



## El derecho de acceso a la información pública en España: una visión desde las asociaciones profesionales

*Elisa Avilés Betegón<sup>a</sup>, Blanca I. Bazaco Palacios<sup>b</sup>*

*<sup>a</sup>Presidenta de Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP), España,  
presidencia@archiverosaefp.org*

*<sup>b</sup>Secretaria de Archiveros Españoles en la Función Pública (AEFP), España,  
secretaria@archiverosaefp.org*

---

### Resumo

Esta comunicación tiene como objetivo reflexionar sobre la situación en España del ejercicio del derecho de acceso a la información pública desde cuatro puntos de vista:

- el marco normativo existente en la actualidad y los proyectos normativos en desarrollo;
- la aplicación de la normativa existente en los distintos tipos de archivos públicos (archivos de oficina, centrales, intermedios e históricos);
- la labor realizada por los colectivos de archivistas para instaurar buenas prácticas en la gestión de las consultas y acceso a la información pública e impulsar cambios normativos;
- la labor de los archivistas en la defensa de los derechos humanos.

**Palavras-chave:** Acceso a la información pública, deber de documentar, gestión documental, archivos

---

### Introducción

El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental en base al artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, pero no es considerado como tal en algunos países, como es el caso de España. Es un derecho que da sentido y razón de ser a la profesión de archivistas y a la existencia de los archivos públicos. Sin embargo, es un derecho difícil de aplicar en un país con un pasado reciente marcado por una dictadura fascista y una transición en la que se consideró prioritario un cambio político pacífico marcado por la impunidad de los elementos del dicho régimen franquista.

El contexto político-social en el que se ha desarrollado el derecho de acceso a la información pública, de forma tardía e incompleta, está marcado por el Modelo Español de Impunidad. Podemos destacar como hitos normativos en este largo e inconcluso camino hacia el establecimiento de un efectivo régimen de acceso a la información pública la aprobación de: una ley de memoria histórica en 2007 que se ha revelado poco efectiva e insuficiente; un real decreto 1708 que regula el procedimiento de acceso en la Administración General del Estado en 2011 -a falta de una ley general de archivos que no llega nunca- y, en 2013, una ley de transparencia y acceso a la información pública que no reconoce el carácter fundamental de este derecho ni por tanto le otorga la protección correspondiente. Y como hito negativo, la ausencia de voluntad política para aprobar una nueva ley de información clasificada que sustituya la ley franquista aún en vigor, hasta el mes de agosto de 2022 en que se presentó un Anteproyecto de ley,

que parece no satisfacer a nadie.

España está en un momento de gran desarrollo legislativo que busca la reforma de la ley de transparencia, la aprobación de una nueva ley de protección de la información clasificada y la trasposición de la directiva europea de defensa de los alertadores. En paralelo, se acaba de aprobar una nueva ley sobre la memoria democrática que establece el derecho libre, universal y gratuito a los fondos documentales relacionados con las violaciones de derechos humanos de la Guerra Civil y el Franquismo.

## Marco normativo

Para entender el régimen español de acceso a los fondos documentales, hay que partir de la Constitución Española de 1978, en cuyo artículo 105.b se establece que una 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». Y si bien la inclusión de este derecho resultó un gran avance en su época, ahora, se valora negativamente que dicha inclusión no se hiciera en el título de la Constitución dedicado a los derechos fundamentales.

Hasta 2013 no fue aprobada la ley prevista por la Constitución, con el título Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*. A pesar de su tardía promulgación, cuando ya estaban presentes los llamados derechos de tercera generación en los debates internacionales (Araguàs, 2017), se ancló el derecho de acceso a la información a un artículo recogido en el apartado IV del Gobierno y la Administración, y no en el de los derechos fundamentales, como era de esperar. Y ello a pesar de haberse incluido el derecho de acceso a los documentos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el artículo 42:

«Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte».

En el artículo 105.b ya se fijaron unos límites muy básicos al acceso, el primero de ellos la seguridad y defensa del Estado, para cuya protección se mantuvo la normativa preconstitucional: Ley 9/1968, de 5 de abril, *de Secretos Oficiales* y su decreto de desarrollo. Esta normativa, a pesar de múltiples intentos, no ha sido modificada, pero sí desarrollada por el Centro Nacional de Inteligencia, y actualmente está en fase de anteproyecto una nueva ley.

