucional lanzaba un reto a la regulación definitiva del acceso a la documentación por parte de los ciudadanos. Como si el constituyente tuviera la voluntad de hacer participar al ciudadano en la vida pública, en la convicción de que «*la aplicación de los principios democráticos en las sociedades modernas pasa por incorporar al clásico catálogo de instrumentos de control de poder ejecutivo, la facultad de los ciudadanos de consultar los documentos y archivos que albergan las dependencias administrativas*»²⁶.

Este artículo 105.b de la Constitución, unido a otros, como el 9.3 que hace mención a la publicidad de las normas; el art. 105.a sobre la publicidad respecto a las disposiciones reglamentarias, y el 131.2 sobre la publicidad de la planificación económica, aparecen a lo largo de toda la Carta Magna como principios inspiradores de ésta que posibilitan la participación de los ciudadanos en la política, y a la vez permiten la transparencia de la Administración para con los propios ciudadanos.

Todos estos principios explican la voluntad del constituyente de ha-

²³ «(...) *Los papeles históricos del presente siglo o del siglo pasado; los que versen sobre títulos de posesión del Estado; los que versen sobre la vida privada de los reyes, príncipes o personajes eminentes; los que interesen a particulares, familias o individuos; los capaces de comprometer a los intereses nacionales*». Art. 2.º y 3.º del citado Real Decreto.

²⁴ ALZAGA, Óscar. «*La Constitución de 1978*». Ed. Foro. Madrid. 1978.

²⁵ A este respecto cita Pierre Trudel en «*Aperçu du Régime de l'accès aux documents des organismes publics au Canada et au Québec*». III JORNADES D'ARXIVÍSTICA DE CATALUNYA. AAC. Girona (1991), el artículo 2.º de la Constitución Canadiense de 1982, que a nuestro juicio sólo incorpora la libertad de pensamiento, de credo, de opinión y de expresión; la libertad de prensa y de otros medios de comunicación, pero no de acceso a la documentación administrativa como la Constitución española de 1978.

²⁶ ERKOREKA GERVASIO, J. «Aproximación al estudio del Régimen Jurídico del acceso a los archivos y privados». *IRARGI. Revista de Archivística* -1 (1988), p. 254.

cer participar al ciudadano en la vida pública, en la administración de la vida pública, por eso todos van encaminados a reconocer el derecho de acceso a la documentación administrativa, y al derecho a la información. Incluso los términos de la redacción cambian radicalmente con respecto a la legislación anterior: El constituyente se dirige al ciudadano como sujeto portador de derechos, no súbdito receptor de la legislación como acto impositivo. Con la redacción de estos artículos se pretendía encauzar las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, relaciones inspiradas en los principios de transparencia y control.

El principio de transparencia demanda pues de la Administración una posición receptiva y servicial que obliga a ésta a proporcionar al ciudadano la documentación correctamente, siempre que la citada documentación no esté sometida a ninguna de las limitaciones que la propia Constitución especifica.

Este principio de transparencia unido a la idea de publicidad determinan el derecho de acceso a los archivos. Pero, como muy bien indica el Profesor Pomed²⁷, para el ejercicio de ese derecho es necesario el previo conocimiento de la existencia de la documentación que se solicita. Para ello sería necesario, según apunta el mismo autor²⁸, que la legislación de desarrollo del principio constitucional, imponga la obligación a la Administración de proceder a la publicación de la relación de informaciones que puedan ser objeto de consulta por los particulares. Otra condición de tipo práctico que tiene que darse para poder ejercer dicho derecho es la de posibilitar el derecho de libre acceso a los edificios oficiales que contienen esa documentación.

Al derecho de *publicidad* ya mencionado y al de *acceso* a los archivos hay que añadir el *derecho a la información* recogido en la Constitución²⁹. Derecho relacionado con la libertad de expresión pero tangencialmente tocará nuestra materia.

Hay mucha literatura jurídica sobre si el artículo 105.b es directamente aplicable, o si se trataba de un principio programático que, como decía el texto, debía ser regulado por ley. Si tenía vigencia inmediata o si, por el contrario, debía de esperarse a la legislación de desarrollo a la que alude el texto. Yo diría aún más: si se encuentra suficientemente desarrollado el punto con los artículos 57 y 58 de la ley 16/85, de 25 de junio, que regulan la consulta del Patrimonio Documental Español³⁰.

Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1979 conside-

²⁷ *Op. cit.*, p. 110.

²⁸ *Op. cit.*, p. 110.

²⁹ Art.º 20.1.d) «a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio».

³⁰ BERMEJO VERA, J. «Secreto y Transparencia: El individuo, la Empresa y la Administración». XVII Coloquio de Derecho europeo. Citado por Pomed Sánchez, L. A., *op. cit.*, 148.

raba este apartado de carácter programático, es decir, sin aplicación directa, precisando para su aplicación una ley, sin la cual carecía de virtualidad³¹. Es decir, que debía haber desarrollo previo para poder aplicar tal principio constitucional, remitiendo mientras tanto a lo que disponía la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

En efecto, como señala Óscar Alzaga³², *«La ubicación de este precepto en el título IV de la Constitución supone que de su contenido no emanan directamente derechos exigibles por los particulares ante los órganos jurisdiccionales ordinarios o ante el Tribunal Constitucional. Tan sólo se deduce de este artículo un mandato al legislador ordinario»*.

Hay que señalar, sin embargo, en contra de lo manifestado por Óscar Alzaga, que el propio Tribunal Constitucional en sentencia de 8 de junio de 1981, al referirse a la reserva de ley del artículo 105, afirma que *«no tiene el significado de diferir la aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas, hasta el momento en que se dicte una ley posterior a la Constitución, ya que, en todo caso, son principios de aplicación inmediata»*. Así lo había entendido también una sentencia de la Audiencia Territorial de Sevilla de 21 de mayo de 1982.

Se preguntarán qué sentido tienen estas disquisiciones una vez que ya hay una ley que desarrolla el artículo 105.b. de la Constitución. La explicación se entiende si no se encuentra totalmente agotado el desarrollo de ese artículo con la mencionada ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español.

Como muy bien apunta Pomed³³, la Ley, en su artículo 57.1.a, dice que pueden ser consultados los documentos *«concluida su tramitación y depositados y registrados en los Archivos centrales de las correspondientes entidades de Derecho Público...»*. De ello se desprende que el derecho de acceso sólo podrá aplicarse a los documentos tramitados y archivados, lo que no agota las posibilidades que ofrecía el artículo 105.b.1 de la Constitución, que, como hemos visto, hablaba de que *«La ley regulará:*

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

En opinión del profesor Pomed no se agota con la normación que del mismo efectúa la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español de 25 de junio, por lo que procedería especificar el ámbito personal y material respecto de los cuales cabe aplicar el mencionado artículo 105.b.³⁴

³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Código de las Leyes Administrativas*. Civitas. Madrid. 1984.

³² ALZAGA, ÓSCAR, *op. cit.*

³³ POMED SÁNCHEZ, L. A. *op. cit.*, p. 149.

³⁴ POMED SÁNCHEZ, L. A. *op. cit.*, p. 151.

Nosotros coincidimos plenamente con la opinión expresada, y por ello se propondrá la regulación del acceso a la documentación que, como veremos más adelante, tampoco se encuentra agotada con las respectivas leyes de Patrimonio documental emanadas de los Parlamentos Autonómicos.

Como se ha descrito muy bien por algún autor, la Ley de Patrimonio Histórico Español se limitó a regular lo concerniente al acceso de los investigadores a los documentos conservados en los archivos públicos, cuya vigencia administrativa hubiera caducado³⁵. Se olvidaba el redactor de esta Ley que él mismo había definido el Patrimonio Documental español de una manera más extensa y que el mandato constitucional a través del mencionado artículo 105.b le obligaba a regular también el acceso a los documentos administrativos, puesto que estos *también* integran el Patrimonio Documental de todos los españoles.

4.2. *Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*

Como hemos dicho anteriormente, la Ley cita en su preámbulo el artículo 46 de la Constitución, es decir se fija como meta la protección y el enriquecimiento de los bienes que integran el Patrimonio Histórico de todos los españoles. En su artículo 2 explica que lógicamente el patrimonio documental forma parte también de ese patrimonio que esta Ley pretende proteger, acrecentar y transmitir a las generaciones futuras³⁶.

Pero además de velar por la conservación del Patrimonio documental, la ley también regula el acceso a ese patrimonio. El artículo 57.1, dice textualmente *«La consulta de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental Español a que se refiere el artículo 49.2.³⁷ se atenderá a las siguientes reglas:*

³⁵ DESANTES GUANTER, J. M. *Teoría y régimen jurídico de la documentación*. Madrid: Universidad Complutense, 1987, p. 158.

³⁶ Art. 1 de la Ley P. H. E. 16/1985 de 25 de junio.

³⁷ Art. 49:

«1. Se entiende por documento, a los efectos de la presente Ley, toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos. Se excluyen los ejemplares no originales de ediciones.

2. Forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios.

a) Con carácter general, tales documentos, concluida su tramitación y depositados y registrados en los archivos centrales de las correspondientes entidades de derecho público conforme a las normas que se establezcan por vía reglamentaria, serán de libre consulta a no ser que afecten a materias clasificadas de acuerdo con la Ley de secretos Oficiales o no deban ser públicamente conocidos por disposición expresa de la Ley, o que la difusión de su contenido pueda entrañar riesgos para la seguridad y la defensa del Estado o la averiguación de los delitos.

b) No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cabrá solicitar autorización administrativa para tener acceso a los documentos excluidos de consulta pública. Dicha autorización podrá ser concedida, en los casos de documentos secretos o reservados, por la Autoridad que hizo la respectiva declaración, y en los demás casos por el Jefe del Departamento encargado de su custodia.

c) Los documentos personales que tengan carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, no podrán ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida, o en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos.

2. Reglamentariamente se establecerán las condiciones para la realización de la consulta de los documentos a que se refiere este artículo, así como para la obtención de reproducciones de los mismos».

Como se ve, otra vez se remite al desarrollo reglamentario de este texto. No incorpora ninguna novedad con relación a las tres limitaciones que ya establecía el precepto constitucional, aunque introduce algunas apreciaciones de procedimiento.

Todavía en el artículo 62, el legislador se asegura de que se garantice este derecho: «La Administración del Estado garantizará el acceso de todos los ciudadanos españoles a los Archivos, Bibliotecas y Museos de Titularidad estatal, sin perjuicio de las restricciones que, por razón de la conservación de los bienes en ellos custodiados o de la función de la propia institución, puedan establecerse».

Parece razonable que se establezcan este tipo de limitaciones con relación a la documentación cuyo estado de deterioro no permita una ma-

3. Forman igualmente parte del Patrimonio Documental los documentos con una antigüedad superior a los cuarenta años generados, conservados o reunidos en el ejercicio de sus actividades por las entidades y asociaciones de carácter político, sindical o religioso y por las entidades, fundaciones y asociaciones culturales y educativas de carácter privado.

4. Integran asimismo el Patrimonio Documental los documentos con antigüedad superior a los cien años generados, conservados o reunidos por cualesquiera otras entidades particulares o personas físicas.

