



El acceso a los fondos de los archivos en la nueva Ley de Memoria Democrática

Severiano Fernández Ramos

Catedrático de Derecho Administrativo

*Universidad de Cádiz
España*

ORCID: [0000-0002-9784-4503](https://orcid.org/0000-0002-9784-4503)

RECIBIDO: 27 de febrero de 2024

ACEPTADO: 25 de marzo de 2024

RESUMEN: El acceso a los fondos documentales de la represión del Régimen franquista ha estado en nuestro país plagado de obstáculos legales y materiales, que la Ley 52/2007 de Memoria Histórica no supo (o quiso) allanar. Por su parte, la nueva Ley 20/2022 de Memoria Democrática, si bien es continuista en algunas cuestiones, en otras contiene novedades significativas derivadas, principalmente, del reconocimiento del derecho a la verdad, no solo a las víctimas, sino a la sociedad general, con consecuencias directas en relación con la actividad de investigación histórica.

PALABRAS CLAVE: Memoria Democrática, derecho a la verdad, acceso a los archivos.

CONTENIDOS: 1.- Introducción. 2.- El nuevo derecho a la verdad. 2.1.- *El derecho de las víctimas a la verdad.* 2.2.- *Pero también el derecho de la sociedad a la verdad.* 3.- Derecho de acceso a los fondos de los archivos públicos y privados. 3.1.- *Acceso general a los archivos públicos.* 3.2.- *La aplicación del art. 57 LPHE.* 3.3.- *Expedición de copias y certificados.* 3.4.- *Garantías del derecho de acceso a la documentación.* 3.5.- *Régimen de acceso a documentos judiciales.* 3.6.- *Régimen de acceso a archivos privados.* 4.- Difusión del patrimonio documental sobre la memoria democrática. 5.- Las normas sancionadoras. 6.- Disposiciones singulares. 6.1.- *Acceso a la consulta de los libros de actas de defunciones de los Registros Civiles.* 6.2.- *Protección de datos de carácter personal.* 6.3.- *Acceso a la información pública de los archivos de la Administración General del Estado.* 7.- Conclusión. – Referencias bibliográficas.



Access to archival collections in the new democratic memory law

ABSTRACT: Access to the documentary collections of the repression related to the Franco regime in our country has often been plagued with both legal and material obstacles, which the Law 52/2007 on Historical memory could not or would not smooth over. The new Democratic Memory Law 20/2022, on the other hand, although maintaining a continuing character in some issues, contains significant innovations mainly derived from the recognition of the right to the truth, not only for the victims, but for society as a whole, with direct consequences on historical research.

KEYWORDS: Democratic Memory, right to the truth, access to archives.



1.- Introducción

La ordenación de los archivos y la documentación contenida en la Ley 20/2022, de 19 octubre, de Memoria Democrática, como otras cuestiones, parte de la regulación ya prevista en la precedente Ley 52/2007, de 26 diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura (conocida popularmente como Ley de la Memoria Histórica). El problema es que la regulación contenida en la Ley 52/2007 no ha supuesto en sus quince años de vigencia avance significativo alguno en materia de disponibilidad y acceso a la documentación de esta etapa de nuestra historia reciente. Para ello me remito a la *Encuesta sobre el Acceso a los Archivos en España*, liderada por Sergio Gálvez, y cuyos resultados son más que elocuentes¹.

Pues bien, si la ordenación de la Ley 52/2007 en materia de archivos y patrimonio documental fracasó en sus objetivos, parece lógico pensar que una regulación continuista no obtendrá mejores resultados. Por ello, a partir de ahora, la metodología que seguiré consistirá en contrastar los textos de la Ley 52/2007 y de la Ley 20/2022 para valorar si la nueva ley supone un avance significativo en esta materia.

Con carácter previo, cabe detenerse en los títulos competenciales en los que la Ley fundamenta su regulación en esta materia. En concreto, la propia Ley (disposición final tercera) declara que los artículos 26 y 27 se dictan al amparo del artículo 149.1.28^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre *archivos de titularidad estatal*. Esto ya, en sí mismo, podría suponer una incongruencia del texto legal, pues algunos preceptos contenidos en esos artículos 26 y 27 se refieren a archivos públicos en general e, incluso, a archivos privados. Por ello, entiendo que debe salvarse el carácter básico a partir del título competencial, mencionado con carácter general, relativo a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.^a CE), derecho que sería en este caso –como se verá seguidamente– el *derecho a la verdad*, y que encuentra aquí su primera utilidad, al permitir el fundamentar la competencia del Estado, más allá de los archivos de titularidad estatal.

¹ S. Gálvez Biesca (2020), «Encuesta sobre el Acceso a los Archivos en España: informe de resultados», *Historia Actual Online*, 52 (2): 171-198.



2.- El nuevo derecho a la verdad

2.1.- El derecho de las víctimas a la verdad

La regulación de los archivos y documentos en la Ley 20/2022 se contiene en una Sección que se inserta en el Capítulo I relativo al derecho de las víctimas a la verdad, esto es, el derecho de las víctimas, sus familiares y la sociedad en general, a la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de los motivos y circunstancias en que se cometieron las violaciones del Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de los derechos humanos ocurridas con ocasión de la Guerra y de la Dictadura y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero (art. 15.1).

De entrada, la declaración del *derecho a la verdad* constituye en sí misma una importante aportación de la Ley 20/2022, en línea con los instrumentos internacionales, y es un factor nuevo para fundamentar la política de apertura de los archivos y del patrimonio documental. Así, el propio texto legal manifiesta la importancia de los archivos y documentos a efectos de garantizar este derecho a la verdad, al declarar que el registro de víctimas, pieza fundamental en la Ley, se nutre principalmente de los datos recabados de fuentes y «archivos del patrimonio documental» (art. 3.2).

Ahora bien, en relación con el derecho de las víctimas a obtener una declaración de reparación y reconocimiento personal, lo cierto es que ya la Ley 52/2007 (art. 4.4) dispuso que las víctimas e instituciones legitimadas podrán interesar del departamento competente en materia de memoria democrática la expedición de la declaración, y «A tal fin, podrán aportar toda la documentación que sobre los hechos o el procedimiento obre en su poder, así como todos aquellos antecedentes que se consideren oportunos», precepto que se limita a reproducir la Ley 20/2022 (art. 6.4). De este modo, el fundamento de la declaración se sigue haciendo recaer sobre los elementos acreditativos que puedan aportar las víctimas.

Es posible que la parquedad del texto en la tramitación de las solicitudes de declaración de reparación y reconocimiento personal venga condicionada por la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 85/2018 y 83/2020) que prohíbe que los órganos de reparación de víctimas creados por algunas Comunidades Autónomas (como País Vasco y Navarra) puedan realizar actuaciones de averiguación o investigación de hechos delictivos, aunque sea tan solo a sus efectos de reparación, pues tales atribuciones de indagación -se dice- invaden la competencia de la jurisdicción penal (la reserva de jurisdicción).



