

LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 1.3º DEL PROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y BUEN GOBIERNO Y SUS NEGATIVOS EFECTOS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ

Catedrática de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla

Revista Española de Derecho Administrativo 158
Abril – Junio 2013
págs. 221 a 244

SUMARIO: I. EL OBJETO DE ESTUDIO. II. EL CONTENIDO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 1.3º: EL CARÁCTER SUPLETORIO DE LA LEY PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN «OBRANTE EN ARCHIVOS QUE NO SEAN DE OFICINA O GESTIÓN». III. LA CLASE DE ARCHIVO QUE CUSTODIA LA INFORMACIÓN: ELEMENTO CLAVE PARA LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE ACCESO ¿UNA DECISIÓN IDÓNEA Y JURÍDICAMENTE JUSTIFICADA?. 1. *El posible precedente de la Disposición Adicional 1.3º en el artículo 37.6 de la LRJ-PAC.* 2. *La ausencia de criterios uniformes para la clasificación de los archivos. La inexistencia de una regulación general en la materia.* 3. *La aplicación de la Disposición Adicional 1.3º en la Administración del Estado y sus entidades vinculadas o dependientes.* 3.1. Los distintos tipos de archivos establecidos por el RD 1708/2011. La clara sintonía de la Disposición Adicional 1.3º con la regulación prevista en esta norma. 3.2. ¿Una solución razonable?. 4. *La aplicación de la Disposición Adicional 1.3º de la LTBG a los archivos de titularidad autonómica. La disparidad de regímenes resultantes.* 4.1. La regulación autonómica de los archivos. Su diversidad en la clasificación de los archivos y en los criterios que rigen la integración de los documentos en unos u otros archivos. 4.2. Los efectos de la Disposición Adicional 1.3º en el ámbito autonómico ¿Grados distintos de aplicación de la LTBG en las diferentes Comunidades Autónomas?. 4.3. ¿Es coherente la Disposición Adicional 1.3º con el carácter básico de la norma en la que se integra?. 5. *La Disposición Adicional 1.3º del PLTBG y los archivos locales.* 6. *Otras Administraciones y entidades integrantes del sector público.* 7. *La información en poder de los Parlamentos y otros Poderes públicos.* IV. CONSIDERACIONES FINALES.

RESUMEN: Este estudio tiene por objeto el análisis del ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información pública en el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información

ABSTRACT: This study deals with the analysis of the scope of the right of access to public information in the Draft Law on Transparency, access to public information and good governance, that

pública y Buen gobierno que actualmente se tramita por el Congreso de los Diputados. Centra concretamente su atención en el estudio de la Disposición Adicional 1.3^º, una previsión que, de aprobarse en los términos que recoge el Proyecto, vendría a reducir de forma injustificada el ámbito de aplicación de este derecho establecido por la propia norma.

PALABRAS CLAVE: acceso a la información, archivos, supletoriedad, competencia estatal.

is currently being processed by the Chamber of Deputies in Spain. It specifically refers to the study of the Additional Provision 1.3^º, a provision that, if approved in the terms included in the Draft, would reduce, probably and not enough justified, the scope of the duty imposed by the rule itself.

KEYWORDS: access to information, administrative files, subsidiarity, State powers.

Fecha de cierre de la redacción: 20 de marzo de 2013.

I. EL OBJETO DE ESTUDIO

El Congreso de los Diputados debate, en el momento en el que se escriben estas líneas, el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen gobierno (PLTBG)¹. Un texto muy esperado y que ha suscitado una creciente expectación en una opinión pública que, como manifiestan recientes encuestas, muestra un elevado grado de desafección por las instituciones y considera la política más un problema que un medio para la superación de la grave crisis que nos asola.

Ahora bien, no sólo estamos ante un proyecto de norma de extraordinario interés político y fuerte repercusión mediática, nos hallamos también ante una disposición de gran relevancia jurídica llamada a producir cambios importantes en el funcionamiento de las Administraciones Públicas. Son muchas las cuestiones de interés que suscita una Ley a la que, a buen seguro, la doctrina dispensará la atención que merece. En este trabajo me propongo reflexionar únicamente sobre el régimen del derecho de acceso a la información pública en los términos en los que aparece establecido en el Proyecto de Ley enviado por el Gobierno a las Cortes Generales. Mi interés por el tema viene motivado por la existencia en ese texto de una previsión, la establecida en su Disposición Adicional (DA) 1.3^º, que, de no corregirse durante su tramitación parlamentaria, reducirá en términos muy importantes el ámbito de aplicación de este derecho que la propia norma determina en sus artículos 2, 9 y 10.

La Exposición de Motivos del PLTBG confiesa su voluntad de configurar «de forma amplia el derecho de acceso a la información pública» supliendo las carencias y subsanando las deficiencias mostradas por el artículo 37 de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo (LRJ-PAC)². De esta forma el derecho se reconoce en el

1. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura. Serie A. Proyectos de Ley. Núm. 19-1, 7 de septiembre de 2012.
2. La regulación del derecho de acceso en este precepto ha recibido, en efecto, la crítica unánime de la doctrina como puede comprobarse, entre otros, en los comentarios de J. F. MESTRE DELGADO, «Derecho de acceso a los archivos y registros administrativos» (S. MUÑOZ MACHADO [Dir.], *Diccionario de Derecho Administrativo, Tomo I*, Iustel, Madrid, 2005, págs. 858-861), S. FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos* (Marcial Pons, Madrid, 1997, págs. 377-80) y E. GUICHOT REINA (*Publicidad y*

artículo 9 a «todas las personas» en relación, añade el artículo 10, con «los contenidos o documentos que obren en poder de cualquiera 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». La lista de tales sujetos es, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2.1, muy amplia. En ella quedan comprendidas todas las Administraciones Públicas, las Corporaciones de Derecho Público «en lo relativo a sus actividades sujetas al Derecho Administrativo», las fundaciones del sector público, las sociedades mercantiles «en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100», y las asociaciones «constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstas en este artículo». Entidades a las que han de sumarse el conjunto de instituciones y poderes determinados en la letra f) del precepto «en relación con sus actividades sujetas al Derecho Administrativo»³.

La regulación propuesta en estos preceptos plantea cuestiones de gran importancia que alcanzan tanto a la delimitación objetiva del derecho, ámbito en el que cabe reparar en cómo el acceso se reconoce a la «información pública» y no, como es tradicional, a «los documentos»⁴, como a la propia determinación de los sujetos a los que es aplicable la disposición, en donde al análisis de los supuestos de sumisión a la norma de algunas de esas entidades y poderes⁵, debe

privacidad de la información administrativa (Thomson-Civitas, Navarra, 2009, págs. 200-05 y *Transparencia y acceso a la información pública en España: Análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011, págs. 15 y 28).

3. Se trata del Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Consejo de Estado, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social e instituciones autonómicas análogas.

4. En efecto, el artículo 9 del PLTBG reconoce el derecho de acceso a «la información pública». El precepto siguiente entiende por tal «los contenidos o documentos que obren en poder de cualquiera 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». De esta forma el PLTBG introduce modificaciones de interés en la delimitación de un derecho que el artículo 105.b) de la Constitución proyecta sobre «los archivos y registros administrativos», el 57.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico español (LPHE), sobre «los documentos constitutivos del Patrimonio Documental Español», el 37.1 de la LRJ-PAC sobre los registros y documentos «que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos» siempre que «correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud», y el 23.1 del RD 1708/2011, sobre «los documentos conservados en los archivos».

También en las Leyes autonómicas de Patrimonio documental y Archivos el acceso se reconoce a los documentos (así, artículos 20 de la Ley 6/1991, de Castilla-León, 31 de la Ley 4/1994, de La Rioja, 34 de la Ley 10/2001, de Cataluña, 21 de la Ley 3/2002, de Cantabria, 48.1 de la Ley 15/2006, de las Islas Baleares, 22 de la Ley 2/2007, de Extremadura y 61 de la Ley 7/2011, de Andalucía), al igual que en las normas reguladoras del régimen jurídico de sus respectivas Administraciones que, en sintonía con el artículo 37 de la LRJ-PAC, consagran un derecho de acceso a «los archivos y registros», como puede comprobarse, entre otras, en la Ley foral 15/2004, de la Administración de la Comunidad de Navarra (artículo 11.1) o en las Leyes 9/2007, de la Administración de la Junta de Andalucía (artículo 86.1) y 5/2010, de las Islas Canarias, de Fomento a la participación ciudadana (artículo 9).

5. El apartado del artículo 2.1 que, hasta ahora, ha suscitado mayores comentarios es el establecido en su letra g) que incorpora al ámbito de aplicación de la norma a «las

sumarse la reflexión sobre la posible inserción en su ámbito de otros sujetos distintos como partidos políticos, organizaciones empresariales, sindicatos e, incluso, la propia Corona. Ahora bien, no voy a adentrarme ahora, con ser importantes, en ninguna de estas cuestiones, como tampoco voy a hacerlo en el examen de las limitaciones al derecho que el Proyecto de Ley establece en sus artículos 11 y 12⁶. Centraré mi atención, ese es el objeto de este trabajo, en el contenido de una previsión que me parece fundamental, la establecida en la DA 1.3^o, en la medida en que de aprobarse en sus términos actuales vendría, como he apuntado, a reducir considerablemente, y de manera injustificada a mi juicio, el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información resultante de los propios preceptos de la Ley.

