





FRANCISCO FERNÁNDEZ CUESTA

“Servir y proteger”: la valoración de la accesibilidad en el Archivo General de la Administración

Un nuevo marco jurídico para acceder a los archivos de la Administración General del Estado

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 (BOE nº 284, de 25 de noviembre), que ha entrado en vigor el pasado 1 de enero de 2012, ha venido a establecer, por primera vez, un procedimiento común para acceder a los documentos obrantes en los archivos de la Administración General del Estado y de las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de ella, con excepción de los archivos de oficina (Capítulo IV, artículos. 23-31).

Aunque en la exposición de motivos se indica que “la presente norma no altera el régimen material de acceso a los documentos contenidos en los archivos de la Administración General del Estado, que sigue determinándose, como no puede ser de otro modo, por las correspondientes normas legales generales y sectoriales de aplicación en cada materia”, lo cierto es que el Real Decreto (en adelante, RD 1708/2011) trata también de conciliar –con mayor o menor éxito– los regímenes establecidos por los artículos 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del

Patrimonio Histórico Español (LPHE) -amén de determinadas precauciones (un tanto excesivas, a nuestro entender) que pretenden evitar conflictos con la normativa de protección de datos de carácter personal¹-, llegando a introducir nuevos requisitos para acceder a los documentos que pudieran tener algún tipo de restricción. De esta forma, los usuarios podrán encontrar más dificultades a la hora de consultar documentos que incorporen alguna marca de reserva o confidencialidad –más allá de las establecidas en la Ley de Secretos Oficiales o su Reglamento, se entiende²; o aquellos que puedan afectar a la seguridad o la intimidad de las personas³. Incluso se abre la posibilidad de restringir cautelarmente, por parte del responsable del archivo, el acceso a aquellos documentos o series documentales que, sin haber sido objeto de exclusión de consulta pública, pudieran incurrir, a su juicio y a la vista de su contenido, en alguna de las limitaciones previstas en las leyes (art. 26.4).

Dejando a un lado estas cuestiones, que requerirían un análisis específico, y centrándonos estrictamente en lo referido a la regulación del procedimiento de acceso, podemos señalar que, en resumen, el RD 1708/2011 establece:

- Los *requisitos de las solicitudes de acceso* (art. 24), que necesitarán venir motivadas. Se advierte, además, que serán inadmitidas aquellas que se consideren abusivas por su carácter manifiestamente irrazonable o repetitivo (art. 29.5).
- La *regulación de la tramitación y resolución*. Aunque las solicitudes han de dirigirse al responsable del archivo, no queda claro si corresponderá a este resolverlas. En cualquier caso, se notificarán por escrito al solicitante, con indicación de los recursos que procedan contra las mismas, el órgano administrativo o judicial ante el que deban interponerse y el plazo para hacerlo. En el supuesto de ser estimatorias, especificarán la forma y, en su caso, el plazo en el que se facilitarán al interesado los documentos solicitados o será posible la consulta directa. Por su parte, las resoluciones denegatorias habrán de ser motivadas (art. 29.1).
- El *plazo para resolver y el sentido del silencio* (art. 30): se establece un plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud. Transcurrido dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa, la solicitud de acceso se entenderá estimada.
- El *régimen de impugnaciones* (art. 32): contra toda resolución podrán interponerse los recursos administrativos y contencioso-administrativos que resulten procedentes de conformidad con la legislación aplicable.

La existencia de un procedimiento reglado aumenta sin duda las garantías de los ciudadanos para el ejercicio del derecho de acceso. En ello inciden también

las facilidades que pretende procurar el Real Decreto, en cuanto a asistencia técnica, sistemas de información y remisión de oficio al archivo pertinente cuando la solicitud se refiera a documentos que no obren en poder del órgano al que se dirige la solicitud.

Hemos de tener en cuenta, por otro lado, que -en muchas ocasiones- el acceso se realizará, como hasta ahora, de una forma más directa, sin necesidad de tramitar un procedimiento administrativo (sobre todo en los archivos históricos). El procedimiento, sin embargo, cobra toda su importancia de cara a solicitudes de acceso previas o no presenciales; y cuando se refieran a documentos que pudieran estar sometidos a alguna de las restricciones contempladas en la legislación: tanto por razones de seguridad y defensa del Estado (art. 27), como por contener datos de carácter personal (art. 28).

