



# Cultura de la información

## Legislación de transparencia y acceso a la información y a los documentos administrativos en España: reflexiones para un debate

**Concepción Mendo Carmona**

Universidad Complutense de Madrid  
Facultad de Ciencias de la Documentación  
España · cmendo@pdi.ucm.es

**María Elena Iduarte Cofré**

Universidad Complutense de Madrid  
Facultad de Ciencias de la Documentación  
España · meic3080@hotmail.com

**Resumen:** El trabajo analiza la regulación del derecho de acceso en España, para comprender el trasfondo real que ha dado lugar a las leyes que han intentado desarrollar este derecho: la Ley 30/ 1992 de 26 de noviembre de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJAPyPAC) y la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (TAIPBG). Se compara su contenido en lo que se refiere a la derogación del art. 37 de la primera y su nueva redacción, analizando especialmente el sujeto y objeto de la misma y sus límites; asimismo se llama la atención sobre la ausencia total del archivo en la ordenación de la transparencia y se cuestiona su intencionalidad.

**Palabras clave:** Acceso; Transparencia; Archivos.

**Abstract:** The paper analyzes the regulation of the right of access in Spain, to understand the real background that has led to laws that have tried to develop this right: Law 30/1992 of 26 November on the legal regime of public administrations and common administrative procedure (LRJAPyPAC) and Law 19/2013 of December 9, transparency, access to public information and good governance (TAIPBG). Its content in relation to the repeal of article compares. 37 of the first and redrafting, especially analyzing the subject and object of itself and its limits; also it called attention to the absence of archives on management transparency and its intention is questioned.

**Keywords:** Access, transparency, archives.

## 1. Introducción

La transparencia deviene de la necesidad de fortalecer las democracias del mundo, la democracia es la participación de la sociedad en el gobierno, pero una sociedad que no se informa no puede participar. La transparencia no se consigue sólo mediante la difusión, por parte de los estados, de información pública sino posibilitando el acceso a la misma y al documento, lo que conlleva la disponibilidad de verlos y obtener copias. De ambos, transparencia y acceso, surge el concepto de gobierno abierto u Open Government, doctrina política que sostiene que los asuntos de gobierno y administración pública deben ser abiertos a todos los niveles posibles, y esto debe ir unido a la creación de espacios permanentes de participación y colaboración ciudadana.

Vivimos en sociedades democráticas avanzadas en las que, a pesar de su madurez, se constata una crisis en el sistema de representación política y un elevado grado de escepticismo o de desconfianza en el papel de los poderes públicos y de sus gestores. La opacidad incrementa la distancia y la desconfianza, mientras que la transparencia puede ser un revulsivo y ayudar a cambiar la tendencia.

El trabajo que se presenta es producto de la preocupación que, como ciudadanas y también archiveras, genera en las autoras la actual ley de transparencia. Por tanto, el enfoque no pretende ser jurídico, desde esa orientación se han publicado numerosos trabajos imprescindibles para comprender la complejidad de la legislación de acceso, aunque la referencia a ellos y el análisis de las leyes sean necesarios en este estudio.

Los archivos españoles no han merecido por parte de los legisladores una norma específica, este juicio se revela objetivo al carecer, a día de hoy, de una ley de archivos que regule todos los aspectos relacionados con sus funciones y sus responsables de forma coherente y completa. La cuestión es más llamativa en lo que se refiere al acceso a los documentos que custodian, asunto que el legislador ha evitado afrontar desde los inicios de la democracia, postergando hasta el momento actual el cumplimiento del precepto constitucional recogido en el art. 105b y que ha abocado a los archiveros a conocer y aplicar una multiplicidad de normas de diversa naturaleza que regulan aspectos concretos, lo que provoca inseguridad en su decisión.

La reflexión parte del análisis de la intrahistoria de la regulación del acceso en España, para comprender el trasfondo real que ha dado lugar a las leyes que han intentado desarrollar este derecho: la Ley 30/ 1992 de 26 de noviembre de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJAPyPAC) y la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (TAIPBG). Se compara su contenido en lo que se refiere a la derogación del art. 37 de la primera y su nueva redacción, analizando especialmente el sujeto y objeto de la misma y sus límites; asimismo se llama la atención sobre la ausencia total del archivo en la ordenación de la transparencia y se cuestiona su intencionalidad.

## 2. El trasfondo político de las leyes

En nombre de la transparencia administrativa y como su valedora se presentaba la ley 30/1992 frente a la de procedimiento administrativo de 1958, cuyos escenarios configuraban diferencias sustanciales<sup>1</sup>. En nombre de la transparencia y el acceso a la información se sanciona una ley que eleva ambos conceptos a ejes de toda actuación política (LTAIPBG, Preámbulo). Una y otra norma responden al desarrollo del precepto constitucional contenido en el artículo 105b: «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». Es necesario analizar el contexto histórico en el que se gestan ambas para comprender mejor su significado e intereses.

Hay que situarse en el periodo constitucional, que estableció las bases del nuevo sistema de gobierno, para entender cómo se ha regulado el derecho de acceso en nuestro país. Los padres de la Constitución reconocieron el derecho a la participación ciudadana en la preparación de las normas administrativas y el acceso de los

<sup>1</sup> Exposición de motivos.

ciudadanos a los archivos y registros, sujeto a ciertas restricciones; por el contrario, no se pudo consensuar entonces el alcance de ese derecho, bien porque su tratamiento legal seguía siendo polémico bien por la resistencia de sus autores a evaluar hechos políticos del pasado que pudieran constituir delitos (Quiñones, 2011, p. 272). Se decidió entonces posponer el debate de un asunto delicado a una futura ley de desarrollo, incluyendo el reconocimiento del derecho entre las obligaciones de la administración para garantizar la ansiada transparencia; esta es la explicación de su colocación en el título IV dedicado a los principios rectores de la administración; en lugar de situarlo entre los derechos y libertades de los ciudadanos (Mestre, 1993, p. 59). Un camino torcido que cuesta enderezar.

