

# II Jornadas Técnicas de archiveros onubenses

El mundo de los Archivos: Papeles, datos, acceso y transparencia

26 y 27 de mayo de 2016

## TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DESDE UNA PERSPECTIVA ARCHIVÍSTICA

Francisco Fernández Cuesta

### Gobierno abierto, transparencia y gestión de documentos

Los objetivos de este texto no son tanto dar a conocer el régimen legal de la transparencia y su relación con el de los archivos públicos<sup>1</sup>, como analizar desde el punto de vista teórico cuáles son los ejes de actuación que pueden y deben llevar a cabo los archivos para dar soporte a las políticas de transparencia. Y, desde una perspectiva más práctica, presentar una serie de referencias, herramientas y métodos archivísticos enfocados hacia este rol<sup>2</sup>.

A modo de introducción, me gustaría comenzar enmarcando el tema que vamos abordar en el contexto del gobierno abierto. El gobierno abierto se puede definir como el “modelo de gobierno que incorpora como pilares fundamentales de su funcionamiento los principios de transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía, aprovechando las oportunidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación con el objetivo de mejorar la calidad de la democracia y el funcionamiento de los gobiernos y las administraciones” (ONTSI 2013: 27), afianzando así un nuevo paradigma de gobernanza y modelo de relación entre gobernantes, administraciones y sociedad (Cruz-Rubio 2015).

Aunque los orígenes de este concepto pueden rastrearse desde la década de 1980, no fue hasta la publicación del *Memorandum sobre gobierno abierto y transparencia* con el que -a modo de declaración de intenciones- Barack Obama abrió su mandato presidencial (Estados

---

<sup>1</sup> Desde el punto de vista jurídico, esta cuestión ha sido recientemente analizada por el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cádiz Severiano Fernández Ramos (Fundación Olga Gallego 2016). La misma publicación incluye sendas aproximaciones al tema desde la perspectiva archivística de Daniel de Ocaña y Elena Rivas (esta última enfocada desde el ámbito municipal). Para el ámbito andaluz resulta especialmente útil la *Guía para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en Andalucía* (elaborada entre otros por el mencionado Fernández Ramos), editada por el Instituto Andaluz de Administraciones Públicas (2015).

<sup>2</sup> En particular, nos guiaremos por el *Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos* de la Red de Transparencia y Acceso a la Información, y abordaremos de forma somera el control de acceso en los sistemas de gestión de documentos y las políticas de acceso de las instituciones archivísticas.

Unidos 2009), cuando adquiriera verdadera carta de naturaleza, sustentado precisamente sobre los mencionados tres pilares de transparencia, participación y colaboración.

- La transparencia supone la puesta a disposición de los ciudadanos de la información en poder de las instituciones públicas, tanto de forma proactiva (a través de los llamados Portales de Transparencia) como reactiva (previa solicitud del ciudadano, a través del derecho de acceso a la información pública), reforzando los mecanismos de control y rendición de cuentas al tiempo que se genera mejor y mayor conocimiento y progreso.
- Por participación se entiende la contribución de la sociedad a los procesos de toma de decisiones y de diseño de las políticas públicas, mediante la utilización de cauces y espacios de encuentro más o menos formales facilitados por las instituciones.
- La colaboración es el trabajo conjunto de gobiernos y ciudadanos y demás agentes sociales en “la ejecución de una tarea, normalmente la implementación de una política o plan de acción”. Además, la colaboración puede y “debe darse, también, entre las propias administraciones públicas que desarrollan conjuntamente políticas o proyectos comunes” (Fundación Telefónica 2013: 15).

De estos tres pilares, el de la transparencia podría considerarse el primero a la hora de sentar las bases del nuevo modelo de gobierno, ya que una participación y colaboración pública efectiva es únicamente posible cuando se pone a disposición de la sociedad toda la información posible sobre las políticas y las actividades que desarrollan los poderes públicos. Y siguiendo la misma lógica, la efectividad de la transparencia depende en gran medida de la existencia de sistemas de gestión de documentos que garanticen la creación y disponibilidad de información auténtica y fiable que sirva de evidencia de las acciones de gobiernos y administraciones.

Es por ello por lo que la inclusión de nuestra disciplina como parte esencial de las estrategias de implementación del gobierno abierto es algo común en el ámbito internacional. Así lo entendió, por ejemplo, el ya mencionado presidente Obama, que en 2011 impulsó otro *Memorandum* en el que definía la gestión de documentos como la columna vertebral del gobierno abierto (Estados Unidos 2011). También la Guía del Gobierno Abierto, elaborada para apoyar a los gobiernos en la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, incluye entre sus áreas transversales la gestión de documentos (Transparency and Accountability Initiative 2015). O, en el ámbito latinoamericano, la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA), que es

la organización que reúne a las autoridades garantes del derecho de acceso y la transparencia en la región (incluida España, a través del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno), que ha impulsado un Modelo de Gestión de Documentos y Archivos destinado a guiar y evaluar las iniciativas de las organizaciones públicas en esta materia como apoyo a la implementación de las leyes de transparencia de la región (Franco & Pérez 2014).

En nuestro país, por el contrario, la gestión de documentos apenas aparece en las agendas de los distintos gobiernos (central, autonómicos y locales), ni siquiera en su hoja de ruta hacia el gobierno abierto. Así, ninguno de los Planes de Acción que ha venido impulsando el Gobierno de España desde su adhesión a la Alianza del Gobierno Abierto (OGP 2015) ha contemplado compromiso alguno relativo a esta materia. En el primero de ellos (para el período 2012-2013), el compromiso “estrella” fue la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que no incorpora ninguna obligación específica en materia de gestión documental. Y en el segundo Plan de acción (2014-2015) lo más aproximado es la inclusión del Portal de Archivos Españoles (PARES), orientado principalmente a la difusión del patrimonio documental histórico conservado en los archivos gestionados por Subdirección General de los Archivos Estatales.