5. La Administración del Estado podrá declarar constitutivos del Patrimonio Documental aquellos documentos que, sin alcanzar la antigüedad indicada en los apartados anteriores, merezcan dicha consideración.

nipulación normal sin generar el grave riesgo de su destrucción definitiva. Aunque, como comentaremos más adelante, para estos casos están indicadas las técnicas de reprografía, que permiten acceder a la información sin manipular el original. El archivero debe garantizar el buen estado de conservación de la documentación y, a la vez, procurar que este argumento sea utilizado las menos veces posibles para limitar el derecho de acceso a los documentos.

Como vemos, la legislación no hace sino confirmar las limitaciones que la Constitución exponía, además de añadir la de la conservación y las que puedan establecerse en razón de la función de la propia institución.

4.3. *El Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la ley 16/1985*

Este Real Decreto aporta en su artículo 4 la creación de la COMISIÓN DE VALORACIÓN cuyo asesoramiento será necesario a la hora de examinar las series concretas que los archivos de su competencia propondrán para acceso.

Por lo que se refiere a la consulta sólo habla este R. D. de los datos contenidos en el Censo de los Bienes integrantes del Patrimonio Documental y Catálogo Colectivo de los Bienes integrantes del patrimonio bibliográfico, recogido en los artículos 33 al 39.

Sobre la consulta pública de estos datos dice textualmente el art. 25: «No se permitirá la consulta pública de los datos relativos a la situación jurídica, localización y valoración económica de los bienes sin el consentimiento expreso de su titular, conforme a lo dispuesto en el artículo 57.1.c) de la Ley 16/1985».

Pero abre la puerta en el segundo párrafo del art. 39 a los investigadores «No obstante, en el caso de solicitud razonada para el estudio del bien con fines de investigación debidamente acreditados a que se refiere el apartado 2 del artículo 25, se aplicarán las limitaciones que se derivan de lo establecido en los artículos 52.3 y 57.1 c) de la Ley 16/1985».

4.4. *La Ley de Procedimiento Administrativo*

Ley de 17 de julio de 1958 de la Jefatura del Estado, sobre Procedimiento Administrativo.

Art. 33. «En todo departamento ministerial, organismo autónomo o gran unidad administrativa de carácter civil, se informará al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios mediante oficinas de

información, publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimiento, organigramas, indicación sobre localización de dependencias, y horarios de trabajo y cualquier otro medio adecuado».

Art. 62. «Los interesados en un expediente administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información de las oficinas correspondientes».

Art. 63. «Los interesados podrán solicitar que se les expida copia autenticada de los extremos contenidos en el expediente».

Se cita aquí la Ley de Procedimiento porque sigue vigente por lo que se refiere a la consulta de los expedientes en trámite y la documentación sobre la que no haya recaído resolución definitiva y ésta haya devenido firme³⁸.

4.5. La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local

Dicha Ley contempla el Archivo Municipal, además de como una unidad de gestión dentro de la propia organización del Ayuntamiento, como un servicio a los ciudadanos del Municipio. Por lo que se refiere a la labor informativa que el Ayuntamiento debe llevar a cabo según recoge la propia ley, se contempla desde tres ópticas: La información a los vecinos, la información a los concejales componentes de la Corporación Municipal y la información a las «otras administraciones».

4.5.1. Información a los vecinos

El artículo 18.e) de la mencionada ley, cita, entre los derechos de los vecinos, «el de ser informado previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la administración municipal, en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución».

De este artículo se desprende la necesidad de que la documentación municipal esté debidamente ordenada y descrita para poder hacer frente a ese compromiso de informar a los vecinos; y a la vez la conveniencia de reglamentar el procedimiento y las condiciones de acceso a la documentación, para que, a la vez que se presta un servicio eficaz, quede a salvo el honor y la intimidad de la persona.

En el capítulo IV, referido concretamente a la «Información y Participación ciudadana», el artículo 70.3 reconoce el derecho de todos los ciu-

³⁸ Así lo ha recogido la Orden de 2 de abril de 1991 por la que se regula el acceso a los archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores. B. O. E. 11.4.1991.

dadanos *«a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105 letra b) de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho en todo lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada».*

Como vemos, el artículo anterior se remite a la legislación de desarrollo del artículo 105.b) de la Constitución. Lo que cabría preguntarse de nuevo es si también en el ámbito municipal consideramos suficientemente desarrollado este artículo o cabe una ley de acceso a la documentación que no figure en los archivos centrales como prescribe el artículo 57.1.a) de la Ley de Patrimonio Histórico Español vigente. A nuestro juicio tanto el artículo 105.b) de la Constitución, como el mencionado 18.e) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local son más ambiciosos en sus enunciados y hablan de *«todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución».*

4.5.2. Información a los concejales

Tanto el artículo 20.3, como el 77 reconocen el derecho de todos los grupos políticos integrantes de la Corporación *«al informe o consulta de los asuntos que hayan de ser sometidos a la decisión del Pleno, así como a cuantos antecedentes, datos o informaciones que obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función».* En el texto de este artículo, volvemos a encontrar reflejada la necesidad de conservar la documentación y de tenerla ordenada, para que su recuperación sea rápida y pueda cumplirse este derecho a la información que tienen todos los componentes de las corporaciones locales. El hecho de que responsabilice directamente al Alcalde, como Presidente de la Corporación, del cumplimiento de estos artículos, debe alertarles, porque lógicamente son ellos los que deben tomar medidas (de arbitrar los medios humanos y materiales), para poder cumplir la ley.

4.5.3. Información a las otras administraciones

Desde el artículo 10.1, que recoge la forma en que se ajustarán las relaciones recíprocas entre las diferentes administraciones del Estado Español, basadas en los deberes de información mutua, colaboración y coordinación, hasta el artículo 55.c), que ordena que, para que esa colaboración sea eficaz, las entidades locales deben *«facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado*

desarrollo por éstas de sus cometidos». Y aún más tarde, en el artículo 56.2, es aún más imperativa: «Las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas estarán facultadas, con el fin de comprobar la efectividad de su aplicación, y respectivamente de la legislación estatal y autonómica, para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal, pudiendo solicitar incluso la exhibición del expediente...».

Y amplía las facultades de la Administración Central y Autonómica por lo que se refiere a la posibilidad de solicitar información a las Entidades Locales en el artículo 64 que dice: *«La Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas pueden solicitar ampliación de la información a que se refiere el número 1 del artículo 56».*

Las relaciones con la administración de justicia también están contempladas en el texto de la ley, en los artículos 52, que recoge la posibilidad de recurrir contra los actos y acuerdos de las Entidades Locales; en el 53, que reconoce que las corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos; en el artículo 65, que contempla la posibilidad de requerimiento por parte de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas, dentro del ámbito de sus competencias, cuando las Entidades Locales infrinjan el ordenamiento jurídico; en el artículo 67, que prevé la suspensión por parte del Delegado de Gobierno, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de los actos o acuerdos de las Entidades Locales que atenten gravemente el interés general de España. Y por fin el artículo 110, que habla de la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria por las Corporaciones Locales.

- 4.6. *Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales*

TÍTULO VI. PROCEDIMIENTO Y RÉGIMEN JURÍDICO

Capítulo I. Procedimiento Administrativo.

Art. 179. Prácticamente igual que el artículo 294 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales del año 1955: *«Los expedientes, tramitados, pasarán periódicamente al archivo y tendrán índice alfabético duplicado en el que se expresa el asunto, número de folios, y cuantos detalles se estimen convenientes».*

Capítulo II. De la publicidad y constancia de los acuerdos.

Art. 207. *«Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de los órganos de gobierno y administración de las*

Entidades Locales y en los términos que disponga la regulación de desarrollo del artículo 105.b) de la Constitución de este derecho en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada».

TÍTULO VII. ESTATUTO DEL VECINO

Capítulo II. Información y Participación ciudadana.

Art. 230.2. *«La obtención de copias y certificaciones acreditativas de acuerdos municipales o antecedentes de los mismos, así como de la consulta de archivos y registros, se solicitarán a la mencionada Oficina³⁹, que, de oficio, realizará las gestiones que sean precisas para que el solicitante obtenga la información requerida en el plazo más breve posible sin que ello suponga entorpecimiento de las tareas de los servicios municipales».*

Podría decirse que el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales no incorpora ninguna novedad en los artículos relacionados con el procedimiento de enviar periódicamente al archivo los documentos; que éstos deben transferirse al archivo debidamente tramitados, con relación de entrega con expresión de la serie a que pertenecen, de los folios de que consta cada expediente y de cualquier otro extremo que se crea necesario para su descripción. En este sentido es similar al Reglamento de 1955.

Lo que plantea por primera vez es la publicidad de los documentos municipales, tanto los archivados como los que están en trámite, para lo que sólo establece como límites los previstos por la Constitución, y aunque sea en sentido negativo la denegación de este derecho debe hacerse mediante resolución motivada.

La única novedad que establece el Reglamento que comentamos es el esbozo de un procedimiento mínimo para solicitar la información establecida en el citado artículo 230.2 y 230.4 que dice: *«Las peticiones de información deberán ser razonadas, salvo que se refieran a la obtención de copias, de certificaciones de acuerdos o resoluciones que, en todo caso, podrán ser obtenidas mediante el abono de la tasa correspondiente.*

Todavía hay una Resolución de la Dirección General de Administración Local de 27 de enero de 1987, sobre el acceso directo de los Concejales a la documentación correspondiente a los asuntos que hayan de ser tratados por órganos colegiados, que en su artículo 8.a) dice *«debe ser posible desde el momento en que dicha información y documentación obre en poder*

³⁹ Hace referencia al art. 230.1 del mismo Reglamento que dice: *«Existirá en la organización administrativa de la Entidad una oficina de Información que canalizará toda la actividad relacionada con la publicidad ...»*

de la Secretaría del órgano correspondiente, (...) pero no tiene por qué hacerse extensivo a fases anteriores de tramitación de los asuntos o expedientes».

Y en cualquier caso, faculta al Alcalde, como Jefe de la Administración Municipal, para que haga posible este acceso a la información y a la documentación por parte de los concejales, en el punto 8.b) de la mencionada Resolución, «La obligación de los servicios administrativos de la Corporación (...) de facilitar la información requerida por cualquier miembro de la Corporación se extiende sin perjuicio de las normas u órdenes de funcionamiento interno de dichos servicios que haya podido establecer el Alcalde o Presidente como Director de la Administración de la Entidad Local o Jefe superior de todo su personal, o por aquellos miembros de la Corporación que ostenten delegaciones en estos ámbitos».

4.7. Legislación de las Comunidades Autónomas

Parece que no hay duda de la necesidad de desarrollar, por vía legal o por vía reglamentaria, el derecho recogido en la Constitución de acceso a la documentación. En este sentido hay algunas indicaciones para legislar en el ámbito autonómico⁴⁰.

Esta aportación teórica al campo de acceso a la documentación nos hace plantear la siguiente cuestión jurídica. Si es competencia de las Comunidades Autónomas legislar sobre el acceso a la documentación, o si es posible en nuestro ordenamiento constitucional concebir una ley de acceso a la documentación administrativa, de aplicación a todo el territorio del Estado. La presente cuestión enlazaría con aquella que previamente sugeríamos: Si se entiende debidamente agotado el desarrollo del artículo 105.b) de la Constitución con la ley 16/1985 y las sucesivas leyes de Archivos que han ido apareciendo en las autonomías, o por el contrario se necesitan, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, disposiciones sobre el acceso a la documentación que completarían el panorama legislativo en esta materia.

