

APORTACIONES DE LA ASOCIACIÓN DE ARCHIVEROS DE CASTILLA Y LEÓN EN LA CONSULTA PREVIA PÚBLICA EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE UN ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU REUTILIZACIÓN DE LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

La **gestión de documentos** se ocupa del control de la creación, la recepción, el mantenimiento, el uso y la eliminación, en su caso, de los documentos, incluidos los procesos para capturar y mantener, en forma de documentos, la información y evidencia de las actividades y operaciones de la organización (ISO 15489-1:2016). Constituye, por tanto, una función de soporte básica para toda organización que, como la gestión financiera o la de recursos humanos, afecta de forma transversal a toda su estructura e implica a buena parte del personal, desde la alta dirección hasta el último empleado que crea, recibe o mantiene documentos como parte de su labor diaria. Cuenta también con unas unidades y unos profesionales específicos –los archivos y las/os archiveras/os– que conocen la teoría y la normativa técnica, dominan la metodología aplicable, y son responsables de establecer las políticas, procedimientos y normas generales, e implementar los procesos y controles necesarios.

También está **considerada internacionalmente como uno de los principales soportes de las estrategias de implementación del gobierno abierto y, especialmente, de las políticas de transparencia**. Por poner un ejemplo, la [Guía del Gobierno Abierto](#) de la Transparency and Accountability Initiative, 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, considera crucial la gestión de documentos a estos efectos, motivo por el cual le reserva una de sus áreas transversales de actuación. En el ámbito latinoamericano, la Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA) –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)– ha impulsado un [Modelo de Gestión de Documentos y Archivos](#) para 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.

No cabe duda de que la transparencia de nuestras instituciones depende en buena medida de que exista –que se documente– una determinada información pública –aquella que responde a un determinado contexto (que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones por los sujetos obligados y obre en poder de los mismos, según la definición del artículo 13 de la [ley estatal](#)). Ese proceso de “documentación” ha de realizarse de manera que la información cuente con unas características de autenticidad, fiabilidad, integridad y usabilidad que permiten considerarla evidencia fidedigna de dichas actividades a efectos de responsabilidad y memoria. Y deberá gestionarse adecuadamente para mantener inalteradas esas cualidades.

Un ejemplo de la necesidad de documentar la actividad pública se encuentra en los problemas existentes en nuestro país para disponer de información fidedigna sobre la agenda de nuestros gobernantes y altos cargos. Este tipo de problemas se está intentando atajar en algunos países por la vía legal, incorporando en el ordenamiento un mandato expreso de documentar la actividad (*duty to document*). Dos ejemplos de buenas prácticas en lo que la **obligación legal de documentar** se refiere son Australia y Nueva Zelanda, países, curiosamente, que se encuentran a la vanguardia en materia de gestión de documentos y archivos.

En otro país de destacada tradición archivística como es Canadá, el Comisionado de la Información recomendó al Parlamento de su país en un informe de 2015, la necesidad de “establecer una obligación legal de documentar de forma amplia [la actividad de las instituciones públicas], con sanciones apropiadas para su incumplimiento”. Para ello, exhortó a las distintas administraciones en una declaración posterior en la que también se comprometió a “fomentar la creación y gestión eficiente de documentos en las instituciones públicas a través de la educación o exigiendo su cumplimiento, cuando así convenga”.

En este sentido, es de destacar que recientemente, el Gobierno de la Junta de Castilla y León ha anunciado que los altos cargos de la Junta deberán hacer públicas sus agendas a través del Portal de Transparencia. La inclusión en la futura norma de este deber de documentar podría ampliar esta exigencia a otros sujetos obligados y a otros tipos de información relevante para la rendición de cuentas.

No obstante, consideramos que para garantizar una transparencia efectiva no basta con establecer una obligación legal genérica de documentar la actividad pública: hace falta tener un conocimiento profundo de lo que hacen las organizaciones, de cómo lo hacen y cómo se tendría

que plasmar en forma de documentos. Para ello, la gestión de documentos se ocupa de analizar los procesos que llevan a cabo nuestras instituciones y los requisitos legales y las expectativas sociales o comunitarias relativas a los mismos. Y, de conformidad a ese análisis, establecer los mecanismos más apropiados para documentarlos.

Para que los documentos puedan informar de forma satisfactoria a efectos de rendición de cuentas: que sean fiables, auténticos y completos; que se presenten en un formato y estructura que facilite su transmisión fuera de los sistemas corporativos de creación (para atender una solicitud de acceso, por ejemplo) y que permita de una forma fácil la anonimización o la protección de información sensible, cuando así se requiera. Y también para generar conjuntos de datos relevantes para su difusión activa en portales de datos abiertos. 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 “documentación” de la información de las actividades de la organización.

En la actualidad, la gestión de documentos y archivos ha cobrado especial relevancia en el marco del proceso de transformación digital de los procedimientos y servicios públicos. Así, las normas vigentes en materia de administración digital obligan a las Administraciones públicas a definir una política de gestión de documentos (Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, art. 21.1.a) y a mantener un archivo electrónico único de los documentos electrónicos que correspondan a procedimientos finalizados (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, art. 17).

En esta línea, el **documento base del proyecto** destaca en su apartado de antecedentes normativos que “en materia de archivos, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, introduce como novedad la obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento. Esto debería convertirse en una herramienta muy útil para satisfacer las demandas de información pública de la ciudadanía, a la hora de no convertir en rémora y obstáculo el análisis y resolución de las solicitudes de acceso a la información pública, sobre la base de causas de inadmisión tales como la reelaboración”.

