

# EL PAPEL DE LOS ARCHIVOS Y LOS ARCHIVEROS EN LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA

ROSANA DE ANDRÉS DÍAZ\*

*Fecha recepción:* 20 de octubre de 2015

*Fecha de aceptación:* 1 de diciembre de 2015

*Resumen:* Se hace un repaso de la trayectoria de la asociación Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP) y sus acciones para definir el papel de los archivos y los archiveros en el objetivo de conseguir y gestionar la transparencia administrativa. Se analizan los aspectos archivísticos de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y se propone la redacción de una ley de archivos de ámbito nacional.

*Palabras claves:* Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; Transparencia administrativa.

*Abstract:* The paper provides an overview of the experience of the association Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP) and its actions to define the role of archives and archivists with the aim of getting and managing the administrative transparency. The analysis is also focused on the archivistic levels of the Transparency, Access to the Public Information and Good Administration Act and it is proposed the wording of a national archive law.

*Keywords:* Transparency, Access to the Public Information and Good Administration Act; administrative transparency.

Quiero agradecer a la Asociación de Archiveros de Canarias (ASARCA) la invitación a participar en este VI Encuentro de Archiveros de Canarias y felicitar a la asociación por sus diez años de existencia. AEFP, la asociación cuya presidencia asumí en 2009 y que dejaré en breve, cumple también diez años en 2016, así

---

\* Presidenta de Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP).

que celebremos estos aniversarios de la mejor manera que hay: debatiendo los temas profesionales que nos preocupan a todos. Podemos darnos la enhorabuena por la renovación de un asociacionismo que se dedica al debate constructivo, al estudio y conocimiento de la realidad actual de los archivos para analizar en profundidad qué aspectos han mejorado, cuáles han empeorado y cuáles son las perspectivas de futuro. Las conclusiones de este tipo de jornadas y el intercambio de opiniones que se produce en ellas son aspectos muy valiosos para reforzar la situación de la profesión. Por ese motivo, desde aquí quiero proponer que ambas asociaciones busquen la forma de colaborar para conseguir los intereses que nos son comunes.

El papel de los archivos y los archiveros en la transparencia administrativa es fundamental. En la comparecencia en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 20 de marzo de 2013, afirmamos que *«Para que haya transparencia, la información tiene que ser veraz y tener sustento documental. Los datos oficiales deben ser creíbles por estar respaldados por fuentes verificables. Son los documentos públicos y oficiales, en cualquier soporte, los que proporcionan fiabilidad a los datos oficiales que se van a difundir en base a la Ley de Transparencia. Y para que sean fiables deben cumplir cinco requisitos básicos: autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia ininterrumpida en los archivos públicos. Tenemos que hablar no de calidad de los datos, sino de credibilidad de los datos»*. Por este motivo simple y llanamente los archiveros son fundamentales para gestionar adecuadamente los documentos y archivos públicos y que de este modo sirvan para la transparencia, el acceso a la información y el buen gobierno.

Parece oportuno hacer unas breves reflexiones sobre nuestro trabajo, unas sencillas preguntas, porque seguimos siendo grandes desconocidos. En nuestro trabajo diario en los archivos, ¿programamos y evaluamos suficientemente? ¿Cómo medimos el impacto que tiene nuestro trabajo? ¿Por qué medios lo difundimos? ¿Supone un cambio en nuestra organización? ¿Cómo y quién gestiona ese cambio? ¿Dónde queda reflejado ese cambio, cómo se difunde,

quién se entera? Nos hacemos estas preguntas porque hoy, más que nunca, en la dinámica de la transparencia administrativa, incrementamos nuestros esfuerzos, por una parte, por estar más presentes y permanentemente en contacto y pendientes de aquellos que debemos considerar como aliados estratégicos imprescindibles en nuestra organización (unidades de recursos humanos, nuevas tecnologías, gestión económica, oficina presupuestaria, intervención, oficina de atención al ciudadano, unidad de información para la transparencia, etc.). Por otra, debemos estar atentos, más si cabe, a nuestros usuarios, tanto a los productores de documentos como a los ciudadanos que demandan información.