Sea como fuere, de la necesidad de legislar en este sentido se han hecho eco desde los expertos en Derecho Administrativo⁴¹ pasando por los profesionales de los Archivos⁴² hasta llegar al propio Defensor del Pueblo⁴³. También se han presentado en el Congreso de los Diputados pro-

⁴⁰ MATAS I BALAGUER, Josep. «El dret d'accés a la documentació». *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*. (1991), núm. 3, p. 107.

⁴¹ ALZAGA, O. *op. cit.*

⁴² MATAS I BALAGUER, J. *op. cit.*, p. 109.

⁴³ Defensor del Pueblo. *Informe anual 1990 y debate en las Cortes Generales*. Madrid. Boletín Oficial de las Cortes Generales, núm. 146, p. 19.

posiciones de ley de acceso, y en el mismo sentido, en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas⁴⁴.

Otra posibilidad de regular el acceso a los documentos administrativos se espera con la reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Ya hemos visto lo legislado hasta el momento de aplicación a todo el ámbito del Estado, nos referimos a la Constitución, la ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español, el Real Decreto 111/1986 de desarrollo parcial de la ley anterior, la ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local y el Real Decreto 2568/1986, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, e incluso la Ley de Procedimiento Administrativo.

Ahora vamos a hacer un repaso de lo que ha supuesto la legislación en materia de archivos en el desarrollo del derecho de acceso a la documentación, en el ámbito de las Comunidades Autónomas. Estas, en uso de las competencias que les otorgaba el artículo 148 de la Constitución⁴⁵, de las recogidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y de las dispuestas en los Reales Decretos de transferencias en materia de cultura, empezaron a legislar tempranamente en uso, como queda dicho, de sus exclusivas competencias.

4.7.1. La primera en aparecer fue la *Ley 3/1984, de Archivos de Andalucía*, de 9 de enero de 1984⁴⁶. Entre sus fines enumera en la exposición de motivos el de garantizar la accesibilidad al patrimonio documental andaluz. El Patrimonio Documental Andaluz descrito prolijamente entre los artículos 2.º y 7.º de la ley lógicamente incluye todos los archivos públicos y privados, de cualquier titularidad jurídica, de todas las edades de documentación producidos por cualquier persona o institución en el ejercicio de sus funciones en el territorio andaluz.

Pese a esa amplia definición, que provocó un recurso ante el Tribunal Constitucional⁴⁷, recurso que ganó la Administración autónoma⁴⁸, y a la declaración de difusión enunciada en la exposición de motivos, cuando trata el acceso a la documentación dice: Art. 27.a) «*La consulta pública*

⁴⁴ «Proposición de Ley Reguladora del acceso de los ciudadanos a los archivos y documentos administrativos de la Comunidad Autónoma andaluza» en el *B. O. J. A.* núm. 89 de 10 de marzo de 1987, y la «Proposición de ley de Acceso a la Información y Documentación Administrativa» en *Hizt parlamentaria*, Donostia (1982), núm. 5.

⁴⁵ Art. 148.1.1 «las comunidades autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...)

15.º Museos, Bibliotecas y Conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma.»

⁴⁶ Aparece en el *B. O. E.* núm. 25 de 30 de enero de 1984.

⁴⁷ Recurso n.º 255/84 a los apartados f) y g) del artículo 2 y 3.º a) y d).

⁴⁸ Según Sentencia publicada en el *B. O. E.* de 25.6.1988.

del patrimonio documental andaluz en el caso de los documentos incluidos en los artículos 2.º y 3.º, será posible a partir de los treinta años de haber finalizado su trámite o vigencia administrativa».

Como vemos, se obvia el precepto constitucional, ya que no las leyes 16/1985 y 7/1985 que, como es evidente, no habían sido promulgadas. Pero, como hemos visto antes, la propia Audiencia Territorial de Sevilla en 1982 había dictado una sentencia aclarando que el artículo 105.b era de aplicación inmediata, sin necesidad de esperar al desarrollo legal⁴⁹.

4.7.2. *La Ley 6/1985, de Archivos de Cataluña, de 26 de abril de 1985, fue la siguiente en aparecer*⁵⁰. También hacía una extensa definición del Patrimonio Documental de Cataluña. A pesar de ello el artículo 23.2 dice textualmente: «*Como regla general los documentos públicos e históricos se considerarán reservados mientras no hayan transcurrido treinta años desde la fecha de conclusión...*»

Ambas leyes, además de aplazar en 30 años cualquier aproximación a la documentación, establecían períodos aún más largos para el acceso a los documentos que revelasen circunstancias individuales de personas, treinta años a partir de la defunción de la persona o cien a partir de la expedición del documento si no se conoce la defunción del particular. Enlazando, tal vez, con la legislación anterior.

Tampoco se permitía, en el caso andaluz, a partir de ese plazo de treinta años siempre, la consulta de la documentación que pusiera en peligro la seguridad pública o privada, ni la que pusiera en peligro los intereses vitales de Andalucía.

No merece la pena abundar más en el ejemplo si no es para intentar una explicación desde la óptica profesional. Seguramente la redacción de estos textos estuvo a cargo de personas con formación historicista que no pensaban sino en la documentación que ha alcanzado esa noble edad. Los profesionales de los archivos son los primeros que tienen que estar interesados en la reglamentación del acceso a los documentos de todas las edades, incluso de los que aún están en trámite. Si la Administración lograra organizar su documentación para hacer frente a los principios de publicidad y accesibilidad que programó en la Constitución y que tiene la obligación de cumplir, sería la mejor garantía de que los documentos se organizaban, se describían y se servían desde su génesis. Ello permitiría el control necesario para que de verdad alcancen la edad histórica. Como todos los archiveros saben, si sólo se pone el interés en los documentos históricos habrá muchos que no alcancen los treinta años.

⁴⁹ Amparándose en Sentencia del T. C. de 1981 en el mismo sentido.

⁵⁰ Aparece en el B. O. E. núm. 183, de 1 de agosto de 1985.

Como se decía más arriba, debió ser un «lapsus» achacable a la formación de los redactores de estas dos primeras leyes de archivos. El hecho de que precisamente se produjera en dos de las Comunidades Autónomas que más sensibilizadas están hacia el tema de los archivos, debe hacer reflexionar a todos los profesionales sobre si con excesiva frecuencia no se estará orientando la profesión sólo hacia su dimensión histórica.

4.7.3. *La Ley 6/1986, de 28 de noviembre, de Archivos de Aragón*⁵¹ que también recoge en la exposición de motivos la finalidad de difundir los documentos constitutivos del Patrimonio Documental Aragonés, establece como norma para el acceso a los mismos en su artículo 27.1 que «*Todos los ciudadanos tienen derecho a la consulta libre y gratuita de los archivos y documentos constitutivos del Patrimonio Documental de Aragón, y a la información en ellos contenida (...) sin que ello suponga riesgo para la seguridad de los documentos*». Y en cualquier caso remite a la legislación vigente en materia de consulta pública⁵² en el artículo 27.2. *La consulta y difusión con fines de estudio o investigación es condición inherente a los documentos regulados por esta ley, siempre que éstos cumplan las condiciones que para hacer posible la consulta pública establece la legislación vigente*».

4.7.4 *La Ley 3/1990, de 22 de febrero, de Patrimonio Documental y Archivos de Canarias*⁵³ en su declaración de intenciones recogidas en el preámbulo, habla no sólo de la vocación de difundir el Patrimonio Documental de Canarias, sino que encomienda a los órganos que componen el sistema de archivos canario la función de «servir» la documentación. El Título IV de esta Ley, dedicado a la Difusión del Patrimonio Documental Canario, en los artículos 26 y 27 regula el acceso de los ciudadanos al Patrimonio Documental.

Dice textualmente el art. 26 «*Todos los ciudadanos tienen derecho a la consulta libre y gratuita de los archivos, documentos constitutivos del Sistema Canario de Archivos y a la información en ellos contenida, siempre que éstos reúnan las condiciones de consulta pública que se establecen en la presente Ley...*»

Pero, a la hora de enumerar las condiciones de consulta pública, en el artículo 27 dice: «*La consulta de los fondos documentales se regulará reglamentariamente, conforme a los siguientes criterios:*

a) *La consulta pública del Patrimonio Documental Canario, en el caso de los documentos incluidos en los artículos 2.º y 3.º será posible a partir de los treinta años de haber finalizado su trámite o vigencia administrativa. Se podrá reducir ese término temporal siempre que la información no implique riesgo para la seguridad pública o privada*».

⁵¹ Aparece en el B. O. E. núm. 301 de 17.12.1986.

⁵² En alusión clara a los preceptos constitucionales y al artículo 57.1. de la ley 16/1985.

⁵³ B. O. E. n.º 92 de 17 de abril de 1990.

Como puede comprobarse, otra vez se retrocede, volviendo a fijar el límite en los 30 años a partir de la finalización de la tramitación. De nuevo, el legislador autonómico destina su ordenamiento sólo a la documentación histórica, ignorando el derecho de acceso a toda la documentación que integra el Patrimonio Documental Canario.

4.7.5. *Ley 6/1990, de 11 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Región de Murcia*⁵⁴. Esta Ley en su exposición de motivos también se propone facilitar el conocimiento y la difusión del Patrimonio sobre el que está legislando, en la exposición de motivos. Por lo que se refiere al acceso a los documentos remite a lo establecido para la totalidad del patrimonio documental español en la ley que lo define y regula⁵⁵.

4.7.6. *Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla - La Mancha*⁵⁶. La Sección IV que trata del acceso y difusión del Patrimonio Documental de Castilla - La Mancha, dice en su artículo 4.2: «*Todos los ciudadanos tienen derecho a la consulta libre y gratuita de los archivos y documentos constitutivos del Patrimonio Documental de Castilla - La Mancha y a la información en ellos contenida, siempre que éstos cumplan las condiciones de consulta pública que se establecen por esta ley y que dicha consulta no suponga riesgo para la seguridad de los documentos y de acuerdo con las precisiones que se señalan en el artículo 57 de la Ley de Patrimonio Histórico Español*».

Remite a la regulación por vía reglamentaria el acceso a los archivos de uso público en el artículo 43 y el artículo 44 de la obligatoriedad de los titulares de Archivos Privados de establecer el acceso a ellos y comunicarlo a la Consejería de Cultura de la Junta de Comunidades.

Las limitaciones que establece la ley son las recogidas en el artículo 57 de la Ley de Patrimonio Histórico Español.

4.7.7. *Ley 7/1990, de 3 de julio, del Patrimonio Cultural Vasco*⁵⁷. Esta ley declara todo el patrimonio documental vasco de acceso público, según dispone en el artículo 59.1. «*Tendrán el carácter de públicos los documentos, fondos de archivo y colecciones de documentos de:*

- a) *Las instituciones autonómicas forales y municipales.*
- b) *Las entidades, organizaciones bajo control directo o indirecto de las instituciones señaladas en el párrafo anterior.*
- c) *Cualquier otra procedencia e integrados en un servicio de archivo público.*

En el epígrafe 2 del mismo artículo hace mención a la necesidad de establecer acuerdos con la Administración Central para la aplicación de

⁵⁴ B. O. E. n.º 170, 17.7.1990.

⁵⁵ En referencia a la Ley 16/1985.

⁵⁶ D. O. C. M. n.º 41, de 13 de junio de 1990.

⁵⁷ B. O. P. V. n.º 157, de 6 de agosto de 1990.

esta ley en los centros de titularidad estatal que conserven patrimonio documental vasco.