Desde mi punto de vista, hay tres ejes principales de actuación que los archivos desarrollan (o tienen que desarrollar) para dar soporte a las políticas de transparencia, y que no viene a ser más que una actualización de los tradicionales “recoger, conservar y servir” de los que hablaba Vicenta Cortés:

- procurar que los gobiernos documenten de forma fiable su actividad
- garantizar que los documentos se gestionan de forma adecuada
- facilitar el acceso a los documentos

### **Procurar que los gobiernos documenten de forma fiable su actividad**

Uno de los principales retos que deben afrontar las organizaciones públicas que pretendan ser transparentes es tratar de que se documente de forma fiable su actividad. Porque si no hay cuentas, difícilmente podrá haber rendición de cuentas.

No obstante, la desvinculación del desarrollo del gobierno abierto de las políticas de gestión de documentos y archivos está provocando, desde nuestro punto de vista, dos grandes problemas o carencias en la forma en que se documentan las sociedades actuales en general y la española en particular, debido a la ausencia ya señalada de la gestión documental de su agenda política.

Por un lado, la desconexión entre la información pública objeto de transparencia y la evidencia de las acciones de los gobiernos que representan los documentos de archivo. Por otro, la preocupante ausencia de testimonio de un número cada vez mayor de acciones y decisiones públicas, dando lugar a lo que se ha venido en llamar el síndrome de los archivos vacíos.

Con respecto a la primera de las cuestiones, basta con recordar que el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), la autoridad garante del derecho de acceso en nuestro país, acaba de hacer suya -a través de su Criterio Interpretativo 8/2015, del 12 de noviembre de 2015- la interpretación de un Informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de 30 de marzo (disponible, como otros criterios e informes relevantes, en la web del CTBG –[www.consejodetransparencia.es](http://www.consejodetransparencia.es)-), según la cual el acceso a los archivos debe regirse por su normativa específica -en el caso de la Administración General del Estado, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre; en el caso de las Comunidades Autónomas, sus correspondientes leyes de archivos y patrimonio documental (donde las haya)- y sólo de forma supletoria por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG).

Todo esto coincide con la reciente publicación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que ha venido a consagrar al documento electrónico como el soporte general de la actividad administrativa. Todos los procedimientos administrativos finalizados serán capturados en un Archivo Electrónico Único que -como indica la exposición de motivos de esta Ley- es compatible con la normativa vigente en materia de archivos y respeta el reparto de responsabilidades sobre la custodia o traspaso en el marco de los sistemas de archivos. ¿Supone esto que, a partir de ahora, el acceso a toda información que se encuentre contenida en cualquier expediente referido a un procedimiento finalizado se registrará principalmente por la normativa de archivos y no tanto por la Ley de Transparencia?<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Por lo que se refiere a Andalucía, este problema no existe dado que la Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública ha venido a “minimizar” el régimen de acceso establecido en la Ley 7/2011, de 3 de noviembre, de documentos, archivos y patrimonio documental de Andalucía. Como señalan Fernández & Pérez (2015: 21), “si en aplicación de la legislación en materia de archivos, la documentación, o parte de la misma, obrante en un archivo es de consulta pública (generalmente por tratarse de documentación de conservación permanente obrante en archivos históricos), en lugar del procedimiento formalizado para el ejercicio del derecho previsto en las leyes de transparencia, se aplicarán las reglas que rigen la libre consulta que la legislación de archivos dispone para tales fondos documentales”. Caso distinto sería el del acceso a los documentos del patrimonio documental español custodiados en los archivos de titularidad estatal (como los archivos históricos provinciales), que

Fuera como fuera, esta circunstancia es un reflejo de la pérdida de centralidad de los documentos (y de los archivos como unidades encargadas de su gestión) en el discurso de la transparencia y el acceso a la información pública. El foco se pone ahora sobre la transparencia activa, no ya de documentos, sino de la información que, de conformidad con el catálogo más o menos amplio que recogen las leyes de transparencia, se pone a disposición de los ciudadanos en los llamados Portales de Transparencia; y, cada vez más, en conjuntos de datos abiertos (*open government data*) –publicados en otros portales diseñados al efecto- no siempre útiles para los propósitos de rendición de cuentas (Yu & Robinson 2012).

En este sentido, defendemos que los documentos de archivo y una adecuada gestión de los mismos permitiría la generación y difusión de datos de mayor calidad y de forma más eficiente, ya que facilitaría, en primer lugar, la aplicación de mecanismos de documentación de los procesos que permitieran la generación automática de conjuntos de datos relevantes. No se trata de poner a empleados públicos a grabar datos o a consumir recursos en extraerlos y depurarlos de otras fuentes, sino de integrar la creación de datos en los procesos de la organización. Y, en segundo lugar, facilitaría la vinculación (y la representación de dicha vinculación) de los conjuntos de datos con el contexto orgánico, funcional y de control en el que se producen o reciben y gestionan, de manera que quede garantizada su autenticidad, fiabilidad, integridad y disponibilidad a lo largo del tiempo. De esta manera se mejora su comprensión, se facilita su recuperación y descubrimiento y se genera confianza a través de la transparencia sobre la procedencia y contexto de los datos.