En este ambiente general en el que se habla de la transparencia administrativa y acceso a la información pública, ¿qué ha cambiado para nosotros los archiveros? La normativa legal, los usuarios y los tipos de solicitudes de información. Bienvenida sea, aunque presente carencias y cause distorsiones que habrá que corregir. Hemos pasado de la ausencia de normativa a la proliferación de normas, de ser uno de los últimos países europeos en disponer de una ley de transparencia a tener una ley nacional y muchas autonómicas en cuanto a la transparencia, además de haberse traspuesto la nueva directiva europea en la Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. La otra cara de la moneda es que ha aumentado la dispersión normativa y se están gestionando de forma paralela tres procedimientos de acceso a la información íntimamente relacionados: el de la Ley 13/2009, de 9 de diciembre, de transparencia; el de reutilización de la información del sector público y el de acceso a los archivos, sin que se haya solucionado el engranaje que los sincronice porque no disponemos aún de una ley de archivos de carácter nacional. En consecuencia, de momento tenemos que reforzar la coordinación. ¿Cómo se entiende y cómo se ejerce la coordinación? A diferencia de las técnicas de colaboración, basadas en la participación voluntaria y, por ende, en una situación más nivelada de los entes cooperantes, las facultades de coordi-

nación conllevan un cierto poder de dirección consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado (STC 214/1989 fundamento jurídico 20 f). Y siendo, en consecuencia, la imposición una de las principales notas distintivas de la coordinación frente a la voluntariedad que caracteriza las fórmulas cooperativas (*cf.* además STC 331/1993 —RTC 1993-331—, fundamento jurídico 5º A), es claro que el que ostenta atribuciones de aquella índole está legitimado, en línea de principio, para establecer unilateralmente medidas armonizadoras destinadas a la más eficaz concertación de la actuación de todos los entes involucrados (STC de 21-5-1989 RTC 1998\109).

En el ámbito de los archivos, la función de coordinación trae causa de la Ley 16/85, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE), cuyo artículo 65, 1 establece: «*Cada departamento ministerial asegurará la coordinación del funcionamiento de todos los archivos del Ministerio y de los organismos a él vinculados para mejor cumplimiento de lo preceptuado en la presente Ley y en los reglamentos que se dicten para su aplicación*». El art. 13 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, sobre la coordinación archivística, trae causa a su vez del art. 65 de la LPHE, aunque no obliga sino que establece la posibilidad de constituirse un Grupo de Trabajo para la coordinación de los archivos del ámbito ministerial, de la misma manera que hacía el art. 58 de la LPHE con la posibilidad, y no la obligación, de que en los departamentos ministeriales se crearan comisiones calificadoras. En consecuencia, podemos decir que en origen la función de coordinación en el ámbito de los archivos de la LPHE no fue entendida de forma tan efectiva como después la interpretó el Tribunal Constitucional en las sentencias jurídicas mencionadas. Posteriormente el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, no aprovechó la jurisprudencia constitucional para afianzar legal e institucionalmente la obliga-

toriedad de que alguien ejerza una coordinación efectiva de los archivos departamentales y de sus organismos públicos.

Respecto al tipo de usuarios, ¿son los mismos? En general sí, se mantienen los ciudadanos individuales y los investigadores académicos, pero se ha añadido la sociedad civil. Ésta, según Habermas, es un conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios, valores y demandas sociales, y vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados por un conjunto de instituciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y propician su libre asociación. Estos nuevos usuarios (organizaciones no lucrativas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, fundaciones, colegios profesionales, comunidades religiosas, etc.) son, como decía Tocqueville, mediadores entre los individuos y el Estado.

¿Piden el mismo tipo de información y documentos públicos? los investigadores académicos y ciudadanos habituales, sí. Los colectivos de la sociedad civil piden información elaborada y en formatos reutilizables. Ahora bien, tanto unos como otros siguen despistados respecto a en qué documentos pueden encontrar la información que buscan y, sobre todo, no se hacen a la idea de que dicha información, casi con toda probabilidad, se encuentre en un gran volumen de documentos públicos conservados en los archivos públicos.