II. EL CONTENIDO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 1.3^o: EL CARÁCTER SUPLETORIO DE LA LEY PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN «OBRANTE EN ARCHIVOS QUE NO SEAN DE OFICINA O GESTIÓN»

La Disposición Adicional Primera del PLTBG, bajo la rúbrica de «regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública», establece en su apartado 2^o que «se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con

sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100». Cabe reparar en como el criterio determinante para esta inclusión radica en el control público de la entidad resultante de la titularidad del capital, cuando ese control, como ya reconocen numerosas disposiciones, puede derivar de otros factores. Es por ello que se han alzado voces favorables a la sustitución de la fórmula actual por el concepto de «poder adjudicador» del artículo 3.1.h) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Así lo ha defendido, por ejemplo, T. R. FERNÁNDEZ en su comparecencia como experto ante la Comisión constitucional del Congreso (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. X Legislatura, núm. 254, 12 de febrero de 2013).

También se ha propuesto, desde otro punto de vista, la matización de la letra f) del propio artículo 2.1 que extiende la aplicación de la norma al «Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas al Derecho Administrativo». Concretamente E. GUICHOT ha sugerido, ante esa misma Comisión del Congreso, la modificación de la expresión «actividades sujetas al Derecho Administrativo» por la de actividades en materia de «personal, bienes o contratación», al objeto de que el precepto englobe también la información sobre estas cuestiones en los casos en los que se encuentren bajo un régimen de Derecho civil, mercantil o laboral (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. X Legislatura, núm. 254, 12 de febrero de 2013). En igual sentido se ha manifestado en su estudio «El Proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 84, núm. 2012, págs. 104-5).

6. Así el artículo 11 establece la posible limitación del derecho de «forma justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección», cuando el acceso suponga «un perjuicio» en algunos de los ámbitos que relaciona; el 12 prevé reglas particulares para los supuestos en los que la solicitud de acceso recaiga sobre información pública que contenga datos de carácter personal.

carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información», añadiendo en el 3º que «no obstante lo dispuesto en el apartado anterior, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental, a la destinada a la reutilización y a la obrante en los archivos que no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión»⁷.

En definitiva, la LTBG tiene valor supletorio respecto de los regímenes especiales de acceso a la información ambiental y la destinada a la reutilización, establecidos por las Leyes 27/2006 y 37/2007, respectivamente, y también para el acceso a la información «obstante en los archivos que no tengan la consideración de archivos de oficina o de gestión». No estamos ya aquí, como en los casos anteriores, ante una exclusión *ratione materiae*, definida por su relación con sectores concretos de la actividad administrativa, sino ante una previsión transversal ligada a un criterio distinto cual es el de la clase de archivo en el que se encuentre depositada la información. En otros términos, el derecho de acceso a la información, cualquiera que sea su contenido, que obre en «archivos de oficina o gestión» queda sometido al régimen establecido en la LTBG. El acceso, por el contrario, a la información custodiada en archivos de otra clase solo quedará sujeto a sus preceptos en «lo no previsto por sus respectivas normas reguladoras». De esta forma, la clasificación de los archivos, una materia a la que nuestro Derecho no ha prestado nunca especial atención, se convierte en un elemento clave para la delimitación del propio ámbito de aplicación de la LTBG y, en último término, para la determinación misma del alcance del derecho de acceso que consagra.

III. LA CLASE DE ARCHIVO QUE CUSTODIA LA INFORMACIÓN: ELEMENTO CLAVE PARA LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE ACCESO ¿UNA DECISIÓN IDÓNEA Y JURÍDICAMENTE JUSTIFICADA?

1. EL POSIBLE PRECEDENTE DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 1.3º EN EL ARTÍCULO 37.6 DE LA LRJ-PAC

Antes de profundizar en el contenido de la DA 1.3º del PLTBG, interesa notar que la vinculación del régimen de acceso a la información con la clase de archivo que la custodia figura ya en el artículo 37 de la LRJ-PAC que en la letra g) de su apartado 6º remite a sus «disposiciones específicas» la «consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos»⁸. ¿Mantiene, en

7. El apartado primero de la Disposición remite a la normativa reguladora del procedimiento el acceso «de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo». Una previsión lógica y que no suscita, en principio, mayores problemas interpretativos.

8. Esta es también la regla que figuraba en la DA 1.3º de la Proposición de Ley de Transparencia y Acceso a la información pública del Grupo Parlamentario socialista presentada en diciembre de 2011: «La presente Ley será de aplicación respecto del acceso a la información ambiental, a la destinada a su reutilización comercial y a la obrante en los archivos históricos de titularidad pública, en lo no previsto en sus respectivas normativas

último término, el PLTBG este mismo criterio? Así sería si en nuestro Derecho sólo existieran archivos de oficina o gestión e históricos. Pero ello, como de inmediato vamos a comprobar, no es así.

2. LA AUSENCIA DE CRITERIOS UNIFORMES PARA LA CLASIFICACIÓN DE LOS ARCHIVOS. LA INEXISTENCIA DE UNA REGULACIÓN GENERAL EN LA MATERIA

El concepto de archivo no ha estado históricamente exento de discusión ni carece tampoco de controversia en el tiempo presente. Podemos quedarnos, no obstante, con la noción que nos ofrece el RD 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 (RDSEA), que, en términos parecidos a los de muchas disposiciones autonómicas⁹, define en su artículo 2 al archivo como «el conjunto orgánico de documentos, o la reunión de varios de ellos, producidos o reunidos por las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas», así como por «las entidades, que de acuerdo con las normas internacionales de descripción archivística, comprenden instituciones, personas y familias, que reúnen, conservan, organizan, describen y difunden los conjuntos orgánicos y las colecciones de documentos».

Más importancia tiene para nosotros la determinación de los distintos tipos de archivos existentes. El estudio de esta cuestión evidencia la inexistencia de una regulación de los archivos aplicable a todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del PLTBG. Unos sujetos de naturaleza muy heterogénea y que cuentan con sus propias normas reguladoras. Tampoco cabe olvidar que nos encontramos ante una materia en la que las Comunidades Autónomas disponen de una amplia competencia que les ha llevado a promulgar sus propias Leyes de Patrimonio documental y archivos, a las que habrá que sumar, en su caso, las disposiciones sobre el particular existentes en las normas que regulan la organización y funcionamiento de sus Administraciones.

En definitiva, la concreción de las diferentes clases de archivos no puede hacerse de una forma global y comprensiva para el conjunto de las Administraciones, entidades y poderes a los que es aplicable la LTBG. Habrá que determinar por el contrario, de acuerdo con la norma que rija para cada uno de esos sujetos, qué clases de archivos existen en su ámbito y, en función de ello, analizar como se proyecta, en cada caso, la regla recogida en la DA 1.3°.

3. LA APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 1.3° EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO Y SUS ENTIDADES VINCULADAS O DEPENDIENTES

3.1. *Los distintos tipos de archivos establecidos por el RD 1708/2011. La clara sintonía de la Disposición Adicional 1.3° con la regulación prevista en esta norma*

El RDSEA, dictado, como aclara su Disposición Final 2ª, al amparo de la

reguladoras» (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie B. Proposiciones de Ley. 27 de diciembre de 2011).

9. Así, y entre otras, pueden verse las ofrecidas por los artículos 5 de la Ley 2/2007, de

competencia exclusiva del Estado sobre los archivos su titularidad establecida en el artículo 149.1.28 de la Constitución, contiene una determinación clara y precisa de los archivos de la Administración General del Estado y entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de ella. En efecto, el artículo 8 clasifica los archivos, «atendiendo al ciclo vital de los documentos», en archivos de «oficina o de gestión», archivos «generales o centrales de los Ministerios y de los organismos públicos dependientes de los mismos», archivos «intermedios» y archivos «históricos». La propia norma nos ofrece en los preceptos siguientes el concepto y funciones propias de cada uno de ellos. Los archivos de «oficina o gestión» son los «existentes en todos los órganos y unidades administrativas para la custodia de los documentos en fase de tramitación o sometidos a continua utilización y consulta administrativa». Los archivos «generales o centrales», en segundo lugar, son los «existentes en los Ministerios y organismos públicos para la custodia de los documentos, una vez finalizada su tramitación y transcurridos los plazos establecidos por la normativa vigente o en los calendarios de conservación». El «archivo intermedio», de otra parte, es «la institución responsable de la custodia de los documentos generados y reunidos por los diferentes Departamentos ministeriales y sus organismos públicos, una vez finalizada su fase activa conforme a lo establecido en los calendarios de conservación». Los archivos históricos finalmente son «las instituciones responsables de la custodia, conservación y tratamiento de los fondos pertenecientes al patrimonio histórico documental español que sean reflejo de la trayectoria de la administración estatal a lo largo de la historia o que en todo caso resulten altamente significativos por su valor histórico, su singular importancia o su proyección internacional»¹⁰.