Desde el año 1986 comienza el descrédito del Partido Socialista Español al desvelarse el primero de una serie de casos de corrupción política y financiación ilegal que desprestigiaron al partido y a su presidente. El caso de los Gal comenzó implicando a dos altos miembros de la policía de Bilbao, y terminó salpicando al propio Felipe González al que se quiso identificar como el Sr. X, denominación del dirigente del GAL, cuya identidad nunca se ha desvelado (Millares, Onetti, 206, p. 78-85). Otro de los casos más conocidos fue el denominado Filesa, por la sociedad que amparaba a un grupo de empresas fantasma que facturaron, entre 1988 y 1990, millones de pesetas por servicios de asesoramiento que nunca prestaron y que finalmente fue a parar a manos del partido en el Gobierno; también los casos Ave y RENFE pusieron de manifiesto la financiación ilegal del PSOE. No fueron los únicos, durante las dos últimas legislaturas de Felipe González hubo otros procesos como los que implicaron a Juan Guerra, acusado en 1989 de los delitos de cohecho, fraude fiscal, tráfico de influencias, prevaricación, malversación de fondos y usurpación de funciones; a Carmen Salanueva, Directora del BOE y a Mariano Rubio gobernador del Banco de España por fraude fiscal (Argandoña, 1998). Dos casos más, Roldan y el de los papeles del CESID, acabarían saliendo a la luz aunque con posterioridad a la aprobación de la LRJAPyPAC.

En este contexto de corrupción política e institucional el Gobierno decide afrontar el mandato constitucional incluido en el artículo 105b que, desde el inicio de la década de los ochenta, había generado varios proyectos. El primero, el de Reforma de Ley de Procedimiento Administrativo de 26 de octubre de 1981, que revela la influencia de la Freedom of Information Act (FOIA) en las excepciones al derecho de acceso de la propuesta; la Proposición Básica Reguladora del Procedimiento Administrativo Común, presentada por el Grupo Parlamentario de Coalición Popular, en 1987, que excluye del acceso los documentos en tramitación permitiendo a interesados obtener la información relativa al estado del procedimiento; y finalmente, la Proposición de Ley Reguladora del Acceso de los ciudadanos a los Archivos y Documentos Administrativos de la Comunidad Autónoma Andaluza, presentada también en 1987, por la Agrupación de Diputados del entonces Partido Demócrata Popular, que propone denegar el acceso a las materias que afecten al secreto de las deliberaciones del Consejo de Estado y las relativas a la ejecución de la ley fiscal.

A partir del estudio del derecho extranjero en la materia y de iniciativas legislativas se redactó la versión final del art. 37 de la LRJAP/PAC. Para Quiñones (2011, p. 297) esta redacción es "producto de un grupo selecto de burócratas y parlamentarios, interesados en proteger sus intereses ante una avasalladora serie de eventos políticos. La eliminación de plazos para la actuación administrativa, la restricción de la legitimación activa para el ejercicio del derecho de los ciudadanos y la eliminación de los expedientes activos de su alcance, fueron decisiones legislativas redactadas en la ley de manera conscientes y adrede"

El 10 de diciembre de 2013 se publicaba la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el año en el que el caso Bárcenas se había convertido en la pesadilla que compromete a su partido, el PP, y a su presidente, Mariano Rajoy. Estableciendo un paralelismo, 21 años después el partido en el Gobierno es sacudido por una oleada de casos de corrupción y de supuesta financiación ilegal que como antaño le desacredita y también a las instituciones democráticas, por lo que se ha generado una profunda desafección entre la clase política y la sociedad. Como muestra se mencionan a continuación algunos de los

casos que en 2013 se habían destapado y que siguen a día de hoy sin sentencias definitivas<sup>2</sup>.

El caso Gürtel es el nombre con el que se conoce la investigación sobre un caso de corrupción política, encabezada por el empresario Francisco Correa, cuyo apellido en alemán dio nombre a la operación iniciada en noviembre de 2007 por la Fiscalía Anticorrupción sobre una red de corrupción política vinculada al Partido Popular. El caso Luis Bárcenas, tesorero nacional del partido Popular, constituye una derivación del Gürtel, y recoge una contabilidad B del partido mediante la recepción de donativos ilegales de constructoras y entrega de dinero negro en sobres a sus dirigentes (Ekaizer, 2013).

El caso de la Entidad Metropolitana de Aguas Residuales Sociedad Anónima (Emarsa) es otro sumario de corrupción en la Comunidad Valenciana, que salió a la luz pública a finales de 2011, en el que se vieron implicados dirigentes y militantes del Partido Popular. La investigación judicial destapó que los gestores de la empresa recibieron cantidades millonarias por servicios y suministros inexistentes y que además cargaban a la empresa sus compras y viajes particulares. El fraude total podía superar los 30 millones de euros. Asimismo, se descubrió que los directivos cobraban sueldos millonarios y que se pagaron salarios a personas que sólo pasaban por la empresa a cobrar. El 4 de julio de 2014 la Fiscalía presentó su escrito de acusación en el que solicitó penas de 12 a 14 años de cárcel para los principales implicados.

Los casos Palma Arenas y Nóos. El primero de ellos se inicia, en 2008, por delitos de malversación de caudales públicos, falsedad y cohecho por el destino del dinero dirigido a la construcción del velódromo Palma Arena, que costó el doble de lo inicialmente presupuestado. Del anterior sumario surgió el escándalo Urdangarin, el instituto Nóos, del que el yerno del rey es su administrador, recibía adjudicaciones por trabajos ficticios o sin contenido por medio de convenios con el Gobierno de la Generalitat y el Ayuntamiento de Valencia.

En 2013 al PP le pesan los casos de 'Gürtel', 'Bárcenas', 'Emarsa' y 'Nóos'. ¿Hemos de pensar que esta ley ha pretendido ser el bálsamo de fierabrás para curar las dolencias que aquejan a la democracia? Recordemos que al beberlo, Don Quijote padeció vómitos y sudores.

Objetivamente, la ley era una necesidad exigida por la Unión Europea a la que debería haber hecho frente el Gobierno anterior. El 18 de junio de 2009 el Consejo de Europa aprobó el Convenio sobre acceso a los documentos públicos e inició su apertura a la firma por los países miembros<sup>3</sup>; España necesitaba modificar su legislación de acceso antes de adherirse al convenio porque la vigente en ese momento adolecía de una serie de deficiencias que habían sido puestas de manifiesto de forma reiterada "al no ser claro el objeto del derecho de acceso, al estar limitado a documentos contenidos en procedimientos administrativos ya terminados y al resultar su ejercicio extraordinariamente limitado en su articulación práctica." (Blasco, p. 10).