Ahora bien, muchas unidades administrativas han elaborado en 2015 «contenidos» *ex profeso* para el Portal de Transparencia con datos de 2014, cuyo sustento documental se encuentra en los documentos conservados en los archivos públicos. Eso es positivo y beneficioso, aunque la ley prohíbe la reelaboración. Si se reciben solicitudes en las que se piden esos mismos contenidos *ad hoc* pero no de 2014 sino de ejercicios anteriores, ¿se denegarían por suponer reelaboración?, ¿se remitirían a la consulta en el archivo público correspondiente? Parece que se genera una dinámica viciada.

Para evitar caer en las trampas que puede ocasionar una normativa poco elaborada, como es ésta en lo que respecta a los

archivos como mediadores inevitables para la transparencia administrativa, resulta útil contemplar lo que sucede en otros países con gran experiencia en este ámbito, como es el caso de Finlandia, que siempre figura en los puestos más destacados en el ranking de menor corrupción y más transparencia administrativa, y del que hablaremos más tarde.

En el debate sobre la Ley de Transparencia, con los esfuerzos de AEFPP, ha habido presencia de los archiveros, con algún «éxito» y también fracaso, pero sin duda la sola presencia ya está sirviendo. Además se están clarificando diferentes posturas ante la cuestión, lo cual aviva el debate, y son posturas que quizás tienen que ver más con la aceptación de la situación de los archivos públicos en la actualidad que con ideas y programas de trabajo.

El ejemplo de cómo concebimos el papel de los archivos y de los archiveros en relación con la transparencia administrativa lo voy a explicar tratando de resumir las actuaciones que hemos realizado desde AEFPP.

El largo camino hacia la transparencia ha ido pasando por diferentes fases:

- Fase 1: hasta la aprobación de la ley (2004-2013).
- Fase 2: año de plazo para su entrada en vigor (10 diciembre 2013-10 diciembre 2014).
- Fase 3: comienza la aplicación de la ley (2015-...).

### **FASE 1: HASTA LA APROBACIÓN DE LA LEY (2004-2013)**

Las actuaciones de AEFPP en esta fase perseguían dos objetivos fundamentales: conocer los borradores de la ley para participar en su elaboración y reivindicar la presencia de los archiveros para defender nuestros intereses profesionales porque sabíamos que si no se iban a ver obviados en el texto legal. En los cuadros siguientes hacemos un resumen de nuestras actividades, empezando por el Manifiesto en defensa de los archivos públicos que presentamos en Madrid en julio de 2006, cuyo resumen es el siguiente:

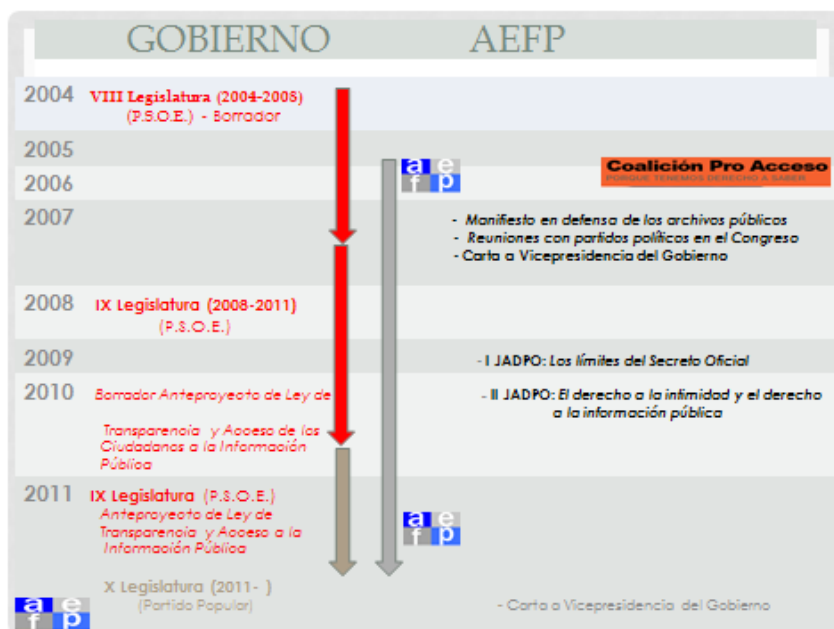
## MANIFIESTO EN DEFENSA DE LOS ARCHIVOS PÚBLICOS DE AAFP

- Los archivos públicos son elementos esenciales en la Sociedad Democrática como garantes de derechos y obligaciones.
- La posibilidad de acreditar documentalmente los derechos individuales está íntimamente relacionada con una buena organización de los archivos como servicios públicos y con la accesibilidad de los mismos, tanto desde el punto de vista legal, como de su organización.
- Los archivos públicos son mucho más que un lugar de investigación sobre el pasado remoto.