Metodología para la valoración de la accesibilidad legal de los documentos: la experiencia del Archivo General de la Administración (AGA)

Para poder llevar a cabo este tipo de procedimientos con todas las garantías tanto para las personas interesadas como para la protección de los intereses públicos y privados que pudieran verse afectados, resulta necesario llevar a cabo un procedimiento de valoración de la accesibilidad legal de los documentos solicitados que permita, entre otras cuestiones, proponer al responsable de resolver la autorización o denegación del acceso a las unidades solicitadas, en base a un conocimiento preciso del contenido de los documentos afectados y las posibles causas de restricción; motivar, en su caso, las resoluciones denegatorias; y poner a disposición de los usuarios la relación de los documentos y series documentales de acceso restringido (art. 26.2 RD 1708/2011).

Desde hace años, el Archivo General de la Administración (AGA) viene desarrollando una metodología en este sentido, especialmente adaptada a un centro con las características y condicionantes como este. No tanto por su impresionante volumen de documentos y consultas⁴, como por la problemática asociada al tratamiento de fondos acumulados, con la que el AGA viene bregando casi desde su apertura, en 1972. Como han definido CASILIMAS y RAMÍREZ (2004: 13):

“Los fondos acumulados son documentos reunidos por una entidad en el transcurso de su vida institucional sin un criterio archivístico determinado de organización y de conservación”.

“Los fondos acumulados son producto de la carencia de política archivística del Estado, del desgüeño administrativo y de los cambios constantes de la administración [...]”

Esta acumulación fue consecuencia de los ingresos masivos -una auténtica avalancha- que se produjeron en los primeros años de funcionamiento, a través de transferencias directas que, en sucesivas remesas, llegaban tanto de los muy colapsados departamentos ministeriales, como de las desaparecidas instituciones del franquismo (órganos del movimiento y organización sindical) y de la administración de las antiguas colonias españolas en África; e incluso de órganos judiciales, por el traslado de los juzgados de Madrid a su nueva sede en la Plaza de Castilla (SGAE 1995: 18-24). Al mismo tiempo, comenzaron a recibirse transferencias más o menos regulares “que la mayoría de las veces tampoco respondían a un control archivístico riguroso” (SGAE 1995: 17). Todo ello bajo una extremada precariedad de medios, sobre todo personales.

A pesar de estos condicionantes, el AGA desarrolló una metodología para la valoración de la accesibilidad de los documentos, basada principalmente en la elaboración de “Informes de accesibilidad” a petición de los usuarios (SGAE 1995: 28), referidos a un máximo de 10 unidades de instalación por petición. El resultado de estos informes permitía, por un lado, dar a conocer a los usuarios las posibilidades de acceder a los documentos de determinadas unidades de instalación cuyo contenido, en muchos casos –y debido a un deficiente tratamiento en fases anteriores-, prácticamente se desconocía⁵, con indicación de la normativa aplicada en caso de restricción y los plazos de la misma. Por otro lado, permitía garantizar la protección de los documentos de consulta restringida, mediante la señalización de las unidades de instalación que contuvieran dichos documentos (y evitar, en su caso, su salida del depósito, si las restricciones afectaban al conjunto de los mismos) o la ocultación de las propias unidades documentales restringidas, mediante su inserción en carpetas o sobres sellados, para permitir la consulta del resto de documentos de una unidad de instalación. Además, con los datos del informe se fue conformando una base de datos a disposición de los usuarios y, especialmente, del responsable de la sala de consulta, que podía consultarla en caso de duda, antes de validar una petición.