En el programa del Partido Socialista, de las dos últimas campañas electorales, figuraba el compromiso de aprobar una ley de acceso a la información, que se aplicara a todos los poderes y autoridades públicas y entidades sostenidas con fondos públicos y garantizara el mayor acceso posible a la información pública en España. El 21 de junio de 2011 el Congreso aprobó por unanimidad una moción por la que instaba al Gobierno a presentar la ley de transparencia y "tramitar con la máxima celeridad y diligencia" una proposición en materia de reforma de la ley de financiación de partidos políticos (Guichot, p. 16-17).

Tras las elecciones 2011, el Gobierno del Partido Popular se planteó acometer una profunda reforma de la administración española, para la que creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), responsable de esos cambios de acuerdo con el *Informe sobre Gobernanza Pública en España* elaborado por la OCDE a

<sup>2</sup> Un cuadro completo de casos abiertos en la actualidad, con indicación de la fecha, trama y partido político implicado en [https://15mpedia.org/wiki/Lista\\_de\\_casos\\_de\\_corrupción](https://15mpedia.org/wiki/Lista_de_casos_de_corrupción)

<sup>3</sup> Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos. Países como Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Rusia, Turquía, Polonia, Países Bajos, Portugal, Grecia, Austria, Dinamarca, Irlanda o España no lo han firmado, por lo que aún no ha entrado en vigor.

petición de las autoridades españolas (*España*, 2014). La ley de transparencia forma parte del conjunto de medidas que ha adoptado el Gobierno para la reforma de la Administración pública siguiendo las recomendaciones de dicho informe.

### 3. Análisis de la legislación

La ley 19/2013 dedica dos títulos a dar cabida a sendos aspectos jurídicos, transparencia y buen gobierno, que debían haber constituido leyes independientes (Sánchez de Diego, 2014, p. 5). El título primero se consagra a la transparencia de la actividad pública entendiendo que la publicidad activa y el acceso a la información son dos aspectos complementarios; sin embargo, son dos cuestiones radialmente diferentes como la legislación española ha venido considerando y mantiene implícitamente la propia ley 19/2013 al articular la transparencia en la obligación de publicidad activa para todas las administraciones y entidades públicas, mientras que el acceso se reconoce y garantiza como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo, aunque no un derecho fundamental. El debate sobre la naturaleza del derecho de acceso, sea como integrante de la libertad de información, sea un derecho autónomo, ha dado lugar a mucha literatura (Guichot (2011, p. 22-25; Piñar, 2014, p. 5-9) si bien en nuestra Constitución el derecho de acceso de los ciudadanos a los registros y archivos administrativos no se inserta en el título de los derechos y deberes fundamentales como la libertad de información (T.1) sino en el del Gobierno y de la Administración (T.IV) en relación a la obligación administrativa de actuar de forma clara para los ciudadanos, sin opacidad, en conexión con el principio de democracia. De acuerdo con Manuel Sánchez de Diego (2014, p. 6)

«...el derecho de acceso a la información pública configurado como un derecho fundamental garantiza la transparencia y posibilita una profundización de la democracia. Sin embargo, no existe una relación inversa: la mera transparencia no amplía los derechos de los ciudadanos, ni nos lleva a una democracia más avanzada. De alguna forma, la transparencia por sí misma puede ser objeto de un nuevo despotismo ilustrado si no se acompaña de un auténtico derecho subjetivo del ciudadano»

#### 3.1. Transparencia: información activa

La transparencia no es nueva, si una ley dedica a ella. Como se ha comentado más arriba, la consecución de la ansiada transparencia administrativa se ha venido persiguiendo desde antaño, y en todos los ámbitos del Estado se ha ido legislando en la obligatoriedad de las instituciones de publicitar su actividad. A nuestro juicio, poco más añade la actual ley de transparencia que reunir en una única norma dicha obligación hasta ahora regulada por normativas sectoriales, y hacerla extensible a todas las instituciones del Estado y de otros órganos no estatales dirigidos y controlados por el gobierno, y a las organizaciones privadas que operan con fondos públicos o subvenciones.

Un recordatorio de la legislación vigente pone de manifiesto que el poder legislativo, Congreso y Senado, tienen la obligación de hacer públicas todas las actuaciones que por su naturaleza tengan la consideración de información pública. Para ello se establece un cauce, el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, donde “se reproducirán íntegramente, dejando constancia de los incidentes producidos, todas las intervenciones y acuerdos adoptados en las sesiones conjuntas de ambas Cámaras y en las Comisiones Mixtas del Congreso de los Diputados que no tengan carácter secreto” según reza en el art. 96.2 del Reglamento del Congreso; y los artículos 98, 109 y 126 del mismo confieren a la Mesa la facultad de adoptar medidas para facilitar a los medios de comunicación la información sobre las actividades de los órganos de la Cámara y prevén que aquella ordenará la publicación de los proyectos y proposiciones de ley. Además, el artículo 18 del Reglamento recoge la obligación de los diputados de formular declaración de sus bienes patrimoniales, que han de inscribirse en un registro de intereses por el artículo 160 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG)

En la esfera del poder judicial, según el artículo 120 de la Constitución las actuaciones judiciales serán públicas, con las excepciones que prevean las leyes de procedimiento; por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), en el artículo 159 regula la publicidad de los libros de actas, y el Reglamento del Consejo General del Poder Judicial establece que los secretarios y funcionarios judiciales tienen la obligación de facilitar a las partes interesadas y a cuantos manifiesten y justifiquen un interés legítimo y directo, cuanta información soliciten sobre el estado de las actuaciones judiciales, que podrán examinar y conocer, salvo que sean o hubieren sido declaradas secretas conforme a la Ley, de acuerdo al art. 4 del Reglamento 1/2005, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales. En lo que se refiere a la publicación oficial de las sentencias y otras resoluciones del Tribunal Supremo y del resto de órganos judiciales se encomienda al Centro de Documentación Judicial la responsabilidad de tratamiento y difusión de dicha información a fin de cumplir con lo dispuesto en la legislación en materia de protección de datos personales, por lo que se inhabilita a los órganos judiciales para la difusión pública de sus actuaciones. Así pues, las sentencias y demás resoluciones judiciales se publican con el único reparo de suprimir el nombre del particular a quién afecta, del que se omiten los apellidos, (cumpliendo con lo legislado en materia de protección de datos personales y otros derechos fundamentales del ciudadano.