### RECLAMAMOS

1. Elaboración de una Ley de Archivos.
2. Elaboración de una Ley de Libertad de Información que armonice la dispersa y a veces contradictoria normativa existente sobre acceso.
3. Adscripción de los archivos públicos a los departamentos competentes en materia de organización en las distintas AAFP.
4. Elaboración de Planes de Infraestructuras Archivísticas (reconducción del CADA).
5. Dotación de plantillas y de medios materiales y económicos.
6. Adscripción interdepartamental de los cuerpos funcionariales de AAFP, especializados en archivos.
7. Desarrollo de un cauce universitario para la capacitación profesional en organización de archivos.
8. Puesta en marcha de una auténtica política de gestión de nuestro pasado inmediato.
9. Elaboración de un Reglamento de Archivos Judiciales Militares.
10. Generación de un instrumento para la recogida de información y protección del patrimonio documental privado de singular relevancia.

[http://www.aefp.org.es/NS/Documentos/Manifiesto\\_AAFP.pdf](http://www.aefp.org.es/NS/Documentos/Manifiesto_AAFP.pdf)





En esta fase queremos destacar las Jornadas de acceso a los documentos públicos y oficiales (JADPO) que hemos organizado sobre los límites del secreto oficial, el derecho a la intimidad y a la información pública, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y los desafíos de su implantación; y la participación en la comisión de expertos formada por la Vicepresidencia del Gobierno en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales para acompañar la elaboración de la ley. Fue en el seno de esta comisión cuando conseguimos que se incluyeran los documentos públicos en la definición de información pública, ya que solamente figuraban los «contenidos».

Finalmente comparecimos en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 20 de marzo de 2013 a petición de diversos grupos parlamentarios<sup>1</sup> para expresar nuestro parecer

1. *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, n. 290 (2013) [En línea: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/110/cong/ds/co/dscd-10-co-290.pdf](http://www.congreso.es/public_oficiales/110/cong/ds/co/dscd-10-co-290.pdf)].



sobre el anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Nuestros objetivos eran:

- Denunciar la falta de una política de gestión documental en las AAPP, realista, global y coherente, y de sistemas de archivos para implementarla.
- Evitar que la Ley de Transparencia se convirtiera en una norma más, puesto que no contribuye a la simplificación normativa que propugna en una de sus disposiciones adicionales.
- Hablar de credibilidad de los datos, antes que de calidad de los datos, que era de lo que se hablaba cuando sólo se concebía la información pública como «contenidos».
- Explicar que, para que haya transparencia, la información tiene que ser veraz y tener sustento documental y que los datos oficiales deben ser creíbles por estar respaldados por fuentes verificables en base a los requisitos de autenticidad, fiabilidad, disponibilidad, e integridad gracias a la cadena de custodia ininterrumpida en los archivos públicos (para que desde su creación haya estado siempre en ellos, lo cual en los soportes electrónicos parece que está siendo si cabe más problemático aún que en los tradicionales). En consecuencia, que las administraciones públicas reflexionen sobre si están produciendo, gestionando y custodiando documentos públicos en base a estos requisitos.
- Explicar ciertas precisiones técnicas esenciales: el ciclo vital de los documentos, los tipos de archivos y el procedimiento de valoración.
- Repensar aspectos de la ley con incidencia directa en los archivos que no eran puntos débiles del proyecto, sino modificaciones imprescindibles: incluir una disposición final o adicional que obligara a elaborar una ley de archivos de ámbito general; modificar la Disposición adicional primera para no perpetuar la fractura contemplada en el art. 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. ¿Por qué la ley sólo afectaba a los archivos de oficina o de gestión? ¿Se pensaba quizás