La interpretación de la DA 1.3º del PLTBG en conexión con lo dispuesto en este reglamento, lleva a la conclusión clara de que los archivos de oficina o gestión a los que se refiere son los definidos en el artículo 9 del RDSEA, esto es, los «existentes en todos los órganos y unidades administrativas para la custodia de los documentos en fase de tramitación o sometidos a continua utilización y consulta administrativa». El acceso a la información depositada en estos archivos se regirá, de aprobarse el Proyecto con su actual contenido, por las normas establecidas en la LTBG. A la custodiada en archivos de otro tipo, esto es, archivos centrales, intermedios e históricos, sus preceptos le serán de aplicación «en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras». En la actualidad, el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico español (LPHE) y el Capítulo IV del propio RDSEA que disciplina el «procedimiento de acceso» a los archivos estatales que, como señala el artículo 23.2, «no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión».

Debe advertirse que esta normativa, el artículo 57 de la LPHE y el RDSEA, ofrece algunas diferencias importantes con la regulación del acceso a la informa-

Archivos y Patrimonio documental de Extremadura, o 33 de la Ley 7/2011, de Documentos, Archivos y Patrimonio Documental de Andalucía.

10. Véanse artículos 9-12.

ción que propone el PLTBG. Así ha de repararse en que estas disposiciones subordinan el derecho de acceso al transcurso, a menos que medie el consentimiento expreso del afectado, de determinados plazos en los casos en los que los documentos contengan datos que afecten a su seguridad o su intimidad: veinticinco años «desde su muerte, si su fecha es conocida» o, en caso contrario, cincuenta «a partir de la fecha de los documentos»¹¹. Unos plazos que en el artículo 12 del PLTBG se convierten en uno de los criterios que el órgano encargado de resolver sobre el acceso «tomará particularmente en consideración» a la hora de ponderar el interés público en la divulgación de la información solicitada y los derechos de los afectados. Cabe constatar también como el RDSEA establece en su artículo 28.3 reglas particulares para «el acceso a documentos que contengan datos nominativos que no afecten a su seguridad o su a su intimidad», categoría que el PLTBG no conoce aunque se detecte cierto parecido con los documentos previstos en el artículo 12.4. También se aprecian finalmente diferencias significativas entre la norma reglamentaria vigente y la regulación propuesta por el PLTBG en lo que respecta al sentido de la falta de resolución y notificación en plazo de las solicitudes de acceso, estimatorio en el RDSEA y desestimatorio en el Proyecto¹², así como en el «régimen de impugnaciones» que el artículo 32 del RDSEA resuelve por remisión a «los recursos administrativos y contencioso-administrativos que resulten procedentes de conformidad con la legislación aplicable», mientras que la futura disposición configura, como sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con el artículo 107.2 de la LRJ-PAC, una reclamación ante la Agencia estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios¹³. No obstante, cabe pensar que esta vía especial de impugnación, en cuanto que establecida en una Ley supletoria de la regulación ofrecida por el RDSEA, ha de extender sus efectos al control de todas las reclamaciones en la materia cualquiera que sea el tipo de archivo en el que se encuentre depositada la información.

En definitiva, de no corregirse el contenido de la DA 1.3º del PLTBG, el régimen de acceso que prevé el Capítulo III de su Título I solo será aplicable a la información depositada en archivos de oficina o gestión. Transferida la documentación a otra clase de archivos, sus previsiones serán desplazadas por las establecidas en el artículo 57 de la LPHE y en el Capítulo IV del RDSEA con la consecuencia de que cuestiones básicas como la posible existencia de plazos para acceder a la información o el régimen del silencio pasarán a ser diferentes.

3.2. *¿Una solución razonable?*

La norma dispuesta por la DA 1.3º exige reflexión y análisis. Debe, en

11. Se trata concretamente de los documentos «los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen» [artículos 57.1.c) de la LPHE y 28.2 del RDSEA].

12. Véanse, respectivamente, los artículos 30.4 y 17.4.

13. Artículos 20 y 21.

efecto, meditar sobre la razón de ser y conveniencia misma de una regla que hace depender la regulación del acceso a la información de la clase de archivo que la custodia y no, como en principio debería ser y resulta además de los artículos 10, 11 y 12 del propio PLTBG, de su contenido y repercusión posible sobre otros intereses dignos de protección. Debe pensarse también sobre hasta qué punto está justificado que el acceso a la información depositada en un archivo de oficina o gestión quede íntegramente sujeto a los mandatos de la LTBG y que por el simple hecho de su transferencia a un archivo central o intermedio pase a regirse por un régimen jurídico diferente. Debe valorarse, en fin, si está suficientemente fundada una disposición cuya aplicación va a provocar una disparidad de trato al ciudadano en función del dato puramente aleatorio del tipo de archivo en el que esté depositada la información.

Es probable que la DA 1.3ª del PLTBG solo haya querido remitir a su normativa propia, como ya hace el artículo 37.6.g) de la LRJ-PAC, la consulta de la documentación existente en los archivos históricos. Si esa era su intención, su concreción se ha producido, sin embargo, en términos que, como estamos viendo, deparan un resultado muy diferente. Es posible que al PLTBG solo le haya preocupado el disponer de una norma que guarde la debida sintonía con el RDSEA. Si es así, no ha sido quizás consciente de las repercusiones que ese objetivo loable ha de producir, como vamos a seguir analizando, sobre el propio ámbito de aplicación de la Ley. En conclusión, estamos ante una previsión extraordinariamente cuestionable, como lo demuestran los reparos formulados por la Asociación de Archiveros españoles de la Función pública¹⁴ y las críticas que ya ha recibido de autores tan significados en esta materia como E. GUICHOT¹⁵. Se impone, por consiguiente, un análisis y valoración de las consecuencias que ha de traer consigo la aplicación de la DA 1.3ª teniendo en cuenta que el régimen de acceso la información pública debería ser coincidente para toda la documentación con idéntico contenido sea cual sea el tipo de archivo que la custodie, con exclusión, si acaso, de los de carácter histórico.

4. LA APLICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 1.3º DE LA LTBG A LOS ARCHIVOS DE TITULARIDAD AUTONÓMICA. LA DISPARIDAD DE RÉGIMENES RESULTANTES

4.1. *La regulación autonómica de los archivos. Su diversidad en la clasificación de los archivos y en los criterios que rigen la integración de los documentos en unos u otros archivos*

No es posible la exposición exhaustiva de las normas que regulan el sis-

14. Las observaciones de esta Asociación al entonces Anteproyecto de Ley y que fueron expuestas en septiembre del 2012 ante el Grupo de expertos constituidos en el Centro de Estudios políticos y constitucionales pueden consultarse en la página web: www.aefp.org.es.

15. «El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas», op. cit., pág. 98.

El propio autor advertía también sobre los inconvenientes de esta previsión en su comparecencia como experto ante la Comisión constitucional del Congreso (Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. X Legislatura, núm. 254, 12 de febrero de 2013).

tema archivístico de cada Comunidad Autónoma. Nos limitaremos simplemente a dar cuenta de las notas necesarias para valorar cuáles serían las consecuencias de la aplicación de la DA 1.3º del PLTBG, de mantenerse en sus términos actuales, en los archivos de titularidad autonómica.

Cabe señalar que la mayoría de las Comunidades Autónomas han previsto en sus normas de Patrimonio documental, en muchos casos antes de que lo hiciera el Estado en el RDSEA, una clasificación de sus archivos en archivos de oficina o gestión, intermedios e históricos¹⁶, categorías a las que algunas Comunidades añaden otras posibles como las de «archivo central»¹⁷ o «archivo territorial»¹⁸. Debe advertirse, no obstante, que existen disposiciones autonómicas que lo que clasifican no son los archivos, sino las distintas fases que atraviesan los documentos, diferenciándose de esta forma entre las fases de «archivo de gestión», de «archivo central», de «archivo intermedio» y de «archivo histórico»¹⁹. Tampoco falta alguna Ley que carece de cualquier clasificación ya sea de los archivos o de los propios documentos²⁰.

El ordenamiento autonómico muestra también diferencias significativas en los criterios que rigen la presencia de los documentos en los distintos tipos de archivos. Se observa, por ejemplo, una importante disparidad en las notas que determinan la conservación permanente de un documento y, por consiguiente, su ingreso en un archivo histórico, en cuanto que al interés cultural o histórico, presente en la generalidad de las normas²¹, se añaden, en no pocos casos, otros

16. Así sucede en las Comunidades de Castilla-León (artículos 30-37 de la Ley 6/1991), Madrid (artículo 13 de la Ley 4/1993), País vasco (artículo 12 del Decreto 232/2000), Canarias (artículos 7-12 del Decreto 160/2006), Castilla-La Mancha (artículos 6 y 21-25 de la Ley 19/2002), Valencia (artículos 27-32 de la Ley 3/2005), Islas Baleares (artículos 3-8 del Decreto 99/2010), Navarra (artículos 16-18 de la Ley foral 12/2007), Extremadura (artículos 29-32 de la Ley 2/2007) y Andalucía (artículos 41-45 de la Ley 7/2011).

Debe advertirse que no existe una exacta coincidencia entre la tipología de archivos establecidas en estas normas como no la hay, en la mayoría de los casos, con la prevista para el Estado por el RDSEA. En todas estas disposiciones si existe, sin embargo, una determinación y diseño de las diferentes clases de archivos de la Administración autonómica.

17. Coincidente o no con la de archivo intermedio. En todo caso, estamos ante una cuestión que no puede considerarse relevante a los efectos que aquí interesan en donde, como sabemos, la línea divisoria se establece entre los archivos de oficina o gestión y el resto de ellos.