Esta metodología, no obstante, –y, de acuerdo con los criterios establecidos en el estudio sobre *Metodología para la identificación y valoración de fondos documentales* editado por el Ministerio de Cultura (LA TORRE y MARTÍN-PALOMINO 2000: 50-54)– contemplaba también una primera fase consistente en analizar las condiciones generales de acceso a las unidades de una determinada serie documental. Este análisis sería resultado del proceso de identificación de series documentales –“el momento en el que las series son sometidas a una mayor investigación por parte del archivero” (ibíd.: 52)–, y permitiría adquirir un conocimiento general sobre las unidades que componen la misma y su contenido informativo. Con ello, podríamos conocer de antemano las posibles restricciones al acceso que pudieran afectar a una determinada serie, y consignar estas circunstancias en los instrumentos de descripción –elemento “Condiciones de acceso” de ISAD (G)–.

Si bien consideramos absolutamente necesaria esta primera fase –y que debería realizarse con anterioridad al ingreso de los documentos en un archivo intermedio como el AGA⁶–, creemos que, en cualquier caso, resultaba –y resulta hoy en día– insuficiente, ya que aunque conociéramos “globalmente el contenido de los documentos que componen la serie documental, [...] a la hora de ejercitar el derecho de acceso sobre uno de ellos un ciudadano, nos obliga a su examen puntual” (LA TORRE y MARTÍN-PALOMINO 2000: 52) que permita establecer unas condiciones de acceso específicas para cada unidad documental⁷ y –dadas las previsiones normativas⁸– para cada usuario. Como señalan LA TORRE y MARTÍN-PALOMINO (2000: 53-54):

“La valoración es una tarea lenta y que no ofrece resultados de manera inmediata, por lo que en estos archivos de grandes dimensiones las consultas que se realizan diariamente no pueden resolverse con los estudios de valoración existentes. Esto obliga a un estudio individualizado de cada unidad de instalación solicitada por el investigador.”

El mencionado procedimiento de “Informe de accesibilidad” establecido al efecto en el AGA, estaba limitado a un máximo de 10 unidades de instalación, siendo la unidad de análisis, en la medida de lo posible, el expediente o unidad documental compuesta (LA TORRE y MARTÍN-PALOMINO 2000: 53):

“La experiencia nos ha llevado a determinar el expediente como unidad indisoluble de acceso. Cuando establezcamos restricciones a un documento en concreto, lo estaremos haciendo al expediente en su conjunto. La extracción de un documento de un expediente conduce irremediamente a su pérdida, sobre todo si estamos hablando de la sala de consulta de un archivo general en la que se pueden llegar a consultar más veinte mil expedientes en una sola jornada.”

Hacia un nuevo modelo

Esta metodología que brevemente acabamos de describir carecía de determinadas garantías esenciales: en primer lugar, no establecía un plazo para su ejecución, que podía demorarse bastante en función del número de solicitudes y del volumen de unidades afectadas. Además, los resultados del mismo no podían ser –en principio– objeto de impugnación. Por último, no motivaba de forma expresa la exclusión de una determinada unidad, limitándose a señalar la normativa legal en virtud de la cual se había restringido su consulta.

Las dos primeras cuestiones han venido a resolverse con la entrada en vigor del mencionado RD 1708/2011. En previsión de la tercera, a lo largo del año 2010 se procedió a un rediseño de los “informes de accesibilidad”, que en el marco del nuevo procedimiento podrían servir de propuestas de resolución. El nuevo

modelo aporta más información y, lo que es más, la motivación de la decisión que se propone. Se estructura en los siguientes elementos:

- *Datos del informe.* Constan de número de referencia, fecha de elaboración, responsable.
- *Unidades objeto de informe.* A pesar de los grandes esfuerzos llevados a cabo en el AGA para asegurar el control físico e intelectual de sus documentos⁹, el nivel de detalle de las descripciones puede llegar a ser muy exiguo, por lo que, generalmente, por unidades objeto de informe nos referiremos a unidades de instalación –que son también el tipo de unidades que se sirven directamente en la sala de consulta-, si bien la unidad de análisis será, en la medida de lo posible, la unidad documental compuesta.
- *Breve identificación de su contenido.* En este apartado se consigna una relación de las unidades físicas (carpetas, subcarpetas, cuando se trata de agrupaciones ordenadas sin un criterio archivístico) y/o, preferentemente lógicas (expedientes), con expresión de su contenido y fechas.
- *Normativa aplicable.* Se transcriben, en extracto, los artículos de las normas aplicables en cada caso y a las que hará referencia en el apartado siguiente.
- *Consideraciones sobre accesibilidad.* Motivación de la decisión que se propone en el apartado siguiente, atendiendo a la naturaleza y contenido de los documentos y la normativa aplicable.
- *Condiciones de acceso.* Contiene la propuesta de decisión sobre la accesibilidad de los documentos objeto de informe –incluyendo, cuando resulte necesario, consideraciones sobre la posibilidad de reproducción de los mismos (con lo que se facilita el cumplimiento de lo establecido en el art. 31 RD 1708/2011)– y adjunta, en su caso, una tabla resumen por unidad de instalación. Esta tabla resumen no es sino el antiguo modelo de informe, elaborado a partir de los datos que –también con este nuevo método– se consignan en base de datos con la que, además, se puede dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 26.2 RD 1708/2011 (poner a disposición de los usuarios la relación de los documentos y series documentales de acceso restringido).