que la sociedad civil sólo está interesada en su información? ¿o es que sólo los archivos de gestión están informatizados y sólo se pensaba en comunicar datos con inmediatez en formatos electrónicos? Parecía necesario explicar que la falta de una política de gestión documental adecuada nos ha conducido a que información de las mismas series, fechas y contenidos se encuentre repartida tanto en archivos de oficina como centrales, generales, intermedios e históricos, y que, en consecuencia, la ley debería regular el acceso a cualquier tipo de información obrante en cualquier tipo de archivos. No resulta coherente que existan diferentes normas legales aplicables ni diferentes procedimientos para el acceso a los mismos documentos dependiendo de si están en un archivo u otro simplemente porque haya habido mayor o menor diligencia en la gestión de documentos, por ejemplo en las transferencias documentales, por circunstancias especiales o por el simple azar.

Pero además acudimos a cuantos foros de debate, jornadas, reuniones, conferencias y cursos organizados por diferentes organismos, fundaciones, universidades, sobre la ley de transparencia, el gobierno abierto y el acceso a la información pública pudimos, y en todos ellos transmitimos nuestros puntos de vista como profesionales de los archivos públicos. Hemos tratado de transmitir en estos foros que, previamente a la entrada en vigor de la ley, se debían poner en marcha en los organismos públicos sistemas de archivos que desarrollasen una política de gestión documental global, coherente y eficaz; y que para que esto sea viable y eficaz, los archivos públicos deben ser considerados como sector preferente a la hora de la reposición de efectivos y debe reconsiderarse la política de externalización de servicios, para no interrumpir la cadena de custodia.

Esta actividad ha sido muy gratificante; nos la han agradecido y reconocido los compañeros, aunque sabíamos que no todas nuestras propuestas iban a ser acogidas. Principalmente la referida a la

aprobación de una ley de archivos nacional, que consiguiera la armonización definitiva de todas las normas legales que nos afectan, porque se nos comunicó su inviabilidad debido a una falta de acuerdo sobre los Archivos Históricos Nacionales. Nuestra contestación fue que, siguiendo el ejemplo del Esquema Nacional de Interoperabilidad o el de Seguridad, hay que ser capaces de centrarse en los aspectos más técnicos, llegar a acuerdos sobre ellos y buscar la forma de obviar los que dependan de aspectos más políticos o coyunturales.

Hemos tratado de transmitir desde AEFPP que en las administraciones públicas hay unos sistemas de archivos y de gestión documentales insuficientes; que existe escasa reflexión sobre el papel de los archivos públicos como garantes de la efectividad del derecho de acceso; insuficiente desarrollo legal del artículo 105 b de la Constitución, cuyo cumplimiento se hace ineficaz por la acumulación de leyes de ámbito general y sectorial, y dispersión y profusión de normas sectoriales que regulan el derecho de acceso a los documentos y archivos. Sin embargo, existe una regulación contundente en relación a la protección de datos de carácter personal y a la defensa del honor y la intimidad.

Por otra parte, en las reuniones de AEFPP con el «pre-legislador» hemos escuchado y debatido sus puntos de vista y su idea de lo que debía ser la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

- Respecto a si debía ser una ley ordinaria por tratarse de un derecho ordinario *vs.* una ley orgánica por reconocerse como un derecho fundamental con anclaje en el artículo 20 de la Constitución y el derecho a recibir información veraz, el legislador es más positivista que sociólogo: piensa que si la Constitución no lo ha creado, es porque no ha querido; cuando ha tenido voluntad de crear un derecho, lo ha hecho. El legislador se basa en la letra, el espíritu y el sentido común de lo que quiere decir la Constitución y aplica el principio de interpretación conforme. Esto no quiere decir que el de-

recho quede desprotegido. Hay derechos, como el de la propiedad o la herencia, que no están entre los artículos 15 y el 29 de la Constitución y no por eso están desprotegidos. La idea es que, en los tribunales, cuando se ponderen derechos se verá cuáles triunfan y en qué circunstancias. A lo mejor prevalece el derecho de acceso en virtud de que España es un «Estado social y democrático de derecho» o del artículo 9.3:

*«La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».*

Es en la relación de límites al ejercicio del derecho de acceso (quizás la ley haya pecado de ingenuidad porque es una lista larga y puede dar mala impresión, pero trae causa del convenio europeo) *versus* la ponderación de derechos<sup>2</sup> donde va a estar la clave.