18. Previstos concretamente en las Comunidades de Castilla-León y Castilla-La Mancha y que cumplen con la función de archivo intermedio a nivel provincial (artículos 34 de la Ley 6/1991, y 23 de la Ley 19/2002, respectivamente).

19. Es la opción, por ejemplo, de las Comunidades de La Rioja (artículo 18 de la Ley 4/1994) y Cantabria (artículo 25 de la Ley 3/2002).

20. Es el caso de la Ley 6/1986, de 28 de noviembre, de Archivos de Aragón.

21. Este es, de hecho, el único valor que sirve a algunas disposiciones para su definición de la documentación histórica, como puede comprobarse en los artículos 6.2.c) de la Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha, o 42.3 y 46.2.c) de la Ley 2/2007, de Extremadura.

valores como el administrativo²², el informativo²³, el científico²⁴ e, incluso, el legal o financiero²⁵. Unas características a las que se suma, en numerosas ocasiones, la exigencia al documento de una determinada antigüedad que por lo general, aunque existen excepciones significativas, viene a ser de treinta años²⁶. También existen otras soluciones para el ingreso de un documento en los archivos de esta naturaleza como la basada exclusivamente en su edad²⁷ o la vinculada a su utilidad para la investigación²⁸. En definitiva, el carácter histórico de un documento depende de consideraciones que difieren considerablemente de unas Comunidades Autónomas a otras, dato que debe de tenerse muy en cuenta ante una eventual modificación de la DA 1.3º del PLTBG en el sentido de limitar sus efectos a la información depositada en los archivos históricos.

Ahora bien, con ser interesantes las diferencias expuestas, las realmente importantes a los efectos que aquí interesan son las que se refieren a los criterios que determinan la permanencia de los documentos en los archivos de oficina o gestión, por cuanto que es, como sabemos, su depósito en esta clase de archivo el elemento escogido por la DA 1.3º del PLTBG para decidir sobre el régimen jurídico aplicable al acceso a la información pública. El ordenamiento autonómico muestra, aún existiendo coincidencia en la configuración de estos archivos como los encargados de la custodia de la documentación en tanto se encuentra en tramitación o, una vez concluida, es de uso frecuente²⁹, una disparidad importante en lo que se refiere fundamentalmente al tiempo que han de retener los documentos³⁰. Así, y dejando al margen las normas que remiten la decisión

22. Así lo hacen los artículos 21 de la Ley 3/1990, de Canarias, 23 del Decreto 99/2010, de las Islas Baleares y 1 del Decreto 207/2010, por el que se crea el Archivo de Galicia.
23. Presente en los artículos 9 de la Ley 10/2001, de Cataluña, 2.d) de la Ley 15/2006, de las Islas Baleares, y 12 del Decreto 160/2006, de Canarias.
24. Que aparece, por ejemplo, en los artículos 21 de la Ley 3/1990, de Canarias y 15 de la Ley 2/2007, de Extremadura.
25. Valores recogidos por el artículo 15 de la Ley 2/2007, de Extremadura.
26. En este sentido pueden verse los artículos 13.5 de la Ley 4/1993, de Madrid, 18.1.d) de la Ley 4/1994, de La Rioja o 12 del Decreto 160/2006, de Canarias. No obstante, existen otras reglas. Tal es el caso de los veinticinco años previstos en la Región de Murcia por el artículo 7.8 de la Ley 6/1990, o de los quince establecidos por el artículo 25.4 de la Ley 3/2002, de Cantabria.
27. El solo criterio temporal, una antigüedad superior a cuarenta años, convierte en históricos a los documentos pertenecientes a algunas de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 6/1991, de la Comunidad de Castilla-León (artículo 4.3).
28. Así el artículo 36.5 de la Ley 15/2006, de las Islas Baleares añade al «especial valor histórico» el que la documentación en cuestión «sea de utilidad para la investigación, según se determine de manera reglamentaria». También el artículo 18 de la Ley foral 12/2007, considera que la razón de «la conservación permanente» de un documento es su «valor para la información o la investigación».
29. En este sentido pueden verse las definiciones ofrecidas por los artículos 13 de la Ley 4/1993, de Madrid, 6.2.a) y 21.b) de la Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha, 16 de la Ley foral 12/2007, 31 de la Ley 2/2007, de Extremadura, y 2.g) y 38 de la Ley 7/2011, de Andalucía.
30. La determinación de las «fórmulas de trasvase» de la documentación de unos archivos a otros fue ya destacada por L. A. POMED SANCHEZ como una de las cuestiones fundamentales en la regulación de esta materia a la que, sin embargo, no se ha dispensado

a las tablas de valoración correspondientes³¹, la mayoría de las Leyes fijan plazos más o menos amplios para la eliminación de los documentos o transferencia, en su caso, a un archivo intermedio o central. Se dispone de esta forma que los archivos de oficina o gestión «custodiarán los documentos que generen o reúnan durante un plazo de cinco años salvo excepciones debidamente motivadas»³², «un máximo de cinco años» que podrá ampliarse justificadamente³³, un año desde la finalización del procedimiento en defecto de otros plazos fijados por la Comisión de valoración y acceso a los documentos³⁴, o un «mínimo de dos años y un máximo de cuatro» a contar también «desde el fin de su tramitación» y salvo, igualmente, excepciones razonadas³⁵. Debe observarse que en todos estos casos la documentación permanece en los archivos de esta clase una vez terminado el procedimiento del que forman parte, solución, sin embargo, de la que se apartan Comunidades como la de Valencia que opta por circunscribir la presencia de los documentos en estos archivos a la «fase de tramitación», transcurrida la cual se transferirán a un archivo central³⁶.

En definitiva, no existe uniformidad en el ordenamiento autonómico ni en lo que se refiere al hecho en sí de la clasificación de sus archivos, ni, allí donde está establecida, en los criterios que rigen la incorporación y permanencia de los documentos en los distintos tipos de archivos. Ello se traduce, en lo que aquí interesa, en que documentos idénticos desde el punto de vista del contenido de la información que incorporan pueden estar o no depositados en archivos de oficina o gestión, con la importante consecuencia, de prosperar en sus actuales términos la DA 1.3ª del PLTBG, de que en el primer caso quedarían sometidos al régimen de acceso a la información previsto en esta norma en tanto que, en el segundo, esta disposición sólo les sería de aplicación «en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras» o, lo que es lo mismo, con carácter supletorio de la regulación dispuesta en el ordenamiento autonómico.

4.2. *Los efectos de la Disposición Adicional 1.3ª en el ámbito autonómico ¿Grados distintos de aplicación de la LTBG en las diferentes Comunidades Autónomas?*

Las consecuencias de la aplicación de la regla dispuesta en la DA 1.3ª del PLTBG en el ámbito autonómico son, por consiguiente, muy importantes. Ante todo, debe repararse en como esta disposición, en un efecto probablemente no

nunca la atención debida (*El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, INAP, Madrid, 1989, pág. 204).

31. Así lo hacen las Leyes 4/1993, de Madrid (artículo 13.1), y 4/1994, de La Rioja (artículo 18.1.a), la Ley foral 12/2007 (artículo 19) o el Decreto 160/2006, de Canarias (artículo 9).
32. Esta es la regla establecida por el artículo 25 de la Ley 3/2002, de 28 de junio, de Cantabria.
33. Es la solución recogida por los artículos 46.1.a) y 47.1 de la Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha. Esta es también la regla por la que opta Extremadura en el artículo 41 de la Ley 2/2007.
34. Artículo 38.2 de la Ley 7/2011, de Andalucía.
35. Artículo 8.2 del Decreto 99/2010, de las Islas Baleares.
36. Artículos 18.1 y 28 de la Ley 3/2005.

previsto ni deseado por sus redactores, vendría a reducir, como apuntó el Consejo de Estado en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio, al Anteproyecto de Ley, aunque sin ahondar en ello³⁷, el propio ámbito de aplicación de la norma definido en el artículo 2. No es sencillamente cierto que, como determina este precepto sin limitación ni matización alguna, las disposiciones de la Ley sobre el derecho de acceso a la información pública se apliquen a «las Administraciones de las Comunidades Autónomas». Se aplicarán, en principio, a la información depositada en sus archivos de oficina o gestión pero no a la que haya sido ya transferida a archivos de otro tipo, supuestos en los que sus reglas cederán en beneficio de la normativa propia de cada Comunidad. Ello supone que el grado de aplicación de la LTBG al acceso a la información en poder de las Administraciones autonómicas puede ser muy diferente al depender, en último término, de cómo las Comunidades Autónomas hayan organizado sus archivos y, más concretamente, de que hayan dispuesto sobre la permanencia de la documentación en los archivos de oficina o gestión. En otros términos, si prospera esta disposición, las Comunidades Autónomas dispondrán de una amplia capacidad para decidir sobre la medida de la aplicación de la LTBG a sus respectivas Administraciones. Les bastará con reducir, o en su caso con ampliar, en sus propias normas el tiempo de custodia de la información en un archivo de oficina o gestión para excluirla de la aplicación directa de sus mandatos o, por el contrario, para someterla a ella.