La intimidad de las personas se incluyó también entre los límites del artículo constitucional, dando lugar su protección a dos leyes orgánicas que regulan derechos fundamentales: el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, *sobre protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*) y el derecho a la protección de los datos personales (Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, *de Protección de datos de carácter personal*, derogada por la nueva Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, *de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales* que es el resultado de la adaptación al Reglamento europeo general de protección de datos). Cabe destacar el establecimiento de una categoría de datos especialmente protegidos a los que se puede acceder únicamente si se cuenta con: consentimiento expreso y por escrito de los titulares de los datos relativos a ideología, afiliación sindical, religión y creencias y consentimiento expreso en el caso de datos relativos a la salud, vida sexual y origen racial.

En la Ley 16/1985, de 25 de junio, *del Patrimonio Histórico Español*, la norma por antonomasia que rige los archivos, a falta de una ley general de archivos, se reproducen las mismas condiciones para el acceso a los documentos. En su artículo 57 se establece como norma general el libre acceso una vez concluida la tramitación de los documentos y depositados en los archivos centrales, salvo que afecten a

materias clasificadas, lo establezca una ley, su difusión pueda entrañar riesgos para la seguridad y defensa del Estado o la averiguación de delitos. Aun así, se contempla la posibilidad de solicitar autorización administrativa para la consulta de los documentos excluidos de consulta. Por lo que respecta a «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, no podrán ser públicamente consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o hasta que haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos». Este artículo fue desarrollado por el 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*.

Junto a la normativa que acabamos de citar, y al margen los regímenes especiales, queremos citar, por su influencia en el ejercicio de la labor profesional, la protección de los denunciantes de corrupción, que trata de potenciar las actuaciones cívicas que denuncien prácticas irregulares y de corrupción y proteger a aquellas personas que las llevan a cabo. En este sentido, y dado que, en general, de los documentos de archivo pueden concluirse infracciones jurídicas de diferente naturaleza (penales, administrativas, fiscales, de lesa humanidad...), y los archiveros y gestores de documentos son personas en contacto directo con dicha información, son potenciales denunciantes de infracciones cometidas. Por ello en variadas situaciones e instituciones se pueden encontrar bajo presión si intentan gestionar tales archivos, y es posible que teman represalias no solo si deciden denunciar dichas infracciones, sino también cuando deciden simplemente seguir principios profesionales: puede suceder que no se les permita tener acceso a los documentos para su gestión o valoración; pueden ser presionados para aprobar la eliminación de archivos que acrediten infracciones; pueden ser instruidos para no dar a conocer que dichos expedientes existen; es posible que no puedan adoptar las medidas de preservación y conservación necesarias; puede ser que no se les permita tomar decisiones acerca del acceso público, conforme a la normativa, a estos archivos o facilitarlos a investigadores cualificados.

## **Aplicación de la normativa**

La aplicación práctica que se lleva a cabo día a día en los archivos parte, según hemos visto, del principio general de un acceso libre a la información pública de todas las personas. Sin embargo, hay que tener en cuenta dos cuestiones:

Este acceso libre puede ser limitado cuando el acceso a la información «suponga un perjuicio» para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los actos ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela jurídica efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de posesión; la protección del medio ambiente y la protección de datos personales (artículos 14 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre); y se aplicará con carácter supletorio cuando exista una normativa específica que establezca un régimen jurídico específico de acceso a la información.

Las expectativas de contar con una única ley que regulara el acceso a la información pública, sin importar donde se gestione y conserve dicha información, es decir, en todos los tipos de archivos según el ciclo de vida de los documentos y que supusiera un claro impulso a un acceso menos restringido, se

desvanecieron pronto.