En relación con esta última cuestión, hemos de señalar también que se ha procedido a una despersonalización de los informes, es decir, los informes no recogen el nombre de la persona interesada en acceder a los documentos. El principal objetivo de este cambio fue permitir la reutilización de los informes, preservando

el derecho a la protección de datos de los solicitantes. Gracias a ello, los informes de accesibilidad pueden usarse y difundirse libremente, como manifestación transparente de los procesos técnicos archivísticos. Una de las consecuencias más obvias era que cuando un usuario consultara una unidad de instalación que contara con algún expediente físicamente “cerrado”, podía solicitar el informe que dictaminó su cierre y conocer los fundamentos de dicha decisión (así como el contenido de los documentos excluidos de consulta pública), sin necesidad de ver quién solicitó por primera vez el informe. El nuevo modelo permitiría publicar –por ejemplo, a través del sitio web del entonces Ministerio de Cultura– los informes, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 37.10 LPAC, según el cual “serán objeto de publicación regular las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del Derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración”.

Por último, para facilitar el servicio de unidades de instalación en las consultas presenciales, independientemente de la accesibilidad de los expedientes contenidos en las mismas y sin menoscabo de la transparencia del proceso, se realizan –al igual que se venía haciendo– las siguientes acciones:

- *Señalización de las cajas* que contienen unidades de acceso restringido, mediante sellos de color rojo (junto a la cartela), con indicación del año o años a partir del cual son de libre consulta; si todas las unidades documentales de una misma caja son de acceso restringido se ponen dos sellos, que advierten a la persona encargada de que no ha de servirse dicha unidad.
- *Ubicación en sobres cerrados de las unidades de acceso restringido*; en dichos sobres, elaborados específicamente para esta función, se indican externamente los datos de identificación de la serie a la que pertenecen los documentos, una relación somera de su contenido, la causa de su “cierre” y la referencia del informe que motivó dicho cierre.

A pesar del poco tiempo que lleva aplicándose la nueva metodología, surgen ciertas incertidumbres con respecto a su aplicación en los procedimientos regulados por el RD 1708/2011. En primer lugar, consideramos que, en determinadas ocasiones, el límite de diez unidades de instalación por solicitud que tradicionalmente venía aplicándose puede mostrarse excesivo de cara a resolver el procedimiento en los plazos establecidos en la normativa. Convendría, por ello, hacer hincapié en la necesidad de asistir a los usuarios (art. 23.3 RD 1708/2011) e informarles con carácter previo, para prevenir que sus solicitudes sean rechazadas por abusivas (art. 29.5) o que tenga que ampliarse un mes más el plazo para resolver (art. 30.2).

Por último, creemos que, si bien es positivo que la progresiva tramitación de procedimientos vaya generando un corpus de informes de accesibilidad que permita ir asentando unos criterios sobre la aplicación de la normativa vigente en materia de acceso en el AGA, sería necesario que las normas definieran de forma más detallada el papel a este respecto de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos¹⁰. A través de sus dictámenes e informes se podría ir generando una doctrina que, junto con la jurisprudencia, fuera configurando unos criterios generales compartidos, al menos, en todos los archivos de la Administración General del Estado.