Finalmente no debe dejar de repararse en como esta DA 1.3º está llamada a generar dudas interpretativas importantes sobre el régimen jurídico aplicable al acceso a la información en las Comunidades Autónomas cuyas normas no clasifican los archivos, sino, lo que no es lo mismo, los documentos. En principio, cabría defender por analogía la aplicación directa del régimen de la LTBG a la documentación en fase «activa» y su valor supletorio, por el contrario, a la documentación en fases «semiactiva» o «histórica». Un criterio que podría ser válido pero que, sin duda, ha de generar dificultades importantes en la práctica contrarias, en última instancia, a la propia garantía del derecho de acceso.

En definitiva, se manifiestan aquí de nuevo, y con singular gravedad, los inconvenientes de una regla que debe ser también enjuiciada desde el propio alcance de la competencia estatal para la regulación

4.3. *¿Es coherente la Disposición Adicional 1.3º con el carácter básico de la norma en la que se integra?*

No es mi propósito el adentrarme en el análisis de la distribución de com-

37. El órgano consultivo expresaba, en efecto, sus dudas «en relación con el alcance concreto y aplicabilidad del proyecto a determinados ámbitos o sectores (como las que suscita, por ejemplo, la disposición adicional primera, cuya interpretación extensiva podría determinar que la normativa contenida en el anteproyecto se aplicara únicamente de forma residual)», lo que, unido «al carácter abierto de algunos preceptos» y a «la indeterminación de los conceptos empleados en muchos de ellos» pueden «mermar seriamente la eficacia real del referido derecho, circunstancia esta que se acentúa como consecuencia de la falta de tipificación de un régimen de infracciones y sanciones propio y específico en la materia».

petencias en esta materia. Acepto, como punto de partida, la competencia estatal sobre su regulación con fundamento en los distintos títulos competenciales que explicita la Disposición Final 8ª del PLTBG³⁸, en términos que parecieron convencer al Consejo de Estado que en su Dictamen 707/2012, de 19 de julio, se refería «la adecuación del anteproyecto al orden de distribución de competencias». Tampoco cabe olvidar que la aprobación de la LTBG supondrá la derogación de un precepto, el artículo 37 de la LRJ-PAC, ya dictado por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.18º de la Constitución y que las Comunidades Autónomas no han cuestionado nunca, como lo revela el hecho de que no figurara en la lista de artículos impugnados por algunas de ellas ante el Tribunal Constitucional y que resolvió la Sentencia 50/1999, de 6 de abril³⁹, y como lo demuestra también el dato, singularmente significativo, de que toda la acción normativa posterior de las Comunidades Autónomas haya partido del respeto y acatamiento a las reglas dispuestas en ese artículo 37⁴⁰. De hecho, las últimas Leyes autonómicas, dictadas ya con la vista puesta en el proceso de reforma emprendido a nivel nacional, no dudan en hacer público su reconocimiento a las competencias del Estado en la materia, como hace, por ejemplo, la Exposición de Motivos de la Ley foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno abierto. Tampoco la doctrina ha dudado sobre la competencia estatal para la regulación del derecho al acceso a la información en poder de las Administraciones Públicas⁴¹, aún cuando destaca, como es el caso de E. GUICHOT, que «el Proyecto de Ley ha hecho un

-
38. Estos son sus términos: «La presente Ley se dicta al amparo de los dispuesto en los artículos 149.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución» a excepción de «los apartados 1 y 2 del artículo 8 y el apartado 2 del artículo 18».
39. Tampoco las Comunidades de Cataluña, País Vasco y Galicia plantearon la inconstitucionalidad de las reglas sobre la consulta de los documentos establecidas por el artículo 57 de la LPHE en los recursos de inconstitucionalidad que interpusieron contra varios preceptos de esta disposición y que darían origen a la STC 17/1991, de 31 de enero.
40. En efecto, es frecuente que el derecho de acceso se reconozca «en los términos previstos en la normativa vigente» como declaran, en parecidos términos y entre los numerosos ejemplos que pueden ofrecerse, las Leyes 4/1993, de Archivos y Patrimonio documental de Madrid (artículo 37.2), 3/2003, del Gobierno y de la Administración de las Islas Baleares (38.1), la Ley foral 15/2004, de la Administración de la Comunidad foral (artículo 11.1), o la Ley 3/2005, de Archivos de Valencia (artículo 56.1). Existen, incluso, disposiciones en las que la remisión se efectúa a «la legislación», a «la normativa básica estatal» como expresan, entre otros, los artículos 34.2 y 39 de la Ley 19/2002, de Archivos públicos de Castilla-La Mancha, 7.1 de la Ley 2/1995, de Régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias, 106.1 de la Ley 6/2002, de Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de Cantabria, 86.1 de la Ley 9/2007, de la Administración de la Junta de Andalucía, o artículo 21.1 de la Ley 2/2010, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión pública. No faltan casos en los que la norma autonómica contiene una referencia expresa a la Ley 30/1992, como sucede, por ejemplo, en los artículos 11.4 de Ley 15/2006, de Archivos y Patrimonio documental de las Islas Baleares o 63.1 de la Ley 7/2011, de Documentos, Archivos y Patrimonio documental de Andalucía.
41. Véase, entre otros, S. FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, op. cit., págs. 369-73.

entendimiento muy amplio de la competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, de modo que casi toda la regulación tiene carácter básico, incluidas las disposiciones sobre procedimiento, incluidos el plazo y el sentido del silencio»⁴².

Aunque, desde luego, podría discutirse sobre si el PLTBG se ha extralimitado o no en la interpretación del alcance de las competencias estatales, algo que en definitiva solo podrá determinar, en su caso, el Tribunal Constitucional, nos quedamos aquí, como apuntaba al principio, con la conclusión de que toda la regulación propuesta, a excepción, como determina la Disposición Final 8ª, de «lo dispuesto en los apartados 1 y 2 del artículo 8 y el apartado 2 del artículo 18», esto es de la normativa sobre el «Portal de la Transparencia» y las «Unidades de Información», encuentra fundamento en diversas competencias estatales, en particular en la relativa «a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas». Ello significa que, salvo en esas dos concretas materias, las normas autonómicas no pueden desplazar a la regulación estatal. Podrán establecer sus propios órganos de control y podrán disponer, como de hecho vienen haciendo, medidas adicionales que contribuyan a la garantía del derecho de acceso como son, por ejemplo, las que imponen a la Administración la obligación de dotarse de los recursos y medios necesarios para un mejor ejercicio del derecho⁴³, le exigen una ordenación y gestión de sus archivos que lo favorezca⁴⁴, el diseño de instrumentos adecuados de descripción e información⁴⁵ o la implantación progresiva del uso de nuevas tecnologías⁴⁶. Este mismo carácter presentan las normas que obligan a la Administración a dar cuenta en su página *web* de las condiciones para el ejercicio del derecho⁴⁷, le imponen el deber de asesorar al solicitante en la búsqueda de la información⁴⁸, o el de aportársela

42. «El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas», op. cit., pág. 132.

43. En tal sentido pueden verse, entre otros, los artículos 49.5 de la Ley 15/2006, de Archivos y Patrimonio documental de las Islas Baleares, 22.2 de la Ley 2/2007, de Archivos y Patrimonio documental de Extremadura, y 64.2 de la Ley 7/2011, de Patrimonio documental y Archivos de Andalucía.

44. Así, artículos 86.1 de la Ley 1/2002, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura o 21.2 de la Ley 2/2010, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión pública.

45. Como establecen, en unos u otros términos, los artículos 37.1 de la Ley 4/1993, de Archivos y Patrimonio documental de Madrid, 31 de la Ley 4/1994, de Archivos y Patrimonio documental de La Rioja, o 64.1 de la Ley 7/2011, de Patrimonio documental y archivos de Andalucía. Una exigencia que también figura en las normas reguladoras de las distintas Administraciones como puede comprobarse, por ejemplo, en el artículo 4.2 y 3 de la Ley 4/2006, de Transparencia y de Buenas prácticas en la Administración Pública gallega.

46. Artículo 5.b) de la Ley 4/2011, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Islas Baleares de las Islas Baleares.

47. Artículo 5.a) de la Ley 4/2011, de 31 de marzo de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Islas Baleares.

48. Como dispone, por ejemplo, el artículo 64.1 de la Ley 7/2011, de Patrimonio documental y archivos de Andalucía.

de forma clara y comprensible⁴⁹ «en el soporte disponible que, en su caso, haya elegido»⁵⁰. Ahora bien, lo que las Comunidades Autónomas nunca podrán es contravenir en sus normas lo regulado por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias.

Desde esta base, debe reflexionarse sobre hasta qué punto la DA 1.3^o del PLTBG, al permitir, salvo para el caso de la información que obre en archivos de oficina o gestión, que su regulación pueda ceder en beneficio del ordenamiento autonómico, es respetuosa con el carácter básico de la norma a la que pertenece. De hecho, la aprobación del PLTBG determinará ya la aparición de alguna contradicción importante entre las nuevas normas del derecho de acceso y las reglas previstas en muchas disposiciones autonómicas. Así, por ejemplo, las que disponen limitaciones temporales para el acceso a determinados documentos⁵¹, inexistentes en la regulación estatal que actualmente se discute⁵², o las que prevén un plazo de resolución y notificación de las solicitudes de acceso más amplio que el del mes establecido en el artículo 17.1 del PLTBG⁵³. No cabe dudar, de acuerdo con lo dispuesto en la DA 1.3^o, sobre el desplazamiento de la norma autonómica por la estatal en los supuestos en los que la información objeto del derecho de acceso esté depositada en un archivo de oficina o gestión. Ahora bien, ¿y en el caso de haber sido ya transferida a un archivo central o intermedio?; ¿se mantiene aquí la aplicación preferente del Derecho autonómico con fundamento en lo establecido en esta disposición adicional?