Las únicas limitaciones que establece la presente ley se recogen en el artículo 60 que dice textualmente: «Los fondos de archivo públicos serán de acceso libre. El acceso sólo se limitará en los siguientes casos:

a) De manera general en las series documentales que contengan informaciones que hayan sido declaradas materias clasificadas en virtud de la legislación vigente sobre secretos oficiales, siempre que esta declaración no haya sido cancelada, o informaciones referentes a la vida privada y a la intimidad de las personas y los secretos comerciales, industriales y científicos protegidos por la ley».

Hay que tener en cuenta que previamente ha definido lo que la ley entiende por documento de archivo: «Toda información, registrada independientemente de su forma y características físicas, recibida, creada o conservada por una institución, entidad o individuo en el desempeño de sus funciones».

De lo que hay que deducir que la presente ley considera públicos todos los documentos que componen el patrimonio documental vasco, con las limitaciones que veíamos en el artículo 60.1.a), y además las contempladas en el mismo artículo letra b) que restringe de manera transitoria el acceso a «documentos, colecciones de documentos y fondos de archivo que tengan documentación deteriorada o en malas condiciones de conservación». Sin perjuicio de las limitaciones que se establezcan por vía reglamentaria como dice el artículo 60.2.

4.7.8. Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Castilla-León⁵⁸.

Por lo que se refiere al acceso a la documentación, la última de las Leyes de Archivos en aparecer⁵⁹, en los artículos 20 y 21 de la misma re-

⁵⁸ B. O. C. y L. n.º 91 de 15 de mayo de 1991.

⁵⁹ Hasta la fecha de la redacción de la presente ponencia, pues nos consta la próxima aparición de la Ley de Archivos de Madrid. Tal vez merezca la pena comentar someramente el proyecto de Ley de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid que apareció en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, núm. 169, de 31 de enero de 1991. El artículo 39 del citado proyecto de Ley está dedicado a la consulta pública del Patrimonio documental y no obstante lo que se regula por vía reglamentaria, se apuntan una serie de criterios que se tendrán en cuenta a la hora de hacer efectivo el derecho de acceso al Patrimonio documental. Dice textualmente el citado artículo 39:

a) Los documentos públicos en la fase de archivos de oficina sólo podrán ser accesibles a los interesados de acuerdo con la legislación vigente, para garantizar sus intereses.

b) Los documentos públicos desde los cinco hasta los treinta años podrán ser accesibles a los ciudadanos interesados en el expediente con la autorización administrativa y lo podrán ser también para la investigación siempre que su consulta no atente contra la seguridad del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas.

c) Para el acceso a los Fondos de Archivo de la fase histórica será necesario estar en posesión de la tarjeta de investigador avalada por archivero o persona de especial relieve cultural».

coge el derecho de *«todos los ciudadanos a la consulta libre y gratuita de los documentos integrantes del Patrimonio Documental de Castilla y León con fines de estudio e investigación o de información, para la defensa de sus derechos o el conocimiento de sus obligaciones, siempre que concurren las condiciones que para su consulta pública establezca la presente Ley y las normas que la desarrollen»*.

Para la consulta de los documentos públicos se requerirá «en general» que tengan concluida su tramitación administrativa y además que se encuentren depositados y registrados en los Archivos Centrales de las correspondientes Entidades de Derecho Público. Se establecen las mismas limitaciones que fijaba el art. 57.1 de la Ley de Patrimonio Histórico Español y el artículo 105.b) de la Constitución.

Introduce la obligatoriedad expresa de los titulares de Archivos Privados de permitir su consulta a los investigadores, previa solicitud razonada de éstos, y bajo las condiciones que sus titulares establezcan discrecionalmente. Eso sí, esas condiciones, sean las que fueren, deben darse a conocer a la Consejería de Cultura de la Junta de Comunidades de Castilla y León. Esta obligatoriedad de los titulares de archivos privados para con la investigación ya fue recogida en la Ley de Patrimonio Histórico Español en su artículo 52.3 en los mismos términos.

Como es evidente se han comentado, muy sucintamente, ocho leyes. Dos de ellas eran anteriores a la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, y las seis restantes posteriores a que viera la luz la legislación del patrimonio. Además de haber notado la inconstitucionalidad de tres de ellas, se nos ocurre que los futuros textos en esta materia deberán acatar lo dispuesto por la Ley 16/1985 de P. H. E., y ajustarse al texto constitucional, que además, como ha quedado bien claro, es más extenso que la Ley de Patrimonio Histórico Español en lo que se refiere a las posibilidades de acceso.

5. SUJETO TITULAR DEL DERECHO

Según la Constitución es el «ciudadano», al entender de la ponente, más bien tratado como sujeto de derecho que como súbdito. No hay que interpretar este requisito como una limitación sino más bien como una precisión. Es verdad que la propia Constitución define la condición de ciudadano como los españoles, mayores de dieciocho años y en plena po-

Aunque sea de manera indicativa, y todavía en fase de Proyecto, los criterios que se aportan desde Madrid tampoco se ajustan al precepto constitucional ni a la legislación de ámbito estatal, que como veíamos eran más amplios y hablaban del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

sesión de los derechos políticos. Como se indicaba más arriba, se entiende más como una afirmación de la condición de ciudadanía y del ejercicio de esa condición a través de su derecho como ciudadano, frente a la visión de los españoles como súbditos, a los que no se reconocía derechos sino que eran considerados como sujetos pasivos susceptibles de recibir de vez en cuando alguna gracia o merced.

Y, en cualquier caso, si se entiende la condición de ciudadano como una limitación, puede no ser tan descaminada en determinadas circunstancias. Si estamos hablando del derecho de acceso a los documentos, que no del de información, es lógico que a ella se accede por lo menos teniendo los 18 años de la mayoría de edad, cuando no alguna otra condición que se establezca por vía reglamentaria. Y no es ninguna broma, pues muchos de los colegas presentes habrán sufrido las pretensiones de los colegas de Enseñanza General Básica de acceder a los documentos para realizar sus trabajos de clase. Como todos sabemos, para familiarizar a los estudiantes con los documentos hay otras técnicas más pedagógicas para ellos y más seguras para los documentos. En cualquier caso tanto a la hora de legislar sobre el derecho a la información como el de acceso a la documentación, sería preciso diferenciar entre las diferentes categorías de usuarios de los servicios públicos, tanto, como se decía más arriba, si se trata de servicios de información como si se trata de Archivos.

En el ámbito municipal, la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, reconoce el derecho de información y de acceso a la documentación a todos los vecinos. Esta categoría está definida en nuestro ordenamiento jurídico por la ley Municipal de 2 de octubre de 1877, reconocida más tarde por el Estatuto Municipal de 1924, por Ley Municipal de 31 de octubre de 1935 y la Ley de Régimen Local de 1955. En la actualidad, la Ley 7/1985 R.B.R.L., entiende por vecino, *«el español mayor de edad que reside habitualmente en el territorio municipal y que figura inscrito con tal carácter en el Padrón»*, según el artículo 16.2⁶⁰.

6. LÍMITES AL DERECHO AL ACCESO A LOS DOCUMENTOS

6.1. Límites legales

Los recogidos en la *Constitución*:

Art.º 105.b):

— Seguridad y defensa del Estado

⁶⁰ GARCÍA RAMOS, José María. «El derecho del vecino y del Concejal a la información municipal» n.º 22. *Serie Roja*. C. A. M. Consejería de Gobernación. Dirección General de Administración Local. Abril 1986.

- Averiguación de los delitos
- Seguridad, honor e intimidad de las personas.

Ley 16/85:

— Materias clasificadas de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales (Art.º 57.1), sin perjuicio de autorizaciones especiales.

— En razón de la conservación de los fondos (Art.º 62).

— Por razón de la función de la propia institución (Art.º 62).

En el ámbito de lo *Municipal*, la Ley 7/85 R. B. R. L., también limita el derecho del vecino al acceso a la documentación y a la información en el artículo 70.3, pero no hace sino repetir los límites previamente establecidos por la Constitución: «*La seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la seguridad, el honor y la intimidad de las personas*».

En el mismo sentido se han pronunciado los legisladores de las Comunidades Autónomas que han aprobado leyes de Archivos, salvo los casos, ya comentados, de las leyes andaluza, catalana y canaria, que, haciendo caso omiso de este precepto constitucional, sólo preveían la accesibilidad a la documentación histórica.

6.1.1. *El derecho a la intimidad*

Enunciado como derecho de la persona y desarrollado en la Ley Orgánica de mayo de 1982 de Protección Civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen. Esta Ley ha establecido medidas de defensa de la intimidad de las personas, considerando como intromisiones ilegítimas «*la revelación de datos privados de una familia o persona conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien la revela*»⁶¹.

El artículo 105.b de la Constitución completa y especifica el 18.1, también del mismo texto, reforzando las garantías que ofrecía el derecho. Si este último artículo recoge la obligación de la Administración de guardar secreto de los datos obtenidos, el artículo 105.b puntualiza que esos datos obtenidos legítimamente no se conviertan en públicos.

El profesor Pomed⁶² habla de un «núcleo duro» del derecho a la intimidad «*que vendría dado por aquellos datos en relación a los cuales la propia Constitución niega que pueda existir en ningún caso una penetración legítima. Serían aquellos respecto a los cuales, Art. 16.2., no hay obligación de declarar, a saber, "ideología", "religión" o "creencias que se profesan"*. Al tratarse de un ámbito particularmente protegido, entendiéndose que, aún en el supuesto de que la Admi-

⁶¹ Según artículo 7.4 de la Ley Orgánica de 5 de mayo de 1982, de protección Civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen.

⁶² POMED SÁNCHEZ, L. A. «La intimidad de las personas como límite del derecho de acceso a la documentación administrativa». *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística* (1991), núm. 3, p. 54.

nistración tuviera constancia de las mismas, no podría disponer de dicha información.»

En el mismo texto Pomed habla de algunas informaciones especialmente sensibles en las que la Administración debe poner especial cuidado en su vigilancia. Estas informaciones están contenidas en el artículo 6 del Convenio europeo de la Protección de la Información firmado el 28 de enero de 1981 y ratificado por España en 1984. Entre ellas se recogen las que hacen referencia al origen racial, social o circunstancias de nacimiento de su titular. Y se apunta que, aunque figuren en poder de la Administración para el cumplimiento de sus funciones, ésta debe ser especialmente sigilosa y vigilar para que no pueda accederse a esos datos, y menos permitir la posibilidad de relacionarlos entre ellos. A este respecto cita Pomed los datos protegidos por el secreto de la estadística⁶³; la confidencialidad de los datos médicos⁶⁴ y la documentación de carácter tributario, protegida por fin por el Decreto-Ley 5/1981 de 13 de marzo, que suspendía la posibilidad de publicar las cuotas de las declaraciones del impuesto de las personas físicas, contemplada en legislaciones inmediatamente anteriores⁶⁵.

En estos tres casos perfectamente ejemplares se pone en evidencia la tarea de la Administración de cumplir con sus funciones, para lo que debe recabar información de los ciudadanos, y facilitar información y acceso a la documentación para permitir la transparencia administrativa, pero a la vez garantizar el derecho a la intimidad de los mismos. En caso de que puedan verse amenazados estos derechos fundamentales, la Administración, de forma razonada, puede denegar la publicidad de los datos que recogió con una finalidad distinta a la de difusión o divulgación.

El artículo 18.1 de la Constitución *«garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen»*. Y el epígrafe 4 del mismo artículo 18 dice que *«La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos»*.