Es posible que la futura ley de transparencia y acceso a la información pública altere el régimen y el procedimiento establecidos en el RD 1708/2011. En cualquier caso, creemos que la metodología expuesta permitirá abordar con éxito las nuevas exigencias que puedan plantearse y el AGA continuará, a pesar de su problemática, ofreciendo un servicio de calidad para sus usuarios, sin menoscabo de la protección de otros intereses y valores.

Bibliografía

- CASILIMAS ROJAS, Clara Inés, RAMÍREZ MORENO, Juan Carlos. 2004. *Fondos Acumulados: Manual de Organización* [en línea]. Bogotá: Archivo General de la Nación de Colombia. [Consulta: 15 de enero de 2012] Disponible en: <http://www.archivogeneral.gov.co/index.php?idcategoria=2330>
- ENSEÑAT CALDERÓN, Luis, GARCÍA MANZANERO, Fernando y VILLANUEVA TOLEDO, María José. 2004. “La descripción de grandes volúmenes documentales: metodología y resultados en el Archivo General de la Administración”, en XV Jornadas de Archivos Municipales [Móstoles, 27-28 de mayo de 2004]. *La descripción multinivel en los archivos municipales, la norma ISAD (G)* [en línea]. [Madrid]: Consejería de Cultura y Deporte de la Comunidad de Madrid; Ayuntamiento de Móstoles. [Consulta: 15 de enero de 2012]. Disponible en: http://www.mostoles.es/mostoles/cm/ayto-mostoles/images?locale=es_ES&textOnly=false&idMmedia=182046
- LA TORRE MERINO, José Luis y MARTÍN-PALOMINO Y BENITO, Mercedes. 2000. *Metodología para la identificación y valoración de fondos documentales*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Escuela Iberoamericana de Archivos: Experiencias y materiales.
- PIRIS PEÑA, María Teresa, DÍEZ LLAMAZARES, Javier, CONTRERAS GÓMEZ, Beatriz. 2008. “La información de la información: perspectiva histórica y situación actual de los instrumentos de control descriptivos”. *Tábula: revista de Archivos de Castilla y León*. N.º. 11, p. 251-270.
- SGAE [Subdirección General de los Archivos Estatales]. 1995. *Archivo General de la Administración. 1969-1994*. Madrid: Ministerio de Cultura.

Notas

¹ La norma remite de una forma un tanto indiscriminada a la normativa de protección de datos, cuando dicha normativa no afecta –ni mucho menos– a todos los documentos que contengan datos referidos a personas físicas. Así, llega a confundirse el derecho de acceso a los datos personales con el acceso a los documentos que contengan datos referidos exclusivamente al propio solicitante (art. 28.1). O se equiparan los documentos que contengan datos considerados especialmente protegidos “en los términos de la normativa de protección de datos personales”, con aquellos que puedan afectar a la intimidad o a la seguridad de las personas (art. 28.2, primer párrafo), cuando no en todos los casos son equiparables. Incluso se incluye una remisión a la protección de datos (art. 28.2, tercer párrafo) en un supuesto que podría referirse a personas fallecidas y, por tanto, no entrar en el ámbito de protección de la LOPD.

² En estos casos, la decisión escapa de la responsabilidad del archivo y pasa a manos de su superior jerárquico o del órgano que realizó la declaración de reserva o confidencialidad, para que decidan sobre la concesión de autorización de la consulta (art. 27.2).

³ El Real Decreto introduce unos criterios excesivamente cautelosos en su interpretación de los plazos establecidos en el artículo 57.1.c LPHE. Así, para poder beneficiarse del plazo de veinticinco años desde el fallecimiento de los afectados, el interesado deberá acreditar esta circunstancia –si este dato no constara– aportando para ello certificación del Registro Civil. Algo que, como ha señalado Josep Matas (2011), “no será fácil de conseguir”. Del mismo modo, el plazo de los cincuenta años a partir de la fecha de los documentos no es “automático” –a pesar de que existe jurisprudencia en ese sentido–: sólo se aplicará cuando no sea posible conocer la fecha o el hecho del fallecimiento; y si, “atendidas las circunstancias del caso, se entiende razonablemente excluida la posibilidad de lesión del derecho a la intimidad personal y familiar o el riesgo para la seguridad del afectado y siempre de conformidad con la normativa de protección de datos” (art. 28.2 LPHE).

