

Actas das

I Xornadas

Olga Gallego

de Arquivos

Transparencia

“versus”

corrupción:

os arquivos

e a democracia

de Arquivos

de Arquivos

de Arquivos

de Arquivos

de Arquivos

de Arquivos

de Arquivos

de Arquivos

de Arquivos

**Actas das
I Xornadas
Olga Gallego
de Arquivos**

**Transparencia
“versus”
corrupción:
os arquivos
e a democracia**

A Coruña 2 e 3 de outubro de 2015

Edición:
© 2016, **Fundación Olga Gallego**
©2016, **Os autores**

Deseño e maquetación:
Salgado & Santana

ISBN:
978-84-608-6572-8

Comité organizador

Pedro López Gómez

Isabel Buján Bernárdez

M^a del Mar García Miraz

Olimpia López Rodríguez

M^a Dolores Pereira Oliveira

Gabriel Quiroga Barro

Comité científico

Carlos Amoedo Souto

Javier Barbadillo Alonso

Luis Martínez García

Fernanda Ribeiro

Las consecuencias prácticas de la aplicación de la ley de transparencia

Elena Rivas Palá

En los archivos municipales

Las consecuencias prácticas de la aplicación de la ley de transparencia en los archivos municipales

Elena Rivas Palá

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG) dedica su capítulo 3º al derecho de acceso a la información pública. Define la información pública como *“los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”* (art. 13).

En primer lugar, está por ver hasta qué punto esta Ley es aplicable a los archivos municipales. Y en caso de que lo sea, incluso de forma supletoria, cuál es el órgano encargado del acceso en nuestra organización, de quién es la responsabilidad de aplicar los criterios que marca. Por otra parte la Ley marca el procedimiento, que incluye la solicitud por escrito, el registro, la ponderación de los límites en su caso y resolución. Ésto supone que el procedimiento actual de solicitud de acceso a los documentos en la mayoría de los archivos municipales deberá cambiar. Pero también la formalización práctica de este acceso se va a ver afectada, entre otras cuestiones por la posibilidad que la norma contempla de ofrecer acceso parcial o anonimizado. Y a todo ello se añade la obligación que las Administraciones Públicas tienen a partir de octubre de 2016 de gestionar y conservar electrónicamente los expedientes, tal y como indica la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP)

El primer problema es que no parece haber acuerdo sobre si la documentación obrante en los archivos esté afectada por la LTAIBG. O al menos no toda.

La disposición adicional primera establece regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública:

- 1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.*
- 2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*

Acogiéndose al apartado 2 en diversas administraciones se ha considerado que los archivos son “materias” con su propia regulación respecto al acceso y por lo tanto deben regirse por su normativa específica, es decir, por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE) y solo supletoriamente por la LTAIBG.

En concreto, el Informe de la Abogacía del Estado sobre el acceso al Archivo central del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de marzo de 2015¹ concluye: *“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.”*

El mismo Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en su criterio número 8² entiende que la LTAIBG es la norma básica en lo referente al derecho de acceso a la información pública y tiene, por su vinculación directa con la Ley de Procedimiento Administrativo, el mismo carácter básico que ésta. Este carácter de ley básica supone que cualquier excepción debe venir expresamente indicada en la propia Ley. Esto es lo que ocurre en la disposición adicional primera, y, aunque no se cita a los archivos, el criterio considera que los regímenes específicamente mencionados son solo ejemplos, y que por lo tanto se admiten otros sectores, *“entre ellos estaría el contenido en los artículos 23 a 32 del RD 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el sistema de Archivos de la Administración General del Estado”* (página 4). Es decir, que la disposición adicional es solo para aquéllas materias que tengan regulado específicamente su derecho de acceso y como en el caso de la administración general del estado sí hay una disposición específica que regula este derecho (el RD 1708/2011) se entiende que, aunque en la disposición adicional no se habla expresamente de los archivos, entraría dentro de este caso. El artículo 28 de este decreto establece la consulta de documentos de acceso restringido por contener datos personales; en él se vuelve a hablar de los plazos de 25 y 50 años (para datos especialmente protegidos o que afecten a la intimidad o seguridad de las personas, en claro contraste con los criterios de la LTAIBG), concretando la forma de aplicar la LPHE. Igualmente se indica que el acceso a los documentos con datos nominativos o puramente identificativos será posible solo cuando la persona haya fallecido o cuando se acredite un interés legítimo, entre los que puede estar el interés científico, histórico o estadístico.