Por su parte, el ejecutivo ya en el art. 1 del Real Decreto 208/1996, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, consideraba que la información pública es un cauce adecuado a través del cual los ciudadanos pueden acceder al conocimiento de sus derechos y obligaciones y a la utilización de los bienes y servicios públicos. Por ello, la administración ha ido configurando un sistema de información, inicialmente compuesto por oficinas de información y atención al ciudadano, de los órganos territoriales de la Administración General del Estado, que disponían de los recursos y medios informativos que se facilitaban a través del Centro de Información Administrativa, y de las unidades departamentales. Esta información era coordinada por la Comisión Interministerial y las comisiones ministeriales de información administrativa que constituían el entramado funcional suficiente y necesario para la cohesión de toda la red de unidades y oficinas de información de la Administración General del Estado. En la actualidad, la administración electrónica, ha determinado la creación de unas unidades administrativas, denominadas "unidades de gestión de contenidos en red" (art. 19.1.q de la Instrucción de 4 de octubre de 2011 para el desarrollo de actuaciones de coordinación en las competencias de publicaciones oficiales, de calificación documental, de bibliotecas y de información administrativa en el Ministerio de Economía y Hacienda; y Real Decreto 256/2012, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), cuya función es canalizar, a través de un portal único, la información Web de la institución, a fin de garantizar el acceso electrónico a los ciudadanos. Estas unidades, son las responsables de gestionar toda la información electrónica de la institución: se encargan de actualizar los contenidos, potenciar el uso de los procedimientos electrónicos, crear nuevas vías de comunicación con el ciudadano, etc. Toda una estructura que permite la interacción del ciudadano y administración para obtener información de manera activa, a partir de la potenciación de los portales Web como instrumentos de comunicación con el ciudadano y de canalización de sus necesidades de información de carácter general; pero también de gestión en línea de procedimientos administrativos frecuentes (Mendo y otros, 2013, 6-7). Ya antes de promulgarse la ley de transparencia, a través de los diversos portales de las administraciones públicas, los ciudadanos podían acceder a información tan diversa como: los servicios proporciona la institución, su estructura y funciones, legislación, estadísticas, informes y memorias institucionales, publicaciones, etc... En definitiva, la información institucional, organizativa y de planificación (LTAIPBG, art. 6), de relevancia jurídica (LTAIPBG, art. 7) económica, presupuestaria y estadística (LTAIPBG, art.8) que ahora la ley 19/2013 estructura y dirige a todos los ámbitos del poder y pone a disposición del ciudadano a través de un portal unificado, el Portal de Transparencia, gestionado por el Ministerio de la Presidencia, de forma gratuita, comprensible y de fácil acceso. El

portal operará bajo los principios de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización; y la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de esta divulgación proactiva permanecerá en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, establecido en el artículo 33 de la ley. (*España*, p. 328)

### 3.2. Acceso: información demandada

Por lo que se refiere al acceso, la ley LTAIPBG modifica el art. 37 de la LRJAPyPAC que hasta ahora daba desarrollo normativo al artículo 105b de la Constitución; y, de alguna manera, suplía la carencia legislativa en materia de archivos. Objetivamente las diferencias más significativas entre ambas redacciones se resumen en:

- a) En cuanto al sujeto de acceso, la primera otorga el derecho a todas las personas, la segunda a los ciudadanos;
- b) Con relación al objeto, la información lo es para la LTAIPBG, el documento para la LRJAPyPAC
- c) Sobre los límites del derecho, la ley 30/1992 establecía límites, prohibiciones y remisión a toda una normativa también prohibitiva; la 19/2013 habla sólo de límites que enumera, y añade el régimen especial de la protección de datos.

Se analizan a continuación cada uno de estos aspectos.

#### *El sujeto de acceso*

La LTAIPBG de acuerdo con los estándares comunitarios se refiere a cualquier persona, de ahí que la redacción del artículo 12 se formule: *Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública*; frente a la nueva redacción del artículo 35h de la LRJAPyPAC que afirma: *los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones públicas tienen derecho al acceso a la información pública, archivos y registros*, en consonancia con el constitucional 105b que se refiere a los ciudadanos.

Ambas redacciones han sido examinadas por juristas en el sentido siguiente: Quiñones (2011, p. 319-20) reflexiona sobre el alcance del concepto "ciudadanos" al que se refiere la Constitución y la ley 30/1992, preguntándose si no incluye a cualquier persona, como defiende parte de la doctrina; parece que la intención de los legisladores fue desterrar el término "administrados" por las connotaciones a la sumisión que evocaba. Interpretan, por tanto, que la expresión ciudadanos comprende a toda persona, sin importar su nacionalidad, se encuentren dentro o fuera de España y tengan o no intereses pendientes ante la Administración. «Después de todo el término «ciudadano» comprende por interpretación, no sólo a los interesados en los procedimientos (administrados) sino también, a los menores de edad, a los ciudadanos comunitarios, a las organizaciones cívicas, a las personas jurídicas, sociedades y corporaciones privadas» (Quiñones, 2011, p. 320).

En sentido contrario, Pilar Cousido (2014, p. 4) comenta que, en realidad, el artículo 12 de la ley 19/2013 se refiere a los ciudadanos y no a todas las personas como reza. Para esta autora la remisión al artículo 105b de la Constitución, que concierne de forma explícita a los ciudadanos, demuestra que no se trata del reconocimiento de un derecho fundamental del que es titular cualquier persona, sino de un derecho administrativo que pueden ejercer quienes tengan la condición de ciudadanos. Argumento que refuerza la nueva redacción del artículo 37: «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».

Ateniéndonos a los comentarios de ambos autores sobre estos extremos, las dos leyes se prestan a la apreciación que quiera darse, ni una más limitada ni otra más amplia.