La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía incluye, entre los principios básicos que han de tenerse en cuenta para interpretar y aplicar la ley (art. 6), dos principios que inciden en lo que venimos hablando:

- Principio de veracidad, en cuya virtud la información pública ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia.
- Principio de accesibilidad, por el que se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información.

Lamentablemente, no basta con la mera declaración de principios. Para que la transparencia que pretenden las leyes se base en unas políticas y procesos de gestión de documentos que

---

deberán regirse exclusivamente por la LPHE y el mencionado Real Decreto 1708/201, de 18 de noviembre.

garanticen esas condiciones es necesario que se regule expresamente. En Cataluña, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha introducido por ejemplo unas obligaciones sencillas pero bastante efectivas. Obliga a organizar intelectualmente los conjuntos de datos y la información publicada de forma activa a través del cuadro de clasificación documental corporativo (art. 6.1.d); lo cual vincula dicha información con su contexto de procedencia funcional. Además introduce modificaciones en la ley de archivos para obligar estas unidades a ofrecer publicidad activa sobre sus instrumentos y sistemas de información, con lo que sienta las bases para que en el futuro se puedan vincular los conjuntos de datos con los sistemas de información archivística en forma de datos enlazados (lo que se conoce como *Open Linked Data*)

El segundo de los problemas sobre la documentación de la actividad pública en los nuevos modelos de gobierno de abierto es lo que podríamos denominar un lado oscuro o reverso tenebroso de la cultura de la transparencia. El síndrome de los archivos vacíos surge de la reticencia de las autoridades y oficiales públicos a documentar su actividad: “ante la posibilidad de que decisiones potencialmente controvertidas pudieran saltar inmediatamente al dominio público, políticos y funcionarios podrían simplemente evitar comprometerse a sí mismos sobre el papel, conduciendo a una cultura «oral» de la formulación de políticas que convertiría al gobierno en irresponsable, no sólo en el corto plazo, sino dañando potencialmente también el registro histórico” (Flinn & Jones 2009: 5).

Los primeros en llamar la atención sobre este fenómeno fueron los archiveros de Suecia. El principal ejemplo que ponen al respecto es que, paradójicamente, en el país con la ley de acceso más antigua del mundo (1766) no se levanta acta de las sesiones de sus consejos de ministros. Lo cual dificulta como es lógico el conocimiento público a tiempo real y en el futuro de sus acuerdos y de la toma de decisiones, y por ende, la rendición de cuentas al respecto.

En la actualidad, algunas deficiencias en las formas de documentar la actividad de las instituciones se achacan no tanto a un supuesto efecto intimidatorio de las leyes de transparencia y acceso como a la evolución de las formas en que se llevan a cabo los procesos de toma de decisiones por efecto de las nuevas tecnologías. Desde nuestro punto de vista, no creemos que se trate de algo casual en la mayoría de los casos, sino que los archivos vacíos son el resultado de los distintos mecanismos o procedimientos que emplean los sistemas de poder en la construcción de la memoria de la sociedad, a través de la exclusión del discurso o el olvido (Delgado 2010).

Un ejemplo reciente y ampliamente conocido de esta exclusión es el caso del uso de una cuenta de correo electrónico privada en lugar de la institucional por parte de Hillary Clinton durante su cargo como Secretaria de Estado de los Estados Unidos. Cuando la agencia de los Archivos Nacionales realizó el acopio de sus documentos oficiales, una vez que abandonó el cargo para iniciar su carrera como candidata demócrata a la presidencia, se encontró con una cuenta prácticamente sin utilizar. Al emplear un correo particular en lugar del institucional, Clinton detrajo del dominio público sus comunicaciones, impidiendo su escrutinio y permanencia a efectos de responsabilidad y memoria<sup>4</sup>.

En España, por el contrario, el hecho conocido de que no exista control archivístico alguno sobre los correos electrónicos oficiales (y, por extensión, no puedan emplearse a efectos de rendición de cuentas ni de su juicio histórico) discurre sin pena ni gloria en los foros archivísticos y ni siquiera se plantea en otros foros (periodistas, historiadores, activistas pro transparencia). Y muestra la paradoja de un país que se vanagloria de la riqueza y abundancia de su patrimonio documental: aunque a día de hoy conservamos la correspondencia de Felipe II e incluso la de Franco, no tenemos garantía alguna de que se vayan a poder consultar en algún momento las comunicaciones electrónicas de nuestros últimos presidentes del gobierno. No es que no se pueda acceder a ellas por las limitaciones legalmente establecidas al acceso. Es que no va a poder acceder a ellas nadie, nunca. A no ser que se ponga remedio (y ni siquiera así, ya que no tenemos constancia de que se conserven en este mismo momento).

De hecho, desde nuestro punto de vista, en nuestro país se está asistiendo en los últimos tiempos a una justificación legal de determinados mecanismos de exclusión de testimonios para la responsabilidad y memoria de la actividad pública. Este empleo de la normativa para el control en términos restrictivos de la documentación de la actividad de las instituciones no es algo nuevo. Por ejemplo –y en consonancia con lo que señalábamos arriba sobre Suecia-, dado el carácter secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros establecido en el art. 5.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, las vigentes *Instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno*, aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 1996, señalan que “en ningún caso se hará constar [en las actas] el contenido de las mismas o las opiniones expresadas en el curso de las

---

<sup>4</sup> Además, esta acción pudo suponer el almacenamiento y transmisión de información clasificada a través de un medio ajeno a los sistemas de seguridad institucionales. El impacto mediático y social del suceso -que incluso pudo llegar a socavar la carrera política de Clinton- ha llevado a una mayor concienciación sobre la gestión archivística de los correos electrónicos gubernamentales. Recientemente, por ejemplo, la NARA ha publicado unos *Criteria for Managing Email Records in Compliance with the Managing Government Records Directive* (M-12-18).

mismas”, limitándose su contenido a lo estipulado en el art. 18.4 de la mencionada ley (tiempo y lugar de celebración, relación de asistentes, acuerdos adoptados e informes presentados)<sup>5</sup>.