Es curioso que este criterio del Consejo de Transparencia empiece hablando de que las disposiciones adicionales están pensadas para excepciones, y que no sería lógico de otra forma pues si no se llegaría *“al absurdo de que sectores enteros de la actividad pública o determinados órganos territoriales quedarán exceptuados de la aplicación del régimen de acceso previsto en la LTAIBG, siendo ésta, como es, una ley básica y de general aplicación”* (página 3). Y sin embargo poco después entiende que los archivos con todo su contenido no se rigen por la LTAIBG excepto como norma supletoria. ¿Y qué son los archivos sino todas las materias, todos los sectores de actividad, todos los ámbitos territoriales? Esto nos lleva a plantearnos que el problema de origen está en lo que en el mundo jurídico y administrativo se entiende por “archivo” y “documento”.

Quizá la confusión entre los conceptos de información, datos, documentos y archivos provoca este problema. Quizá no hemos sabido explicar cómo un documento va perdiendo poco a poco unos valores y adquiriendo o reforzando otros, cómo los usos de un mismo

1. http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dms/ctransp/consejo/informes_consultas_criterios/Informes/informes_abogaciaestado/1INFORME_acceso_archivocentral_MEYSS/1INFORME_AE_registro_central_meyss.pdf

2. http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/criterios_informes_consultas_documentacion/criterios.html

documento o incluso dato pueden ser muy diferentes, siendo el documento o el dato el mismo... Que no toda la documentación que se conserva en un archivo denominado histórico es puramente histórica o carece de uso administrativo (véase los Archivos Históricos Provinciales que son también archivos intermedios); que muchas veces la documentación histórica que hace tiempo debería haber sido transferida a un archivo histórico está conservada en un archivo intermedio o archivo de gestión porque por falta de espacio no ha podido ser trasladada a la siguiente fase del sistema. Que las transferencias no funcionan igual siempre y en todos los sitios. Todos los que trabajamos y conocemos el mundo de los archivos sabemos que la categorización de los documentos como históricos o administrativos de manera absoluta no es posible ni real, pues un mismo documento puede tener ambos valores; tampoco vale la categorización de los archivos como históricos o administrativos, a pesar de su nombre.

Esto es especialmente claro en los archivos municipales, ya que en un sistema de archivos mas grande, como puede ser el de la Administración General del Estado, los diferentes archivos están mas diferenciados en sus funciones y en el tipo de documentación que conservan, pero en el caso de los archivos municipales (y muchos otros) un único archivo custodia documentos desde la Edad Media hasta el momento actual.

Por otra parte, la nueva LPACAP establece en su artículo 13 d) que las personas tienen derecho, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, *“al acceso a la información pública, archivos y registros, de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.”* Hay como se ve una mención específica a los archivos, con lo cual resulta cuando menos extraño que para establecer el régimen de acceso a los archivos se utilice la disposición adicional primera de la LTAIBG y se concluya que es de aplicación la LPHE.

En todo caso, si consideramos que no aplica la LTAIBG ya tenemos todo solucionado. ¿Todo? A lo mejor todo no. Los problemas que se vienen arrastrando en la aplicación del artículo 57 de la LPHE seguirán existiendo, con el añadido de las dificultades de encaje con la posterior normativa sobre protección de datos y transparencia, normas básicas como se ha visto del ordenamiento jurídico. En los archivos intermedios, administrativos, o aquéllos que tienen todas las fases, como son los municipales ¿cómo separamos, cómo distinguimos cuando aplica una norma u otra?