#### *El objeto de acceso*

A diferencia de la ley de régimen jurídico cuyo objeto de acceso es el documento, la ley de transparencia apuesta por la información pública, que define «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 la ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones» (art. 13). Esta definición equipara dos conceptos que son diferentes documento e información. Ya en otro lugar se expuso la diferencia entre ambos, la información es un concepto más amplio que comprende datos, conjuntos de datos estructurados, documentos informativos y jurídicos. La diferencia entre la información y el documento jurídico es que este exige que la información contenida sea registrada de forma estable para constituirse en evidencia de actos o hechos (Mendo y otros, 2013, p. 5-6). Desde el punto de vista del derecho el empleo de uno u otro término tiene consecuencias: el derecho de acceso al documento permite verlo y obtener una copia; el derecho de acceso a la información permite acceder a esta aunque no se encuentre en ningún documento. (*España*, p. 329). Cuantitativamente el derecho de acceso a la información es más amplio y democrático que el derecho de acceso al documento, sin embargo, cualitativamente es más restrictivo pues lo descontextualiza, y un dato fuera de su contexto pierde valor informativo.

En este sentido, el Convenio del Consejo de Europa defiende el término documento público como objeto del derecho de acceso; y lo define como cualquier información, independientemente del soporte en que esté registrada, que haya sido elaborada o recibida y que esté en poder de las autoridades públicas. La conservación de la terminología "documentos", constituye para Blasco Lozano un acierto, puesto que la petición de información podría confundirse con el derecho de interpelación. Así se desprende de una sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2012 (rec. 6622/2009) que resuelve el recurso interpuesto por la ONG Acces Info Europe a propósito de una petición de información al Gobierno acerca del desarrollo legislativo derivado de la adhesión de España al Convenio de la OCDE para la lucha contra la corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales y al Convenio de Naciones Unidas contra la Corrupción. En la sentencia, el Tribunal Supremo destaca que: la recurrente no solicitó propiamente información a la Administración, no pidió acceso a determinada documentación recogida en algún archivo o registro administrativo, ni a la documentación existente sobre cierto problema. Se considera que pidió explicaciones acerca del desarrollo legislativo del convenio referido, así como de la actividad de la Administración en el asunto y por tanto, el Tribunal sentencia que no se trata de una solicitud de acceso a la información y, desde luego, no es "acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos" en el sentido del art. 105 CE, que es la norma constitucional específicamente reguladora de la cuestión examinada (Blasco, p. 10-12).

El legislador ha preferido, sin embargo, reconocer el derecho de acceso a la información pública, obviando el término documento. Desde el punto de vista archivístico esta elección tiene, a nuestro juicio, otras explicaciones como se expone más adelante.

### *Límites al derecho de acceso*

La LTAIPBG (art. 12) afirma que la carta magna en el art. 105b establece los términos del acceso a la información, que ella desarrolla. Si recordamos el contenido del artículo constitucional las únicas salvedades al derecho de acceso son: la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. En torno a ellas tienen que girar las excepciones al acceso en la ley que lo desarrolla. Lo primero que llama la atención al analizar esta es que el art. 14 no prohíbe el acceso ni siquiera en los supuestos constitucionales, lo limita «cuando acceder a la información suponga un perjuicio» para una serie de supuestos que enumera, en coincidencia con el Convenio comunitario. La ley suprime excepciones e introduce limitaciones al acceso, un cambio radical con relación a la LRJAPyAPC que afirmaba "el derecho de acceso no podrá ser ejercido" respecto a cinco supuestos que definía, aumentando los contenidos en la Constitución; y después remitía a legislación específica para el caso de archivos y documentos sobre los que ya existía normativa concreta de acceso, por cierto prohibitiva o restrictiva. Hasta aquí, la ley de transparencia se muestra rompedora con la tradición denegatoria anterior e incluso con la Constitución, y viene



a considerar el interés público como bien fundamental en detrimento de una serie de bienes jurídicos que se convierten en límites del acceso (Cousido, 2014, p. 6). Se manifiesta claramente a favor del principio de la libertad de acceso, si bien hay intereses públicos y privados que deben ser protegidos:

La seguridad y defensa nacional. Bienes contemplados en la aún vigente ley de Secretos Oficiales de 1968, y protegidos mediante la clasificación de documentos, pero cuyos conceptos han cambiado desde entonces. Se abordan ahora desde dimensiones internacionales, ya que la seguridad y el bienestar de España se determina dentro y fuera de nuestras fronteras, de modo que “ya no es posible distinguir entre seguridad interior y exterior” (*Estrategia*, 2013, p. 11).

La seguridad pública, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria e incluso el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, pueden entenderse comprendidos en el nuevo concepto de seguridad nacional que incluye aspectos tan cruciales como la estabilidad económica y financiera, la vulnerabilidad energética, los flujos migratorios irregulares o la vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales, muchos y variados extremos cuyo límite se contempla bajo el paraguas de la seguridad (*Estrategia*, 2013, p. 21-38).

Las relaciones exteriores, gozaban ya de protección por el Decreto 242/1969, pero las amenazas que las comunicaciones electrónicas, las redes sociales, y en general los nuevos medios de comunicación suponen para las relaciones con otros países, en la medida en que desvelan de forma inmediata y masiva informaciones secretas, posibilita al Consejo de Ministros a clasificar todos los documentos e informaciones que considere necesarias para dicha protección. Un crecimiento que aumenta de forma exponencial en los últimos años. (Galison, 2012, p. 120 en Cousido, 2014, p. 8-11)

La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. En este punto la ley sigue las directrices de la comunidad europea en materia de acceso, que protege la información elaborada para la toma de decisiones si puede poner en peligro la adopción de estas. Un amplio margen a la opacidad, que lleva a algunos autores a firmar que «el secreto está más vigente que nunca y la transparencia no deja de ser una estrategia de relaciones públicas en manos de los gobernantes, que oculta un incremento en el número de secretos» (Francescutti, Serra, Gómez Pascual y Magallón, 2012, p. 208 en Cousido, 2014, p. 14)<sup>4</sup>