En la actualidad, el abanico de las exclusiones se ha abierto de una forma (en nuestra opinión) generosa por la vía de la definición legal de lo que se considera información auxiliar o de apoyo. Así, las distintas leyes de transparencia (estatal y autonómicas) suelen recoger como causas de inadmisión de las solicitudes de acceso aquellas que se refieran a esta información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, incluyendo entre éstas a las comunicaciones y los informes internos. No se dice que no sean información pública a tenor de la definición legal<sup>6</sup>, pero se impide el acceso a las mismas a los ciudadanos.

Abundando más en ello, la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas también ha venido a excluir del contenido que ha de incorporarse a los expedientes administrativos (y, por extensión, de lo que ha de capturarse en el Archivo Electrónico Único) a esta información auxiliar o de apoyo, entre la que incluye no sólo las mismas categorías que en el caso anterior<sup>7</sup>, sino también la información contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas (art. 70.4).

Este tipo de exclusiones puede ser hasta cierto punto razonable. No en vano, la eliminación de la denominada documentación de apoyo informativo ha sido una preocupación tradicional de los archiveros (si bien no incluía bajo esta calificación a muchas de las comunicaciones y mucho menos a los informes internos, por poner dos ejemplos). Pero su plasmación legal de una forma tan vaga y sin contemplar cierta supervisión o control por parte de autoridad archivística alguna puede contribuir a que nuestros archivos queden aún más vacíos. Tanto o más que la pretendida transparencia que se pretende. Lo cual es, como ha señalado recientemente en una columna de opinión en el diario *El País* el catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense José María Baño León (2016), restringe

---

<sup>5</sup> Este hecho no ha impedido, sin embargo, que el acceso a las actas del Consejo de Ministros se haya calificado como restringido, al amparo de la misma disposición que impedía que se registrara esa información secreta en las mismas. Lo cual no quiere decir que no existan otras posibles causas de restricción que justifiquen tal calificación.

<sup>6</sup> Contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (art. 13 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). Para esta definición, por tanto, no importa el formato o soporte: puede referirse a contenidos o documentos en papel o electrónicos; de contenido textual, gráfico, sonoro, audiovisual; en un formato de fichero o en otro. Lo que define a este tipo de información es su inserción en un contexto de procedencia (orgánico y funcional) y de custodia (o más bien gestión). Lo cual establece *per se* un vínculo necesario (cuando no la identificación, en ocasiones) entre el objeto material de la transparencia y el objeto de la gestión de documentos (el denominado “documento de archivo”).

<sup>7</sup> Concretamente, se refiere a las “notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

garantías básicas y derechos de los ciudadanos y resulta más propio de un Estado autoritario que de una Democracia.

Una ley del siglo XXI autoriza legalmente al responsable político de turno a expurgar el expediente, a censurar lo que otros han opinado y a él no le ha convenido. Así el ciudadano, y el juez que tiene que controlar a la Administración, se supone que vivirán más felices al encontrar un expediente electrónicamente depurado que cuente lo que el poder quiere contar, eso sí, con enorme transparencia.

Esta definición del expediente administrativo podría ser, en opinión de Blanes (2016), “inconstitucional por vulnerar el principio de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3), desde dos perspectivas”, la arbitrariedad del Legislador, por un lado, y la arbitrariedad de la Administración como poder público, por otro.

### **Garantizar que los documentos se gestionan de forma adecuada**

No basta con que se documente adecuadamente la actividad de las organizaciones públicas: los documentos que testimonian dicha actividad se deben gestionar de forma que se garantice el mantenimiento de su integridad, su disponibilidad y su confidencialidad, en su caso, a lo largo del tiempo –lo cual no es tarea fácil en el entorno tecnológico cambiante en el que vivimos-, impidiendo accesos, violaciones o cesiones no autorizadas de datos y controlando y documentado adecuadamente la eliminación de documentos, cuando sea conveniente y posible legalmente.

Dos procesos archivísticos principales entran aquí en juego: de un lado, la valoración de documentos; de otro, el control de acceso (en ambos casos, sobre la base de la clasificación de las actividades de la organización). Y, con ellas, las dos herramientas básicas en que se sustentan ambos procesos (el calendario de conservación y la tabla de seguridad y acceso), cuya elaboración debería constituir, ahora más que nunca, una prioridad para las organizaciones y para sus servicios de archivo, ya que sobre ellas se sustenta fundamentalmente la confianza en el sistema.

No procede ahora desarrollar la primera de las cuestiones ya que los calendarios de conservación son ya una realidad en buena parte de nuestras instituciones, aunque todavía falta mucho trabajo por hacer. Bien es cierto que en este ámbito se ha venido avanzando, principalmente por razones de racionalización de espacios, más que por otros motivos. No obstante, la importancia de la valoración ya ha comenzado a calar en la opinión pública. Vale la pena recordar en este sentido cómo tras los resultados de las últimas elecciones autonómicas

y municipales del 24 de mayo de 2015, en las que se produjeron importantes vuelcos en las fuerzas políticas gobernantes, se sucedieron las noticias de destrucciones “clandestinas” de documentos y de borrados informáticos ante los traspasos de poder, y las imágenes de enormes bolsas de basura rebosantes con los restos de supuestos papeles incriminatorios inundaron las redes sociales, hasta el punto de convertir en trending topic de Twitter el hashtag #TriturandoLaDemocracia.