Hay que destacar que en algunas cuestiones la LPHE es mucho mas restrictiva, ya que no permite el acceso a documentos con datos que afecten a personas que hace menos de 25 años que han muerto, documentos que aplicando la LTAIBG sí dejaríamos consultar. Además, tiene en cuenta también el derecho al honor, a la intimidad de la vida privada y a la propia imagen. Y no establece un procedimiento concreto, que se deja al desarrollo reglamentario, y por lo tanto tampoco garantías al ciudadano como sí hace la LTAIBG (respuesta motivada por escrito, posibilidad de reclamación). Por otra parte, aplicando la LPHE se podría permitir (y de hecho se ha permitido en muchas ocasiones) el acceso a documentos con mas de 50 años que contengan datos personales de personas vivas, por no poder conocer la fecha o el hecho del fallecimiento.

En los casos en que aplique la LTAIBG se nos abren otra serie de problemas, en concreto cómo aplicar los criterios que la ley establece respecto a los datos personales.

En su artículo 15, la LTAIBG establece tres niveles:

- si se trata de datos especialmente protegidos no se podrá autorizar el acceso a no ser que mediara consentimiento expreso y por escrito del afectado, o estos datos hubieran sido hechos públicos por él mismo con anterioridad.
- si los datos son meramente identificativos y “*relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano*” se concederá el acceso. La cuestión de cuáles son exactamente los datos meramente identificativos es problemática, o al menos a mí, en mi ignorancia jurídica, me lo parece a la vista de ciertos criterios del Consejo de Transparencia³
- y para aquellos datos de categoría intermedia, es decir, los que no se encuentran en ninguno de los dos casos anteriores, deberá realizarse la ponderación entre el interés público en la divulgación de esa información y los derechos de los afectados, y el daño que podría causarse a éstos (test del daño). Los criterios para realizar esta ponderación se detallan en el artículo 15⁴ y en ellos vuelve a aparecer el artículo 57 de la LPHE. Aquí las dudas sobre la dificultad de aplicar la norma crecen entre los expertos en derecho administrativo: “*En todo caso, la falta de derogación expresa del artículo 57 de la LPHE unida a su esta vez sí expresa (e incoherente) mención en el artículo 15 LTBG va a llevar a una autentica esquizofrenia a los aplicadores del Derecho.*”⁵

Respecto a la cuestión de qué órgano debe ser el encargado de gestionar las solicitudes de acceso a la información, es decir, quién tiene la responsabilidad de tramitar las solicitudes de acceso y sobre todo de ponderar si es el caso, la pregunta fundamental es si debemos ser los archivos y los archiveros los que decidamos sobre el acceso. Nuestra formación no es jurídica, a pesar de que nos haya tocado aprender ese aspecto de nuestro trabajo; tampoco es nuestra responsabilidad. Pero esta patata caliente del acceso a los documentos la hemos resuelto siempre con cordura desde los archivos, sin hacer ruido. Quizá ese ha sido nuestro fallo: hemos asumido una responsabilidad que yo personalmente dudo que sea nuestra. En el momento en que los servicios jurídicos y los encargados de la transparencia

3. Véase por ejemplo éste sobre la publicidad activa de los datos del DNI y la firma manuscrita: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dms/ctransp/consejo/informes_consultas_criterios/criterios/2CRITERIO_Firma_manuscrita/Criterio%202%20Firma%20manuscrita.pdf

4. Los criterios son éstos: a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos. c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos. d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad.

5. GUICHOT, Emilio. *La nueva Ley de Transparencia, un reto para la gestión de las organizaciones públicas*. En: Revista IVAP N°6, 2014, p. 98

en nuestras organizaciones se ven enfrentados a esta cuestión aparecen los problemas, los matices, las dudas, las vueltas y revueltas... Para todo el mundo es muy cómodo que sea el archivo el que se ocupe de esta cuestión, pero no se si es justo, ni para los responsables de los archivos ni sobre todo para el ciudadano. No somos juristas, no tenemos por qué dedicarnos a ponderar derechos o a decidir si los datos que hay en la documentación son de un tipo u otro, ni hacer la prueba de daño... Son los gestores los que deben implicarse, y el órgano encargado de la transparencia. Mi opinión, contraria a la de muchos compañeros, es que éste no es nuestro trabajo. Hay que tener en cuenta además que esa responsabilidad puede acarrear consecuencias (recursos) y que para hacer esta tarea hay un órgano competente (Servicio de Transparencia, Secretario, o el que decida cada organismo)