⁴ Aunque señala que “en todos los archivos existirá un modelo normalizado de solicitud a disposición de los interesados, que igualmente estará disponible en la sede electrónica del correspondiente Departamento o entidad de Derecho Público”, se echa de menos un modelo básico como anexo del Decreto.

⁵ El art. 24.5 señala que las entidades públicas incluidas en el ámbito de aplicación de este Real Decreto informarán del órgano competente para resolver las solicitudes de acceso, y en ausencia de previsión expresa, se entenderá competente aquel del que dependa orgánicamente el archivo que custodia los documentos cuya consulta se solicita. ¿Se refiere únicamente a las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de la AGE, o a todos los archivos del Sistema, excluyendo los de oficina?

⁶ Que podrá ampliarse por otro mes cuando el volumen de lo solicitado, su emplazamiento o las dificultades para su reproducción así lo justifiquen, informando de esta circunstancia al solicitante (art. 30.2).

⁷ Se promueve la asistencia técnica por parte del archivo, que tendrá en cuenta las necesidades especiales de determinados colectivos (art. 23.3).

⁸ Se pondrán a disposición de los usuarios todos los instrumentos de referencia y descripción posibles (art. 24.4), incluyendo la relación de los documentos y series documentales de acceso restringido –salvo aquellos que en atención a los intereses protegidos no deban ser objeto de publicidad– (art. 26.2). Se garantiza, además, el uso de las lenguas cooficiales del Estado en los sistemas de información archivística (art. 23.4).

⁹ Véase al respecto: CIDA [Centro de Información Documental de Archivos]. 2011. *Estadística de archivos 2010* [en línea]. Madrid, Subdirección General de los Archivos Estatales. [Consulta: 15 de enero de 2012]. Disponible en:

http://www.mcu.es/archivos/docs/Novidades/Estadistica_Anual_Archivos_Estatales_2010.pdf

¹⁰ En ocasiones, apenas una referencia al órgano productor de los mismos.

¹¹ Donde resulta difícil de llevar a cabo dada la escasez de medios en proporción con el volumen de documentos gestionados, lo que ha conducido a que encamine sus procedimientos de identificación y valoración, hasta el momento, a la eliminación de las fracciones de serie que carecen de valor permanente. El nuevo RD 1708/2011 atribuye esta función de valoración de la accesibilidad a los archivos centrales, a través de los calendarios de conservación (calendarios de conservación y acceso). Así, según su art. 10.2, “[l]os órganos competentes de cada Ministerio propondrán los calendarios de conservación y acceso de los

documentos que custodian en los diferentes archivos previstos en este artículo, comunicándolos a la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos”.

¹² LA TORRE Y MARTÍN PALOMINO ponen como ejemplo las series de expedientes personales (2000: 54): “A pesar de que conozcamos los plazos de accesibilidad de la serie [...] cada expediente llevará una fecha de acceso diferente, lo que nos obliga al tratamiento individualizado de las piezas, determinando su fecha de acceso a partir de la última fecha del expediente”. Otro caso bastante común lo constituyen las series de correspondencia, especialmente las creadas por los titulares de órganos administrativos, cuyo contenido puede ser imprevisible y, por tanto, requerir un análisis más pormenorizado.

¹³ Respecto de las motivaciones que pueden exponer los usuarios, y “que se tendrán en cuenta en la tramitación y resolución de la solicitud” (art. 24.3 RD 1708/2011); y su posibilidad de acreditar el consentimiento expreso y por escrito de los afectados o el certificado de defunción de los mismos (art. 28.2 RD 1708/2011), así como su interés legítimo en el acceso (art. 28.3 RD 1708/2011).

¹⁴ Véanse al respecto las obras de ENSEÑAT et. al. (2004) y PIRIS et. al. (2008), referenciadas en la bibliografía.

¹⁵ En este sentido, el RD 1708/2011 recoge, entre las funciones del AGA, la de “[a]plicar, en su caso, las resoluciones adoptadas por la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos relativas [...] al acceso [...] de agrupaciones documentales.