Sí nos detendremos a exponer en qué consiste el control de acceso dada su especial relevancia en materia de transparencia, ya que como es lógico, resulta necesario conjugar el acceso a la información pública con la debida confidencialidad de determinadas categorías que no deben ser públicamente conocidas.

### **El control de acceso y las tablas de seguridad y acceso**

La legislación suele recoger expresamente las distintas categorías de información de acceso restringido por afectar a otros intereses públicos o privados dignos de protección: la confidencialidad de los datos de carácter personal (para que, por ejemplo, no se haga un mal uso de las historias clínicas que gestionan los sistemas públicos de salud; o de los datos patrimoniales que poseen las autoridades tributarias), la seguridad nacional (evitando que la planimetría y los datos operativos de seguridad que pudieran facilitar el acceso a un arsenal de armas del ejército caiga en manos malintencionadas) o incluso la protección del medio ambiente (restringiendo, por ejemplo, la información sobre localización de especies animales protegidas para evitar que sea conocida por parte de cazadores furtivos) son bienes que requieren que se extremen las precauciones.

Para ello, la norma ISO 15489 establece la necesidad de implantar un conjunto de mecanismos que permitan evitar el acceso a los documentos a usuarios no autorizados. Dichos mecanismos o controles de acceso consisten básicamente en la asignación de un nivel de acceso tanto a los documentos como a los individuos (ISO 15489-1:2001, 9.7). Para ello, las normas técnicas contemplan dos herramientas fundamentales. Por un lado, el registro de permisos de usuario, que supone una categorización de los usuarios en función de sus derechos de acceso. Y, por otro, el cuadro o tabla de acceso y seguridad, una de las principales herramientas de la gestión de documentos junto con el cuadro de clasificación y el calendario de conservación.

De esta forma, la gestión del proceso de acceso consistiría, básicamente, en aplicar a cada documento las condiciones de acceso correspondientes a su clase de acuerdo con la tabla de

acceso y seguridad; y permitir a cada usuario el acceso y uso de los mismos de acuerdo con dichas condiciones y los permisos que tienen asignados en el registro de permisos de usuario.

Las tablas de acceso y seguridad son el instrumento formal que contempla la norma ISO 15489 para la identificación de los derechos de acceso y el régimen de restricciones aplicables a los documentos, y consisten en una clasificación de categorías de documentos en función de sus restricciones de acceso y condiciones de seguridad (ISO/TR 15489-2:2001, 4.2.5).

Desde el punto de vista de la transparencia, las tablas de acceso y seguridad permiten:

- Mejorar la eficacia y disminuir la discrecionalidad del sistema de acceso a los documentos públicos, reduciendo los plazos de respuesta: este instrumento permite diferenciar a primera vista aquellas series documentales de acceso libre, de aquellas que pueden presentar algún tipo de restricción. Y, en estos casos, proporciona a la autoridad responsable un conocimiento preliminar sólido del tipo de contenidos susceptibles de protección presentes en los documentos objeto de solicitud, por lo que facilita la revisión de accesibilidad concreta que informe la toma de decisiones al respecto.
- Identificar y proponer mejoras en la calidad del diseño de los documentos públicos: al ampliar y profundizar los análisis de identificación de las series incorporando la perspectiva de la seguridad y el acceso, se puede advertir la existencia de datos susceptibles de protección excesivos o irrelevantes para documentar adecuadamente la actividad o proceso que evidencian.

El Modelo de Gestión de Documentos de la Red de Transparencia y Acceso incluye unas directrices (G06/D01/O - Requisitos de seguridad y acceso) para elaborar este tipo de instrumento, a través de una metodología que consta de las siguientes fases, no necesariamente lineales:

- 1) **Recopilación de las fuentes jurídicas y políticas que rigen el acceso y la seguridad de la información de la organización:** principalmente, normas legales y reglamentarias (de transparencia y acceso a la información pública; secretos de Estado e información clasificada; secretos especiales o sectoriales -secreto fiscal, bancario, fiduciario, comercial, industrial-; propiedad intelectual; privacidad y protección de datos de carácter personal; seguridad de la información; y gestión de documentos públicos y archivos del Estado-), órdenes y disposiciones judiciales, políticas y normas internas y acuerdos con los propietarios de archivos privados