Ahora bien, en el caso de la Ley 20/2022 debe observarse que hay una diferencia fundamental, que es la declaración de nulidad de condenas y sanciones contenida en la propia Ley (art. 5.1). Además, el propio Tribunal Constitucional (STC 106/2021) ha admitido la competencia de la Administración, al instruir los procedimientos, para determinar los hechos a los que se vincula el derecho a obtener reparación, sin que ello implique indagación alguna sobre los concretos responsables de los hechos. Con esto quiero decir que, en el procedimiento de declaración de reparación y reconocimiento personal de las víctimas, se echa en falta un papel más proactivo por parte de la Administración, que no olvidemos tiene a su alcance el deber de colaboración entre Administraciones públicas (art. 141 Ley de Régimen Jurídico del Sector Público).

2.2.- Pero también el derecho de la sociedad a la verdad

Ahora bien, importa subrayar que, a pesar de llamarse derecho de las «víctimas» a la verdad, en realidad, este derecho no se reconoce exclusivamente a las víctimas, tal como se definen en la propia Ley (art. 3), esto es víctimas propiamente dichas y sus familiares. El derecho se reconoce también, y de modo expreso, a la «sociedad en general» (art. 15.1). Y esta precisión es muy relevante, pues a la hora de ejercer el derecho de acceso a la documentación pública estaríamos, no ya ante un derecho exclusivo de las víctimas y sus familiares, sino ante un derecho de la ciudadanía en su conjunto. No obstante, como más adelante indicaré, la Ley no ha sido del todo congruente en este punto.

Además, en cuanto a su contenido, el derecho a la verdad no se contrae a la «verificación de los hechos», sino que se extiende también a la «revelación pública y completa» de los motivos y circunstancias en que se cometieron las violaciones del Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de los derechos humanos ocurridas con ocasión de la Guerra y de la Dictadura y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero (art. 15.1).

Y es esta revelación pública y completa la que conecta con la titularidad del derecho por la sociedad en general, pues es aquí donde entiendo que cobra su papel la investigación histórica y científica. En efecto, la revelación de la que habla la Ley no se trata de cualquier revelación pública, sino de aquella avalada por una ciencia histórica libre y metodológicamente fundada, que, como ha declarado el propio Tribunal Constitucional (STC 231/2004, FJ 3), es fundamental para la creación de una conciencia histórica colectiva. Así, el mismo Tribunal Constitucional ha declarado que la libertad de investigación que reconoce el art. 20 CE, disfruta en nuestra Constitución de una protección acrecida respecto de la que opera para las genéricas libertades de expresión e información.



Más en concreto, el alto tribunal ha expresado que la investigación histórica y científica sobre hechos protagonizados en el pasado por personas fallecidas debe prevalecer, en su difusión pública, sobre el derecho al honor de tales personas cuando efectivamente se ajuste a los usos y métodos característicos de la ciencia historiográfica. Es decir, este derecho al honor no puede oponerse, por tanto, como límite a la libertad científica con el mismo alcance e intensidad con el que se opone la dignidad de las personas vivas al ejercicio de las libertades de expresión e información de sus coetáneos (STC 43/2004, FJ 5).

3.- Derecho de acceso a los fondos de los archivos públicos y privados

3.1.- Acceso general a los archivos públicos

La Ley 52/2007 (art. 22) dispuso:

«1. A los efectos de lo previsto en esta Ley, se garantiza el derecho de acceso a los fondos documentales depositados en los archivos públicos y la obtención de las copias que se soliciten.

2. Lo previsto en el apartado anterior será de aplicación, en sus propios términos, a los archivos privados sostenidos, total o parcialmente, con fondos públicos».

En realidad, dada su redacción escueta y genérica, se trataba de un precepto superfluo, pues comportaba un reenvío implícito a la legislación sobre archivos². Y en esta materia el precepto principal que ha regido el acceso a la documentación de archivos ha sido el conocido artículo 57 de la Ley de Patrimonio Histórico Español (LPHE), según el cual «c) 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

² Es el sentido, p. ej., de la Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía (art. 37), cuando declara: «Se garantiza el derecho de acceso a los documentos de la Memoria Democrática de Andalucía constitutivos del patrimonio documental de Andalucía, de conformidad con la regulación establecida en el título IV de la Ley 7/2011, de 3 de noviembre (de Archivos y Documentos), y demás normativa vigente que sea de aplicación».



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»³.

Por su parte, la Ley 20/2022 (art. 27.1) establece:

«A los efectos de lo previsto en esta ley, se garantiza el derecho al acceso libre, gratuito y universal a los archivos públicos y privados, así como a la consulta de documentos históricos integrantes de 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»⁴.

A partir de una enmienda de los Grupos Socialista y Unidas Podemos se especificó que el acceso será, además de libre (lo que ya se enunciaría en el Proyecto de ley), universal y gratuito. En realidad, el acceso a la información pública ya es, con carácter general, «universal» por determinación de la Ley 19/2013 de Transparencia⁵. Y lo de «gratuito» debe entenderse referido a la consulta, no la expedición de copias, lo cual ya lo garantiza también la Ley 19/2013 de

³ Este precepto de la LPHE, a pesar de su aparente simplicidad, siempre ha sido objeto de una enconada controversia. En particular, se cuestiona cuándo («en otro caso») entra en juego el plazo de los cincuenta años antigüedad de los documentos. De entrada, parece evidente que debe descartarse una interpretación laxa según la cual los dos plazos del art. 57.1.c) LPHE pueden aplicarse de forma indistinta, pues tal interpretación no concuerda con el tenor literal de la Ley («en otro caso»), que marca una relación de subordinación entre ambos plazos. Con todo, aún queda por determinar ¿a qué se refiere la LPHE cuando condiciona el plazo de los cincuenta años antigüedad de los documentos a «en otro caso»? Una interpretación también laxa entiende que dicho plazo se aplica no sólo cuando no se conozca *la fecha* sino también cuando no se conozca *el hecho* del fallecimiento. Al margen de que esta interpretación no parece ajustarse a la literalidad misma de la LPHE y puede dar lugar a situaciones absurdas, lo más relevante es que, debido a la creciente longevidad de la población, esta interpretación supondría posibilitar la comunicación de los datos especialmente protegidos de personas vivas, lo cual estimamos contrario tanto a la LOPD como a la LTAIBG. En cambio, una interpretación estricta, que compartimos, considera que la condición «en otro caso» debe entenderse referida únicamente a la circunstancia del desconocimiento de *la fecha* del fallecimiento, pero no al hecho mismo del óbito (hecho cierto, fecha incierta). Así, GAIP, Resolución de 28 de julio de 2016, de estimación parcial de la Reclamación 69/2016.

⁴ La Proposición de Ley de Memoria Histórica y Democrática presentada por el Grupo Parlamentario Socialista el 28 de enero de 2020 contemplaba un precepto similar: «Se garantiza el derecho de acceso a la información pública de todos los archivos pertenecientes a la Administración General del Estado referidos al período comprendido entre el 14 de abril de 1931 y 31 de diciembre de 1982, de conformidad con la Constitución Española, Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación. Este acceso respetará la normativa vigente relativa a la protección de datos personales». La principal diferencia era limitar su aplicación a los archivos pertenecientes a la Administración General del Estado, si bien se ampliaba el período temporal hasta el 31 de diciembre de 1982, fechas en la que accede al poder el primer Gobierno socialista.