La cuestión trasciende, no obstante, del problema concreto de colisión entre normas que pudiera surgir con la promulgación de la nueva Ley y nos sitúa ante una pregunta fundamental sobre la que debe pensarse. ¿Podrían las Comu-

49. En tal sentido, artículo 4.1 de la Ley 4/2006, de Transparencia y de Buenas prácticas en la Administración Pública gallega.

50. Así lo exige, por ejemplo, el artículo 35.3 de la Ley 10/2001, de Archivos y documentos de Cataluña.

51. En efecto, existen numerosas Leyes autonómicas de Patrimonio documental y Archivos que, en el sentido establecido por la LPHE, prevén un plazo de veinticinco años desde la muerte del afectado o cincuenta si esta fecha se desconoce para el acceso a documentos que contengan datos que afecten a su seguridad o su intimidad. Así puede comprobarse en los artículos 40.3 de la Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha, 59.2 de la Ley 3/2005, de Valencia, 20.4 de la Ley foral 12/2007, 22.1.c) de la Ley 2/2007, de Extremadura, 62.2 de la Ley 7/2011, de Andalucía, o 36.1 de la Ley 10/2001, Cataluña. Unos plazos que, incluso, algunas disposiciones amplían. Es el caso, por ejemplo, de la Ley 3/1990, de Canarias que para esos mismos supuestos establece en su artículo 27.b) un plazo de «treinta años desde el fallecimiento de dichas personas o de cien años contados a partir de la fecha inicial del documento». o el de la Ley 6/1991, de Castilla-León, que en su artículo 21.b) dispone un plazo de «cincuenta años desde el fallecimiento, si la fecha es conocida, o, en caso, contrario, cien años a partir de la fecha de los documentos».

52. Como ya hemos indicado, el artículo 12 del PLTBG se sirve de esos plazos como criterio que el órgano encargado de resolver sobre el acceso «tomará particularmente en consideración» en su obligada ponderación del interés público en la divulgación de la información solicitada y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en ella.

53. Por ejemplo, el de dos meses de la Ley 10/2001, de Archivos y documentos de Cataluña (artículo 35.1).

nidades Autónomas entender, de aprobarse la DA 1.3º con su actual contenido, que las reglas de la LTBG solo le vinculan respecto de la información depositada en los archivos de oficina o gestión pero no en relación con la custodiada en archivos de otros tipo?; lo que es lo mismo, la remisión a «sus respectivas normas reguladoras» que efectúa esta disposición adicional para el acceso a la información que esté en archivos que no sean de oficina o gestión ¿supone que las disposiciones autonómicas, esta naturaleza tienen por lo general esas «normas reguladoras», pueden desplazar a la Ley estatal sujetando, por consiguiente, el ejercicio de este derecho a un régimen que podría ser distinto del previsto para todas las Administraciones Públicas por esta norma?

Desde luego, la interpretación de la DA 1.3º del PLTBG avoca a este resultado. Ahora bien, ¿es éste un resultado admisible? Probablemente no. Es discutible que pueda aceptarse que la remisión, para la información no depositada en archivos de oficina o gestión, a «las respectivas normas reguladoras» que avala esta disposición, pueda suponer el desplazamiento de un régimen que el Proyecto de Ley declara expresamente aplicable a todas las Administraciones Públicas con fundamento en los títulos competenciales que explicita en su Disposición Final 8ª. En definitiva, la DA 1.3º no parece sencillamente coherente con la distribución de competencias de la que parte el propio Proyecto de Ley. Se ha situado en la dialéctica Derecho general/Derecho especial sin medir las consecuencias de ese juego sobre la propia competencia estatal para la regulación de esta materia, de ahí la conveniencia de su corrección.

5. LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 1.3º DEL PLTBG Y LOS ARCHIVOS LOCALES

La trascendencia que la DA 1.3ª de la LTBG otorga a la clase de archivo en el que se encuentre la información obliga igualmente a una indagación en la tipología de archivos existentes en la esfera local y, en función de ella, a un análisis sobre el grado de aplicación de la norma en esta Administración.

Ni la LBRL ni sus homólogas autonómicas contienen previsiones detalladas sobre los archivos locales. Estas han de buscarse, en su caso, en las Leyes autonómicas de Patrimonio documental que incluyen a las Entidades locales en su ámbito de aplicación⁵⁴, si bien debe advertirse que la clasificación de los archivos que por lo general incorporan, las refieren expresamente a los de titularidad autonómica⁵⁵ quedando, por consiguiente, los locales fuera de su ámbito de aplicación.

54. Véanse en tal sentido los artículos 3 y 18 de la Ley 6/1986, de Aragón, 2.c) de la Ley 3/1990, de Canarias, 2.a) de la Ley 6/1990, de la Región de Murcia, 4.c) de la Ley 4/1993, de Madrid, 4.c) de la Ley 4/1994, de La Rioja, 5.1.c) de la Ley 3/2002, de Cantabria, 6.1.c) de la Ley 10/2001, de Cataluña, 5.a) de la Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha, 7.4.d) de la Ley 3/2005, de Valencia, 3.1 de la Ley 15/2006, de las Islas Baleares, 3.1 de la Ley foral 12/2007, 4.1.a) de la Ley 2/2007, de Extremadura, y 9.2.f) de la Ley 7/2011, de Andalucía.

55. Así ocurre, por ejemplo, en Extremadura, Islas Baleares o Navarra (véanse, respectivamente, los artículos 29-32 de la Ley 2/2007, 32-38 de la Ley 15/2006, y 21-27 de la Ley foral 12/2007). En otros casos, la norma ofrece un concepto de los distintos tipos de archivo que hace abstracción del ente titular si bien las previsiones que establece

Sintetizando, en lo que aquí interesa, los datos más relevantes que caracterizan la situación actual, cabe destacar que las entidades locales disponen, en principio, de archivos de oficina o gestión si por tal se entienden los encargados de la custodia de los documentos mientras dura su tramitación o sean de uso frecuente y podrán crear, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, archivos intermedios e históricos⁵⁶. Ahora bien, puede perfectamente ocurrir que las distintas fases de la gestión documental, las «activas», «semiaactiva» e «inactiva o histórica», que en la Administración del Estado y en la de la mayoría de las Comunidades Autónomas se asignan a archivos distintos, en la local concurren en un único archivo. Las entidades locales disponen en este sentido de un amplio poder de disposición⁵⁷. Lo normal es, en efecto, que las normas autonómicas de Patrimonio documental se limiten a señalar las funciones propias de los archivos municipales: «conservar, organizar, comunicar y difundir la documentación generada o reunida por sus órganos de gobierno o administración»⁵⁸, exigiéndoles, en su caso, que mantengan el sistema de gestión documental en sus fases activa y semiaactiva⁵⁹ y estableciendo, a veces, medidas destinadas a garantizar el cumplimiento por las entidades locales de sus deberes en este ámbito⁶⁰. No imponen, sin embargo, un modelo archivístico concreto, decisión que queda en manos de la propia entidad local en función, como determina alguna norma, «de sus necesidades y posibilidades»⁶¹. Es además usual que la obligación de contar con un subsistema propio de archivos sólo se imponga a las entidades que superen cierto número de habitantes⁶².

sobre cada uno de ellos se refieren específicamente a los de titularidad autonómica. Es el caso de las Leyes 19/2002, de Castilla-La Mancha (artículos 6 y 20-25) y 3/2005, de Valencia (artículos 18 y 27-32).

56. Sus competencias en esta materia son amplias como puede comprobarse, por ejemplo, en el artículo 9.17.a) de la Ley 5/2010, de Autonomía local de Andalucía.
57. Sobre la organización y régimen de los archivos locales, puede verse S. FERNÁNDEZ RAMOS «Aproximación a la Ley 7/2011, de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 82, 2012, págs. 51-4.
58. En tal sentido, pueden verse los artículos 9 de la Ley 6/1990, de la Región de Murcia, 38.1 de la Ley 6/1991, de Castilla-León, 24.1 de la Ley 4/1993, de Madrid, 16.1 de la Ley 4/1994, de La Rioja, 16.1 de la Ley 3/2002, de Cantabria, 34 de la Ley 3/2005, de Valencia, 28.1 de la Ley foral 12/2007, o 34.1 de la Ley 2/2007, de Extremadura.
59. Como hace, por ejemplo, el artículo 46.2 de Ley 15/2006, de las Islas Baleares.
60. Así existen normas que prevén la posibilidad de que el servicio de archivos se preste de forma mancomunada o que, al menos, pueda disponerse por esta vía del personal e instalaciones adecuadas (artículos 30.1 de la Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha, 37 de la Ley 3/2005, de Valencia, 29.5 y 30.2 de la Ley foral 12/2007, y 37 de la Ley 2/2007, de Extremadura), imponen a las Diputaciones un deber de asesoramiento técnico y auxilio económico a los archivos municipales (artículos 29.1 de la Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha o 13.4.a) de la Ley 2/2007, de Extremadura) o establecen, incluso, ayudas de la Administración autonómica a los Municipios (artículos 24.3 y 36 de la Ley 4/1993, de Madrid).
61. Por ejemplo, el artículo 46.1 de la Ley 15/2006, de las Islas Baleares.
62. Así 10.000 en la Comunidad de Valencia (artículo 36.1 de la Ley 3/2005) y 15.000 en la de Navarra (artículo 29.1 de la Ley foral 12/2007).