Hay que recordar que el artículo 21 de la LTAIBG, sobre las unidades de información, establece lo siguiente:

1. *Las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de este título establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna.*
2. *En el ámbito de la Administración General del Estado, existirán unidades especializadas que tendrán las siguientes funciones:*
 - a) *Recabar y difundir la información a la que se refiere el capítulo II del título I de esta Ley.*
 - b) *Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información.*
 - c) *Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada.*
 - d) *Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información.*
 - e) *Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información.*
 - f) *Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia.*
 - g) *Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano.*
 - h) *Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley.*
3. *El resto de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de este título identificarán claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso.*

Entrando en el procedimiento para tramitar y gestionar las solicitudes de acceso, se entiende que en todo caso la LTAIBG es la norma supletoria y por lo tanto, si no se tiene un reglamento de desarrollo específico, como es el caso de muchos archivos, es la norma que aplica.

Así, sea por aplicación directa de la LTAIBG o por aplicación supletoria el procedimiento es el siguiente (artículos 17 al 20)⁶:

En primer lugar la solicitud de acceso, que deberá contener la identidad del solicitante, la información que solicita, la dirección de contacto y la modalidad que prefiera para acceder a la información. El solicitante no está obligado a motivar.

En algunos casos, por ejemplo en Aragón (Ley 8/2015 de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón) existe un plazo para comunicar al interesado la recepción de la solicitud.

La solicitud puede no ser admitida a trámite, según el artículo 18, que establece las causas de inadmisión:

- a) *Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.*
- b) *Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.*
- c) *Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*
- d) *Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.*
- e) *Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.*

En el caso de que se admita, se debe en primer lugar comprobar si la información solicitada se encuentra en poder de la administración que tramita y si no es así enviar la solicitud a la administración u órgano que posea esa información. Es decir, si no podemos ofrecer una información no se debe devolver al interesado la solicitud, sino remitirla al organismo que a nuestro entender tiene esos datos.

Si la solicitud es poco concreta se puede solicitar al interesado que aporte mas datos. Para ello hay un plazo de 10 días. Pasado el plazo de contestación se podría dar por desistida

La siguiente pregunta es si la información que le vamos a proporcionar afecta a derechos o intereses de terceros. En ese caso hay que informar a esos terceros, que pueden alegar en un plazo de 15 días, durante el cual se suspende el plazo general

Deberá analizarse si la información a la que se solicita acceso está afectada por alguno de los límites al derecho establecidos en el artículo 14, es decir, la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación o sanción de ilícitos, la igualdad de las partes en los procesos judiciales, la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional, la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en la toma de decisiones y la protección del medio ambiente.

6. Véase figura 1

En el caso de que se considere que ninguno de estos límites afecta a la documentación solicitada, hay que pasar a analizar la cuestión de los datos personales. En primer lugar hay que comprobar si existen estos datos personales y de qué categoría son. En segundo lugar si afecta a personas vivas. En tercer lugar si esa persona viva a la que afecta es el propio solicitante, en cuyo caso no habrá ningún problema en conceder el acceso.

Hay que tener claro que en el caso de que las personas cuyos datos aparezcan estén fallecidas, la Ley 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal no aplica, aunque sí puede aplicar la LPHE. Aquí nos encontramos con que si aplica la LPHE y los datos afectan al honor, la intimidad de su vida o familia, o a su imagen, no se podrán dar a conocer hasta transcurridos 25 años de la muerte (si se conoce esta fecha) o 50 del documento (artículo 57).

Si no es el propio solicitante ni está fallecido, y se trata de datos intermedios (ni especialmente sensibles ni meramente nominativos), deberán aplicarse los criterios de la Ley (sea ésta la que sea en cada caso).