⁵ Incluso antes, el Real Decreto de 18 de noviembre de 2011, por el que se establece el Sistema Español de Archivos, dispuso que «Toda persona tiene derecho a acceder a los documentos conservados en los archivos incluidos en el ámbito de aplicación de esta norma» (art. 23.1).



Transparencia. Más interés presenta el calificativo de acceso «libre», pues en la legislación archivística presenta un significado preciso, en oposición a los documentos de *acceso restringido*, por estar afectados por alguna limitación legal⁶.

Pero, en realidad, por mucho que se declare el acceso libre el problema se presenta cuando hay por medio datos personales de terceros. Quiero recordar que el Proyecto de la Ley 52/2007 decía que la exigencia de consentimiento del afectado sería de especial aplicación cuando los documentos identifiquen a los autores o a otras personas intervinientes en los hechos o en las actuaciones jurídicas sobre los mismos (caso de delatores), «en cuyo caso los responsables de los archivos públicos sustituirán la entrega de una copia de los mismos por un certificado sobre su contenido, con el fin de preservar la identidad de aquellos». Como se dijo entonces, la protección de la intimidad se instrumentalizaba al servicio de la impunidad. Es cierto que este apartado se suprimió en la tramitación parlamentaria debido a las críticas unánimes (entre otros de Amnistía Internacional). Sin embargo, en la práctica, esta omisión no ha impedido que se aplicara la exigencia del consentimiento de la LPHE (art. 57) cuando no fuesen de aplicación los plazos establecidos en la Ley.

Pues bien, en este punto la Ley 20/2022 (art. 27.2) sí incorpora un precepto novedoso en relación con la Ley 52/2007:

«Cualquier persona tendrá derecho a consultar íntegramente la información existente en los documentos que acrediten o puedan acreditar su condición de víctimas, pudiendo consultar también los datos personales de terceros que puedan aparecer en dichos documentos con independencia de la fecha de los mismos. Estas personas tendrán derecho a obtener copia, exenta de tasas, de todos los documentos en que sean mencionadas y que vayan a incorporar al procedimiento de declaración de reconocimiento y reparación personal contemplada en el artículo 6 de esta Ley, así como para cualquier otra demanda de reparación a la que tuvieran derecho»⁷.

Como puede verse, la Ley subraya por dos veces el alcance de este acceso: primero cuando dice «derecho a consultar *íntegramente* la información existente en los documentos», y segundo cuando añade «pudiendo consultar *también* los datos personales de terceros que puedan aparecer en dichos documentos con independencia de la fecha de los mismos». Por tanto, con este precepto se salva

⁶ Véase, p. ej., el Real Decreto de 18 de noviembre de 2011, por el que se establece el Sistema Español de Archivos, el cual califica determinados documentos de acceso restringido (art. 26.1).

⁷ La enmienda nº 376 del Grupo Popular en el Congreso omitía toda referencia al acceso a los datos personales de terceros que puedan aparecer en dichos documentos. Bien es verdad que se mantiene el derecho a consultar íntegramente la información existente en los documentos. *BOCG*, Congreso, Núm. 64-3, 14 de diciembre de 2021.



tanto las exigencias de antigüedad como de consentimiento establecidas en la LPHE, y es por ello lo más significativo de la Ley en esta materia.

Asimismo, el derecho al acceso sin restricciones, íntegro, no se reconoce a todos, sino a las víctimas definidas en la Ley, como un derecho vinculado a la acreditación de su condición de víctimas, eso sí, no sólo a efectos del derecho a la reparación contemplado en la Ley (art. 6), sino también a efectos de «cualquier otra demanda de reparación a la que tuvieran derecho» (p. ej., en aplicación de la legislación autonómica)⁸.

Ahora bien, para que este nuevo precepto sea eficaz, es decir, permita que las víctimas puedan acreditar su condición de tales, no sería correcto que se les exigiera para acceder a la documentación que acreditaran tal condición, pues es justo para ello que solicitan el acceso: sería una situación perversa. Por tanto, este derecho deberá poder ejercitarse de modo flexible, en el sentido de que baste la identificación del solicitante o, lo que es más frecuente, del familiar que padeció algunas de las circunstancias que determina la Ley. Incluso será oportuno admitir la actuación de entidades sociales en representación de las propias víctimas. Tal vez, para todo ello, pueda ser interesante aprobar en el futuro una Instrucción de general aplicación.

Con todo, debe señalarse que quedan fuera los supuestos de acceso con fines de investigación, que creo que también deberían incluirse, para ser coherentes con derecho a la verdad que la Ley reconoce, no sólo a las víctimas, sino también a la sociedad en general. De hecho, como veremos después, la Ley admite implícitamente este acceso a los datos personales por parte de los investigadores, pues reconoce expresamente la legitimidad de su publicación.

3.2.- La aplicación del art. 57 LPHE

Tras el comentado artículo 27.2 de la Ley 20/2022 parecería del todo claro su preeminencia sobre lo dispuesto, con carácter general, en la letra c) del artículo 57 LPHE, y el régimen de plazos y consentimiento ordenado en el mismo. Sin embargo, en el apartado inmediatamente siguiente la Ley 20/2022 –art. 27.3– establece:

«La consulta de los documentos sobre el golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura generados y reunidos por los diferentes departamentos ministeriales de la Administración General del Estado y demás entidades del sector público estatal, con independencia de la administración pública o de la institución que los

⁸ La enmienda núm. 342 en el Senado del Senador Koldo Martínez Urionabarrenetxea (GPIC) proponía incluir expresamente a los investigadores, por entender que se debe permitir también el acceso a las y los investigadores a esa información en consonancia con el derecho a la verdad y la libertad de investigación. *BOCG*, Senado, Núm. 386 22 de septiembre de 2022.



gestione, se rige por lo establecido en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, y las normas reglamentarias que regulan el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso».

Este es un precepto desconcertante, pues siempre se ha entendido que el régimen de consulta de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental Español ordenado en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, es de carácter básico, aplicable, por tanto, a todos los archivos públicos, en coherencia con la noción misma de Patrimonio Documental Español (art. 49). Por su parte, si el precepto está pensando en los archivos histórico provinciales y otros de titularidad estatal y gestión autonómica, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional la competencia sobre su régimen es exclusiva del Estado (SSTC 103/1988, fj 4; 14/2013, fj 6). Asimismo, como se ha dicho, el régimen del artículo 57.c) LPHE debe entenderse desplazado, en su ámbito de aplicación, por lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 27 antes tratado.

Tal vez consciente el legislador de la dificultad interpretativa generada por este precepto, al final de la tramitación parlamentaria de la Ley se incluyó una disposición final octava, con el siguiente tenor:⁹

«1. A los efectos de lo previsto en esta ley, se garantizará a los interesados y a sus herederos el derecho de acceso a los fondos documentales depositados en los archivos públicos y la obtención de la copia que soliciten de los documentos que les conciernan. El acceso a los fondos documentales existentes en los archivos históricos se regirá por la Ley de Patrimonio Histórico Español. Sin embargo, no será de aplicación para los casos previstos en el artículo 27.1 de esta ley lo dispuesto en el apartado c) del artículo 57.1 de la Ley 16/85, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español».