En la aplicación práctica de estos artículos 14 y 15, pues, se ha de tener en cuenta tres cuestiones:

- si los límites están relacionados con información clasificada la normativa a aplicar es la de secretos oficiales, lo que ha supuesto una gran oportunidad perdida para derogarla;
- si los documentos se custodian en archivos centrales, intermedios o históricos, se aplicará la normativa de patrimonio histórico, ya que tampoco se ha derogado el apartado relativo al procedimiento de acceso del Real Decreto 1708/2011;
- el acceso se limitará cuando «suponga un perjuicio», perjuicio que se ha de demostrar, lo que conllevará realizar un ejercicio de ponderación que analice si concurre un interés público o privado superior que justifique el acceso. El criterio interpretativo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y la Agencia Española de Protección de Datos CI/002/2015 *Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información* así lo estableció en sus conclusiones: «el artículo 14 no supondrá, en ningún caso una exclusión automática del derecho a la información, antes, al contrario, deberá justificar el test del daño y el del interés público para ser aplicado».

Un buen ejemplo, que nos permite entender las dificultades de aplicar la legislación de secretos oficiales, es el cierre a la consulta de documentos anteriores a 1968, año de la promulgación de la ley, con marcas de reservado o secreto, del periodo comprendido entre el inicio y el final de la Guerra Civil Española, y que hasta entonces eran de libre acceso, que se produjo en el Archivo General Militar de Ávila en 2018 (Alonso, 2018). El escándalo tuvo como resultado la aprobación por parte del Ministerio de Defensa de tres resoluciones que autorizaban –de nuevo– la consulta con carácter general de los documentos con marcas de clasificación anteriores a 1968, por entender que la ley no se podía aplicar con retroactividad, adjuntando una relación concreta de la documentación cuyo acceso se autorizaba, aunque presentara marcas de reservado o confidencialidad, si son anteriores a la ley y después de que «tanto el Ejército de Tierra como la Armada han informado que la documentación anterior a 1968 que se describe en el Anexo a esta Resolución, no afecta ni a la seguridad ni a la defensa del Estado, que su estado es correcto, que su grado de descripción alcanza el 100% y que es posible su consulta». Tal y como explicó el actual subdirector de archivos estatales, Severiano Hernández Vicente: «el hecho de que los documentos custodiados en los archivos públicos cuenten con sellos de secreto o reservado no implica que los mismos no puedan ser consultados cuando tales sellos no se hayan estampado como consecuencia de un procedimiento reglado de declaración de secreto oficial por una autoridad competente para realizar tal declaración, y ajustado a lo establecido en la propia Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales (artículo 10)» (Hernández, 2018, p. 28).

En España estamos muy lejos de la práctica recogida en los conocidos como Principios de Tshwane, que pretenden ser un estándar internacional sobre la limitación de las restricciones de acceso por razones de seguridad, y que en su Principio 15: *Obligación de archivar, gestionar y conservar adecuadamente información y documentos sobre seguridad nacional*, establece que «cada organismo público debería crear y publicar, y periódicamente revisar y actualizar, una lista detallada y precisa de los archivos clasificados que posee, exceptuando aquellos documentos excepcionales, si los hubiere, cuya existencia pueda clasificarse de forma legítima de acuerdo con el Principio 19» (Principios de Tshwane).

Otra gran disyuntiva para la aplicación de las leyes y por tanto del acceso, es el conflicto que surge entre el acceso libre a la documentación y la protección de datos personales. Si bien la norma permite ponderar entre el derecho a la protección de los datos personales y el derecho de acceso por un interés público superior, se refiere a los datos meramente identificativos y nominativos. Hay muchos fondos de especial interés para la ciudadanía, por el pasado dictatorial de nuestro país, en los que es frecuente que se reflejen datos personales que revelan la ideología política, creencias, religión y afiliación sindical, en los que no podríamos esgrimir el interés público y quedarían accesibles únicamente si tenemos el consentimiento

expreso y por escrito de los titulares de los datos o podemos acreditar su fallecimiento hace más de 25 años. Con la única excepción prevista que sea el propio afectado quien hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso.

Tanto el personal de archivos como la ciudadanía se encuentra con verdaderas dificultades para demostrar el fallecimiento de los titulares de los datos, cuando esta información no consta en la propia documentación: para solicitar un certificado de defunción al Registro Civil se exige la aportación, entre otros datos, de la fecha y lugar de fallecimiento, algo que se suele desconocer, cuando no el número de identificación personal, un dato que el titular de los datos puede ni tener.

