



Ref.: A.G. EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL 3/15 (R-162/2015)

La Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, al amparo de lo prevenido en la regla segunda.1.1 en relación con la letra h) de la regla primera de la Instrucción 3/2010, sobre identificación y tratamiento de asuntos relevantes en el ámbito de la Abogacía y actuación procesal y consultiva de los Abogados del Estado, ha examinado el proyecto de informe elaborado por la Abogacía del Estado en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social sobre si las solicitudes de información que se reciben en el Archivo Central del Ministerio deben regirse por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y considerarse, por tanto, comprendidas en el derecho y procedimiento de acceso definidos en dicha Ley o deben regirse por su normativa específica –Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y el Real Decreto 1708/201, de 18 de noviembre– y supletoriamente por la Ley 19/2013, según la disposición adicional primera, apartado 2 de este último texto legal.

- I -

Este Centro Directivo ya adelanta que comparte las conclusiones a las que llega la Abogacía del Estado consultante y, en especial, por ser el objeto específico de la consulta formulada, la que entiende que el acceso a los documentos que se hayan registrado y depositado en el Archivo Central del Ministerio de Empleo y Seguridad Social se regirá por la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español y por el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que establece el Sistema Español de Archivos y regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos y su régimen de acceso y, supletoriamente, por la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT).



No obstante, y dado el alcance general de la cuestión suscitada, se considera oportuno que la Abogacía General del Estado – Dirección del Servicio Jurídico del Estado manifieste su parecer jurídico al respecto.

- II -

El artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), en su primitiva redacción, reconocía el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obrasen en los archivos administrativos, cualquiera que fuese la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figurasen, siempre que tales expedientes correspondiesen a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud (apartado 1).

La circunstancia de que los expedientes correspondieran a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud era el presupuesto básico del derecho de acceso a los registros y documentos que, formando parte de un expediente, obrasen en los archivos administrativos. El citado precepto, tras establecer en sus apartados 2 a 5 determinadas limitaciones a dicho derecho, en su apartado 6 disponía la aplicación de la normativa específica en materia de acceso a archivos y registros en determinados supuestos, entre los que se encontraba, por su relación con el caso sometido a informe, *“la consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos”* (letra g).

La disposición final primera.dos de la LT dio nueva redacción al artículo 37 de la LRJ-PAC que, a partir de ahora, lleva por rúbrica *“Derecho de acceso a la información pública”*, disponiendo lo siguiente:

“Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”.



La remisión general en materia de derecho de acceso a la información pública, archivos y registros a las previsiones contenidas en la Constitución, en la LT y demás leyes que resulten de aplicación tiene si no una excepción, sí una importante modulación en la disposición adicional primera de la propia LT, que lleva por rúbrica "*Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública*" y que, en lo que aquí importa, en su apartado 2 dispone que "*se registrarán por su normativa específica y por esa Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información*".

- III -

Llegados a este punto es necesario determinar si las solicitudes de información que se reciben en el Archivo Central del Ministerio de Empleo y Seguridad Social pueden considerarse como una materia que tenga previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, con aplicación supletoria de las previsiones de la LT, o, por el contrario, si dichas solicitudes de información deben considerarse comprendidas íntegramente en el régimen jurídico general del derecho de acceso a la información pública establecido por la LT.

Para responder a este interrogante, y como bien dice la Abogacía del Estado consultante, es preciso acudir a la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (LPHE), cuyo artículo 48.1 comienza diciendo que "*a los efectos de la presente Ley, forma parte del Patrimonio Histórico Español, el Patrimonio Documental y Bibliográfico, constituido por cuantos bienes, reunidos o no en Archivos y Bibliotecas, se declaren integrantes del mismo en este capítulo*". El carácter de régimen jurídico específico que tiene la regulación del Patrimonio Documental viene a quedar ya puesta de manifiesto en el apartado 2 del propio artículo 48, conforme al cual "*el Patrimonio Documental y Bibliográfico se regulará por las normas específicas contenidas en este Título...*".



Por su parte, el artículo 49.2 de la propia LPHE dispone que *“forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios”*.