La primera parte del precepto es reiterativa respecto al artículo 27.¹⁰ A su vez, la parte central de la disposición («*El acceso a los fondos documentales existentes en los archivos históricos se regirá por la Ley de Patrimonio Histórico Español*») vendría a reiterar lo indicado en el artículo 27.3. Ahora bien, el interés de la disposición estriba en la proposición final: «*Sin embargo, no será de aplicación para los casos previstos*

⁹ La disposición se introdujo en el informe de la Ponencia en el Senado (como disposición final sexta ter) y, por su contenido, técnicamente debía haberse configurado como disposición adicional. *BOCG*, Senado, Serie A Núm. 64-4, 7 de julio de 2022.

¹⁰ «A los efectos de lo previsto en esta ley, se garantiza el derecho al acceso libre, gratuito y universal a los archivos públicos y privados, así como a la consulta de documentos históricos integrantes de 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».



en el artículo 27.1 de esta ley lo dispuesto en el apartado c) del artículo 57.1 de la Ley 16/85, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español». De este modo, la Ley corrige la remisión contenida en el artículo 27.3 al artículo 57 LPHE, precisando, además, la letra c) cuya aplicación se excluye expresamente. Con todo, es innegable que este modo de proceder por parte del legislador (enunciar una regla, desdecirla y volver a restablecerla, todo ello en la misma Ley), no es precisamente un alarde de técnica legislativa y seguridad jurídica.

3.3.- Expedición de copias y certificados

La Ley 52/2007 –art. 22.1- dispuso que «se garantiza el derecho de acceso a los fondos documentales depositados en los archivos públicos y la obtención de las copias que se soliciten». Por su parte, la Ley 20/2022 (art. 27.6) establece: «El derecho general de acceso a los documentos en los archivos comprende tanto el acceso directo a los documentos en cuestión como el de obtener copias y certificados de los mismos».

De este modo, la única novedad de la Ley 20/2022 (art. 27.6) consiste en añadir el derecho a la certificación, por lo demás, tradicional en la legislación archivística (no así en materia de transparencia). Con todo, debe señalarse que la Ley (art. 27.2) añade que las víctimas tienen derecho a obtener copia, exenta de tasas, de todos los documentos en que sean mencionadas y que vayan a incorporar al procedimiento de declaración de reconocimiento y reparación personal contemplada en el artículo 6 de esta Ley, así como para cualquier otra demanda de reparación a la que tuvieran derecho. Esta exención de tasas es novedosa y constituye una medida equitativa en favor de las víctimas.

Ahora bien, parece que debe entenderse que el derecho a obtener copias puede verse limitado de acuerdo con la normativa archivística¹¹. Por este motivo es de interés la regla introducida en tramitación parlamentaria a partir de una enmienda de los Grupos Socialista y de Unidas Podemos, según la cual: «En el ámbito de las competencias de la Administración General del Estado, la realización de autocopias u obtención de copias electrónicas en el desarrollo de trabajos de investigación no estarán sujetas a ningún tipo de tasa, canon o gravamen»¹². Es cierto que la exención de tasas por copias electrónicas ya está en las normas sobre transparencia, pero sí

¹¹ Así, el RD 1708/2011 (art. 31.1) establece que la estimación de la solicitud de acceso o de consulta conllevará el derecho a obtener copia de los documentos solicitados, salvo en los determinados supuestos. Por su parte, la Ley 7/2011 de Archivos de Andalucía prevé que la obtención de reproducciones de los documentos estará condicionada por su estado de conservación (art. 63.3).

¹² Enmienda nº 212 del Congreso, cuya finalidad es favorecer la investigación en materia de memoria democrática facilitando el acceso a los documentos y removiendo obstáculos en la labor de los investigadores. *BOCG*, Congreso, Núm. 64-3, 14 de diciembre de 2021.



es interesante dar carta de naturaleza a la práctica ya ampliamente utilizada de las autocopias.

3.4.- Garantías del derecho de acceso a la documentación

En otro orden, el Grupo Republicano presentó una enmienda, en virtud de la cual contra las «resoluciones denegatorias de acceso en el ejercicio de los derechos previstos en los números 1 y 2 de este artículo, se podrá presentar, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno»¹³. Como es sabido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha venido manteniendo un criterio restrictivo para conocer reclamaciones en materias que cuentan con un régimen específico, como serían los archivos¹⁴. Es cierto que la más reciente doctrina del Tribunal Supremo debería llevar a que el CTBG cambie de criterio, pero no habría estado de más introducir esta precisión en la Ley¹⁵.

3.5.- Régimen de acceso a documentos judiciales

También con carácter novedoso la Ley 20/2022 –art. 27.4- establece:

«Los documentos de la Administración de Justicia y de los archivos judiciales sobre el golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura, una vez que cumplieron su función a disposición del órgano jurisdiccional correspondiente por haber concluido el procedimiento, tienen la condición de bienes del patrimonio documental estatal y su consulta se rige, igualmente, por las disposiciones señaladas en el apartado anterior».

Debe observarse una inexactitud en este precepto, pues se declaran patrimonio documental estatal «*Los documentos de la Administración de Justicia y de los archivos judiciales sobre el golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura, una vez que cumplieron*

¹³ Enmienda nº 95 del Congreso. BOCG, Congreso, Núm. 64-3, 14 de diciembre de 2021. También en la misma línea la enmienda nº 41 del Congreso del sr. Errejón. E igualmente la enmienda núm. 503 del Senado del Senador Pablo Gómez Perpinyà (GPIC). BOCG, Senado, Núm. 386 22 de septiembre de 2022.

¹⁴ Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, "Criterio interpretativo CI/008/2015. Aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 19/2013 sobre regulaciones del derecho de acceso a la información pública". Y en tal sentido cabe citar la Resolución 53/2016, de 1 de marzo, del CTBG. En la misma línea, la Abogacía del Estado emitió Informe sobre el acceso al Archivo central del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de 30 de marzo de 2015, en el que se concluye que «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».

¹⁵ STS 312/2022, de 10 de marzo, recurso 3382/2020, en la que se admite la posibilidad de que los electos locales planten recurso ante el órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública, precisamente en aplicación de la regla de supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, zanjando una agria controversia que había dividido a los propios órganos de garantía.



su función a disposición del órgano jurisdiccional correspondiente por haber concluido el procedimiento». Lo cierto es que, con la LPHE en la mano, tales documentos forman parte del patrimonio documental con independencia de haber concluido o no el correspondiente procedimiento. Otra cosa es la aplicación a los mismos de la legislación sobre archivos. Hasta ahora se ha venido entendiendo que los documentos judiciales, una vez calificados de conservación permanente por la Junta de Expurgo u órgano autonómico competente, ingresan en el correspondiente archivo histórico, siendo entonces de aplicación la legislación sobre archivos¹⁶.