Las excepciones aplicables al tratamiento con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, previstas en artículo 89 del Reglamento europeo 2016/679 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, estarán siempre sujetas a la garantía del respeto del principio de minimización de los datos personales, por lo que en principio se podría facilitar el acceso con el proceso de anonimización de datos, pero la realidad de la mayoría de los archivos españoles es que los medios técnicos y humanos para avanzar esta potencial vía son escasos e insuficientes.

La nueva ley de memoria democrática ha abierto una puerta a un acceso específico, en su disposición final octava, estableciendo que no serán de aplicación los plazos previstos en el artículo 57.1 de la Ley 16/85, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (acceso libre a los 25 años desde el fallecimiento/50 años desde la fecha del documento) para el acceso a series documentales o de colecciones de bienes del Patrimonio Documental sobre el golpe de Estado, la Guerra, la dictadura franquista, la resistencia guerrillera antifranquista, el exilio, el internamiento de españoles en campos de concentración durante la Segunda Guerra Mundial y sobre la transición hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1978, con independencia del tipo de archivo en que se custodien. El tiempo mostrará cómo se articula esta disposición.

## **Labor realizada por los colectivos para instaurar buenas prácticas e impulsar cambios normativos**

En este contexto, desde el movimiento asociacionista han sido muchas las iniciativas llevadas a cabo para intentar revertir esta situación poco favorable al derecho al acceso a la información pública. En concreto, la Asociación Española de Archiveros en la Función Pública (AEFP), de la que formamos parte, desde su creación en 2006, se ha distinguido por impulsar un cambio normativo y procedimental en el acceso a los archivos. Ya en la primera Asamblea General celebrada en julio de 2006 se aprobó un Manifiesto en Defensa de los Archivos Públicos en el que se reclamaba la aprobación de una ley general de archivos y de una ley de libertad de información.

Nuestras principales líneas de actuación en relación con el acceso a la información han ido desde la organización de cursos de formación sobre transparencia y gestión documental para empleados públicos en el Instituto Nacional de Administración Pública, a la celebración de jornadas dedicadas en exclusiva al acceso, a la participación en las consultas públicas de los anteproyectos y proyectos de leyes y reglamentos relacionados con el acceso, la memoria histórica, la transparencia y el gobierno abierto y la lucha contra la corrupción o a la participación como uno de los ocho vocales del Foro de Gobierno Abierto representantes de la sociedad civil, encargado de impulsar el IV Plan de Gobierno Abierto.

La colaboración con otras entidades, tanto puntual – encabezando una respuesta compartida con asociaciones de memoria histórica, archivistas, defensores de los derechos humanos... a la consulta

pública al anteproyecto de ley de memoria democrática en 2020- como de forma más estable - integrando desde su creación la Coalición Pro-Acceso- ha resultado esencial para concienciar a las administraciones y a la sociedad en general.

Del mismo modo, en los últimos años se ha privilegiado un enfoque más internacional en nuestras jornadas, contando con expertos de otros países de nuestro entorno o de países iberoamericanos con los que compartimos una tradición archivística, así como la participación de nuestros miembros en jornadas y congresos internacionales, en el marco del Consejo Internacional de Archivos (ICA) y de la Asociación Latinoamericana de Archivos (ALA), de los que formamos parte, y en coloquios monográficos sobre el acceso y sus límites. Una visión más amplia a las buenas prácticas desarrolladas en otros países resulta imprescindible para impulsar un cambio real en el régimen de acceso a la información pública.

Por último, no querríamos dejar de mencionar la importancia de la labor de difusión realizada en las redes sociales y nuestra propia web y con la prensa en la difusión pública de manifiestos, propuestas, etc.

## **Labor en la defensa de los derechos humanos**

El derecho a la verdad, entendido como derecho colectivo, está vinculado al derecho individual a saber lo ocurrido. El reconocimiento de ambos derechos entra dentro de lo que se conoce como derechos de tercera generación, y fue planteado en el seno de las Naciones Unidas en el marco de la lucha contra la impunidad de los perpetradores de crímenes de lesa humanidad o del derecho internacional humanitario. Louis Joinet, el relator especial nombrado por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para realizar un primer estudio sobre la lucha contra la impunidad incluiría en los primeros apartados de su informe un *Conjunto de Principios para Combatir la Impunidad el derecho a saber y el derecho a la verdad*. Este informe constituye un auténtico hito en la historia de la archivística por cuanto se trata del primer texto del Sistema de Naciones Unidas en el que se vinculan derecho a la verdad y archivos (Joinet, 1997). Desde entonces, no han cesado las menciones a los archivos en los informes de los relatores especiales de las Naciones Unidas.