En definitiva, en el ámbito local no puede, en modo alguno, considerarse implantada esa nítida distinción entre archivos de oficina, intermedios e históricos existente en la Administración del Estado y en la de la mayoría de las Comunidades Autónomas. Lo normal, por el contrario, es que las distintas fases de la gestión documental concurren en unos mismos archivos sin que se haya alcanzado esa vinculación de cada una de ellas con un tipo de archivo concreto. Este solo dato basta para constatar, una vez más, la improcedencia del criterio adoptado por la DA 1.3º del PLTBG. En efecto, al no existir una clasificación general y uniforme de los archivos locales y ser éste el elemento determinante para discernir, de conformidad con el criterio adoptado por esta disposición, cuando la LTBG se ha de aplicar con carácter preferente y cuando, por el contrario, en defecto de regulación particular, la inseguridad es absoluta. A lo más que podría llegarse, de no modificarse la regla, sería a la defensa de la aplicación prioritaria de la norma a la documentación que se encuentre en la fase activa y supletoria a la que lo esté en las fases semiactiva e histórica. Una solución que no puede considerarse satisfactoria en la medida en que supondría la utilización de un criterio que no es, en realidad, el que acoge esa disposición y que además generaría dudas importantes en la propia determinación de la documentación sometida, en todo caso, al régimen de la LTBG. Al margen de ello, y como desarrollamos en el epígrafe anterior, la aplicación de la DA 1.3ª lleva a un resultado, en el ámbito ahora de la Administración local, extraordinariamente discutible desde el propio carácter básico de la Ley en la que se integra. No nos queda pues sino llamar de nuevo la atención sobre las graves consecuencias que puede producir la aprobación de esta norma y la conveniencia, por tanto, de estudiar su posible modificación con ocasión de su tramitación parlamentaria.

6. OTRAS ADMINISTRACIONES Y ENTIDADES INTEGRANTES DEL SECTOR PÚBLICO

El artículo 2 del PLTBG incluye en su ámbito de aplicación a las Administraciones no territoriales así como a otras entidades del sector público de características variables; de ahí que debamos plantearnos también la incidencia de la DA 1.3º sobre el régimen de acceso a la información en su poder.

Las previsiones normativas sobre los archivos de estas entidades son muy variadas y de muy difícil sistematización dentro de los reducidos límites de este trabajo. Así los organismos públicos de carácter estatal quedan sujetos a la clasificación de los archivos dispuesta por el RDSEA; lo que permite diferenciar en su ámbito entre archivos de oficina o gestión, centrales e intermedios, toda vez que no cuentan, sin embargo, con archivos históricos⁶³. Desde esta base, la interpretación de la DA 1.3º no suscita ningún problema. La información depositada en archivos de oficina o gestión queda sujeta al régimen de acceso establecido en la LTBG, en tanto que a la que obre en archivos de otra clase se le aplicará con carácter preferente su normativa particular, el propio RDSEA. Ya en el epígrafe que dedicamos al análisis de la Administración del Estado nos

63. Véanse artículos 7-12.

pronunciamos sobre valoración de esta regla en términos que pueden darse por reproducidos.

La mayoría de las Leyes autonómicas de Patrimonio documental, que por lo general incluyen a estas entidades en su ámbito de aplicación⁶⁴, no cuentan, sin embargo, con reglas específicas para sus archivos a los que además no son aplicables esas clasificaciones que las normas prevén expresamente para los de las Administraciones autonómicas. La organización de los archivos de estas entidades se realizará, como expresamente señala alguna Ley, «de acuerdo con las necesidades específicas de cada una de ellas»⁶⁵. Existen, no obstante, algunas excepciones en este panorama de vacío normativo. La constituida por disposiciones que, como la Ley de Archivos de la Comunidad de Madrid, impone en la Administración institucional la organización de los archivos que establece con carácter general⁶⁶, o por normas como el Decreto 99/2010, de las Islas Baleares, que otorga a «los archivos de los organismos autónomos y empresas públicas con vinculación o adscritas» a la Administración de la Comunidad Autónoma, así como a «los de las fundaciones del sector público autonómico», la consideración de archivos de gestión con la consiguiente sujeción a «lo dispuesto en este Decreto en relación con dichos archivos»⁶⁷. Otras Leyes exigen a las entidades de este tipo un número mínimo de archivos de oficina⁶⁸ o les imponen la creación de un archivo central, opción que lleva implícita la existencia de archivos de oficina o gestión⁶⁹.

En realidad, las entidades integrantes del sector público son muy numerosas y de naturaleza muy variada, de ahí de la conveniencia de un modelo archivístico adaptado a sus propias características y la dificultad de hallar reglas

64. Así, artículos 3.1 de la Ley 6/1986, de Aragón, 2 y 3 de la Ley 3/1990, de Canarias, 4 de la Ley 6/1991, de Castilla-León, 4 de la Ley 4/1993, de Madrid, 5 de la Ley 3/2002, de Cantabria, 17 de la Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha, 7.4 y 13.a) de la Ley 3/2005, de Valencia, 10 de la Ley 15/2006, de las Islas Baleares, 3 de la Ley foral 12/2007, 4 de la Ley 2/2007, de Extremadura, y 3 y 9 de la Ley 7/2011, de Andalucía.

65. Así el artículo 27.3 de la Ley 3/2005, de Valencia.

66. Artículo 13 de la Ley 4/1993.

67. Artículo 9.

68. Es el caso del artículo 21.1.a) de la Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha que dispone que existirá, «al menos», un archivo de oficina «en los órganos de dirección y administración del resto de las Entidades señaladas en el artículo 17», entre las que figuran «las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha», «las empresas cuyo capital social pertenezca mayoritariamente a la Administración de la Junta de Comunidades o a una Entidad de Derecho Público dependiente o vinculada a ésta», «las Fundaciones cuyo patrono fundador sea la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha» y «las Corporaciones de Derecho Público en el ejercicio de competencias delegadas de carácter público».

69. Así ocurre en las Comunidades de Cantabria y Andalucía como puede comprobarse en los artículos 12 de la Ley 3/2002 y 43.3 de la Ley 7/2011, respectivamente. Por su parte, el artículo 22.2.a) de la Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha dispone la obligada existencia de un archivo central sólo en «aquellos organismos que posean cierta autonomía por disposición legal expresa».

uniformes El problema, por consiguiente, no está en el hecho de que los archivos de estas entidades no estén, por lo general, clasificados o a qué modelo responda, en su caso, una posible clasificación; el problema radica en la propia regla que vincula la determinación del régimen aplicable al acceso a la información con el tipo de archivo que la custodia. Una regla que, en este nuevo ámbito de aplicación, vuelve a mostrar sus muchas dudas e inconvenientes en términos que no es preciso reiterar. Ha de tenerse además en cuenta que la garantía efectiva del derecho de acceso a la información y, en consecuencia, el logro de una mayor transparencia en la actividad pública se juega de manera decisiva en este ámbito del sector público. Los más de veinte mil entes públicos existentes así lo evidencia sin necesidad de mayor argumentación⁷⁰. En definitiva, el acceso a la información en poder de este conglomerado de entes diversos debería quedar sujeto al régimen general establecido en la LTBG al margen de cómo tengan, en su caso, organizados sus archivos, tal y como resulta, por otra parte, de lo establecido en sus artículos 2 y 9; de ahí que, una vez más, deba de llamarse la atención sobre la necesaria modificación de la DA 1.3º al objeto de disipar las dudas que en sentido contrario a esa aplicación pudieran derivarse de su interpretación.

7. LA INFORMACIÓN EN PODER DE LOS PARLAMENTOS Y OTROS PODERES PÚBLICOS

El artículo 2.1.f) del PLTBG incorpora finalmente a su ámbito de aplicación al Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Consejo de Estado, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas, Consejo Económico y Social e «instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas al Derecho administrativo». A la información custodiada en sus archivos «que no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión», la LTBG, si atendemos a la DA 1.3º, «le será de aplicación en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras». De aprobarse en sus actuales términos, esta disposición volvería a introducirnos en un complejo proceso de determinación de la norma aplicable al derecho de acceso en función del propio sistema archivístico de cada una de estas instancias. Ha de tenerse en cuenta que los Parlamentos autonómicos y el resto de instituciones autonómicas a las que se refiere el artículo 2.1.f) del PLTBG están, por lo general, incluidos en el ámbito de aplicación de las Leyes autonómicas de Patrimonio documental y archivos⁷¹ que, sin embargo, no establecen una regulación de sus

70. Según datos ofrecidos por el «Portal de transparencia pública», en España existen actualmente más de 21.000 organismos públicos. 451, dependientes de la Administración del Estado, 2.388 en el ámbito autonómico, y 18.598 en la esfera local.

Estos datos pueden consultarse en la página [webwww.transparencia.org.es](http://www.transparencia.org.es).