Sobre la resolución, el artículo 20 de la LTAIBG marca el plazo de un mes para resolver y notificar, ampliable a otro mes en casos complejos, y con obligación de motivar si la resolución es denegatoria. Regula el acceso parcial o en una modalidad diferente o cuando ha habido oposición de un tercero. En este último caso, además, para formalizar el acceso habrá que esperar a que hayan transcurrido los plazos de recurso. Este artículo establece también el sentido del silencio administrativo (negativo)⁷ y las formas de recurso, tanto el contencioso administrativo como la reclamación ante el Consejo de Transparencia, que se desarrolla en el artículo 24.

Respecto a la puesta a disposición de la información, el artículo 22 se refiere a la formalización del acceso, que se hará preferentemente por vía electrónica y, si no puede ser inmediato, en un plazo no superior a 10 días.

Por otra parte el artículo 16 contempla la posibilidad de acceso parcial *“previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido.”* El acceso parcial implica unas tareas de análisis y tratamiento de las copias, tanto en papel como electrónicas, que pueden resultar muy complicadas de llevar a la práctica y conllevan muchos problemas para su realización en los archivos. Para cumplir con el espíritu de la LTAIBG, y favorecer lo mas posible el acceso de los ciudadanos a la información, será relativamente habitual por parte del órgano competente resolver favorablemente a la petición de acceso con la condición de la anonimización de ciertos datos o del acceso parcial a los mismos. Esta circunstancia puede poner a los archivos ante situaciones complicadas, al tener que separar los documentos concretos y facilitar copias en las que se hayan ocultado datos personales. Y los archivos no disponen por lo general de personal ni medios para realizar estas tareas: revisar expedientes enteros, localizar los datos, decidir cuáles de ellos deben ser ocultados, hacer una primera copia, ocultar los datos, volver a realizar una copia...

7. En algunas leyes autonómicas, como la aragonesa, el silencio se entiende como estimatorio (artículo 31 de la Ley 8/2015 de *Transparencia* de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón)

Por otra parte estamos inmersos en un importante proceso de cambio a la administración electrónica. Debemos diseñar un sistema que se ajuste a la normativa en materia de acceso y transparencia, y que permita al ciudadano ejercer su derecho de manera efectiva y conforme a la ley. Pero los problemas prácticos son muchos, no solo desde el punto de vista tecnológico o técnico, sino también y fundamentalmente de cambio de cultura corporativa. La nueva ley de procedimiento (LPACAP) establece en su artículo 70.2 que los expedientes tendrán formato electrónico. Esta Ley, que entrará en vigor al año de su publicación en el BOE, es decir, el 2 de octubre de 2016, obliga a la administración a registrar y tramitar electrónicamente todos los expedientes y por lo tanto los documentos que contengan. No es fácil sin embargo diseñar un sistema que permita el acceso directo a los documentos y expedientes finalizados, pues en ese caso, y con la excepción de los interesados, no se cumpliría el procedimiento estipulado en la LTAIBG. Aunque los metadatos de acceso puedan ayudar a tomar una decisión sobre las peticiones de consulta, no podrá automatizarse el acceso de manera global. Solamente será así en los escasos documentos que no contengan datos personales (muchos de los cuales ya son objeto de publicación activa directa) o por parte, como se ha dicho, del interesado o interesados en el procedimiento.

La Ley exige un análisis del caso concreto, y la literatura jurídica sobre este tema incide en ello: cada solicitud debe ser estudiada en sus circunstancias concretas, atendiendo a quién lo solicita, qué solicita y en qué momento lo solicita, y debe existir una resolución por parte del órgano competente. No parece muy compatible con un acceso automático en función de los metadatos asociados al documento, que en todo caso servirán para tomar la decisión, pero no para ofrecer al ciudadano vista de los documentos de manera inmediata, tal y como reclama la sociedad en estos momentos.