- 2) **Clasificación de las categorías de información susceptibles de protección y los requisitos de seguridad vinculados:** los objetivos de esta tarea son, por un lado, identificar y clasificar las distintas categorías de información susceptibles de protección a tenor de las normas y políticas que afectan a la organización, las restricciones de acceso vinculadas a las mismas y su plazo de prescripción; por otro, identificar las cuestiones de seguridad establecidas en las fuentes y asociarlas, cuando así esté contemplado, con las categorías específicas de información.
- 3) **Vinculación de los requisitos de acceso y seguridad con las series documentales:** fase central, basada en el análisis del contenido de las series documentales desde la perspectiva de los requisitos de acceso y seguridad, que consta de las siguientes tareas:
- identificar las categorías de información susceptibles de protección que aparecen en los documentos que componen la serie, de conformidad con la clasificación establecida en la fase anterior, con indicación de su frecuencia;
  - asignar a cada serie los requisitos de seguridad y acceso adecuados a las categorías de información que contiene<sup>8</sup>;
  - establecer reglas de control de acceso para cada serie, que definan qué usuarios (agrupados en grupos y roles) pueden realizar acciones sobre los documentos, y qué tipo de acciones pueden realizar. Estas reglas permitirán vincular la tabla de acceso y seguridad con el registro de permisos de usuario.
- 4) **Aprobación de la tabla e implementación en los sistemas:** el Modelo de Gestión de Documentos de la RTA considera una buena práctica hacer transparente el proceso de elaboración de la tabla de seguridad y acceso, fomentando su difusión para el conocimiento general y, en especial, por parte de la comunidad profesional y los usuarios potenciales. En el mismo sentido, se considera también una buena práctica el establecimiento de mecanismos de comunicación y participación por parte de dichas comunidades, durante la ejecución o la validación de este proceso o, a posteriori, para su revisión. Estos mecanismos pueden ser tanto formales (en especial, a través de comisiones de valoración) como informales (comentarios públicos a través de la web). El cuadro o tabla de acceso y seguridad deberá, finalmente, ser aprobado al más alto

---

<sup>8</sup> Cuando una serie contenga categorías de información a las que, por prescripción legal, les corresponda un determinado nivel de seguridad, se les asignará dicho nivel por defecto, sin perjuicio de que puedan asignárseles niveles de seguridad más altos tras una evaluación de impacto y análisis de riesgos.

nivel posible de la organización, que se encargará también de definir los mecanismos para su revisión periódica y actualización.

Una vez aprobada la tabla, los parámetros definidos por la misma deberán regir los mecanismos de control de acceso de los sistemas que gestionen los documentos. La norma ISO 16175-2:2011 contempla en este sentido un conjunto de requisitos funcionales que han de cumplir los sistemas que trabajan con documentos electrónicos.

También las normas internacionales de descripción archivística contemplan elementos destinados a informar sobre la accesibilidad de los documentos de archivo y sus agrupaciones: por ejemplo, los elementos *3.4.1. Condiciones de acceso* y *3.4.2. Condiciones de reproducción* de la norma ISAD (G). En entornos electrónicos, ello supone la asignación de metadatos para la seguridad de los documentos (ISO 23081-1:2006, 9.2.4), tanto en el momento de la creación de los documentos en el seno de sistemas de soporte de procesos de negocio o de su incorporación en el sistema de gestión, como con posterioridad<sup>9</sup>.

### **Facilitar el acceso a los documentos**

Por último, los archivos deben seguir siendo una importante puerta de acceso a la información pública. Han de seguir ejerciendo ese papel de mediadores y facilitadores, capaces de satisfacer las necesidades específicas de información de los ciudadanos y de promover el descubrimiento de nuevos recursos por parte de los mismos. En concreto, el Modelo de Gestión de Documentos de la Red de Transparencia y Acceso incluye en sus directrices (G06/D02/O - Gestión de solicitudes de acceso) señala las siguientes tareas en que ha de materializarse este papel:

- 1) **Proporcionar de forma proactiva la información y los servicios necesarios para que el mayor número de personas pueda ejercer el derecho de acceso a la información pública.** Ello supone poner a disposición del público, de forma gratuita y multicanal:
  - información básica sobre los fondos y servicios del archivo;
  - información referida a la política y el procedimiento de acceso a los documentos públicos (incluyendo los formularios de solicitudes de acceso, reproducción de documentos y reclamación o alegación);
  - los sistemas e instrumentos de descripción que permitan dar a conocer de forma más o menos detallada el alcance y contenido de los fondos del archivo, incluidos

---

<sup>9</sup> En el modelo general de metadatos propuesto en las normas ISO 23081, los metadatos referidos a los requisitos de acceso y seguridad forman parte del grupo o categoría de metadatos de uso (ISO 23081-2:2009, 9.3)

“aquellos materiales recibidos que no han sido procesados aún, o aquellos que no son de libre acceso” (ICA 2014, A.3); y

- actividades pedagógicas y de difusión que permitan divulgar los fondos que gestionan y la forma de acceder a los mismos.
- 2) **Informar y asesorar a los usuarios en sus solicitudes de acceso:** ofrecer un servicio de referencia archivística que proporcione asesoramiento tanto a los usuarios presenciales como a los no presenciales, para la identificación y localización de documentos relevantes para sus intereses y necesidades informativas, incluyendo los instrumentos de descripción y las condiciones de acceso y de reproducción. Esta ayuda e información se proporcionará tanto antes de la cumplimentación de las solicitudes de acceso, como a lo largo del procedimiento.
  - 3) **Localizar los documentos necesarios para dar respuesta a una solicitud de acceso a la información en el menor plazo posible:** ello requiere asignar las tareas de búsqueda a personal que cuente con un conocimiento avanzado sobre los fondos documentales gestionados por la institución y esté capacitado en el manejo de los sistemas e instrumentos de descripción disponibles para acceder a los mismos. Una correcta organización y control físico e intelectual de los documentos y su representación a través de sistemas de descripción archivística que faciliten su descubrimiento y la recuperación de información, permite dar con los documentos necesarios para dar respuesta a las solicitudes en un plazo razonable y sin unos costes excesivos
  - 4) **Revisar la accesibilidad legal de los documentos objeto de solicitud:** la revisión de la accesibilidad legal consiste en un análisis del contenido de los documentos que recogen la información objeto de una solicitud determinada, en relación con el sistema de restricciones vigente. Se trata de una versión equivalente al análisis realizado a nivel de serie documental para las tablas de acceso y seguridad, aunque centrado exclusivamente en las restricciones que afectan a unidades determinadas. La realización sistemática de este tipo de análisis permite informar de forma adecuada la toma decisiones con respecto al acceso.
  - 5) **Facilitar la entrega de los documentos en la forma en la que fueron solicitados:** ello supone poner los documentos a disposición de los solicitantes mediante su exhibición en la sala de consulta o lectura del archivo; o a través de la remisión o difusión en la web mediante copias. E incluye la ocultación de la información objeto de protección cuando las leyes permitan un acceso parcial a los documentos, mediante mecanismos de enmascaramiento o encubrimiento de datos, o de exclusión o retirada de documentos.
  - 6) **Documentar adecuadamente los trámites necesarios para resolver una solicitud de acceso:** lo que implica registrar cada solicitud en riguroso orden de entrada, asignándole un número para su debido seguimiento; y controlar los trámites necesarios para satisfacer la solicitud de información. Para ello se recomienda la utilización de un registro o sistema de tramitación automatizado, que controle el flujo