El problema vuelve a salir cuando la norma dice que la motivación de las solicitudes no es obligatoria, sino voluntaria, pero el hecho es que puede ser necesaria para la ponderación de derechos. ¿Es el derecho a la información un derecho instrumental, que sirve para acceder a otro derecho? ¿Es más bien una herramienta para la transparencia y la democracia participativa?...

- En cuanto al sentido del silencio administrativo, que es negativo y se demandaba por diversos sectores que fuera positivo, se trata de un debate que nos retrotrae a épocas pasadas (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común). Quizás se haya magnificado el significado del derecho positivo. El silencio negativo no tiene por qué ser

---

2. Se recomienda para este tema la obra de ALEXI, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

necesariamente un arma para cerrar y denegar; el ciudadano está mucho más protegido en la vía del silencio negativo, aunque el producto del silencio positivo se vende mejor en un debate superficial. El silencio positivo está muy bien para los procedimientos de autorización (se produce el silencio estimatorio y «ejecuto»), pero cuando el ciudadano pide que la administración le dé información, caso en el que se necesita una intermediación imprescindible de ésta para resolver, el silencio estimatorio parece resultar inútil. Además, debe considerarse el sinsentido que supone que se dé acceso a una información por ejemplo clasificada o con algún tipo de restricción que afecte a la intimidad de las personas, etc. sólo porque haya transcurrido un día del plazo obligatorio habida cuenta de la falta de recursos humanos y materiales existentes.

- La parte dedicada al buen gobierno ha sido la más discutible y discutida. Muchos administrativistas piensan que es lo peor de la ley. En realidad lo que hace es convertir en derecho positivo lo que hasta ahora eran códigos de buenas prácticas de comportamiento de cargos públicos, aprobados por Consejo de Ministros (*soft law*). Pero el derecho es el derecho, si conlleva sanción ya se convierte en derecho. Es verdad que va a ser difícil llevar a la práctica sanciones de malos comportamientos éticos. Esta parte de la norma incluye infracciones muy graves (compromiso de gasto sin crédito, etc.), pero no explícitamente la destrucción de documentos públicos, algo que demandábamos porque no hay una mención expresa a la obligatoriedad de su conservación durante el tiempo que sea necesario, si bien consideramos que dicha destrucción puede quedar contemplada, aunque como infracción leve, en el artículo 29, 3 b) («descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones y el incumplimiento de los principios de actuación del artículo 26.2.b) cuando ello no constituya infracción grave o muy grave o la conducta no se encuentre tipificada en otra norma»).

Estamos ante una ley de acceso a la información y no a los documentos, como en el resto de Europa. Al incluir expresamente los documentos en la definición de información pública, como no podía ser de otra forma, parece que se le ha causado al legislador una cierta distorsión, que comentaremos cuando hablemos de la Disposición Adicional Primera.

## FASE 2: APROBACIÓN DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO (LTAIBG)

Conscientes de la importancia de que se considere como un trinomio indisoluble los archivos, la transparencia y el acceso a la información, el mismo día 10 de diciembre en que apareció la LTAIBG publicada en el BOE, AEPF y el Instituto Nacional de Administración Pública organizamos una jornada de sensibilización sobre el tema en la que convocamos a representantes de las administraciones central, autonómica y local y departamentos ministeriales implicados (Presidencia, Hacienda y Administraciones Públicas, Educación, Cultura y Deporte), archiveros y gestores, así como a una especialista norteamericana, Trudy Huskamp Peterson, para debatir ampliamente, hablar sobre la posible hoja de ruta para la implementación de la ley y colaborar para la concienciación sobre la necesidad de un Plan de Gestión Documental global, coherente y eficaz.