Expuestos los límites, la ley asegura que su aplicación no se realizará de forma automática, por el contrario será «justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso» (art.14.2). ¿Qué significa esto? Un funcionario puede negar el acceso cuando subjetivamente estime que pesan más las razones de protección que el conocimiento de la información solicitada, y esto para cada caso que se presente.<sup>5</sup>

Artículo propio (15) dedica la ley a la protección de datos personales, recordemos que la LRJAPyPAC resulta anterior a la aprobación de la LPDCP, por lo que se conformaba con asignar límites relativos a la intimidad, acceso sólo permitido a los titulares (LRJAPyPAC, art. 37.2); a los documentos de carácter nominativo, para cuyo acceso por parte de terceros requería demostrar un interés legítimo y directo (LRJADyPAC, art. 37.3) y cuya redacción fue muy criticada por algunos juristas; y finalmente, un último apartado (LRJADyPAC37.4) por el que los derechos recogidos en los puntos anteriores se podrían denegar alegando la prevalencia de razones de interés público, intereses de terceros más dignos de protección o si lo dispone una ley. En conclusión, una protección garantizada al derecho a la intimidad, al honor y a la dignidad de las personas en la línea garantista de otros países europeos.

<sup>4</sup> NIÑO y SANZ (2012) p. 336, han puesto de manifiesto la introducción de nuevas categorías en la calificación de los documentos clasificados (confidencial, reserva interna, difusión limitada, próximas a expresiones manejadas en otros países de nuestro entorno), y la aplicación de una clasificación interna en diferentes ministerios, alejada de la de la Ley de Secretos Oficiales, y diferente en cada uno de ellos. Tomado de Cousido, 2014, p. 19.

<sup>5</sup> En relación con la LRJAPyPAC y aludiendo a la expresión “intereses más dignos de protección” contenida en ella, Quiñones (2011, p. 327) considera que permite la arbitrariedad de las decisiones administrativas.

La ley de transparencia sigue de cerca las directrices de la LPDPCP, y exige para consentir el acceso la autorización de los titulares de los datos protegidos por aquella en su artículo 7.1-2. Sin embargo, en lo que se refiere a datos no especialmente protegidos por esa norma «el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa *ponderación* suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal» (art. 7.3). Es decir que cuando entren en conflicto dos principios: el derecho de acceso y la protección de datos de carácter personal, los órganos de la administración decidirán mediante el procedimiento de ponderación, que es una técnica de argumentación jurídica que consiste en identificar las circunstancias que deben concurrir para que un principio preceda a otro, -de forma que se establece una nueva regla- y fundamentar por qué en esas circunstancias ese es el principio de mayor peso -someter el caso concreto a la nueva norma creada-. Esta forma de proceder, tiene sus detractores y defensores. Entre los primeros mencionamos a dos juristas que cuestionan la racionalidad de la ponderación, así García Amado (Atienza, 2010, p. 14), la considera una valoración y para él no hay criterios objetivos de valoración: «la razón no alcanza para establecer fines y valores de carácter objetivo»; y Moreso (Atienza, 2010, p. 15) piensa que incurre en particularismo; otros como (Guastini, 2008, p. 91 en Arroyo, 2009, p. 9) la defienden porque ponderar no es interpretar, sino emitir un juicio de valor comparativo, cuyo resultado es la creación de una jerarquía entre los principios en cuestión. Es curioso pero “el juicio de valor”, es precisamente el pilar de la defensa o crítica de la ponderación. En el término medio, otros juristas opinan que «no es un procedimiento arbitrario, pero supone dosis de discrecionalidad, de libertad, mayores que la subsunción» (Atienza, 2010, p. 14). Precisamente se trata de eso, la ponderación viene a ocupar el espacio de la discrecionalidad administrativa, que deja de ser libertad de elección entre opciones jurídicamente indiferentes para presentarse como ponderación administrativa de principios jurídicos (Arroyo, 2009, p. 27-8)<sup>6</sup>.

Seguimos desgranando el contenido de la ley y nos topamos con las causas de inadmisión de solicitudes de acceso, además de algunas justificadas, llaman la atención dos que se comentan a continuación:

18.1.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». Es la primera vez que la norma se refiere a documentos y lo hace para vetar el acceso a todos aquellos que contienen la esencia de las decisiones administrativas, los argumentos por extenso de las fundamentaciones de los actos, directrices de actuación, etc, calificándolos de documentos de apoyo o de carácter auxiliar; pero no es así, las notas y los informes son documentos de juicio, su finalidad es proporcionar a los órganos competentes datos, valoraciones y opiniones necesarias para adoptar una decisión. Pero además, este veto no está condicionado a determinadas materias sino que se hace extensible a la generalidad de los asuntos de las instituciones.

18.1.c) «Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración». Si la información fuera de su contexto pierde valor, una información “vuelta a elaborar” queda sujeta al arbitrio de quien la ha de entregar y no refleja el resultado de los procesos y actividades de la administración y sus funcionarios. No puede ser transparencia la entrega de una información, en alguna medida, reformada, sintetizada y hasta reinterpretada, en lugar del documento en sí mismo, el que contiene la información tal cual como ha sido producida por el órgano o autoridad involucrada.

Hay que advertir también que la ley tiene sólo carácter supletorio en aquellas materias que tengan un régimen jurídico específico de acceso a la información, sectores muy distintos que cuentan con una legislación muy amplia.

<sup>6</sup> Este autor señala que la ponderación ha sido propuesta, por un sector de la doctrina alemana, como el elemento a partir del cual proceder a la reconstrucción de la teoría de la discrecionalidad administrativa, más allá de su tradicional diseño por contraposición con los conceptos jurídicos indeterminados.

En síntesis, el Gobierno presenta la LTAIBG como un hito muy esperado, tanto a escala nacional como internacional debido «al incremento y fortalecimiento de la actividad pública a través de la publicación activa de las obligaciones para todas las administraciones; y el reconocimiento y garantía de acceso a la información regulada como derecho con un amplio ámbito de subjetividad y objetividad» (*España*, p. 327). A nuestro juicio, que la ley introduzca los juicios de valor o de proporcionalidad para la resolución de conflictos, además de la denegación a informaciones fundamentales o en otros casos su previa reelaboración no garantiza la tan ansiada transparencia, ni dista mucho de la ley anterior prohibitiva a las claras.