No parece que el nuevo marco jurídico, por mas que nos haya inundado de leyes (la nacional, las autonómicas) y normas (ordenanzas municipales...) vaya a aclarar nada. Mi impresión personal es que en la práctica va a ser interpretada de forma restrictiva, aun contraviniendo el espíritu de la ley, pero además va a ser interpretada de diferentes formas.

En estos momentos es absolutamente aventurado decir cuáles serán las consecuencias prácticas en los archivos de la aplicación de la ya no tan nueva LTAIBG, pero es posible que la consecuencia de la poca claridad de la Ley y de las diferentes interpretaciones que se están haciendo es que perpetuemos la situación actual, a saber, que en cada archivo, en cada pueblo, en cada ministerio o diputación se aplica la ley de diferente forma. Con la normativa actual nos encontramos por ejemplo que los expedientes de licencia de obras se pueden consultar libremente en unos archivos municipales mientras que en otros no están accesibles a no ser que se demuestre la condición de interesado, condición que no se interpreta igual en unos lugares y en otros.

La norma general de la LTAIBG es el acceso libre, y además dota al ciudadano de unas herramientas para defenderse que antes no tenía: el establecimiento de unos plazos, la determinación del sentido del silencio, la posibilidad de recurrir suponen una menor indefensión, al menos en teoría. El espíritu de la ley está claro pero ¿cómo hacerlo realidad cuando la propia ley nos enreda en una especie de círculo sin salida? Los ciudadanos, los políticos, nosotros mismos como trabajadores públicos podemos entender ese espíritu y desear que se cumpla, pero no contamos con las armas necesarias. Existe el peligro que

las administraciones nos escondamos detrás de vericuetos jurídicos y la consecuencia final no sea una mayor apertura, sino incluso mayores dificultades para obtener la información y mayores desigualdades entre los territorios.

En concreto para los archivos municipales sería deseable, a mi entender, que no se consideraran incluidos en las materias de las que habla la disposición adicional primera de la LTAIBG. Igualmente sería necesario que hubiera un acuerdo general para que la norma a aplicar y los criterios de ponderación y resolución del acceso fueran los mismos en todos ellos, evitando situaciones injustas para el ciudadano.

Para la documentación de los archivos municipales relacionada con la gestión, habría que cerrar los servicios de atención directa al ciudadano allí donde los haya. Lo que no significa en absoluto desatender sus peticiones, sino atenderlas de otra manera. Las consultas se harán efectivas cuando el ciudadano tenga la resolución autorizando el acceso, y sólo a aquellos documentos que abarque esta autorización, tanto en documentos en papel como electrónicos. Se trata de que cada solicitud sea estudiada de forma individual, en función de las circunstancias concretas, y la resolución sea ajustada a derecho, e informada por técnicos en la materia concreta de que se trate, además de por el archivo si es necesario. La formalización del acceso se debería realizar, cuando aplica la LTAIBG, en los propios servicios gestores, pues en muchas ocasiones ya no se trata del acceso a expedientes sino a documentos o incluso a datos concretos que se encuentran en estos expedientes, y son los gestores los que mejor conocen dónde está esa información y qué implicaciones tendría el acceso a determinados datos. Esto no tiene necesariamente que suponer retrasos en la concesión si se ponen los medios necesarios para que se realice con diligencia y rapidez.

Parece por otra parte posible la emisión de resoluciones previas y generales que permitan el acceso directo a documentación que no afecta de ninguna manera a personas vivas, es decir, para documentos de más de 100 años o aquéllos que no tienen absolutamente ningún dato personal, y para los titulares. Aquí las comisiones calificadoras tendrían un importante papel. De esta manera en los archivos municipales se podría seguir atendiendo como hasta ahora las consultas sobre la documentación histórica y aquélla que no presenta problemas respecto a datos personales ni a límites al acceso.

De lo que no hay ninguna duda es de que estamos ante un reto complicado pero apasionante que confirma el valor de la gestión de documentos y de los archivos en las organizaciones públicas y su papel en la defensa de la transparencia y como garantes de los derechos de los ciudadanos.

Fig. 1: Flujograma del procedimiento de acceso a la información pública