3.6.- Régimen de acceso a archivos privados

La Ley 52/2007 –art. 22.2 dispuso: «Lo previsto en el apartado anterior será de aplicación, *en sus propios términos*, a los archivos privados sostenidos, total o parcialmente, con fondos públicos». Por su parte, debe recordarse que el artículo 27.1 de la Ley 20/2022 declara garantizar «*el derecho al acceso libre, gratuito y universal a los archivos públicos y privados*». No obstante, en el apartado 5 del mismo artículo 27 se prevé lo siguiente:

«Lo previsto en los apartados anteriores será de aplicación, en lo que resulte procedente, a los archivos privados sostenidos, total o parcialmente, mediante fondos públicos, de acuerdo con las leyes y normas que regulan el acceso a los documentos de los archivos de titularidad privada y resulten de aplicación a los centros de esta naturaleza en los Sistemas Archivísticos de las Comunidades Autónomas que corresponda en cada caso, o en el Sistema Español de Archivos»¹⁷.

De este modo, se sustituye la expresión «en sus propios términos», por la remisión a las normas estatales y autonómicas que sean de aplicación. Lo cierto es que las normas autonómicas ordenan este supuesto no tanto en función de la financiación pública de los archivos privados, sino de su integración en el Sistema Archivístico autonómico¹⁸.

¹⁶ Ej. Reglamento de Archivos Militares de 1998: Artículo 64. *Principio general de libre acceso a los documentos conservados en archivos militares*. «La consulta de la documentación integrante del patrimonio documental que se conserve en los archivos militares será de acceso libre y gratuito cuando se trate de expedientes correspondientes a procedimientos terminados en la fecha en que tal consulta sea solicitada».

¹⁷ En la enmienda núm. 94 presentada en el Senado, por lo senadores Josep Maria Cervera Pinart (GPN) y Josep Lluís Cleries i González (GPN), se añadía lo siguiente: «Todo ello con la excepción de la Comunidades Autónomas que cuenten con la competencia exclusiva en materia de archivos, situación en que deberá aplicarse la norma autonómica creada a tal efecto», por considerar que el Proyecto estatal debería limitarse a hacer remisión a lo que disponga la normativa autonómica en cuanto a acceso a los archivos privados, «ya que no consideramos que proceda aplicar lo establecido en el artículo 27 en ningún aspecto en el ámbito de Cataluña». BOCG, Senado, núm. 386, 22 de septiembre de 2022.

¹⁸ P. ej., art. 66 Ley 7/2011 de Archivos y Documentos de Andalucía.



Ahora bien, para mayor confusión, la antes citada disposición final octava¹⁹ añade lo siguiente: «2. *Lo previsto en el apartado anterior será de aplicación, en sus propios términos, a los archivos privados sostenidos, total o parcialmente, con fondos públicos*». Es decir, se recupera, al pie de la letra, el precepto ya contenido Ley 52/2007. Por tanto, habrá que entender que, al menos, los interesados y sus herederos tienen idéntico derecho a acceder a los fondos documentales depositados en los archivos privados financiados por las Administraciones públicas, y sin que les sea de aplicación el apartado c) del artículo 57.1 LPHE.

4.- Difusión del patrimonio documental sobre la memoria democrática

Dentro de la ordenación del Centro Documental de la Memoria Histórica, la Ley 20/2022 (art. 25.4) introduce un precepto nuevo, en virtud del cual los beneficiarios en materia de memoria democrática por la Administración General del Estado estarán obligados a:

a) Garantizar el acceso público a los proyectos en las condiciones y plazos que se establezcan conjuntamente.

b) Autorizar la difusión a través de la plataforma institucional del Ministerio competente en materia de cultura y del sitio web, la plataforma o el recolector que en su caso disponga el Ministerio competente materia de memoria democrática de la información proporcionada como resultado de la realización de los proyectos subvencionados. La difusión de la información en ningún caso supondrá merma o menoscabo de los derechos de propiedad intelectual.

Más importante para la difusión del patrimonio documental es la previsión contenida en la Ley 20/2022 relativa al Censo de los bienes integrantes del Patrimonio Documental. Ya la LPHE (art. 51.1) dispuso que la Administración del Estado, en colaboración con las demás Administraciones competentes, confeccionará el *Censo de los bienes integrantes del Patrimonio Documental*²⁰. Este mandato se ha traducido en la elaboración, por parte del CIDA, de un Censo-Guía de Archivos (primero españoles, al que posteriormente se unieron los iberoamericanos), en el que importa destacar que no sólo se localizan los centros de archivo, sino también los fondos y

¹⁹ «1. A los efectos de lo previsto en esta ley, se garantizará a los interesados y a sus herederos el derecho de acceso a los fondos documentales depositados en los archivos públicos y la obtención de la copia que soliciten de los documentos que les conciernan. El acceso a los fondos documentales existentes en los archivos históricos se regirá por la Ley de Patrimonio Histórico Español. Sin embargo, no será de aplicación para los casos previstos en el artículo 27.1 de esta ley lo dispuesto en el apartado c) del artículo 57.1 de la Ley 16/85, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español».

²⁰ El Real Decreto 111/1986, de desarrollo parcial de esta ley, establecía para su confección la colaboración con las Comunidades Autónomas, con las que el Ministerio de Cultura podría suscribir los correspondientes convenios (arts. 35 a 39).



colecciones que custodian²¹. Y este criterio se reflejó en el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos, el cual no habla ya de Censo de los bienes integrantes del Patrimonio Documental, sino de Censo-Guía de Archivos²².

En este contexto, y sin paralelismo en la Ley 52/2007, en el artículo dedicado al acceso a los documentos, la Ley 20/2022 –art. 27.7- establece:

«El Ministerio competente en materia de cultura, en colaboración con el Ministerio competente en materia de memoria democrática y con el resto de las Administraciones Públicas, creará en el plazo de un año a partir de la aprobación de esta ley, en el Censo de los bienes integrantes del Patrimonio Documental que establece el artículo 51.1 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, una sección específica denominada Censo de fondos documentales para la Memoria Democrática, que incluya todo lo relacionado con la represión y la violación de los derechos humanos».

²¹ Incluso en Andalucía, donde existían dos bases de datos (Censo de Archivos Andaluces y Censo de los fondos y colecciones del Patrimonio Documental andaluz), reguladas por la Orden de la Consejería de Cultura de Andalucía de 6 de marzo de 2001, finalmente la Ley 7/2011 de Archivos contempla (art. 52) un Censo de Archivos de Andalucía, que comprenderá la información que permita conocer los datos básicos de todos los archivos, y de los documentos en ellos custodiados.

²² Técnicamente, sería más correcto hablar de "censo" de los archivos y de "inventario" del patrimonio documental que contengan.



A este Censo se incorporarán:

a) Los datos correspondientes a los archivos, fondos y colecciones documentales de titularidad pública o privada con documentos producidos o reunidos entre los años 1936 y 1978 relativos al golpe de Estado, la Guerra y a la Dictadura²³.

b) Los fondos documentales generados por las organizaciones clandestinas y los movimientos de resistencia a la dictadura franquista, así como los fondos documentales de organismos de investigación sobre el pasado, de asociaciones de defensa de los derechos humanos o de organizaciones y movimientos feministas y pacifistas relacionados con el período de la Guerra y la Dictadura, con independencia de las fechas a que correspondan sus documentos.

Lo relevante es que este *Censo de fondos documentales para la Memoria Democrática* conllevará la puesta a disposición online de toda la información relativa a esos archivos y recursos documentales y la consulta unificada de los instrumentos de descripción sobre los mismos, así como la interoperabilidad con otros repositorios y recolectores de información archivística en acceso abierto (art. 27.8).