de tareas y documente las distintas acciones llevadas a cabo en el proceso de toma de decisiones (en especial, el informe de revisión de la accesibilidad legal y el documento que testimonie la decisión final).

La definición de todas estas tareas constituye una parte importante de la política de acceso de la institución, en los términos que recogen las mejores prácticas internacionales. De hecho, una política de acceso aprobada al más alto nivel organizativo y basada en normas, principios éticos y buenas prácticas internacionales, es el principal instrumento para la gobernanza del acceso a los documentos públicos que contempla el Modelo de Gestión de Documentos y administración de archivos de la Red de Transparencia y Acceso a la información (RTA).

En particular, la aprobación de una política de acceso se considera beneficiosa para:

- Facilitar la aplicación efectiva de la normativa de acceso a los documentos públicos por parte de la institución archivística.
- Definir claramente las condiciones y circunstancias bajo las cuales se puede acceder a los documentos de la institución.
- Asegurar que las solicitudes de acceso a la información y los procedimientos técnicos y administrativos necesarios para dar respuesta a las mismas, se gestionan de forma coherente por parte de toda la institución.
- Conjugar el ejercicio efectivo del derecho de acceso con la protección e otros derechos y bienes jurídicos dignos de protección, en especial, la privacidad de las personas referidas en los documentos.
- Apoyar el papel de la institución archivística como gestor de confianza de la información.

De acuerdo con lo señalado en las correspondientes directrices del Modelo de la RTA (G02/D01/G - Acceso a los documentos públicos), esta política de acceso se materializa en forma de documento que incluye los siguientes contenidos:

- Datos de control e información sobre el proceso de elaboración: versión del documento; fecha y autoridad responsable de su aprobación; plazo de vigencia; persona responsable de su implementación; información básica sobre el proceso de elaboración (autores principales, características y resultados del proceso de consulta pública) y, en su caso, actualización y/o reforma.
- Definición del alcance de la política: ámbito de aplicación objetivo (archivo/s y documentos) y subjetivo (organismo/s y unidades), con indicación de los principales actores implicados en la ejecución de la política.
- Declaración de los principios básicos que gobiernan el acceso a los documentos públicos, incluyendo los derechos legales en materia de acceso reconocidos a los usuarios potenciales del archivo.
- Sistema de restricciones al acceso, redactado en lenguaje claro y conciso.

- Definición de los procesos y servicios administrativos y técnicos relacionados con el acceso y compromisos de la institución al respecto de los mismos.
- Modelos de documentos destinados a los usuarios e instrucciones sobre su cumplimentación: formularios de solicitudes de acceso y reproducción de documentos; formulario de reclamación.

### **Una breve conclusión**

Como parece indicar el sentido común, y así recogen los principales referentes internacionales de buenas prácticas, es necesario que las políticas de transparencia se basen en una gestión de documentos sólida. Porque únicamente tendremos unos gobiernos transparentes si contamos con sistemas que garanticen la creación y disponibilidad de información auténtica y fiable, que sea evidencia de la actividad de nuestras instituciones.

Como hemos tenido oportunidad de señalar, existen ciertas trabas legales y políticas (por no hablar de la tantas veces mencionada falta de recursos) para que ello sea así, pero es nuestro deber ético como profesionales llamar la atención sobre ello. Más que nunca, hemos de enfocar la función archivística a servir de soporte a dichas políticas, actualizando nuestra tradicional labor de “recoger, conservar y servir” de manera que nos convirtamos en la columna vertebral del gobierno abierto y agentes de la profundización democrática que este nuevo modelo de gobernanza pretende. Lo contrario -unos gobiernos con archivos vacíos (por muy abiertas que tengan las puertas)- es más propio de regímenes autoritarios y podría suponer, además nuestra extinción como profesión.