Comentando ya brevemente algunos aspectos concretos de la ley aprobada, diremos que el texto sufrió diversas modificaciones en el Congreso. Una significativa, por ejemplo, fue la desaparición de la presencia en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de un archivero de entre las asociaciones profesionales. Los archivos tienen una presencia fantasmal pero intensa. El término «archivos» aparece cuatro veces: dos en el preámbulo y dos en la disposición final primera. La LTAIBG no es una ley de archivos ni tiene que serlo. Pero la interconexión es evidente y es neces-

rio aclarar aún muchos aspectos. Los archivos están implícitos en todos los asuntos esenciales contemplados por la LTAIBG. El derecho de acceso ya había sido desarrollado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, art. 37 (derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos), pero existían deficiencias puestas de manifiesto de forma reiterada al no ser claro el objeto del derecho por estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica. La nueva ley modifica la regulación del derecho de acceso a los archivos y registros administrativos contenida en la Ley 30/1992 y en su Disposición final primera el artículo 37 pasa a tener la siguiente redacción:

*«Derecho de acceso a la información pública.*

*Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y demás leyes que resulten de aplicación».*

Se ha puesto de manifiesto la insuficiencia de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, por alejada del quehacer diario de las administraciones públicas, no evitar de hecho expurgos incontrolados, etc.

Respecto al ámbito subjetivo de aplicación de la ley, artículo 3. Otros sujetos obligados, concretamente los partidos políticos y organizaciones sindicales, nos preocupa el hecho de que la conservación de sus documentos, formando parte del patrimonio documental según la LPHE con una antigüedad superior a los cuarenta años, no quede protegida por la LTAIBG desde que se generan hasta que cumplen los cuarenta años, por lo que nos podríamos encontrar con desagradables sorpresas.

También brevemente, respecto a la Disposición adicional primera sobre regulaciones especiales del derecho de acceso a la in-

formación pública, véanse las remisiones efectuadas en la recopilación normativa del Ministerio del Interior<sup>3</sup>. Cabe mencionar asimismo una duda compartida por otros intervinientes en esta jornada respecto a su apartado 2, que dice que se regirán por su normativa específica, y por la LTAIBG con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, y en relación con el informe de la Abogacía del Estado de 30 de marzo de 2015 que resuelve que el acceso a la información de los documentos que hayan sido depositados y registrados en el Archivo Central del Ministerio de Empleo y Seguridad Social se rige por la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español y por el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, y, supletoriamente, por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. La duda es simplemente si los archivos son una materia y por qué.

Es importante destacar que la Disposición adicional segunda sobre revisión y simplificación normativa prevé que la AGE acometerá una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de su ordenamiento jurídico (Plan de Calidad y Simplificación Normativa a cargo de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes), por lo que a tal fin quizás se proceda a efectuar estudios, derogar las normas obsoletas, introducir modificaciones, novedades o proponer textos refundidos, etc. que ayuden a aclarar el panorama.

En virtud de la Disposición final séptima. Reglas de entrada en vigor de la ley, la LTAIBG ha tenido una entrada en vigor escalonada «atendiendo a las especiales circunstancias que conlleva la aplicación de sus disposiciones»:

- Disposiciones previstas en el Título II: al día siguiente de su publicación en el BOE.

---

3. ESPAÑA. Ministerio del Interior. *Normativa de archivos del Ministerio del Interior: normativa*. 3ª ed. corr. y aum. Madrid: Ministerio del Interior, 2015, p. 83.



- El Título Preliminar, I y III: al año de su publicación en el BOE.
- Los órganos de las CCAA y Entidades Locales dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley.

Durante el plazo desde el 10 de diciembre de 2013 al 10 de diciembre de 2014, el Gobierno trabajó en la preparación del Portal de Transparencia, la creación de las Unidades de Información de transparencia en los ministerios y organismos públicos y la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Por nuestra parte, en AEFP hemos trabajado en actualizar y completar cursos de formación de funcionarios que reflejen ese trinomio indisoluble que mencionábamos.

### FASE 3: PRIMER AÑO DE IMPLANTACIÓN DE LA LTAIBG (2015-...)

Durante 2015 hemos visto cómo ha empezado a funcionar el Portal de Transparencia, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha desarrollado su trabajo y diseñado su plan de formación para funcionarios y sociedad civil, y las Unidades de Información de transparencia de los ministerios y organismos han atendido las demandas recibidas.

1º) El Portal de Transparencia, que ya sabemos que tiene por finalidad difundir la información objeto de publicidad activa obligatoria y es una herramienta para solicitar información y tramitar solicitudes, ha venido funcionando de acuerdo a tres principios técnicos:

- a) Accesibilidad: proporcionar información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información.
- b) Interoperabilidad: la información publicada será conforme al ENI (RD 4/2010, de 8 enero, y normas técnicas).

c) Reutilización: fomentar que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización.