#### 4. La ley y los archivos

Para ser más exactos, deberíamos decir una ley sin los archivos puesto que no los tiene en cuenta en su articulado, al menos explícitamente. Ninguna referencia a los archivos de gestión, ni a los archivos centrales o generales de los organismos del Estado. Los archivos son custodios de los actos y decisiones de toda la actividad legislativa, ejecutiva y judicial, una memoria institucional necesaria para su gestión diaria y trascendental para garantizar la identidad nacional; su papel en el acceso a los documentos que custodian debería ser relevante, pero sin embargo son silenciados. Podríamos interpretar que la norma los incluye al referirse a ellos en el genérico “órgano administrativo o entidad que posea la información” al que el peticionario debe dirigir la solicitud para iniciar el procedimiento de acceso (LTAIPBG, art. 17.1). Puesto que los archivos de gestión y los centrales de las instituciones concentran los documentos producidos o reunidos por otros órganos o entidades, en fase de tramitación en el primer caso, y una vez finalizada esta en el segundo, la responsabilidad del acceso no les corresponde a ellos, sino al productor (LTAIPBG, art. 19.4).

También el Real Decreto 1708/2011 por el que se establece el Sistema Español de Archivos y regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, en el artículo 24.5 establece que los archivos «informarán del órgano competente para resolver las solicitudes de acceso. En ausencia de previsión expresa, se entenderá competente aquél del que dependa orgánicamente el archivo que custodia los documentos cuya consulta se solicita». El archivero debe disponer de la relación de los documentos y series documentales de acceso limitado, (RDSEA, art. 26.2) y tiene la facultad «con carácter excepcional» de «restringir cautelarmente el acceso a aquellos documentos o series documentales que, sin haber sido objeto de exclusión de consulta pública, pudieran incurrir, a su juicio y a la vista de su contenido, en alguna de las limitaciones previstas en las leyes» (RDSEA, art. 26.4).

El papel del archivero a la vista de este articulado es nulo en lo que al acceso se refiere, sin embargo, en realidad no es así; una de las funciones más importantes de los archivos centrales es la identificación de series documentales, que consiste en la investigación y análisis de todos los elementos funcionales y formales que caracterizan cada serie archivística. Uno de esos aspectos es el estudio de la legislación que soporta la actividad que conforma la serie; este análisis proporciona al órgano competente información muy valiosa para la toma de decisiones en materia de acceso. La identificación proporciona un conocimiento completo y exhaustivo de la documentación producida por la institución y esta información la realiza el archivero, su papel no es sólo de mero custodio, aunque la decisión corresponda al productor. En la administración pública, las series identificadas por el archivero son aprobadas por las comisiones de valoración que actúan en cada organismo y que elevan posteriormente a las comisiones calificadoras, la Comisión Superior Calificadora de documentos administrativos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Torreblanca, 2003) y las creadas a su imagen en las comunidades autónomas. Sometidas a este trámite pasan a formar parte de los calendarios de conservación y acceso de cada organismo, instrumento fundamental en el trabajo diario del archivo.

Asimismo, son coincidentes ambas normas, la LTAIPGB y el RDSEA, en el acceso a documentos restringidos en razón de la seguridad y defensa del Estado. Según el artículo 27 del real decreto, esta documentación queda excluida de consulta pública hasta su desclasificación, o autorización por el órgano competente, según la naturaleza de la restricción; y en el acceso a los documentos restringidos por contener datos de carácter personal, el RDSEA (art. 28) remite a la normativa de protección de datos, pero a diferencia de la LPDCP y de la LTAIPBG, que sigue a la anterior, establece niveles de restricción y plazos de tiempo:

- Si afectan a la seguridad e intimidad, se podrá acceder si han transcurrido 25 años desde el fallecimiento del titular de los datos, añadiendo como prueba el certificado del registro civil. Sigue aquí los tiempos marcados por la LPHE, pero a diferencia de esta ley, el RDSEA anula el plazo automático de cincuenta años que establecía la de Patrimonio Histórico en caso de desconocimiento del fallecimiento, e introduce un supuesto: «si atendidas las circunstancias del caso, se entiende razonablemente excluida la posibilidad de lesión del derecho a la intimidad personal y familiar o el riesgo para la seguridad del afectado y siempre de conformidad con la normativa de protección de datos».
- Si contienen datos nominativos o meramente identificativos, sin suponer un atentado a su seguridad e intimidad, se podrá acceder si el titular de los mismos ha fallecido o se acredita un interés legítimo.

Aunque el real decreto de 2011 en el preámbulo manifiesta su intención de clarificar «los criterios fijados en la muy diversa legislación aplicable», no parece haberlo conseguido en este punto, pues como muy acertadamente señala Daniel Ocaña (2013, p. 59) la ponderación previa a la toma de decisiones «supone la deslegalización de los únicos plazos con que contábamos, los de la LPHE. Es decir, que aun transcurridos éstos, ello no garantiza el acceso a los documentos»; Unos plazos que la Propia Agencia de Protección de datos ha defendido, por considerar los cincuenta años el plazo que determina la historicidad de los documentos.

¿Cómo queda entonces regulado el acceso a los archivos que configuran el Sistema Español de Archivos? El RDSEA no afecta a los archivos de oficina o de gestión en razón de la tramitación permanente o la utilización y consulta continua que caracteriza a estos archivos, así se reconoce en el preámbulo; se dedica a los centrales, intermedios e históricos. La LTAIPBG es de aplicación supletoria para aquellas materias que se rijan por una normativa específica (disposición adicional primera), los archivos tienen en el RDSAE su norma específica. Parece que el legislador ha delimitado la doble faz de las instituciones archivísticas: la memoria presente, en la esfera de la administración y la memoria histórica en la esfera cultural.