En sucesivos informes del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales⁶⁶ se ha puesto de manifiesto la necesidad de limitar por ley el uso de

⁶³ Ley de 9 de mayo de 1989 de la Función Estadística Pública.

⁶⁴ Ley de 25 de abril de 1986, General de Sanidad. Art. 10.3.

⁶⁵ Ley de medidas vigentes de Reforma Fiscal, de 14 de noviembre de 1977, art. 48.

⁶⁶ — Defensor del Pueblo. Informe anual de 1988 y Debate en las Cortes Generales. Madrid, 1989, pp. 98-100.

— Defensor del Pueblo. Informe anual de 1989 y Debate en las Cortes Generales. Madrid, 1990, pp. 93-95.

— Defensor del Pueblo. Informe correspondiente a 1990. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n.º 146 (17.4.1991), pp. 19-25.

la informática, al objeto de preservar el honor y la intimidad de las personas. En este punto ha de abordarse el tratamiento de aquellos supuestos en que los distintos servicios de las administraciones públicas recogen datos personales de los ciudadanos y los archivan en sus correspondientes registros y bases de datos informáticas.

La necesidad de limitar por ley el uso de esos datos informáticos resulta más urgente teniendo en cuenta el «Convenio para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal», hecho en Estrasburgo el 28 de enero de 1981 y ratificado por España en 27 de enero de 1984.

De esta necesidad recordada por el Defensor del Pueblo todos los años a los legisladores, también se han hecho eco diferentes partidos políticos que han elevado sucesivas proposiciones de leyes orgánicas para la protección de los derechos y libertades en relación con el uso de la Informática y las telecomunicaciones, proposiciones que han sido siempre desestimadas. El primer antecedente es de 1983, año en el que formuló una pregunta el Sr. Bandrés. La respuesta de la mayoría socialista fue de queja de que se dudara de la intención de esa mayoría de llevar a cabo el desarrollo constitucional, mediante Ley, que se solicitaba.

En la II legislatura el Grupo Popular presentó una proposición no de ley para el desarrollo del artículo 18.4 de la Constitución que fue rechazada de nuevo⁶⁷. En la III legislatura se presentaron una proposición no de ley por parte del Sr. Bandrés, y dos proposiciones de ley, una del Grupo Popular y otra de Izquierda Unida, que también fueron rechazadas⁶⁸.

En sucesivas comparecencias, el Ministro de Justicia en septiembre de 1986, el de Relaciones con las Cortes en marzo de 1987, en el Congreso, y en noviembre de 1987 en el Senado, han dicho que era urgente llevar a cabo este desarrollo legislativo.

En la IV legislatura, el Ministro de Relaciones con las Cortes en una comparecencia ante la Comisión Constitucional, en febrero de 1990, planteó la necesidad de esta ley, de nuevo.

Por último, en abril de 1990, el Grupo Parlamentario Izquierda Unida e Iniciativa per Catalunya presentaron una proposición de ley para el desarrollo del artículo 18.4 de la Constitución que fue rechazada por la mayoría socialista del Congreso⁶⁹.

Tan detallada exposición da una idea de la necesidad expresada por

⁶⁷ BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. Congreso de los Diputados. III LEGISLACIÓN. Serie B, n.º 120-1. 23-junio-1988.

⁶⁸ BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. Congreso de los Diputados. Serie B. n.º 17-1. 22-diciembre-1989.

⁶⁹ BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. Congreso de los Diputados, n.º 30 de 24 de abril de 1990.

todos los grupos parlamentarios de desarrollar el artículo 18.4. de la Constitución.

La redacción de la futura ley deberá comprender la protección de datos en relación con las opiniones políticas, filosóficas, religiosas y otras creencias; el comportamiento sexual, la vida familiar, el origen racial, la salud mental o física, la pertenencia a partidos políticos, sindicatos y asociaciones, advirtiendo al ciudadano que la Administración sólo podrá obtener esa serie de datos con el consentimiento expreso del interesado, que deberá ser informado de su derecho a rehusar la colaboración al respecto. Y en cualquier caso, si la Administración las recaba para el ejercicio de las funciones que le están encomendadas, en ningún caso permitirá el acceso a esos datos y establecer conexiones entre sí de manera que pueda identificarse a los particulares.

El texto de la ley debe compatibilizar el derecho a la intimidad con el derecho a la información, garantizar el derecho de rectificación y cancelación de los datos personales, y establecer muy claramente el procedimiento de acceso a bancos de datos en poder de los Ministerios de Hacienda, Defensa, Sanidad e Interior.

Una buena parte de los problemas que plantea el acceso a muchas series documentales se resolvería con el desarrollo acertado del artículo 18.4 de la Constitución, mediante Ley Orgánica.

Ya estaba concluida la redacción de esta ponencia cuando fue aprobado el texto del proyecto de la ley Orgánica en el Consejo de Ministros de 28 de junio de 1991. Lógicamente no ha habido tiempo de analizar el texto y, de remitirse a las Cortes Generales, no sería sino una vez iniciado el nuevo período de sesiones, es decir en septiembre de 1991.

6.1.2. *La seguridad y defensa del Estado*

Como hemos visto, esta limitación se ha contemplado en todos los textos legislativos que históricamente han reglamentado el acceso a los Archivos.

Por otro lado, es una indicación seguida en toda la legislación europea. En Finlandia (1951), Dinamarca (1970), Suecia (1976) y Francia (1979)⁷⁰, que cuentan con leyes sobre la publicidad de los documentos oficiales, se recogen como límites el ya comentado del derecho a la intimidad, y además la defensa, la seguridad del Estado y los intereses económicos nacionales⁷¹.

⁷⁰ Contemplada por la Ley de 17 de julio de 1978, sobre el acceso a los documentos administrativos.

⁷¹ DUCHEIN, M. «La communication des documents Administratifs en France». *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*. (1991), núm. 3, pp. 63-64.

La Ley de Secretos Oficiales de 5 de abril de 1968, reformada por ley 48/1978, de 7 de octubre, hace una exposición de materias clasificadas en su artículo 1.º): 2: «Tendrán carácter secreto, sin necesidad de previa clasificación, las materias así declaradas por Ley». Continuando en el artículo 2.º): «A efectos de la presente Ley podrán ser declaradas "materias clasificadas" los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetivos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en peligro la seguridad y defensa del Estado». Sigue el artículo 3.º): «Las materias clasificadas» serán clasificadas en las categorías de secreto⁷² y reservado⁷³ en atención al grado de protección que requieran.»

Como vemos la Ley ofrece gran discrecionalidad a los órganos competentes para ejercitar la potestad clasificatoria, autoridades según el artículo 4 de la misma ley: «La clasificación a que se refiere el artículo anterior corresponderá exclusivamente, en la esfera de su competencia, al Consejo de Ministros y a la Junta de Jefes de Estado Mayor».

Lógicamente los mismos órganos competentes para declarar «clasificadas» determinadas materias, lo son para levantar esa declaración, según establece el artículo 7.º) de la Ley: «La cancelación de cualquiera de las clasificaciones previstas en el artículo 3.º de esta Ley será dispuesta por la Autoridad que hizo la respectiva declaración».

Aunque también establece la Ley que las «clasificaciones» se harán con arreglo a procedimiento; dice el artículo 10.º): 1: «Las clasificaciones a que se refiere el artículo 4.º, en cualquiera de sus grados, se conferirán mediante un acto formal y con los requisitos y materializaciones que reglamentariamente se determinan».

Estos requisitos están fijados en el artículo 11 del Decreto 242/1969 de 20 de febrero, Reglamento de la Ley de 5 de abril de 1968, cuyo texto dice: «Requisitos formales de la clasificación. El acto formal de clasificación habrá de ajustarse a los siguientes requisitos: Si se trata de clasificación otorgada por autoridades legitimadas para ello por el número uno del artículo 4.º de la Ley, en el documento origen de aquélla deberá hacerse constar la autoridad que la atribuya, la declaración constitutiva de materia clasificada, el ámbito a que se refiere según dispone el artículo 2.º de la Ley, el lugar, fecha, sello y firma entera o abre-

⁷² «La clasificación de secreto se aplicará a todas las materias (...) que precisen del más alto grado de protección por su excepcional importancia y cuya relación no autorizada por autoridad competente para ello, pudiera dar lugar a riesgos o perjuicios para la seguridad del Estado ...» Según artículo 3.II del Decreto 242/1969.

⁷³ El art.º 3. II del mismo Decreto define lo que se entiende por «reservado»: «La clasificación de reservado se aplicará a los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos, no comprendidos en el apartado anterior por su menor importancia pero cuyo conocimiento o divulgación pudiera afectar a (...) la seguridad del Estado ...»

viada de aquélla. Una diligencia se adherirá a la materia clasificada, la cual comprenderá todos los aspectos que dicho documento comprende».

Para concluir podríamos decir que *«todo cuanto dispone con relación a la confidencialidad de un conjunto de informaciones que puedan afectar a la seguridad y a la defensa del Estado no ha de suponer, según establece el artículo 14.º de la Ley de Secretos Oficiales, una quiebra de las garantías individuales en el procedimiento, lo que planteará, una vez más, el arduo problema de establecer límites y reglas de actuación en las cuales la defensa de los intereses generales se efectúe sin menoscabo de los derechos individuales y éstos se ejerciten sin desarrollo de aquéllos»*⁷⁴.

6.1.3. *La averiguación de los delitos*

En lo referente a los expedientes o la documentación en relación con la averiguación de los delitos es evidente que hay que aplicar los criterios establecidos en el artículo 57.1.c) de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, y respetar los plazos que en ella se fijan, pues, a nuestro juicio, la información en ellos contenida afecta a la intimidad personal.

El artículo 57.1 establece:

«La documentación que contenga datos personales de carácter policial, procesal, (...) que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida familiar y a su propia imagen, no podrán ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida, o, en otro caso, de cincuenta años a partir de la fecha de los documentos.»

Y no hay que olvidar que el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen está protegido por la Ley Orgánica 1/1982 que, en su artículo 7.4, dice: *«tendrá consideración de intromisión ilegítima (...) la revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien los revela».*

Es verdad que la demanda de este tipo de documentación cada vez es más intensa y cada vez se exige documentación más reciente para hacer frente a investigaciones sociológicas, estadísticas y de otras tantas disciplinas que no permiten esperar todo el lapso de tiempo que la legislación vigente prescribe para esas series. Como se propondrá en las conclusiones, en muchos casos es el archivero el que debe decidir sobre el acceso a determinados documentos. Si, como hemos dicho más arriba, se trata de completar investigaciones cuantitativas en las que no vaya a hacerse mención de los datos cualitativos de las personas afectadas, en principio, y previo compromiso por escrito del investigador, no habrá nin-

⁷⁴ POMED SÁNCHEZ, L. A. *Derecho de acceso de los ciudadanos a los Archivos y Registros administrativos*. Madrid: I. N. A. P., 1989, pp. 237 y 238.

guna objeción por parte del archivero. Si en algún caso se desvía de sus proyectos originales de investigación y hace mal uso de una información confidencial será sólo suya la responsabilidad, quedando libre de ésta el archivero.

Por otro lado hay muchas informaciones que pueden obtenerse en la tramitación de los expedientes judiciales, desde las propias vistas orales hasta las sentencias que se hacen públicas. Pero el problema de la intromisión en la intimidad personal no sólo radica en el acceso a los documentos una vez tramitados y sobre los que pesa sentencia firme, sino en su tramitación.