## BIBLIOGRAFÍA

BAÑO DE LEÓN, José María. 2016. "Súbditos de la Administración". *El País* [en línea], 11 de mayo de 2016. Disponible en:

[http://elpais.com/elpais/2016/03/02/opinion/1456934930\\_981499.html](http://elpais.com/elpais/2016/03/02/opinion/1456934930_981499.html)

BLANES CLIMENT, Miguel Ángel. 2016. "La inconstitucionalidad de la definición del expediente administrativo". En: *miguellangelblanes.com. Transparencia y gobierno abierto* [blog], 12 de mayo de 2016. Disponible en:

<https://miguellangelblanes.com/2016/05/12/la-inconstitucionalidad-de-la-definicion-del-expediente-administrativo/>

CRUZ-RUBIO, César Nicandro. 2015. "¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual" [en línea]. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n. 8, pp. 37-53. Disponible en:

[http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/c\\_nicandro-\\_modelo\\_gobierno\\_abierto\\_iberamerica.pdf](http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/c_nicandro-_modelo_gobierno_abierto_iberamerica.pdf)

DELGADO GÓMEZ, Alejandro. 2010. "Documentos y poder: órdenes del discurso". *Anales de Documentación* [en línea], n. 13, p. 117-133. Disponible en:

<http://revistas.um.es/analesdoc/article/view/107051>

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, Presidente. 2009. "Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies" [en línea]. En: *The White House* [sitio web]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, Presidente. 2011. "Managing Government Records: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies" [en línea]. En: *The White House* [sitio web]. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/28/presidential-memorandum-managing-government-records>

FERNÁNDEZ CUESTA, Francisco. 2012. "Al servicio de la transparencia: El papel de los archiveros y la gestión documental en el acceso a la información pública". *Métodos de información (MEI)* [en línea], n. 3, p. 153-166. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5557/IIMEI3-N5-153166>

FERNÁNDEZ CUESTA, Francisco. 2015. "Gobernanza de la información para la transparencia y el gobierno abierto: el Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos de la

Red de Transparencia y Acceso” [en línea]. En: *VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Madrid 29 sep.- 2 oct. 2015*. Madrid: Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Disponible en: <http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/publication/show/1899>

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; PÉREZ MONGUIÓ, José María. 2015. *Guía para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en Andalucía* [en línea]. Sevilla: Instituto Andaluz de Administraciones Públicas. Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/guiatransparencia/ciudadania/>

FLINN, Andrew; JONES, Harriet. (eds.). 2009. *Freedom of Information: Open access, empty archives?* Londres: Routledge

FRANCO ESPIÑO, Beatriz; PÉREZ ALCÁZAR, Ricard (coords.). 2014. *Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos para la Red de Transparencia y Acceso a la Información* [en línea]. RTA. Versión 1.0. Disponible en: <http://mgd.redrta.org/>

FUNDACIÓN TELEFÓNICA. 2013. *Las TIC en el Gobierno abierto: Transparencia, participación y colaboración* [en línea]. Barcelona: Ariel. Disponible en: [https://publiadmin.fundaciontelefonica.com/index.php/publicaciones/add\\_descargas?tipo\\_fichero=pdf&idioma\\_fichero= &title=Las+TIC+en+el+Gobierno+abierto%3A+Transparencia%2C+participación+y+colaboración&code=211&lang=es&file=las+tic+en+el+gobierno+abierto1.pdf &\\_ga=1.259257997.623584727.1461141807](https://publiadmin.fundaciontelefonica.com/index.php/publicaciones/add_descargas?tipo_fichero=pdf&idioma_fichero= &title=Las+TIC+en+el+Gobierno+abierto%3A+Transparencia%2C+participación+y+colaboración&code=211&lang=es&file=las+tic+en+el+gobierno+abierto1.pdf &_ga=1.259257997.623584727.1461141807)

INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES (ICA). 2012. *Principios de Acceso a los Archivos* [en línea]. Trad. de Esther Cruces Blanco. París: ICA. Disponible en: [http://ica.org/sites/default/files/ICA\\_Access-principles\\_SP.pdf](http://ica.org/sites/default/files/ICA_Access-principles_SP.pdf)

INTERNATIONAL COUNCIL ON ARCHIVES (ICA). 2014. *Technical Guidance on Managing Archives with Restrictions* [en línea]. París: ICA. Disponible en: [http://ica.org/sites/default/files/2014-02\\_standards\\_tech-guidelines-draft\\_EN.pdf](http://ica.org/sites/default/files/2014-02_standards_tech-guidelines-draft_EN.pdf)

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). 2001. *ISO 15489-1:2001: Information and documentation - Records management - Part 1: General*. Ginebra: ISO. [Se ha empleado la siguiente versión equivalente en español: AENOR. 2006. *UNE-ISO 15489-1:2006. Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1: Generalidades*. Madrid: AENOR].

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO). 2001. *ISO/TR 15489-2:2001: Information and documentation - Records management - Part 2: Guidelines*. Ginebra: ISO. [Se ha empleado la siguiente versión equivalente en español: AENOR. 2006. *UNE-ISO/TR 15489-2:2006. Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 2: Directrices*. Madrid: AENOR].

OGP. 2015. *Open Government Partnership*. [sitio web]. Action Plans. "Spain". Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/country/spain/action-plan>

ONTSI. 2013. *Estudio sobre objetivos, estrategias y actuaciones nacionales e internacionales en materia de Gobierno abierto* [en línea]. Madrid: Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI), Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Disponible en:

[http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/objetivos\\_estrategias\\_y\\_actuaciones\\_gobierno\\_abierto.pdf](http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/objetivos_estrategias_y_actuaciones_gobierno_abierto.pdf)

TRANSPARENCY AND ACCOUNTABILITY INITIATIVE. 2015. *Guía sobre Gobierno Abierto* [sitio web]. Londres: Transparency and Accountability Initiative. Disponible en: <http://www.opengovguide.com/?lang=es>

YU, Harlan, ROBINSON, David G. 2012. "The New Ambiguity of Open Government". *UCLA Law Review Disclosure* [en línea], n. 59, p. 178-208. Disponible en: <http://www.uclalawreview.org/the-new-ambiguity-of%E2%80%9Copen-government%E2%80%9D/>