71. En tal sentido, artículos 2.b) de la Ley 3/1990, de Canarias, 4.1.b) y 30.b) de la Ley 6/1991, de Castilla-León, 4.a) de la Ley 4/1993, de Madrid, 6.1.b) y 26.b) de la Ley 10/2001, de Cataluña, 5.1.a) de la Ley 3/2002, de Cantabria, 13.1.b) de la Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha, 10.1.b) y e) de la Ley 15/2006, de las Islas Baleares, 4.1.a) y b) de la Ley 2/2007, de Extremadura, y 41 de la Ley 7/2011, de Andalucía.

archivos que, en algunos casos, remiten expresamente a lo que disponga su normativa propia⁷². Las disposiciones que prevén normas sobre los archivos de estas instituciones, generalmente de los Parlamentos, son excepcionales y de contenido muy diverso⁷³, sin que pueda, por consiguiente, extraerse de ellas un conjunto de reglas o principios que permitan aislar un modelo o sistema archivístico propio de estas instancias, parecido, en su caso, al de las Administraciones Públicas, en particular al de las territoriales que son los que muestran en este ámbito un mayor nivel de desarrollo. La organización de los archivos de estas instituciones, como es además lo lógico, será la establecida por sus propias normas en atención a la naturaleza, cometidos y necesidades propias de cada una de ellas. Es posible que estas disposiciones estructuren sus archivos respetando esa clasificación que los divide en archivos de oficina, intermedios e históricos. Nada exige, sin embargo, que ello sea así, que pueda contarse con todos esos tipos de archivos o sólo con algunos de ellos. Siendo así, mal puede definirse, como pretende la DA 1.3^o del PLTBG, el ámbito de aplicación de la norma en función de este dato. Además, el régimen de acceso a la información no puede quedar, como venimos señalando, al albur de la organización de los archivos existente en cada uno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la norma. Este régimen, porque así lo exige el propio principio de igualdad de trato de los ciudadanos en sus relaciones con el Poder público, debe obedecer a reglas uniformes. Un principio del que, de hecho, parte el PLTBG y que sorprendentemente, sin embargo, la DA 1.3^a pone en cuestión.

72. Así lo hacen los artículos 14 de la Ley 3/2002, de Cantabria, 26.2 de la Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha y 39.2 de la Ley 15/2006, de las Islas Baleares en relación concretamente con el subsistema archivístico del Parlamento.

73. Pueden citarse aquí previsiones como la del artículo 32 de la Ley 6/1991, de Castilla y León, que encomienda al archivo de las Cortes la función de «recoger, conservar, organizar y comunicar la documentación generada o reunida por los órganos parlamentarios de la Comunidad Autónoma», la del artículo 14 de la Ley 3/2002, de Cantabria, que otorga al Archivo del Parlamento «la consideración de Archivo Histórico de la Comunidad Autónoma en materia parlamentaria» o la del 39.1 de la Ley 15/2006, de las Islas Baleares, que prevé que el Archivo general de su Parlamento actúe «como depósito final de la documentación» generada por sus propios órganos así como por la Sindicatura de Agravios y la de Cuentas. También la Ley foral 12/2007, dedica un precepto, el artículo 31, al «Parlamento de Navarra y sus órganos dependientes» en el que dispone que «mantendrán sus propios archivos y sistemas de gestión documental, que se atenderán a lo dispuesto en esta Ley Foral en cuanto a criterios técnicos y medios humanos y materiales». Por su parte, el artículo 26 de la Ley 19/2002, de Castilla-La Mancha integra en el subsistema de archivos de las Cortes los archivos de la propia cámara y los de la Sindicatura de Cuentas, el Defensor del Pueblo y «los eventuales comisionados parlamentarios que puedan crearse». El apartado 3^o de este mismo precepto dispone que las Cortes «podrán depositar en el Archivo de Castilla-La Mancha, por motivos de racionalización financiera y eficacia administrativa, y previo informe del Consejo de Archivos de Castilla-La Mancha, la documentación de más de quince años». El artículo 33, finalmente, de la Ley 2/2007, de Extremadura, determina la documentación perteneciente al archivo de su Asamblea: la «generada por los órganos propios de la Cámara o por las personas al servicio de ésta en el ejercicio de sus funciones» y por los Grupos parlamentarios, así como por «cualesquiera otros documentos que formen parte de los fondos gestionados por la Asamblea y se encuentren depositados en su Archivo».

IV. CONSIDERACIONES FINALES

La DA 1.3º del PLTBG: «esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información obrante en los archivos que no tengan la consideración de archivos de oficina o gestión» plantea dudas muy importantes rmes, criterioniformes, criterio del que parte el propio PLTBG y que sorprendentemente, sin embargo, su DA 1.3 que pueden sintetizarse, a modo de conclusión, en las siguientes consideraciones finales.

1. Esta disposición, construida sin duda desde la base proporcionada por la clasificación de los archivos estatales establecida en el RD 1708/2011, provoca una serie de consecuencias en su aplicación al resto de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del PLTBG sobre las que conviene reparar debidamente. De entrada, y en numerosos supuestos, ha de plantear el problema de la determinación misma de la norma que haya de regir el acceso a la información ante la ausencia, en muchos de ellos, de esa clasificación de los archivos de la que, en último término, depende la aplicación directa o, en su caso supletoria del régimen que establece la Ley. En definitiva, la DA 1.3º del PLTBG quizás no haya advertido, lo que sin duda es un error por su parte, que esa equivalencia tan nítida que existe en la Administración del Estado, y también en la de muchas Comunidades Autónomas, entre las distintas fases por las que atraviesa un documento -activa, semiaactiva e histórica- y la clase de archivo que lo custodia, no se produce en todas las entidades e instituciones incluidas por el artículo 2 en el ámbito de aplicación de la norma, de ahí que este dato no pueda servir como criterio determinante de la regulación aplicable al acceso a la información pública

2. La DA 1.3ª hace además posible, en un efecto probablemente no previsto ni deseado por sus redactores, el desplazamiento del régimen de la Ley en beneficio del ordenamiento autonómico que se aplicará así con carácter preferente al acceso a la información que obre en cualquier archivo que no sea de oficina o gestión. Esta vinculación entre el régimen del derecho y la clase de archivo que custodia la información, constituye una decisión absolutamente cuestionable tanto en un plano de pura conveniencia como desde consideraciones estrictamente jurídicas. Lo es, sin duda, en la valoración de su propia idoneidad en la medida en que no se acierta a entender el por qué el régimen de acceso a la información ha de depender no, como debería ser y resulta de los artículos 11 y 12 del propio PLTBG, de su contenido, sino de un dato puramente organizativo, completamente aleatorio y carente de valor sustantivo alguno como es el del tipo de archivo en el que esté depositada. Ahora bien, la norma tampoco se explica ni justifica en su propia valoración jurídica. Plantea, como hemos expuesto, el interrogante fundamental de hasta qué punto el desplazamiento que posibilita del régimen de la LTBG por el ordenamiento autonómico es coherente con el carácter básico de una norma que establece un régimen jurídico unitario con el objetivo, entre otros, de garantizar la igualdad de trato de los ciudadanos en sus relaciones con el Poder público. Es discutible, en efecto, que pueda aceptarse que el acceso a la información quede sujeto a reglas distintas en fun-

ción del tipo de archivo que la custodie. Incompresible parece igualmente que el ámbito de aplicación de la LTBG pueda ser diferente en las distintas Comunidades Autónomas, resultado que se ha de producir si se tiene en cuenta que los criterios que rigen la incorporación y permanencia de la documentación en los distintos tipos de archivos posibles varían significativamente de una norma a otra.

3. Es probable que la DA 1.3^o del PLGTB solo quiera excluir de la aplicación directa de sus reglas a la información custodiada en archivos históricos, ya sujeta a su normativa particular en aplicación del todavía vigente artículo 37.6.g) de la Ley 30/1992. Ahora bien, si ello es así ha de reconocerse, sin embargo, que está redactada en unos términos de los que resulta, desde luego, una interpretación muy diferente. Al haber operado por la vía de declarar la aplicación directa del régimen de la LTBG a la información obrante en los archivos que no tengan la consideración "archivos de oficina o gestión", ha excluido de esa aplicación preferente a toda la depositada en archivos históricos, pero también a la existente en archivos centrales e intermedios. En definitiva, si lo que la DA 1.3^o quiere, en último término, es mantener el criterio de la prevalencia de la normativa propia de los archivos históricos sobre el régimen general en la materia, ello ha de establecerse con absoluta claridad. Otros problemas y otras dudas se plantearían de ser esta la decisión legal, pero el régimen de acceso a los archivos históricos queda pendiente para otro trabajo.

En conclusión, es importante reflexionar, y la tramitación parlamentaria de la norma brinda una magnífica ocasión para ello, sobre el contenido de la DA 1.3^o del PLTBG, pues con el actual constituye, como ya la ha calificado E. GUICHOT, una previsión sumamente desafortunada⁷⁴ con graves consecuencias sobre el propio grado de sometimiento a la LTBG de las Administraciones, entidades e instituciones recogidas en su artículo 2 y, por consiguiente, sobre el contenido mismo del derecho de acceso a la información en su poder, pilar fundamental de esa actuación pública más transparente a la que todos aspiramos».

74. «El proyecto de Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas», op. cit., pág. 98.