2º) Respecto al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, según el informe sobre su actividad actualizado a 30/9/2015:

- Número de páginas vistas: 3.884.169.
- Solicitudes de Derecho de Acceso: 2.946.
  - Expedientes finalizados 2708 (91'9 %)
  - Expedientes en tramitación 226 (7'7 %)
  - Expedientes en silencio administrativo 12 (0'4 %)
- De los 2708 expedientes finalizados:
 

Concesión	1.791 (66'1 %)
Concesión parcial	148 (5'5 %)
Inadmisión/Denegación	718 (26'5 %)
Desistimiento	51 (1'9 %)

El 17'0 % de las solicitudes (500) se han dirigido a la UIT del Ministerio de Hacienda y AAPP, al que le sigue el Ministerio del Interior con un 13'4 % (396) y los de Fomento y MPR-Presidencia Gobierno.

Respecto a las reclamaciones ante el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno:

- Estimadas 39
- Desestimadas 59
- TOTAL 98

Parece que la necesidad de reelaboración de la información es la principal causa de desestimación. ¿Era previsible? ¿Se recurre después a la consulta de los documentos en los archivos? ¿En qué tipos de archivos?

3º) Unidades de información de transparencia (UIT)

Según el artículo 21 de la LTAIBG, las AAPP establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información. Para eso en el ámbito de la AGE, se crean unidades especializadas para recabar y difundir la información objeto de publicidad activa, recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información, realizar el seguimiento y control de la tramitación de las solicitudes, asegurar la disponibilidad en la página web de la información más solicitada, y mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano.

AEFP propuso que, dentro de los organigramas de los organismos públicos, las UIT se situaran preferiblemente en las secretarías generales técnicas para depender al menos del mismo centro directivo que resuelve las solicitudes de acceso a los archivos y pueda haber una mayor coordinación al respecto, aunque no exista uniformidad en todos los organismos públicos.

En la actualidad tenemos que seguir pensando en conseguir una ley de archivos y fijarnos en otros países con más experiencia en el asunto. Mencionaremos sólo dos casos.

- Finlandia, que ocupa puesto destacado en el ranking de transparencia y de menor corrupción. Nos remitimos a la web de AEFP y los textos de la jornada que AEFP organizó en 2013 con cuarenta archiveros finlandeses, en la que aprendimos de su experiencia en la relación entre archivos y transparencia, pero en la que también se nos alertó sobre que la mala interpretación del ejercicio de la transparencia puede llevar a sufrir el llamado «síndrome de los archivos vacíos».
- Reino Unido, en el que su *Freedom of Information Act 2000 section 46* contiene el *Lord Chancellor's Code of practice on the management of records* con las directrices para que las autoridades administrativas desarrollen una adecuada gestión, conservación y eliminación de documentos, y los transfieran

al archivo que corresponda dentro del sistema de archivos del Reino Unido. Afirma:

*«La legislación sobre libertad de información es tan buena como lo sea la calidad de los documentos y otra información sobre los que se proporciona acceso».*

Este código es un ejemplo claro de cómo una administración que quiere ser transparente reconoce que no puede serlo sin una correcta gestión documental y un sistema de archivos adecuado.

#### LA VOLUNTAD DE TRANSPARENCIA

En este código británico se muestra realmente la voluntad de transparencia. Tener leyes de transparencia está muy bien, es un gran paso, pero no sirven de nada sino hay voluntad de aplicarlas. Ahora es el momento de demostrar la voluntad de transparencia, que debería llevar a diseñar y ejecutar un plan estratégico, una política de archivos y gestión documental para una aplicación de la LTAIBG y toda la normativa aplicable, global, coherente y eficaz; que incluya la definición de obligaciones y responsabilidades de los organismos públicos en la producción, conservación y difusión de los documentos, es decir, un marco de garantías documentales, para no desintegrar algo que *per se* está integrado, el sistema de gestión documental y el sistema archivístico. Todo ello unido a un Plan de apoyo logístico (infraestructuras, recursos humanos para recuperar la tasa de reposición) y un plan director para la valoración, selección y eliminación documental.