La ley de transparencia podría haber sido la oportunidad de posicionar al archivero en el lugar que debe ocupar en las organizaciones, pues ya se ha señalado que no es exclusivamente el custodio de los documentos, sino que tiene un papel más activo, aunque en la sombra. Pero no sólo en lo que al acceso se refiere, los archivos apoyan la gestión administrativa y acreditan las actuaciones y actividades de los productores; más aún, en la era de la e-administración su función cobra importancia en la implementación de los sistemas de gestión de los procedimientos administrativos tramitados en soporte electrónico (RDSEA, art. 10.8). Los archivos son importantes porque de su correcta organización, en cada uno de los órganos y en la totalidad de los organismos, depende la gestión y la conservación efectiva y oportuna de los documentos para garantizar la transparencia y el acceso a la información. La política de gestión documental y de archivos ha de estar en armonía con las políticas de acceso a la información pública, transparencia, gobierno abierto y datos abiertos<sup>7</sup>. «De lo contrario, habrá que conformarse con una transparencia de escaparate, en la que sólo se muestra aquello que se quiere vender y en la que, por mucho que te acerques al

<sup>7</sup> Sirva de ejemplo de esta integración deseada Franco Espiño, B. y Pérez Alcázar, R. (2015). Modelo de archivos de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA). Madrid: Programa EUROsociAL.

cristal –en este caso al Portal–, no puedes comprobar la calidad del género» (Ruiz Gómez, 2015).

## 5. Conclusiones

No es la pretensión de las autoras sentar en este apartado afirmaciones concluyentes, se trata más bien de resaltar las ideas que se han expuesto para que sirvan de reflexión y debate.

Reivindicamos que el derecho de acceso a los documentos sea considerado un derecho fundamental.

La mirada de los archivos puede realizarse desde un punto de vista solo patrimonial–histórico o desde las acciones jurídicas propias del Estado que los genera, es decir, su producción, gestión y acceso. La regulación del derecho de acceso vuelve a diferenciar los archivos al servicio de la gestión y de los poderes públicos y los archivos instituciones de cultura. La ley de transparencia no es una ley de acceso a los archivos, como ya se ha dicho se remite a la normativa específica sobre estos, el real decreto 1708/2011; es necesario, una ley que comprenda la realidad completa de la función archivística y respalde a su profesional, el archivero.

Teniendo en cuenta el papel que debe jugar el archivo en un Estado transparente sería conveniente que tuvieran voz en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como instancia previa a la vía contencioso administrativa para resolver las reclamaciones contra resoluciones denegatorias del ejercicio del derecho de acceso.

¿Una ley que impide el acceso a los documentos que contienen los argumentos y deliberaciones para la toma de decisiones, pondrá fin a la corrupción y al descrédito de la sociedad en instituciones democráticas?

## Referencias

**Argandoña, A.** (1998). *Ética financiera y política. El caso Ibercorp*. IESE División de Investigación. Universidad de Navarra.

**Arroyo, L.** (2009). Ponderación, proporcionalidad y Derecho administrativo. [Versión electrónica] *InDret. Revista para el análisis del Derecho*. <http://www.indret.com>

**Atienza, M.** (2010). A vueltas con la ponderación [Versión electrónica] *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44, p. 43-59.

**Blasco, I.** (s.f.) El convenio del consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos. [En línea: [http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292425509133?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DConferencia\\_de\\_Ignacio\\_Blasco\\_Lozano.PDF](http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292425509133?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DConferencia_de_Ignacio_Blasco_Lozano.PDF)].

**Cousido, P.** (2014). Secretos de Estado: cambios reales, políticos y legales en la era de la transparencia. [Versión electrónica] *Revista jurídica de Castilla y León*, 33, mayo.

**Ekaizer, E.** (2013) *El caso Bárcenas*. Barcelona: Espasa.

*España: de la Reforma de la Administración a la Mejora Continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España.* (2014). Traducción de Jorge Tuñón Navarro. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

España. Presidencia del Gobierno. (2013). *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. [Madrid].

**Franco Espiño, B. y Pérez Alcázar, R.** (2015). *Modelo de archivos de la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA)*. Madrid: Programa EUROsociAL.

**Guichot Reina, E.** (2011) Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas. Documento de trabajo 170/2011. [En línea: <http://www.aepda.es/AEPDAAdjunto-313-transparencia.aspx>]

**Mendo, C. y otros** (2013). Del acceso a la reutilización, del dato al documento: una visión conceptual de la información pública. [Versión electrónica] *Revista Española de Documentación Científica* 36(3), julio-septiembre.

**Mestre Delgado, J.F.** (1993). *El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. Análisis del artículo 105.b) de la Constitución*, Madrid: Ed. Civitas.

**Miralles, M. y Onetti, A.** (2006). *GAL: la historia que sacudió el país*. Madrid: Editorial Esfera de los Libros.

**Ocaña Lacal, D.** (2013). Descifrando la piedra Rossetta: la valoración de la accesibilidad a los documentos públicos. [Versión electrónica] *Jornadas Archivando: la valoración documental*. [León]

**Piñar Mañas, J.L.** (2014). Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. [Versión electrónica] *Revista catalana de dret públic*, 49.

**Quiñones García, S.** (2011). *Vigilando al Estado: el derecho de acceso a la información pública frente a la corrupción gubernamental*. Tesis doctoral dirigida por Ricardo Rivero Ortega. Universidad de Salamanca.

**Ruiz Gómez, V.** (2015) *Gestión documental y transparencia. Perspectivas de cambio* [En línea: <https://empoweringarchives.wordpress.com>]

**Sánchez de Diego, M.** (2014). El «día después» de la ley de transparencia. [Versión electrónica] *Revista jurídica de Castilla y León*, 33, mayo.

**Torreblanca, A.** (2003). La eliminación de documentos en la Administración General del Estado. En Torreblanca López, A. y Conde Villaverde, M.<sup>a</sup>L. *Sistemas de eliminación de documentos administrativos*. [Murcia], Dirección General de Cultura.

### Legislación

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. (BOE» núm. 147, de 20 de junio).

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. (BOE» núm. 157, de 2 de julio).

Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (BOE núm. 285, de 27 de noviembre).

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (BOE» núm. 295, de 10 de diciembre).

Real Decreto 208/1996, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano. (BOE» núm. 55, de 4 de marzo).

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. (BOE» núm. 284, de 25 de noviembre).

Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (BOE» núm. 24, de 28 de enero).

Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. (BOE» núm. 55, de 5 de marzo).

Instrucción de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas 1/2013, de 12 de febrero, para el desarrollo de actuaciones de coordinación en las competencias de publicaciones oficiales, de bibliotecas y de información administrativa en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (BOMEH» núm. 7).