Los archivos son poderosas herramientas en defensa de los Derechos Humanos y garantía de derechos y deberes de la ciudadanía, pero no basta con legislar y reconocer el derecho de acceso a los documentos -aunque sin duda es un primer elemento esencial- sino que, para que tal derecho pueda ser ejercido es necesario, además, saber qué información contienen los documentos, contar con una infraestructura y unos servicios esenciales que hagan posible su consulta, por lo que hemos de defenderlos como servicio público e implementar políticas públicas con planes de actuación que impliquen la identificación, valoración, descripción y difusión de los fondos documentales vinculados con la vulneración de los Derechos Humanos y promover el derecho de libre acceso y la seguridad jurídica a la ciudadanía en la defensa del derecho a conocer la verdad.

Cualquier usuario de los archivos, espera y reclama que se garantice el ejercicio del derecho a la verdad. Al mismo tiempo, la comunidad de profesionales de archivos, de la que la AEFP es representante, espera y reclama seguridad jurídica en la gestión del acceso a los archivos y la conversión de los archivos en mecanismos de reparación, para lo que lucha, primeramente, desde lo local, pero también desde lo internacional, estando vinculada a la Sección de Archivos y Derechos Humanos del Consejo Internacional de Archivos y de la Asociación Latinoamericana de Archivos (ALA).

## Conclusión

Como indicábamos en la introducción, el año 2022 ha sido muy prolífico desde el punto de vista del desarrollo normativo. A los dos proyectos de ley ya mencionados, relativos a la Memoria Democrática y a la Información Clasificada, y la transposición de la directiva comunitaria de *whistleblowers*, hay que añadir la creación, en el seno del Foro de Gobierno Abierto, de un grupo de trabajo para reformar la Ley de Transparencia.

Parecía que estábamos, pues, ante una buena oportunidad para cambiar el modelo español de acceso a la información pública y a los archivos. Sin embargo, de todos estos proyectos solo se han aprobado la Ley 20/2022, de 19 de octubre, *de Memoria Democrática* y la Ley 2/2023, de 20 de febrero, *reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción*, de reciente publicación.

Y mientras preparábamos esta comunicación, AEFP presentaba también propuestas, unidas a otras de los miembros de la sociedad civil que formamos la Coalición pro Acceso, a la consulta pública sobre la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Aunque nuestra tarea puede parecer pequeña, y en ocasiones se hace con escasos medios y fuerzas, la labor de los archivistas y, en su nombre, de las asociaciones que los representan no debe cejar puesto que tenemos mucho que aportar para conseguir una sociedad cada vez más democrática.

## Referencias bibliográficas

- Alonso, H. (2018). Secretos militares con freno y marcha atrás, en *Archivamos* 108, pp. 24-25
- Andrés, R. y Sierra, J. (coords.) (2018). *La función de archivo y la transparencia en España*. Universidad Complutense de Madrid.
- Araguàs, I. (2017). *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. INAP.
- Bueno, M., Alonso, H. y Gálvez, S. (coords.) (2021) *El «derecho al olvido»: uso, abuso e instrumentalización frente a la investigación histórica*. Dossier monográfico Nuestra Historia, 12.
- Fernández, S. Pérez, J. y Medina, M. (2020). *El derecho al acceso a la información pública en España*. Thomson Reuters Aranzadi.
- González, A., Gálvez, S., Castro, L. (coords.). (2019). *El acceso a los archivos en España*. Fundación Francisco Largo Caballero / Fundación 1º de Mayo.
- Hernández, S. (2018). El acceso a los documentos históricos de los archivos militares en *Archivamos* nº 108, pp. 28.
- Joinet, L. (1997). *Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos*. Consejo Económico y Social. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1.
- Principios de Tshwane (2013). *Principios Globales sobre Seguridad Nacional y Derecho a la Información*. Open Society Foundations.
- Sanz, C. (2019). El acceso de los investigadores a la documentación histórica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en *El acceso a los archivos en España* (pp. 158-172) Castro, L., Gálvez, S. y González, A. (dirs.)