El objeto de la norma parece claro: en la medida en que el Centro Documental de la Memoria Histórica, a pesar de su propósito original, sólo contiene, en realidad, una parte de los fondos documentales, se trataría de paliar esta situación mediante la puesta a disposición de la ciudadanía de un censo. Desde una perspectiva más política, se podrá afirmar que el Centro Documental de la Memoria Histórica no

²³ La enmienda nº 93 del Grupo Republicano era mucho más precisa, haciendo referencia expresa, entre otros: b) Los fondos documentales de los órganos judiciales militares generados entre 1936 y 1978, con independencia del órgano al que corresponda su titularidad o responsabilidad, conservados en el Archivo General e Histórico de la Defensa, en los archivos Judiciales Territoriales Militares, o en el archivo del Sistema Archivístico de la Defensa al que se hubiera decidido su transferencia, de acuerdo con la establecido en el artículo 18 del Real Decreto 1816/2009, de 27 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Archivos Judiciales Militares, o conservados en cualquier otro archivo público. c) Los fondos documentales conservados en el Archivo General Militar de Ávila. d) Los fondos documentales de unidades disciplinarias conservados en el Archivo General Militar de Guadalajara, así como el fondo documental de la Comisión Central de Examen de Penas que se encuentra en el mismo. e) Los fondos documentales derivados de la jurisdicción de orden público, con independencia del órgano al que corresponda su titularidad o responsabilidad. f) Los fondos documentales relativos a procedimientos de depuración de funcionarios y servidores públicos en general, con independencia del órgano al que corresponda su titularidad o responsabilidad. g) Los expedientes, fichas e informes policiales o de la Guardia Civil anteriores a 1978 relativos a personas perseguidas por actividades políticas o por razones étnicas, sociales, religiosas o de cualquier otra índole ideológica, que dejaron de ser consideradas ilegales tras la aprobación de la Constitución de 1978, conservados en el Archivo Histórico Nacional, el Archivo General de la Administración o en archivos del Ministerio del Interior. h) Las hojas de servicio y sanciones correspondientes a los mandos de los servicios de información y las unidades especiales destinadas a la represión política, como la Brigada Político Social de la Dirección General de Seguridad, o la Sección Segunda Bis de los servicios de información militares, durante el período 1936-1978, conservadas en archivos del Sistema Archivístico de la Defensa o en archivos del Ministerio del Interior. i) Los documentos producidos o acumulados por el Servicio Central de Documentación (SEDEC), de Presidencia el Gobierno (1972-1977), y por la Organización Contrasubversiva Nacional (1968-1972). *BOCG*, Congreso, Núm. 64-3, 14 de diciembre de 2021.



necesita centralizar físicamente todos los fondos originales, que deben permanecer e incluso ser reintegrados a las administraciones que sean sus legítimos titulares. Y, en este contexto, cobra especial importancia la idea del censo.

Nada que objetar a este mandato, si bien debe observarse que la creación de una simple Sección dentro de un instrumento técnico, como es el Censo de los bienes integrantes del Patrimonio Documental, no requiere de una norma con rango de ley, sino que podría ordenarse reglamentariamente²⁴. En otro plano, ya de ejecución, cabe pensar que el plazo de un año es un tanto optimista, y de hecho se ha ya incumplido.

5.- Las normas sancionadoras

Una de las cuestiones más criticadas de la Ley 52/2007 fue la ausencia en esta Ley de un régimen sancionador, que al menos tipificara como infracción los incumplimientos más graves de la Ley. Pues bien, la Ley 20/2022 sí afronta esta cuestión, pues contiene un régimen sancionador. Ahora bien, debe señalarse que, en relación con la protección y el acceso al Patrimonio Documental, el Proyecto de Ley no contemplaba infracción alguna.

No obstante, los Grupos Socialista y de Unidas Podemos presentaron sendas enmiendas (núm. 224 y 225), con la finalidad de incluir dos infracciones muy graves y una grave, incluidas finalmente en la Ley. Las nuevas infracciones *muy graves* son (art. 62.1): «f) La destrucción de documentos públicos o privados a que se refieren los artículos 25 a 27 de esta Ley; g) La apropiación indebida de documentos de carácter público por parte de personas físicas o instituciones privadas que ejercieron cargos públicos durante la Guerra, la Dictadura y hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1978». Y la infracción *grave* que se introduce es la siguiente (art. 62.2): «e) El incumplimiento, respecto de los bienes del patrimonio documental a que se refieren los artículos 25 a 27 de la presente ley, de las obligaciones de protección y conservación establecidas en el artículo 52 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español»²⁵.

²⁴ Técnicamente la fijación del plazo de creación del censo en un año era materia más propia de una disposición adicional que del articulado.

²⁵ Recordemos que el artículo 52 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español establece las obligaciones siguientes: «3. Los obligados a la conservación de los bienes constitutivos del Patrimonio Documental y Bibliográfico deberán facilitar la inspección por parte de los organismos competentes para comprobar la situación o estado de los bienes y habrán de permitir el estudio por los investigadores, previa solicitud razonada de éstos. Los particulares podrán excusar el cumplimiento de esta última obligación, en el caso de que suponga una intromisión en su derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, en los términos que establece la legislación reguladora de esta materia. 4. La obligación de permitir el estudio por los investigadores podrá ser sustituida por la Administración competente, mediante el depósito temporal del bien en un Archivo, Biblioteca o Centro análogo de carácter público que reúna las condiciones adecuadas para la seguridad de los bienes y su investigación».



Ahora bien, las dos infracciones muy graves se solapan con infracciones similares contenidas en la LPHE –art. 76.1.b) y j)-²⁶. Así, la infracción de destrucción de documentos tiene un equivalente en la LPHE en la eliminación de bienes del Patrimonio Documental; y la infracción de apropiación indebida de documentos de la Ley 20/2022 tiene una infracción paralela en la retención ilícita o indebida de documentos de la LPHE. Y dado que por exigencia constitucional se impone el principio *non bis in idem*, que prohíbe la doble sanción por los mismos hechos, es necesario determinar qué norma debe prevalecer. Pues bien, si aplicamos la Ley 20/2022 como ley específica, en lugar de la LPHE, no se garantiza que la sanción sea más grave. Así, la Ley 20/2022 contempla para las infracciones muy graves una sanción de hasta 150.000 € (art. 63.2), mientras que la exclusión o eliminación de bienes del Patrimonio Documental y Bibliográfico que contravenga lo dispuesto en el artículo 55, es sancionada por la LPHE (art. 76.3) con multa de hasta 601.012,10 euros²⁷.

6.- Disposiciones singulares

6.1.- Acceso a la consulta de los libros de actas de defunciones de los Registros Civiles

La disposición adicional 4ª de la Ley establece:

«El Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, en cuanto sea preciso para dar cumplimiento a las previsiones de esta ley, dictará las disposiciones necesarias para facilitar el acceso a la consulta de los libros de las actas de defunciones de los Registros Civiles».