Para la incoación de estos expedientes de averiguación de los delitos, es obvio que han de recabarse datos estrictamente personales; ahora bien, ni siquiera en su instrucción se pueden incluir datos sobre ideología, convicciones religiosas o afiliación política, si nos atenemos al precepto constitucional. Así es que el cuidado no sólo hay que establecerlo a la hora del acceso a esta serie de expedientes, sino a la misma hora de iniciarlos.

Por otro lado, se recomendaba al principio guardar los plazos sobre la accesibilidad a estos expedientes marcados por la Ley 16/1985, porque esperar a la pérdida de su vigencia administrativa puede no ayudarnos mucho, toda vez que en cualquier momento puede reabrirse un sumario.

6.1.4. *La conservación de los fondos*

El artículo 62. de la vigente Ley de Patrimonio Histórico contempla como una de las limitaciones del acceso a la documentación la argumentada en favor de la conservación de la integridad física de los documentos. Dice textualmente: «*La Administración del Estado garantizará el acceso de todos los ciudadanos españoles a los Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal, sin perjuicio de las restricciones que, por razón de la conservación de los bienes en ellos custodiados o de la función de la propia institución puedan establecerse*». En opinión de algún autor, se trata de la única limitación legítima⁷⁵.

En un contexto como este, que reúne a los profesionales, huelga explicar que una de las funciones fundamentales de los archiveros y por tanto de los archivos es la de conservar la documentación en las debidas condiciones para legarla a las generaciones futuras. Huelgan también las explicaciones en el sentido de las causas tradicionales de destrucción de la documentación, las instalaciones, la temperatura y luz inadecuadas, los incendios, las inundaciones, los hongos, los roedores, los insectos... A estos factores hay que añadir el deterioro de la documentación causado por la manipulación que investigadores, estudiantes y curiosos que fre-

⁷⁵ RIERA VIADER, S. *op. cit.*, p. 98.

cuentan los archivos hacen de ella, amparados como, estamos viendo, por la legislación vigente que les permite el acceso libre. Afortunadamente existen posibilidades técnicas para hacer frente a la demanda de documentación sin que necesariamente ello vaya en detrimento de su integridad física. Desde las ediciones de fuentes, pasando por las ediciones facsimilares, hasta llegar a la microfilmación, que permiten facilitar el derecho de acceso a la documentación y vigilar por la buena conservación de los originales.

Por eso hace falta una llamada a los profesionales para que el argumento de la conservación de los bienes del Patrimonio Documental no sirva para negar la accesibilidad a series que son de pública consulta. Al buen criterio de estos profesionales se encomienda la organización de los trabajos de reprografía de la documentación encaminados a facilitar la conservación de los originales, por un lado, y, por otro, su difusión y accesibilidad, y reclamar las instalaciones necesarias para llevarlos a cabo.

Las restricciones al libre acceso basadas en el posible deterioro de la documentación original sólo deberían estar justificadas si se limitan a los casos que no tengan ninguna solución técnica, que normalmente son muy pocos⁷⁶.

Desgraciadamente los profesionales sabemos que ese porcentaje de escasos supuestos aumenta porque precisamente no se dispone de los medios técnicos necesarios para proceder ni a conservar ni a microfilmar documentos. Es por ello que, no es un argumento menor a la hora de hablar de los límites de acceso a la documentación. Ya se adelanta que se pedirá, en las conclusiones, a los responsables de las administraciones que doten de medios a los archivos, pues sólo se puede ejercitar un derecho si, una vez sentados los principios legales, se arbitran los medios materiales para hacerlo. Y, como se ha dicho anteriormente, existen en la actualidad medios técnicos que permiten garantizar la conservación de la integridad física de los documentos y, a la vez, facilitar el acceso a la información que contienen. De manera que es muy legítima la limitación en función de la conservación de los fondos pero la Administración debe ofrecer las alternativas para que este argumento no se convierta en un recurso fácil.

6.2. Sanciones

Contra los funcionarios que hagan uso indebido de la documentación con la que trabajan pueden recaer sanciones de carácter administrativo.

⁷⁶ RIERA VIADER. Sebastià. «Els obstacles tècnics i materials que dificulten l'accés a la documentació». *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística* (1991), núm. 3, p. 100.

Art.º 31.1.e) de la ley 30/1984 de 2 de agosto de medidas para la Reforma de la Función Pública que considera falta grave... «*La publicación o utilización indebida de secretos oficiales así declarados por Ley o clasificados como tales.*»

El Art.º 15 del Reglamento de Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, R. D. 33/1986 de 10 de enero, dice que podrá ser sancionado con la segregación del servicio porque tal conducta, la descrita en la Ley.

1) Afecte a una materia considerada secreto oficial.

2) Que dicha conducta consista en una publicación o utilización que deba ser clasificada como indebida.

3) Y que la materia pueda ser considerada como secreto oficial en virtud de una especie de declaración legal o por haber sido adecuadamente clasificada como tal.

El Artículo 7.j) del Reglamento disciplinario de 1986, Real Decreto 33/86, tipifica como «*falta grave*» el: «*No guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo cuando causen perjuicio a la Administración o se utilicen en provecho propio*».

El Código Penal también recoge las posibles infracciones de los funcionarios encargados de custodiar documentos de carácter oficial en sus artículos 120 y siguientes, exponiendo literalmente el artículo 122.6 la pena de reclusión mayor para el español (...) «*que revelare secretos políticos, militares o de otro género que interesen a la Seguridad del Estado, y el que se procure dichos secretos u obtuviere su revelación*».

También se penalizarán las conductas negligentes acerca de la obligatoriedad de la custodia de los documentos, materializadas en las acciones de sustraer, destruir u ocultar los documentos que le hubieran sido confiados al funcionario en razón de su cargo, según el artículo 364 del Código Penal.

El artículo 367 del mismo Código castiga con la pena de suspensión y multa al funcionario público que revele o entregue indebidamente copias de documentos obrantes en su poder y que tuvieran la condición de materias clasificadas.

6.3. Limitaciones de orden práctico

Estas limitaciones no están reflejadas en ningún texto legal, sino que vienen determinadas por las exigencias generales de eficacia y de seguridad que deben presidir cualquier servicio de carácter administrativo, in-

cluidos los archivos⁷⁷. Entre estas limitaciones se incluye la imposibilidad de contar con medios físicos y humanos, que requiere tanto un archivo de carácter general como los archivos de oficina, que podrán permitir el ejercicio adecuado del derecho a la información y del acceso a los documentos. Es evidente que no se podrá facilitar el ejercicio de estos derechos si no se dota a la Administración de recursos humanos y materiales. Estos recursos pueden reunirse sumariamente en personal técnico y subalterno suficiente; en locales espaciosos e instalaciones funcionales; en horarios amplios para facilitar el servicio; en el desarrollo de los instrumentos de descripción de los fondos comunicables y en la dotación de medios técnicos que faciliten el acceso⁷⁸.

Por lo que se refiere a los locales, es verdad que la propia Ley 16/1985 de P. H. E. habla de las limitaciones de acceso en razón de la función de la propia institución. En muchos casos la documentación se encuentra en oficinas o departamentos cuya función no es la de facilitar la documentación para su consulta. Pero en esos casos la propia institución de que se trate organizará los archivos correspondientes (de gestión, centrales o históricos) atendidos por personal técnico cualificado para hacer posible el acceso a la documentación que evidentemente no puede consultarse en las oficinas.

Por otro lado es necesario conocer la documentación con la que se trabaja, cuál es la información que en ella se contiene y si ésta es de libre acceso o de acceso restringido, y en qué plazos debe administrarse esa restricción. Y esa información hacerla pública, pues sólo si se conoce un derecho puede ejercitarse.

A nuestro juicio, la inclusión del artículo 105.b) en la Constitución española, permitiendo el libre acceso a los archivos y registros administrativos, ha supuesto a la Administración actual lo que aquel Real Decreto de 1844 supuso a la administración isabelina. Si entonces se traducía en una declaración de buenas intenciones, que necesitó en primer lugar de la formación de un personal especializado y de la creación del Sistema Español de Archivos para poder empezar a cumplirse, en la actualidad, pretender que, salvo contadas excepciones, toda la documentación que haya terminado su tramitación administrativa pueda ser libremente consultada no es menos utópico. Aunque no por ello debe abandonarse la idea de cumplir el precepto constitucional. Además, hoy día, la carga de competencias está más repartida entre las administraciones central, autonómica y local para hacer frente a este reto.

⁷⁷ GARCÍA RAMOS, José María. «El derecho del vecino y del Concejal a la información municipal». C. A. M. Consejería de Gobernación. Dirección General de Administración Local. Cuaderno n.º 22. Serie roja. Abril 1986.

⁷⁸ RIERA VIADER, S. *op. cit.*, p. 102.

7. EL ACCESO A LOS ARCHIVOS PRIVADOS

Sólo unos párrafos para hacer frente a un aspecto de la comunicabilidad de los documentos que no habíamos tenido en cuenta hasta ahora; se trata de la posibilidad de la consulta de los documentos de titularidad privada, puesto que lo dicho tiene que ver con el derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros de la Administración. Porque si en este caso los particulares en cuanto a su condición de ciudadanos no necesitan del acceso a este tipo de archivos para resolver sus expedientes cotidianos, ni la transparencia de los archivos privados tiene nada que ver con la salud del sistema democrático⁷⁹, bien es verdad que hay muchos sectores que pueden estar interesados en completar sus estudios con la consulta de la documentación que albergan los archivos de titularidad privada.

A este respecto sólo se nos ocurre decir que el texto constitucional recoge en su artículo 33 el derecho a la propiedad privada dentro del capítulo de derechos y libertades de los ciudadanos, así como el de su inalienabilidad. Dice textualmente:

- «1. Se reconoce el derecho a la propiedad y a la herencia.
2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes».

Ahora bien, la ley de Patrimonio Histórico Español, Ley 16/1985 de 25 de junio, también considera integrantes de Patrimonio Documental, según el artículo 49.3 « (...) los documentos con antigüedad superior a los cuarenta años, generados, conservados o reunidos en el ejercicio de sus actividades por las entidades y asociaciones de carácter político, sindical o religioso y por las entidades, fundaciones y asociaciones culturales y educativas de carácter privado.

4. Integran asimismo el Patrimonio documental los documentos con una antigüedad superior a los cien años generados o reunidos por cualquiera otras entidades particulares o físicas».