Pues bien, los amplios términos en que se concibe el llamado Patrimonio Documental (*“documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público”*) permiten incluir dentro del mismo los archivos existentes en los Ministerios y organismos públicos para la custodia de documentos, una vez finalizada su tramitación y transcurridos los plazos establecidos por la normativa vigente, denominados Archivos generales o centrales de los Ministerios por el artículo 10 del Real Decreto 1706/2011. La consulta de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental a que se refiere el artículo 49.2 se rige por el artículo 57 de la LPHE que viene, por tanto, a configurarse como el régimen jurídico específico de acceso a la información contenido en los mismos, aplicándose supletoriamente las previsiones de la LT. En este sentido, el apartado 1.a) del artículo 57, comienza diciendo que *“con carácter general, tales documentos, concluida su tramitación y depositados y registrados en los Archivos centrales de las correspondientes entidades de Derecho público, conforme a las normas que se establezcan por vía reglamentaria, serán de libre consulta”*, estableciendo seguidamente determinadas excepciones, como son los documentos que afecten a materias clasificadas, los que no deban ser públicamente conocidos por disposición expresa de la Ley o aquéllos cuya difusión pueda entrañar riesgos para la seguridad y defensa del Estado o la averiguación de los delitos, admitiéndose en el apartado 1.b) la posibilidad de solicitar autorización para tener acceso a los documentos excluidos de consulta pública y regulándose en el apartado 1.c) la consulta a 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 o a su propia imagen. De la lectura de todas estas previsiones se desprende, como ya se ha apuntado, que la consulta o acceso a los documentos constitutivos del Patrimonio Documental entraña un régimen específico y así lo viene a confirmar la regla contenida en el apartado 2 del propio artículo 55 de la LPHE, conforme al cual *“reglamentariamente se establecerán las condiciones para la realización de la consulta de los documentos a que se refiere este artículo”*.

Afirmado el carácter específico que tiene el régimen de acceso o consulta a los documentos constitutivos del Patrimonio Documental español, y por lo que se refiere a la aplicación y vigencia de la regulación contenida en el Real Decreto 1706/2011, que establece el Sistema Español de Archivos y regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, es de destacar, como se pone de manifiesto en el proyecto de informe remitido, que el citado Real Decreto establece un procedimiento administrativo común para la solicitud de acceso a los documentos conservados en los archivos de la Administración General del Estado (artículos 23.2), entre los que se encuentran los Archivos generales o centrales de los Ministerios (artículos 8.b) y 10). El procedimiento en cuestión aparece regulado en el Capítulo IV del citado Real Decreto que, como indica su preámbulo, es un desarrollo reglamentario de las previsiones contenidas tanto en la LRJ-PAC como en la LPHE (artículo 57.1.a), siendo aplicable, por tanto, al derecho de acceso a todos los documentos que formen parte de los archivos de la Administración General del Estado salvo los que denomina archivos de oficina y gestión.

Con base en lo expuesto, tratándose del acceso a documentos del Archivo central de un Ministerio, que forman parte del Patrimonio Documental, previsto y regulado en la LPHE, puede decirse que el Real Decreto 1708/2011, en tanto en cuanto desarrolla, en este punto, las previsiones sobre consulta de documentos constitutivos de ese Patrimonio Documental, se integra también entre las normas reguladoras del régimen jurídico específico de acceso a la información, aplicables preferentemente de conformidad con la disposición adicional primera.2 de la LT.



En virtud de lo expuesto, la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado formula la siguiente.

CONCLUSION

El acceso a la información de los documentos que hayan sido depositados y registrados en el Archivo Central del Ministerio de Empleo y Seguridad Social se rige por la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español y por el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, y, supletoriamente, por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

Madrid, 30 de marzo de 2015.
LA ABOGADO GENERAL DEL ESTADO,

- Marta Silva de Lapuerta -



MINISTERIO DE JUSTICIA
REGISTRO AUXILIAR AY. 5

Salida 30/03/15 13:31:33
201500012461



SRA ABOGADA DEL ESTADO-JEFE
MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL
c) Agustín de Bethencourt, 4
28071 - Madrid