Esta disposición prácticamente reproduce la antigua D.A. 8ª Ley 52/2007 (salvo "dependientes de la Dirección General de los Registros y del Notariado"). Como es sabido, en desarrollo de la D.A. original, la Dirección General de los Registros y del Notariado aprobó el 4 de noviembre de 2008 una Instrucción sobre acceso a la consulta de los libros de defunciones de los registros civiles²⁸. En síntesis, la Ley del Registro Civil establece que éste es público para quienes tengan un *interés legítimo*. Y la Instrucción de 2008 declaró que «se entenderá que existe interés legítimo cuando la petición se enmarque en *investigaciones académicas o científicas* sobre la

²⁶ Art. 73.1: b) La retención ilícita o depósito indebido de documentos según lo dispuesto en el artículo 54.1. j) La exclusión o eliminación de bienes del Patrimonio Documental y Bibliográfico que contravenga lo dispuesto en el artículo 55.

²⁷ Por su parte, la retención ilícita o depósito indebido de documentos según lo dispuesto en el artículo 54.1 LPHE, es sancionada por la LPHE (art. 76.3) con multa de hasta 60.101,21 €. En cambio, la exclusión o eliminación de bienes del Patrimonio Documental y Bibliográfico que contravenga lo dispuesto en el artículo 55, es sancionada con multa de hasta 601.012,10 euros, por lo que en este caso podría no prevalecer la sanción en materia de memoria democrática.

²⁸ BOE 26-11-2008.



guerra civil, el franquismo, el exilio y la transición. Igualmente, se entenderá que concurre dicho interés legítimo cuando el solicitante acredite que la petición de información se enmarca en *investigaciones que hayan obtenido cualquier tipo de apoyo institucional*. Lo cierto es que la Instrucción no está exenta de incertidumbre, debido a la vaguedad de los términos que emplea (investigaciones «académicas», apoyo institucional, ¿por qué no basta el apoyo privado?), y exigiría una mayor amplitud de acuerdo con el derecho a la verdad que la Ley reconoce a la entera sociedad.

6.2.- Protección de datos de carácter personal

La disposición adicional décima de la Ley 20/2022 contiene un prolijo conjunto de reglas que tienen por objeto garantizar que los tratamientos de datos personales regulados en la Ley de Memoria Democrática se llevarán a cabo conforme a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, 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.

Y en este punto destacan dos tratamientos de los datos personales: los relativos al registro de víctimas y al censo de víctimas. Ambos instrumentos son diversos, pues el registro de víctimas, contiene las circunstancias respecto de la represión padecida, del fallecimiento o desaparición, así como el lugar y la fecha en que ocurrieron los hechos, de ser posible, y la fuente de la que procede la información (art. 9.1). Y es a partir del registro de víctimas que se elabora el censo de las víctimas, el cual se declara «público», si bien este censo sólo incluirá a las personas fallecidas y declaradas fallecidas y, en ningún caso, se incluirán en el censo categorías especiales de datos.

Pues bien, interesa destacar de la disposición adicional décima dos cuestiones desde la perspectiva archivística. De una parte, declara lo siguiente: «En el caso de las investigaciones científicas e históricas y de los datos personales de autoridades y funcionarios públicos relacionados con el ejercicio de sus funciones que revistan un claro interés público, la publicación de dichos datos no es contraria a la normativa de protección de datos de carácter personal». Esta norma es importante porque ofrece seguridad jurídica a los investigadores. Se debe recordar que el derecho a la verdad que la Ley reconoce no solo a las víctimas, sino también a la sociedad en general, alcanza no sólo a la verificación de los hechos, sino también a la revelación



pública y completa de los motivos y circunstancias en que se cometieron tales hechos (art. 15.1)²⁹.

De otra parte, la disposición adicional décima declara que la conservación de los datos será indefinida, conforme a la Ley de Patrimonio Histórico Español. Y si bien las personas vinculadas a las víctimas fallecidas podrán solicitar el acceso y rectificación de los datos personales de su familiar (conforme al artículo 3.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre), la disposición limita la posibilidad de supresión de los datos, y ello con fundamento al interés público de este tratamiento, y en particular, el derecho de las víctimas y *la sociedad en general*, a que se garantice la verificación de los hechos y la revelación pública y completa de los motivos y circunstancias en que se cometieron las violaciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de los derechos humanos ocurridas con ocasión de la Guerra y de la Dictadura y, en caso de fallecimiento o desaparición, acerca de la suerte que corrió la víctima, y al esclarecimiento de su paradero. De este modo, al menos en este caso, se cierra la controversia que suscita el llamado derecho al olvido y la consiguiente supresión de datos, y que tantos quebraderos de cabeza está dando a las Administraciones Públicas.

6.3.- Acceso a la información pública de los archivos de la Administración General del Estado

La disposición final sexta de la Ley 20/2022, con el título de «Acceso a la información pública de los archivos de la Administración General del Estado», establece:

«En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno presentará a las Cortes Generales un proyecto de ley de modificación de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, con el objetivo de garantizar el derecho de acceso a la información pública de todos los archivos pertenecientes a la Administración General del Estado, y especialmente los referidos a la Guerra de España y la Dictadura, en los términos que prevea dicha ley».

Como es sabido, uno de los principales obstáculos legales para el acceso a la documentación de este período es el derivado de la aplicación de la aún vigente Ley de Secretos Oficiales de 1968, que constituye algo así como un agujero negro insondable para el acceso a la información pública. Baste recordar la ausencia de

²⁹ Con todo, la disposición es algo ambigua, pues condiciona la conformidad a la Ley de la publicación de los datos personales de los autoridades y funcionarios públicos involucrados en la represión a «que revistan un claro interés público», dejando abierta la cuestión. La disposición bien pudo declarar directamente de interés público tales datos, sobre todo puesto que se parte de la premisa de que se garantiza la exactitud de los datos incorporados al registro de víctimas (ya sea por su procedencia del patrimonio documental, o por la existencia de un proceso de verificación historiográfica).



plazos de desclasificación, comunes en Derecho comparado, por lo que se requiere en todo caso una desclasificación expresa, para la cual, al parecer, nunca es el momento oportuno, así como el carácter aparentemente discrecional de esta potestad, pues su ejercicio (tanto para la clasificación como para la desclasificación) se ha considerado por el Tribunal Supremo como actos de dirección política. A lo que debe añadirse una práctica en su aplicación, incluso por parte de los últimos Gobiernos democráticos, doblemente opaca, sin publicar los acuerdos del Consejo de Ministros de 2010 (Gobierno Zapatero) y 2014 (Gobierno Rajoy) que declaraban el carácter secreto de un conjunto de informaciones descrito, además, de forma marcadamente indeterminada, con fronteras harto imprecisas.

Sin embargo, en esta cuestión debe reconocerse que, desde que la asunción de la cartera de Defensa por la Ministra Margarita Robles, se han producido avances significativos, mediante varias resoluciones ministeriales de 20 de septiembre de 2018, de 30 de enero de 2019, y de 22 de julio de 2020. A partir de la premisa según la cual la Ley de Secretos Oficiales de 1968 carece de efectos retroactivos, estas resoluciones se han aplicado en los archivos históricos dependientes del Ministerio de Defensa para autorizar el acceso público a una gran cantidad de fondos sobre la guerra y la Dictadura, incluso los señalados con marcas de reserva o confidencialidad, siempre que los documentos correspondientes fueran anteriores al 26 de abril de 1968, fecha de entrada en vigor de la Ley de Secretos Oficiales. El razonamiento, loable, aunque un tanto forzado, es que tal documentación no requeriría de "desclasificación", toda vez que este concepto no existía en nuestro Ordenamiento jurídico antes de la Ley de Secretos Oficiales. Y, con este fundamento, se ha venido a autorizar su consulta, considerándose que el acceso a esta documentación en custodia en los archivos históricos militares no constituye ningún riesgo real para los intereses públicos.