En virtud de los artículos anteriores, y sin entrar a discutir la titularidad jurídica de dichos bienes, sus propietarios están obligados a permitir su acceso a las autoridades competentes para proceder a la confección del censo correspondiente, y a los investigadores interesados en su

⁷⁹ ERKOREKA GERVASIO, J. «Aproximación al estudio del Régimen Jurídico del acceso a los archivos públicos y privados». IRARGI, *Revista Archivística* -1 (1988), p. 280.

consulta, según disponen respectivamente los artículos 51 y 52 de la mencionada Ley:

Art. 51.2. *«A los efectos previstos en el apartado anterior la Administración competente podrá recabar de los titulares de derechos sobre bienes integrantes del Patrimonio Documental y Bibliográfico el examen de los mismos, así como las informaciones pertinentes, para su inclusión, si procede en dichos Censo y Catálogo.»*

En el artículo siguiente, el 52, la Ley dispone la obligatoriedad de permitir la consulta a los investigadores, previa solicitud razonada de éstos y sin que ello suponga una intromisión en el derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen de los titulares:

Art. 52.3. *«Los obligados a la conservación de los bienes constitutivos del Patrimonio Documental y Bibliográfico deberán facilitar la inspección por parte de los organismos competentes para comprobar la situación o estado de los bienes y habrán de permitir el estudio de los investigadores, previa solicitud razonada de éstos. Los particulares podrán excusar el cumplimiento de esta última obligación, en el caso de que suponga una intromisión en su derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, en los términos que establece la legislación reguladora de esta materia.»*

Podríamos resumir que si mientras lo deseado de los archivos de la Administración tras el texto constitucional es su libre acceso desde el momento de su creación, el principio de los archivos privados es el de la no accesibilidad. Ahora bien, una vez cumplida la edad que, para pasar a formar parte del Patrimonio Documental le marca la Ley vigente, debe permitirse su comunicabilidad, siempre que los fines con que se soliciten sean de investigación científica, debidamente razonados, y que su consulta no suponga una intromisión en la intimidad personal y familiar de sus titulares, en los términos que dispone la legislación vigente en la materia⁸⁰.

8. CONCLUSIONES

Desde el siglo XIX se ha evolucionado mucho en lo que se refiere al acceso a los archivos. A nuestro parecer el reto actual, a partir del texto constitucional, lo marca la posibilidad de acceso a la documentación administrativa, ya que el derecho de acceso a los documentos depositados en los archivos centrales o históricos se considera suficientemente desarrollado por la ley 16/1985 de P. H. E.

Como hemos visto a lo largo de la exposición, lo que hoy se cuestiona no es la documentación histórica, de libre acceso, salvo en los casos

⁸⁰ Es decir la Ley Orgánica 1/1982 de Protección Civil del Derecho al Honor, a la Intimidad Personal y Familiar y a la Propia Imagen.

señalados de forma explícita. Se trata de hacer posibles las aspiraciones legítimas de los ciudadanos de acceder a la documentación que les permita conocer y controlar la gestión de la Administración. Por otro lado, de atender a los investigadores que se enfrentan a disciplinas que les exigen acortar cada vez más los plazos de la «documentación comunicable». Y desde luego, desde que fue formulado con rango constitucional, de hacer efectivo el precepto que permite el acceso a los documentos para hacer la Administración más transparente.

En ese sentido parece recomendable el desarrollo de un nuevo texto legal sobre el derecho de acceso a la documentación administrativa o en trámite, recogido en el artículo 105.b) de la Constitución. Dicha ley debe poner en claro qué tipo de documentación es la que puede consultarse libremente y la que no es de libre acceso, y en ese caso los límites que se establecen, así como los sujetos que pueden ejercitar ese derecho.

Se pide de igual manera el cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 18.4. de la Constitución española. Este desarrollo, que debe hacerse mediante la redacción de Ley Orgánica, obligará a la Administración a fijar los límites precisos de la intimidad personal y familiar, a limitar el acceso a esos datos e incluso a no recabarlos sin previo consentimiento de los interesados o el conocimiento de que no están obligados a facilitarlos.

Pero aunque haya una legislación muy explícita, el legislador nunca va a descender a relacionar concretamente las series documentales susceptibles de comunicación. En ese momento es imprescindible la actuación de los profesionales. Son los propios archiveros los que tienen que hacer propuestas sobre series concretas, porque nadie mejor que ellos conoce la información que en ellas se contiene.

En cualquier caso siempre corresponderá al archivero llevar a la práctica cualquier normativa sobre el acceso a la documentación. Sólo él es el experto en el tratamiento de los documentos, el que conoce el trámite y el contenido de cada serie, y por lo tanto el más indicado para garantizar el cumplimiento de la normativa sobre acceso, conociendo las limitaciones que pueden aplicarse en relación con la información con la que trabaja.

Ahora bien, sería recomendable que se crearan, y que funcionaran, las Comisiones de Valoración de ámbito estatal y de ámbito autonómico, para poder presentar ante ellas estas propuestas, y, llegado el caso, resolver con su dictamen posibles conflictos.

En este sentido Josep Matas hizo una propuesta de la que nos hacemos eco en las III JORNADES D'ARXIVISTICA DE CATALUNYA, para hacer que estas Comisiones, cada una en el ámbito de sus competencias, impulsaran el desarrollo de la normativa legal y reglamentaria sobre el acceso a la documentación; aprobaran series propuestas por las administraciones

para excluir de la consulta documentos de información protegida; atender las reclamaciones de personas que hayan visto frustrada su intención de acceder a algún documento público; actuaran como órgano consultivo de las Administraciones públicas en las cuestiones relativas a la comunicabilidad de la documentación y promovieran el cumplimiento de la legislación sobre acceso por parte de las administraciones públicas.

Habría que recordar a la Administración pública en todos los ámbitos de competencia que, efectivamente, el libre acceso a los archivos es un derecho democrático, pero que sólo podrá ejercitarse con instalaciones bien dotadas de recursos humanos y materiales. Y a la vez indicar que sólo si conoce cuál es la documentación que está a disposición de los ciudadanos, éstos podrán solicitar su consulta. Con lo que parece evidente un esfuerzo organizativo en la clasificación y el control de la documentación y en la elaboración de instrumentos de información que permita su difusión a los destinatarios.

A la espera de que se produzca ese desarrollo normativo y de que funcionen las Comisiones de Valoración, hay que convenir que, con los textos legales señalados en la exposición, la Administración está obligada a facilitar el acceso a la documentación a los ciudadanos. Si bien parece razonable que el procedimiento para obtenerla será dirigirse por escrito a la Administración correspondiente, y ésta, a su vez, contestar siempre por escrito. Esto es, no podrá denegarse de manera arbitraria el derecho a la accesibilidad. La denegación deberá proceder mediante resolución motivada, en la que se harán constar las causas de la misma y los recursos que pueden interponerse.

El ejercicio del derecho al acceso a la documentación debe exigir a la Administración que adopte las medidas necesarias para poder hacer efectivo dicho derecho, no sólo mediante el desarrollo de la legislación correspondiente, sino, y sobre todo, adecuando con medios personales y materiales los archivos y, además, poniendo previamente a disposición de los ciudadanos la información sobre datos consultables.

De esta forma, Administración y administrados, con el conocimiento exacto de los hechos, documentos y expedientes susceptibles de consulta, participarán de igual manera en la vida pública, espíritu que guiaba al constituyente a la hora de redactar este derecho.

9. REPERTORIO DE LEGISLACIÓN

9.1. *Legislación de aplicación general*

— Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio. *B. O. E.* n.º 171 de 18 de julio de 1958.

- Orden de 4 de marzo de 1959, por la que se dictan normas para la obtención de copias y fotografías. *B. O. E.* n.º 72, de 25 de marzo de 1959.
- Ley 9/1968 de 5 de abril de Secretos Oficiales. *B. O. E.* n.º 91 de 6 de abril de 1968.
- Ley 48/1978 de 7 de octubre de Secretos Oficiales. *B. O. E.* n.º 243 de 11 de octubre de 1978.
- Constitución española de 1978. *B. O. E.* n.º 311 de 29 de diciembre de 1978.
- Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo de protección Civil del Derecho al Honor, a la intimidad Personal y Familiar y a la propia imagen. *B. O. E.* n.º 115 de 14 de mayo de 1982.
- Ley 30/1984 de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. *B. O. E.* n.º 185 de 3 de agosto de 1984.
- Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. *B. O. E.* n.º 80, de 3 de abril de 1985.
- Ley 16/1985 de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. *B. O. E.* n.º 155 de 29 de junio de 1985.
- Ley 14/1986, Ley General de Sanidad de 25 de abril. *B. O. E.* n.º 102 de 29 de abril de 1986.
- Real Decreto 33/1986 de 10 de enero, Reglamento de Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado. *B. O. E.* n.º 15 de 17 de enero de 1986.
- Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, desarrollo parcial de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español. *B. O. E.* n.º 24 de 28 de enero de 1986.
- Real Decreto 2568/1986 de 28 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales. *B. O. E.* n.º 305 de 22 de diciembre de 1986.
- Resolución de 27 de enero de 1987, de la Dirección General de Administración Local sobre posición ordinamental del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales y aplicabilidad del mismo de las Entidades que, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, dispongan de Reglamento Orgánico de la Entidad.
- Ley 12/1989 de 9 de mayo, que Regula la Función Estadística Pública. *B. O. E.* n.º 112 de 11 de mayo de 1989.

11.2. *Leyes de las Comunidades Autónomas*

- Ley 3/1984, de 9 de enero de 1984 de Archivos de Andalucía. *B. O. E.* n.º 25 de 30 de enero de 1984.

- Ley 6/1985 de 26 de abril de 1985 de Archivos de Cataluña. *B. O. E.* n.º 183 de 1 de agosto de 1985.
- Ley 6/1986 de 28 de noviembre, de Archivos de Aragón. *B. O. E.* n.º 301 de 17 de diciembre de 1986.
- Ley 3/1990 de 22 de febrero, de Patrimonio Documental y Archivos de Canarias. *B. O. E.* n.º 92 de 17 de abril de 1990.
- Ley 6/1990, de 11 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Región de Murcia. *B. O. E.* n.º 170 de 17 de julio de 1990.
- Ley 4/1990, de 30 de mayo, de Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha. *B. O. C. M.* n.º 41 de 13 de junio de 1990.
- Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco. *B. O. P. V.* n.º 57, de 6 de agosto de 1990.
- Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León, *B. O. C. y L.* n.º 91 de 15 de mayo de 1991.

10. REPERTORIO DE BIBLIOGRAFÍA

- Accès aux archives vie privée. Actes de la vingt-troisième conférence internationale de la table ronde des archives. Austin 1985. Paris: *Conseil International des Archives*, 1987, 182 p.
- ÁLVAREZ RICO, Manuel. «El acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos», *Documentación administrativa*, Madrid (1979), núm. 182, pp. 103-133.
- ARCHIVUM. Vol. XVI (1966). «Archives for Scholarship: Proceedings of the Extraordinary International Congress Archives», Washington, 1966.
- ARCHIVUM. Vol. XVIII (1968). «Proceedings of the 6th International Congress on Archives», Madrid, 1968.
- ASSEMBLEE NATIONALE DU QUÉBEC. *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Québec: l'éditeur officiel, 1982, 43 p.
- AUDEBERT, Patric. «La liberté d'accès aux documents administratifs». *Documentaliste*, Paris, vol. 22 (1985), núm. 2, pp. 65-66.
- BEGUE, Jean. «Le cadre législatif français en matière de communicabilité des statistiques». *Gazette des archives*, Paris (1985), núm. 130-131, pp. 230-232.
- BORRUEL LÓPEZ, Enrique y LAVIÑA RODRÍGUEZ, Ana. «Algunas cuestiones sobre el acceso a la documentación de Hacienda». *III Jornades d'Arxivística de Catalunya*. Girona. Abril 1991, 18 pp.
- CARDELLARCH I GIMÉNEZ, Teresa y TAPIOLAS I BADIELLA, Judit. «L'accés a la documentació Municipal». *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*. (1991), núm. 3, pp. 71-79.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel. «El derecho de acceso a la documentación de la administración pública». *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati (1984), núm. 10, pp. 135-153.
- CASTELLS ARTECHE, José Manuel. «El marco actual del derecho de acceso a la do-