A pesar de que se entiende que los archivos y la gestión de documentos son una “herramienta muy útil”, no se incluyen entre los objetivos del proyecto de elaboración normativa conectar los procesos de transparencia, derecho de acceso a la información pública y reutilización con los sistemas de gestión de documentos y archivos que han de dar soporte al mismo.

Habrà de concretarse, ademàs, còmo se va a articular el ejercicio del derecho de acceso, teniendo en cuenta la existencia de un régimen especial de acceso a los archivos al que remite la actual Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, y que se encuentra recogido en el artículo 21 de la [Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y del Patrimonio Documental de Castilla y León](#).

La **legislación autonómica en materia de transparencia** y acceso a la información pública adolece –al igual que la norma estatal– de su desconexión con el marco jurídico y organizativo de los archivos y la gestión de documentos. Son escasas, por no decir inexistentes, las referencias explícitas a la gestión de documentos como función de soporte básica para servir a los propósitos de estas leyes, ni siquiera cuando establecen medidas técnicas organizativas destinadas a sus administraciones territoriales.

La  nica vinculación más o menos clara entre transparencia y gestión de documentos que se recoge en buena parte de las normas autonómicas (Andalucía, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia) es la inclusión entre los principios rectores de sus respectivas leyes del denominado “**principio de veracidad**”, en virtud del cual 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. Se echan de menos, no obstante, medidas para garantizar la efectividad de este principio –pendientes, quizás, de ser abordadas en un posterior desarrollo reglamentario– o la remisión a la normativa vigente en cada caso en materia de archivos y gestión de documentos.

Las únicas excepciones las encontramos en las normas catalana, extremeña y navarra:

- ✓ En Cataluña, la [Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#) insta a los sujetos obligados por la misma a ordenar la información que publiquen de forma activa, siguiendo el **cuadro de clasificación** documental corporativo

–si se dispone de él– e incorporando índices o guías de consulta, para que su localización sea fácil e intuitiva (art. 6.1.d). Para que la transparencia activa sea una transparencia efectiva, ha de basarse en que la ciudadanía disponga información fácil, entendible, reutilizable y contextualizada con su hecho causal, premisa para formarse juicio de forma autónoma y participar responsablemente en la vida pública. La vinculación, además, de la información con los procesos que testimonia o de los emana, dotan a la misma de fiabilidad, reforzando la confianza en el sistema. La ley catalana incluye entre los miembros de su organismo garante e materia de transparencia –la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública– a técnicos en materia de archivos o gestión documental (art. 40.3), aunque lamentablemente no ha recaído aún ningún nombramiento procedente de nuestro ámbito profesional. Además, dicha Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública deberá coordinarse con la Autoridad Catalana de Protección de Datos y la Comisión de Acceso, Evaluación y Selección Documental, para adoptar las medidas necesarias para garantizar una aplicación homogénea, en sus respectivos ámbitos de actuación, de los principios y reglas sobre la protección de datos personales y el acceso a la información (disp. adic. Sexta).

- ✓ La norma extremeña ([Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura](#)) dispone, por su parte, que **ante un traspaso de poder, el gobierno en funciones garantice la documentación necesaria** para ello, elaborando inventarios de los documentos, en el formato más seguro y práctico, con el fin de informar de manera transparente sobre el estado concreto de los archivos y temas pendientes de cada departamento y centros directivos, así como del estado de ejecución del presupuesto correspondiente (art. 34). Cuestión esta que se suele recoger en la legislación archivística, y de escasa efectividad si no se establecen las medidas necesarias para el control de su ejecución.
- ✓ Finalmente, la [Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#) navarra establece que la Administración de la Comunidad habrá de implantar de un sistema integral de información o de gestión del conocimiento, cuyo diseño debe fundamentarse en el uso preferente de los **sistemas de gestión de documentos públicos, como facilitadores de datos y documentos auténticos**, en el marco de la

interoperabilidad del sector público (art. 7.2). Este sistema habrá de contar con un depósito o repositorio centralizado de los datos y documentos que se consideren necesarios para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de información pública recogidas en esta ley foral, repositorio que se integrará y se articulará en el sistema archivístico existente de conformidad con la Ley Foral 12/2007, de 4 de abril, de Archivos y Documentos (art. 7.4).

Desde ACAL consideramos que el procedimiento para la elaboración de un anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León deberá contemplar los aspectos relativos a la gestión de documentos si quiere garantizar una transparencia efectiva y sostenible.

Algunas cuestiones concretas que tendría que incorporar la futura ley se han ido señalado a lo largo de este documento:

- ✓ inclusión del principio de veracidad entre los principios rectores de la ley;
- ✓ establecimiento de una obligación legal de documentar determinadas actividades públicas;
- ✓ obligación de organización la información en el marco de un cuadro de clasificación de funciones;
- ✓ establecimiento de reglas y sanciones para evitar la pérdida de información en traspasos de poder;
- ✓ impulso de la implementación de sistemas de gestión de documentos por parte de los sujetos obligados;
- ✓ coordinación con la legislación en materia de gestión de documentos y archivos, así como entre los órganos responsables en materia de transparencia de los sujetos obligados, las autoridades garantes (Comisionado y Comisión) y los órganos responsables en materia de archivos y documentos;
- ✓ etc.

Desde la Asociación de Archiveros de Castilla y León, ofrecemos nuestra colaboración para procurar la incorporación de la perspectiva archivístico-documental en la futura ley y fomentar, de esta manera, una transparencia efectiva y de calidad de nuestras instituciones.