No obstante, se trata de una política aperturista circunscrita a los archivos dependientes del Ministerio de Defensa y, además, limitada a la documentación anterior a 1968, por lo queda en pie la aplicación de la LSO en el intervalo de la década que media entre 1968 y 1978, cuando la Ley 20/2022 declara garantizar el derecho de acceso a la información pública hasta la entrada en vigor de la Constitución española de 1978.

Sin embargo, la disposición final sexta de la Ley 20/2022 se limita a contener un mandato dirigido al Gobierno, que como tal carece de fuerza jurídica. Por el contrario, bien pudo la Ley adoptar directamente esta determinación de no aplicación de la Ley de Secretos Oficiales, al menos a los fondos previos a su entrada en vigor. Si esta apertura se ha llevado a cabo, sin mayores problemas, mediante acuerdo administrativo, ¿por qué no introducir esta apertura ya en la Ley de Memoria Democrática, sin tener que esperar a la futura modificación de la Ley sobre Secretos



Oficiales, que parece nunca llegar? De hecho, hubo alguna enmienda orientada en esta línea³⁰.

7.- Conclusión

Es evidente que la escueta regulación sobre los archivos y documentos contenida en la Ley 52/2007 no fue efectiva para solventar los problemas crónicos de conservación, organización y, en lo que nos interesa es esta ocasión, de acceso a la documentación relativa a este convulso período de nuestra historia reciente.

Por su parte, la Ley 20/2022 de Memoria Democrática incorpora un conjunto desigual de medidas. Algunas de carácter marcadamente continuista (como la previsión sobre la consulta de los libros de actas de defunciones de los Registros Civiles), otras previsiones, si bien son correctas, técnicamente son más propias del ámbito reglamentario, como la creación dentro del Censo de los bienes integrantes del Patrimonio Documental de una sección específica denominada Censo de fondos documentales para la Memoria Democrática. En otros casos las determinaciones de la Ley 20/2022 son harto confusas, con declaraciones aparentemente contradictorias, producto en parte de su inserción en la tramitación parlamentaria (como la relación entre el apartado 3 del artículo 27 y la disposición final octava; o las determinaciones sobre el acceso a la documentación depositada en los archivos privados). Asimismo, en relación con la Ley de Secretos Oficiales, la opción por un simple mandato al Gobierno para su revisión no puede sino calificarse de una oportunidad perdida.

³⁰ Enmienda nº 62 del diputado sr. Errejón: «A partir de la entrada en vigor de esta ley, las restricciones de acceso a la información amparadas en la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales y en los Acuerdos de Consejo de Ministros y en virtud de los Acuerdos del Consejo de Ministros de 28 de noviembre de 1986, 17 de marzo y 29 de julio de 1994, 16 de febrero de 1996 y 15 de octubre de 2010, no serán de aplicación con el objetivo de garantizar el derecho de acceso a la información pública de todos los archivos pertenecientes a la Administración General del Estado, y especialmente los referidos a la Guerra de España y la Dictadura». Justificación: «Introducción de una mejora legal destinada a subsanar la persistencia de restricciones de acceso basadas en la aplicación erróneamente extensiva e invasiva de la legislación vigente que pueden llegar a invalidar o a hacer imposible la fundamentación jurídica y legal de la condición, el reconocimiento y la declaración de víctima de la Guerra Civil y la Dictadura franquista que, precisamente, persigue la ley, como principal medida reparadora de las violaciones de los derechos humanos cometidos en nuestro país durante el siglo pasado». En línea similar, la enmienda nº 182 del Grupo Bildu: «El derecho de acceso a la información pública antes citado abarcará también, sin excepción alguna, a cuanta documentación obre en los archivos de la Administración General del Estado y corresponda al período comprendido entre el 18 de julio de 1936 y la entrada en vigor de la Ley 9/1968, de 5 de abril, de Secretos Oficiales. Dicha documentación será abierta en su totalidad a la información pública a partir de la entrada en vigor de la presente ley». Por el contrario, la enmienda nº 442 del Grupo Popular propuso la supresión de la disposición. *BOCG*, Congreso, Núm. 64-3, 14 de diciembre de 2021.



No obstante, y a diferencia de lo que sucedía con el texto inicial del Anteproyecto de ley, en la Ley 20/2022 sí se contienen algunas aportaciones que suponen un avance significativo en materia de acceso. Y, entre ellas, destaco dos medidas:

Primero, en coherencia con el derecho de las víctimas a la verdad, el reconocimiento a cualquier persona del derecho a consultar íntegramente la información existente en los documentos que acrediten o puedan acreditar su condición de víctimas, pudiendo consultar también los datos personales de terceros que puedan aparecer en dichos documentos con independencia de la fecha de los mismos, que viene a superar al fin el estricto régimen del artículo 57.c) de la LPHE.

Segundo, la declaración de que, en el caso de las investigaciones científicas e históricas y de los datos personales de autoridades y funcionarios públicos relacionados con el ejercicio de sus funciones que revistan un claro interés público, la publicación de dichos datos no es contraria a la normativa de protección de datos de carácter personal, lo que concede una imprescindible seguridad jurídica a los investigadores.

Ahora bien, esta segunda medida debió conducir a la extensión a los investigadores de la primera medida, esto es, el derecho a consultar íntegramente la información, en coherencia con el derecho a la verdad que a todos reconoce la Ley.

Referencias bibliográficas

Alberch Fugueras, R. (2008), *Archivos y derechos humanos*, Gijón, Trea.

Alberch Fugueras, R. (2021), "Archivos y derechos humanos: balance y perspectivas", *Cuadernos de nueva Revista: Memoria, política y archivos*, Unir, pp. 66-83.

Gálvez Biesca, S. (2020a), «Encuesta sobre el Acceso a los Archivos en España: informe de resultados», *Historia Actual Online*, 52 (2): 171-198.

Gálvez Biesca, S. (2020b), "El Archivo de la Fundación Felipe González: la privatización del Patrimonio Documental", *Nuestra Historia*, 9, pp. 95-121.

Fernández Ramos, S. – Pérez Monguió, J. M^a (2020), *El derecho de acceso a la información pública en España*, Aranzadi.

González Quintana, A.; Gálvez Biesca, Sergio; Castro Berrojo, Luis (coords.) (2019), *El acceso a los archivos en España*, Madrid, Fundación Francisco Largo Caballero / Fundación 1º de Mayo.

Lafuente Benachez, M. (2017): "Balance de la Ley de Memoria Histórica", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 188.

López López, P. (2014), "Los archivos: los garantes de derechos y de protección de la memoria histórica", *Boletín de la ANABAD*, vol. LXIV, núm. pp. 11-18.