- documentación administrativa». *Ligall. Revista Catalana d'Arxivística*. (1991), núm. 3, pp. 31-41.
- CHALTON, Simón. «II Data Protection Act ingles». *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, Milano (1985), núm. 1, pp. 101-116.
- COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS. Cinquième rapport d'activité. Paris: *La Documentation Française*, 1988, 107 p.
- COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS. Deuxième rapport d'activité, 1981-1982, Paris: *La Documentation Française*, 1982, 75 p.
- COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS. Deuxième rapport d'ac-cuments administratifs. Paris: *La Documentation Française*, 1990, 184 p.
- COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS. Quatrième rapport d'acti-vité, 1984-1985. Paris: *La Documentation Française*, 1986, 61 p.
- COMMISSION D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS. Troisième rapport d'acti-vité, 1982-1983. Paris: *La Documentation Française*, 1984, 62 p.
- COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTÉS. *Informatique et libertés*. Paris: *Journal Officiel de la République Française*, 1986, 308 p.
- CRUZ MUNDET, José Ramón. «El derecho de acceso a la Documentación Públi-ca». *Bilduma*, Errenteria (1988), núm. 2, pp. 107-120.
- Defensor del Pueblo. *Informe anual. 1989 y debate en las Cortes Generales*. Madrid: Cortes Generales, 1989, 439 p.
- Defensor del Pueblo. *Informe anual. 1989 y debate en las Cortes Generales*. Madrid: Cortes Generales, 1990, 602 p.
- Defensor del Pueblo. *Informe anual 1990 y debate en las Cortes Generales*. Madrid: *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, núm. 146 (17.4. 1991), pp. 19-25.
- DESANTES GUANTER, José María. *Teoría y régimen jurídico de la documentación*. Ma-drid: EUDEMA, 1987, 457 p. (EUDEMA Universidad: Manuales) «Disegno di leg-ghe concernente "nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi"». *Revista trimestrale della scien-za della amministrazione*, Roma (1987), núm. 2, pp. 87-98.
- DIVIER, P. F. «Etats-Unis. L'administration transparente: l'accès des citoyens amé-ricains aux documents officiels». *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, Paris (1975), [s. n.], pp. 59-107.
- DUCHEIN, Michel. *Los obstáculos que se oponen al acceso, a la utilización y a la transfe-rencia de la información conservada en los archivos: un estudio del RAMP*. Paris: UNES-co, 1983, 57 p.
- DUCHEIN, Michel. «La Communication dex documents administratifs en Fran-ce». *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*. (1991), núm 3, pp. 63-67.
- ERKOREKA GERVASIO J. «Aproximación al estudio del régimen jurídico del acceso a los archivos públicos y privados». *Irargi*, Gasteiz (1989) núm. 1, pp. 249-289.
- FAUVET, Jacques, «L'informatique et la vie privée». *Revue du Droit Public*, Paris (1990), núm. 5, pp. 1.333-1.338.
- FRANZ, ECKHART G. «Les archives contemporaines: problèmes juridiques et pra-tiques de communication en République Fédérale d'Allemagne». *La gazette des Archives*. Paris (1985), núm. 130-131, pp. 183-188.
- FROSINI, Vittorio. «La protezione del la riservatezza nella società informatica». *In-formatica e diritto*, Firenze (1981), núm. 1, pp. 5-14.

- GARCÍA RAMOS, José María. «El derecho del vecino y del Concejal a la información municipal», *Serie Roja*, núm. 22. C. A. M. Consejería de Gobernación. Dirección General de Administración Local. Abril 1980.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, Antonio. *La realidad y el deseo en el acceso a los archivos de gestión. Referencia a la situación andaluza*, Carmona: [el autor], 1989, 116 p.
- GAUYE, Óscar: «La communication des archives contemporaines en Suisse». *La gazette des archives*, Paris (1985), núm. 130-131, pp. 189-195.
- GÓMEZ ORFÁNEZ, G. «Secreto de Estado y publicidad en España». *Estado & Derecho*. Vol. I, núm. 1 (1987-1988).
- GÓMEZ PAVÓN, Pilar. *Intimidación como objeto de protección penal*. Madrid: Akal, 1989, 110 p. (Iure/Omnia).
- GÓMEZ REINO Y CARNOTA, Enrique: «El principio de publicidad de la acción del Estado y la técnica de los secretos oficiales». *Civitas. Revista de Derecho Administrativo*. (1976), núm. 8.
- KAYSER, Pierre. *La protection de la vie privée. Protection du secret de la vie privée*. Aix-en-Provence: Economica, 1984, 396 p.
- KETELAAR, Eric. «L'accès aux archives dans les Pays-Bas». *La gazette des archives*, Paris (1985), núm. 130-131, pp. 196-201.
- KETELAAR, Eric. *Legislación y reglamentos en materias de archivos y gestión de documentos: Un estudio del RAMP con directrices*. París. UNESCO, 1985.
- LEGISLACIÓN SOBRE PATRIMONIO HISTÓRICO. Ed. de Javier García Fernández. Madrid: Tecnos. Biblioteca de Textos Legales, 1987.
- LAVEISSIERE, Jean. «Le régime juridique des documents liés à l'exercice d'une fonction politique: lacune ou laxisme». *La gazette des archives*, Paris (1985), núm. 130-131, pp. 241-250.
- LEY DEL PATRIMONIO CULTURAL VASCO. Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco. Colección de textos legales, n.º 42. Vitoria, 1991, 144 p.
- LE POTTIER, Jean. «La communication des documents publics contemporaines, synthèse des comptes rendus des réunions régionales de l'Association des Archivistes Française». *La gazette des archives*, Paris (1985), núm. 130-131, pp. 231-224.
- LOANO, Mario G. «Un progetto di legge sulla protezione dei dati personali». *II Diritto dell'informazione e dell'informatica*, Milano (1987), núm. 3, pp. 465-480.
- LLANSO I SANJUÁN, Joaquim: «L'accés a la documentació a l'Estat Espanyol. Una panoràmica històrica». *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística* (1991), núm. 3, pp. 13-29.
- MADRID COMESA, Fulgencio. *Derecho a la intimidad, informática y Estado de Derecho*. Valencia: Universidad, 1984, 102 p. (Estudios. Serie Minor).
- MAISL, Herbert. «Les archives et la législation 'Informatique et libertés'». *La Gazette des archives*, Paris (1985), núm. 130-131, pp. 225-229.
- MARTÍNEZ HIGUERAS, Francisco Javier. «Caso Klass y otros (Sentencia de 6 de septiembre de 1978)». *Tribunal Europeo de Derechos Humanos. (25 años de jurisprudencia 1959-1983)*. Madrid: Cortes Generales, [1984], pp. 469-485.
- MASACHS I SURIOL, Josep M.ª «L'Accés a la documentació judicial». *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística* (1991), núm. 3, pp. 81-92.
- MATAS I BALAGUER, Josep. «El dret d'Accés a la documentació pública: Una pro-

- posta de regulació». *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*. (1991), núm. 3, pp. 107-124.
- OFICINA PARLAMENTARIA DE EUSKADIKO ESKERRA. «Hacia una administración pública democrática. Proposición de Ley de Acceso a la Información y Documentación Administrativa». *Hitz parlamentaria*, Donosti (1982), núm. 5 [7 p.].
- OLMO PASTOR, José Antonio del. «El acceso a los archivos judiciales militares», en *Justicia en Guerra*, Madrid: Ministerio de Cultura, 1990, pp. 585-593.
- PAGANO, Rodolfo. «Tutela dei atti personali: evoluzione della legislazione europea e stato del dibattito». *Informatica y diritto*, Firenze (1986), núm. 3, pp. 67-94.
- PERETTI, Pierre de. «Les problèmes de communication: les dérogations». *La gestion des archives contemporaines. Actes du IIe congrés des archivistes communaux*. Paris: Archives Nationales, 1990, pp. 51-54.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. «La defensa del ciudadano y la protección de los datos». *Revista vasca de administración pública*, Oñati (1986), núm. 14, pp. 43-55.
- PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. «La protección de la intimidad frente a la información en la Constitución española de 1978». *Revista de Estudios Políticos*, Madrid (1979), núm. 9, pp. 59-72.
- PITARCH, Ismael E. «Per una administració transparente». *Administració pública*, Barcelona (1980), núm. 3, pp. 145-165.
- POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. Madrid. INAP, 1989, 292 p.
- POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto. «La intimidad de las personas como límite del derecho de acceso a la documentación administrativa». *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística* (1991), núm. 3, pp. 43-59.
- ROMERO COLOMA, Aurelia María. *Derecho a la intimidad, a la información y proceso penal*. Madrid: Colex, 1987, 109 p.
- RUIZ ALCAÍN, Ignacio. «Colisión y compatibilidad entre el derecho de acceso a la documentación y el derecho a la intimidad de las personas: Ensayo de aplicación práctica en series documentales de las administraciones públicas». *III Jornades d'Arxivística de Catalunya «L'Accés a la documentació»*. Girona. Abril 1991.
- SÁEZ LORENZO, María Concepción. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid: Presidencia de Gobierno, 1982, 108 p.
- SAINZ MORENO, Fernando. «El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos». *Civitas. Revista Española de derecho administrativo*, Madrid (1980), núm. 24, pp. 118-123.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *La participación del ciudadano en la administración pública*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- SERRA NAVARRO, Pilar. *Los archivos y el acceso a la documentación*. Madrid. Ministerio de Cultura, 1980, 96 p.

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
1. INTRODUCCIÓN.....	29
2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	30
3. LEGISLACIÓN COMPARADA.....	35
4. LEGISLACIÓN VIGENTE.....	40
4.1. La Constitución de 1978.....	40
4.2. Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.....	44
4.3. El Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985.....	46
4.4. La Ley de Procedimiento Administrativo.....	46
4.5. La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de Régimen Local.....	47
4.6. Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales.....	49
4.7. Legislación de las Comunidades Autónomas.....	51
4.7.1. Ley 3/1984, de Archivos de Andalucía.....	52
4.7.2. Ley 6/1985, de Archivos de Cataluña.....	53
4.7.3. Ley 6/1986, de Archivos de Aragón.....	54
4.7.4. Ley 3/1990, de Patrimonio Documental y Archivos de Canarias.....	54
4.7.5. Ley 6/1990, de Archivos y Patrimonio Documental de la Región de Murcia.....	55
4.7.6. Ley 4/1990, de Patrimonio Histórico de Castilla · La Mancha.....	55
4.7.7. Ley 7/1990, del Patrimonio Cultural Vasco.....	55
4.7.8. Ley 6/1991, de Archivos y Patrimonio Documental de Castilla-León.....	56
5. SUJETO TITULAR DEL DERECHO.....	57
6. LÍMITES AL DERECHO AL ACCESO A LOS DOCUMENTOS.....	58
6.1. Límites legales.....	58
6.1.1. El derecho a la intimidad.....	59
6.1.2. La seguridad y defensa del Estado.....	62
6.1.3. La averiguación de los delitos.....	64
6.1.4. La conservación de los fondos.....	65
6.2. Sanciones.....	66
6.3. Limitaciones de orden práctico.....	67
7. EL ACCESO A LOS ARCHIVOS PRIVADOS.....	69
8. CONCLUSIONES.....	70
9. REPERTORIO DE LEGISLACIÓN.....	72
9.1. Legislación de aplicación general.....	72
9.2. Leyes de las Comunidades Autónomas.....	73
10. REPERTORIO DE BIBLIOGRAFÍA.....	74